



Presidenza del Consiglio dei Ministri

UFFICIO DI SEGRETERIA DELLA
CONFERENZA STATO-CITTA' ED AUTONOMIE LOCALI

Ci sono due operai che sotto il sole cocente spaccano delle pietre.

Un signore si avvicina ad uno degli operai e gli chiede cosa stia facendo. L'operaio risponde: "Non vedi? Spacco queste maledette pietre".

Lo stesso signore si avvicina al secondo operaio e gli fa la stessa domanda. Questa volta l'operaio risponde: " Spacco le pietre per costruire una cattedrale".

Stesso identico lavoro, antitetico l'atteggiamento. La differenza è che il secondo operaio conosceva l'obiettivo, il risultato, il senso del suo lavoro. (liberamente tratto dalla "Piramide rovesciata" di Wilson Jonathan)

Questo volume risponde a due esigenze oggi più che mai fondamentali. La prima è quella di comunicare con linguaggio semplice ed immediato le attività ed i risultati che si realizzano presso la Conferenza Stato-città ed autonomie locali, eliminando quel linguaggio tecnico, e per tale motivo elitario, conosciuto solo da pochi. La seconda è quella di offrire ad un più vasto pubblico uno spaccato delle attività di governo, in particolar modo, quello che riguarda i delicati rapporti tra governo centrale e autonomie locali.

L'obiettivo è, tuttavia, unico: rendere l'amministrazione sempre più trasparente ed i cittadini sempre più consapevoli.

Rapporto di fine anno 2014



Conferenza Stato-città ed autonomie locali



Governo Italiano
Presidenza del Consiglio dei Ministri
Ufficio di Segreteria della Conferenza Stato-città ed autonomie locali

Il volume è stato realizzato da un gruppo di lavoro coordinato da:

CATERINA CITTADINO

Direttore dell'Ufficio di Segreteria della Conferenza Stato-città ed autonomie locali

ANNA LUISA PETRUCCI

Dirigente dell'Ufficio di Segreteria della Conferenza Stato-città ed autonomie locali

Il gruppo di lavoro è composto da:

Daniela BARGHINI, Antonella BONIZI, Maura CAMPAGNANO, Roberta CECCARONI

Foto di copertina

Particolare del palazzo costruito fra il 1886 e il 1889 da Giulio De Angelis per ospitare i magazzini "Alle città d'Italia" dei fratelli Iodigiani Ferdinando e Luigi Bocconi, successivamente sede della "Rinascente" (Via del Corso - angolo Largo Chigi).

I fratelli Bocconi, già proprietari a Milano dei magazzini "Aux villes d'Italie", ispirati al modello parigino, inaugurano a Roma il primo grande magazzino dedicato «Alle città d'Italia».

Il progetto e la realizzazione furono affidati a Giulio De Angelis, uno dei più coraggiosi architetti romani del periodo umbertino. Egli realizza un edificio di ferro, vetro e cemento progettando un ambiente a diretto contatto con lo spazio esterno, proiettato verso la strada con intenti pubblicitari e urbanistici.

Nel 1917 il magazzino, devastato da un incendio e passato ad altro proprietario, fu rinominato «La Rinascente» su proposta di Gabriele D'Annunzio.

Indice

Prefazioni

Introduzione	1
Capitolo 1 – La Conferenza Stato-città ed autonomie locali. Nascita, percorso e competenze	3
1.1 Dal movimento dei sindaci ad oggi	3
1.2 Competenze attuali	5
1.3 Le regole della rappresentatività	5
1.4 L'Ufficio di Segreteria	6
Allegato 1.1 Il d.Lgs. n.281/1997	8
Allegato 1.2 I Presidenti della CSC	15
Allegato 1.3 I Direttori dell'Ufficio di Segreteria della CSC	16
Capitolo 2 – L'attività svolta dalla Conferenza Stato-città ed autonomie locali	17
2.1 L'attività svolta nel 2014	17
2.2 Movimentazione risorse	22
2.2.1 Ripartizione di risorse finanziarie attribuite, a diverso titolo, ai Comuni	23
2.2.2 Spazi finanziari di spesa concessi in deroga al Patto di stabilità	25
2.2.3 Riduzione ai Comuni di somme conseguenti alla cd "Spending review"	26
2.2.4 Definizione di criteri per consentire l'accesso a forme di credito	27
2.3 Comitati, tavoli ed organi paritetici operanti presso la Conferenza Stato-città ed autonomie locali	28
2.3.1 Comitati	28
2.3.2 Tavoli	29
2.3.3 Organi paritetici	33

2.4 Le grandi tematiche: discussioni ed approfondimenti	34
2.4.1 Sicurezza urbana	34
2.4.2 Anagrafe nazionale della popolazione residente	35
2.4.3 Figura del segretario comunale	36
Allegato 2.1 Elenco delle questioni sottoposte alla Conferenza Stato-città ed autonomie locali – anno 2014	38
Capitolo 3 – Approfondimenti tematici	47
3.1 Aspetti finanziari connessi alla riforma delle Province e delle Città metropolitane	47
3.1.1 La riforma del Decreto Legge 201 del 2011	48
3.1.2 La legge 228 del 2012 (legge di stabilità per il 2013) e la sentenza della Corte Costituzionale n. 220 del 2013	48
3.1.3 La riforma "Delrio" legge 7 aprile 2014, n. 56	49
3.1.4 Le Città metropolitane	50
3.1.5 La circolare esplicativa del Ministero dell'Interno	51
3.1.6 Il ruolo della Conferenza Stato-città ed autonomie locali nella riforma delle Province	52
Scheda di approfondimento 1 - Atto 317 Seduta 10 luglio 2014	57
Scheda di approfondimento 2 - Atto 320 Seduta 10 luglio 2014	59
Scheda di approfondimento 3 - Atto 319 Seduta 10 luglio 2014	60
Scheda di approfondimento 4 - Atto 295 Seduta 6 febbraio 2014	61
Scheda di approfondimento 5 - Atto 329 Seduta 11 settembre 2014	62
3.2 Il federalismo fiscale: fabbisogni standard e capacità fiscale	64
3.2.1 La riforma costituzionale del 2001	64
3.2.2 La legge delega 5 maggio 2009, n. 42 " Delega al Governo in materia di federalismo fiscale"	66
3.2.3 L'attuazione della legge delega n. 42/2009	68
3.2.4 Il d.Lgs. 26 novembre 2010, n. 216 "Disposizioni in materia di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard di Comuni, Città metropolitane e Province"	69
3.2.5 Il ruolo della Conferenza Stato-città ed autonomie locali	70

Scheda di approfondimento 6 - Atto 334 Seduta 16 ottobre 2014	72
Scheda di approfondimento 7 - Atto 338 Seduta 16 dicembre 2014	74
3.3 Anticorruzione e trasparenza	76
3.3.1 La riforma degli anni '90	76
3.3.2 La "trasparenza" amministrativa come valore democratico	77
3.3.3 Trasparenza, accesso e pubblicità	77
3.3.4 L'accessibilità totale e l'istituto dell'accesso civico	78
3.3.5 La normativa in materia di prevenzione e repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione	79
3.3.6 Il coinvolgimento della Conferenza Stato-città ed autonomie locali	81
Scheda di approfondimento 8 - Atto 318 Seduta 10 luglio 2014	82

PREFAZIONI

Ministro dell'Interno

La presentazione del "Rapporto di fine anno" delle attività svolte nel 2014 dalla Conferenza Stato-città ed autonomie locali mi offre l'occasione, in qualità di Presidente, di ripercorrere questo anno di intenso lavoro. Un anno caratterizzato da profondi cambiamenti nell'assetto territoriale delle Autonomie Locali - tuttora in evoluzione - dettati dai recenti provvedimenti di riforma della legge 56/2014.

L'assetto territoriale è da sempre considerato come una delle "pagine aperte" lasciate dall'Assemblea costituente ed è stato, nel corso degli anni, spesso oggetto di interventi legislativi significativi - a volte radicali - a partire dalla legge costituzionale n. 3 del 2001.

Ho sempre sostenuto che il sistema delle autonomie locali è, oggi, il vero snodo strategico, sociale ed istituzionale su cui si fonda il futuro del Paese in termini di sviluppo e di miglioramento della qualità di vita delle comunità, promosso in armonia con l'azione complessiva del Governo.

Ciascun ente locale contribuisce, con le sue peculiarità, alla tenuta del sistema, muovendosi in un contesto "plurale" in cui devono adeguatamente coniugarsi vincoli ed autonomie. Non può esserci sviluppo senza una costante ed attenta opera di adeguamento degli assetti istituzionali alle mutate esigenze del territorio e delle società locali.

Bisogna puntare al rafforzamento del principio di autonomia, declinato in trasparenza, legalità, coordinamento e verifica, mirando ad una autonomia responsabile nella quale l'efficienza dell'azione amministrativa costituisce una leva essenziale di questo processo, grazie alla quale affrontare le profonde trasformazioni in atto, la cui realizzazione potrà conferire un volto nuovo, più competitivo e più moderno al sistema degli enti territoriali.

In questo contesto la Conferenza Stato-città ed autonomie locali può essere certamente considerata il luogo naturale dove meglio si coniuga il rapporto tra Stato ed Enti Locali e dove si sostanzia e si concentra il dialogo istituzionale tra i diversi livelli di governo e di amministrazione, nella ricerca concreta delle soluzioni ai problemi del territorio.

Nel corso del 2014 numerosi sono stati i temi esaminati in Conferenza Stato-città ed autonomie locali - desidero ricordare i tanti provvedimenti in materia di finanza locale, l'ampia discussione sul tema della sicurezza urbana in relazione alla quale si è giunti ad una importante e condivisa definizione del concetto di sicurezza urbana, in linea con i principi dettati dalla Corte Costituzionale, alle questioni riguardanti l'ordinamento ed il funzionamento degli EE.LL. - sui quali si sono raggiunte salde intese e accordi che hanno garantito la gestione concertata delle politiche locali.

A ciò va aggiunto l'imprescindibile lavoro di approfondimento delle problematiche e di armonizzazione delle diverse posizioni, svolto in sede tecnica, grazie al quale è stato possibile conseguire risultati puntuali e aderenti alle reali esigenze delle componenti rappresentate in sede politica.

La Conferenza Stato-città ed autonomie locali ha assunto, pertanto, un ruolo sempre più attivo nella soluzione dei problemi del territorio, facendo della prassi collaborativa un metodo

di lavoro consolidato che esalta l'assetto orizzontale e paritario delle sue componenti istituzionali. Istituita come sede di concertazione tecnica delle politiche nazionali inerenti tematiche di interesse locale, la Conferenza Stato-città ed autonomie locali ha saputo porsi, nel tempo, sempre più nel ruolo di interlocutore privilegiato e di vero punto di riferimento. Ne sono testimonianza il notevole aumento e la trasformazione qualitativa degli argomenti discussi in sede di Conferenza, le cui determinazioni costituiscono, spesso, anche per il Legislatore, una sorta di "orientamento" e un efficace "sensore" delle esigenze del territorio.

La Corte Costituzionale ha, infatti, più volte individuato proprio nel "sistema delle Conferenze", quel fulcro del mondo delle Autonomie che, realizza "una forma di cooperazione di tipo organizzativo e costituisce una delle sedi più qualificate per l'elaborazione di regole destinate ad integrare il parametro della leale collaborazione".¹

Il dinamismo e la duttilità organizzativa hanno, infine, ulteriormente consentito alla Conferenza Stato-città ed autonomie locali di raggiungere obiettivi tempestivi ed efficaci grazie al responsabile apporto collaborativo di tutte le sue componenti e, per questo, desidero esprimere il mio apprezzamento a quanti, personalmente e nella loro veste istituzionale, hanno attivamente partecipato ai lavori della Conferenza.

On. Angelino Alfano
Ministro dell'Interno

¹ Corte Cost. sentenza n. 31 del 2006; sentenza n. 401 del 2007.

Ho sempre ritenuto che la Conferenza Stato-città ed autonomie locali sia il luogo privilegiato di dialogo e confronto tra il Governo centrale e il sistema delle autonomie e rappresenti uno degli strumenti più incisivi di cooperazione interistituzionale.

La Conferenza è, infatti, a mio avviso, la sede naturale di negoziazione politica e di bilanciamento tra interessi statali ed interessi locali, in cui trova applicazione il principio di leale collaborazione tra i differenti livelli di governo.

Non è casuale che la presidenza di tale organismo sia affidata proprio al Ministero dell'Interno che si connota per la sua mission istituzionale di garanzia dei diritti civili e sociali dei cittadini su tutto il territorio nazionale e che assolve a tale funzione attraverso la rete delle Prefetture, presso le quali sono insediate le Conferenze permanenti provinciali quali strumenti di raccordo con le Autonomie locali.

Il principio di leale collaborazione, sancito dalla giurisprudenza costituzionale, discende dalla nuova organizzazione pluralistica della Repubblica così come disegnata dal novellato articolo 114 della Costituzione, che ha introdotto un modello di governance orizzontale e che nei lavori della Conferenza si traduce in un metodo di lavoro di interazione e scambio per favorire, attraverso l'adozione di intese, accordi e concertazioni, il raggiungimento di obiettivi condivisi.

I lavori della Conferenza, preceduti da qualificati tavoli tecnici di confronto a cui prendono parte tutte le componenti, sono continuati anche nel 2014 con questa metodologia di lavoro che, proprio per la complessità delle tematiche e la pluralità degli attori, ritengo essere la più adeguata per l'individuazione di soluzioni equilibrate e meglio rispondenti alle istanze provenienti dal territorio.

Il 2014 è stato un anno in cui ancora una volta le tematiche di finanza locale hanno assorbito gran parte dei lavori della Conferenza, che ha svolto un'intensa attività di negoziazione, di coordinamento e informazione per assicurare l'uniformità dei servizi su tutto il territorio nazionale, contemperando gli interessi delle comunità locali con i principi di solidarietà e di coesione sociale.

In particolare, tra i tanti provvedimenti in materia di finanza locale adottati, desidero ricordare i lavori svolti per giungere all'adozione del provvedimento di ripartizione del Fondo di solidarietà comunale 2014 e lo schema di decreto del Ministro dell'Economia e Finanze relativo all'adozione della metodologia per la procedura di calcolo e della stima delle capacità fiscali per singolo comune, approvato nella seduta del 16 dicembre 2014.

La Conferenza ha, però, in quest'anno ampliato i suoi orizzonti di interesse affrontando, anche su richiesta delle rappresentanze territoriali, argomenti di carattere specifico, per lo più conseguenti alle novità legislative introdotte o che hanno trovato attuazione nel 2014.

Mi riferisco, in particolare, alle norme introdotte dalla legge 56/2014 che hanno modificato l'architettura territoriale del nostro Paese, ridefinendo il sistema delle autonomie locali attraverso la costituzione delle città metropolitane e delle nuove province, dove il ruolo della Con-

ferenza si è rivelato fondamentale per l'attuazione dei processi di perfezionamento della normativa, allo scopo di agevolare l'adeguamento da parte delle Autonomie locali.

In questo ambito voglio segnalare l'ampia e complessa discussione in materia di sicurezza urbana, da cui sono scaturite interessanti proposte che delineano un maggior coinvolgimento delle Autorità locali.

Voglio ancora ricordare come la Conferenza si sia occupata delle problematiche inerenti la normativa in materia di trasparenza e di anticorruzione, ed in particolare attraverso l'adozione della comunicazione sulle linee guida per l'avvio di un circuito collaborativo tra Anac (Autorità Nazionale Anticorruzione), Prefetture-UTG ed Enti locali per la prevenzione dei fenomeni di corruzione e l'attuazione della trasparenza amministrativa. Tale comunicazione ha avviato uno scambio informativo interistituzionale che si rivela utile per la prevenzione della corruzione nell'ambito della pubblica amministrazione.

La Conferenza è stata anche sede di informazione e confronto sulle iniziative congiunte che hanno riguardato la formazione degli amministratori e dei dirigenti locali, sull'istituzione ed il funzionamento dell'Anagrafe nazionale della popolazione residente e in materia di immigrazione e di accoglienza dei rifugiati e dei richiedenti asilo.

In conclusione, il mio auspicio è che anche per il futuro la Conferenza Stato-città ed autonomie locali continui ad esercitare il suo ruolo di coordinamento interistituzionale e, attraverso l'attento monitoraggio del territorio, favorisca, nel rispetto reciproco e nella leale collaborazione, il dialogo politico tra i diversi attori istituzionali al fine di individuare risposte adeguate alle esigenze di una società in continua evoluzione.

On. Gianpiero Bocci
Sottosegretario di Stato all'Interno

L'attività svolta dalla Conferenza Stato-città ed autonomie locali nel corso dell'anno 2014 ha visto detto organo impegnato su vari fronti, tutti finalizzati a raccordare l'amministrazione centrale dello Stato con gli enti locali.

Di seguito, voglio brevemente soffermarmi su due delle tematiche che hanno formato oggetto dello scambio di informazioni e del confronto posto in essere nel corso delle sedute che si sono via via succedute nel corso dello scorso anno solare: la riforma delle province e la questione dei fabbisogni standard.

Il disegno di legge sulla riforma delle province è stato approvato al termine di un iter nel quale il testo originario del disegno di legge del Governo ha subito profonde modifiche, introdotte da entrambi i rami del Parlamento. Il provvedimento, legge 7 aprile 2014, n. 56, detta un'ampia riforma in materia di enti locali, prevedendo l'istituzione e la disciplina delle Città metropolitane, la ridefinizione del sistema delle province ed una nuova disciplina in materia di unioni e fusioni di comuni, in sostanza ridisegna confini e competenze dell'amministrazione locale, senza modificare il Titolo V della Costituzione. Tra le tante questioni che derivano dall'attuazione di tale normativa, di sicuro, evidenzierò quelle legate alla gestione del personale delle province che dovrà trovare una ricollocazione in un diverso ambito territoriale (Regioni e Comuni). A tal proposito, alcune linee guida sul personale delle province sono contenute nella circolare n. 1 del 29 gennaio 2015 dei Ministri della pubblica amministrazione e degli affari regionali; circolare che si aggiunge a quanto illustrato nel decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri e riguardante i criteri per individuare beni e risorse finanziarie, umane, strumentali e organizzative connesse con l'esercizio delle funzioni provinciali.

In tale ottica di piena e completa collaborazione, l'11 ottobre si è insediato l'Osservatorio nazionale per l'attuazione della legge n. 56 del 2014, previsto dall'accordo tra Stato e Regioni sancito nella Conferenza Unificata dell'11 settembre 2014, il cui compito è quello di coordinare l'attività di riordino delle funzioni e monitorare l'attuazione della riforma, in raccordo con gli analoghi Osservatori regionali.

Per quanto concerne i fabbisogni standard, mi preme sottolineare come detti indicatori, coniugando efficienza ed efficacia, dovranno consentire la valutazione dell'azione pubblica. Essi costituiscono i nuovi parametri cui ancorare il finanziamento delle spese fondamentali di comuni, città metropolitane e province, al fine di assicurare un graduale e definitivo superamento del criterio della spesa storica.

Tale superamento costituisce uno dei punti cardine del nuovo assetto dei rapporti economico-finanziari tra lo Stato e le autonomie territoriali incentrato sull'abbandono del sistema di finanza derivata e sull'attribuzione di una maggiore autonomia di entrata e di spesa a enti locali e regioni, nel rispetto dei principi di solidarietà e di coesione sociale, superando

così il criterio della spesa storica in favore di nuovi parametri ai quali ancorare il finanziamento delle spese degli enti territoriali. In pratica, il fabbisogno standard "valorizzando l'efficienza e l'efficacia, costituisce l'indicatore rispetto al quale comparare e valutare l'azione pubblica".

On. Pier Paolo Baretta
Sottosegretario di Stato dell'Economia e delle Finanze

Nel ripercorrere gli ultimi anni di produzione normativa per le autonomie locali, non può sfuggire l'evoluzione che ne ha caratterizzato i contenuti: si sono susseguite disposizioni che ne hanno profondamente modificato la natura, rendendo evidente che il loro ruolo nell'impianto istituzionale è quello di erogatori di servizi di qualità ai cittadini, prima ancora che semplici enti periferici del settore pubblico.

In questa direzione, il sistema delle Conferenze è il principale strumento con cui si svolge la leale collaborazione tra Stato, Regioni e autonomie locali. Tale principio ha governato i rapporti tra i vari livelli di governo sia nelle tematiche che in relazione alle attività in cui le rispettive competenze concorrono o si intersecano, imponendo un contemperamento dei rispettivi interessi.

Le amministrazioni locali, già alle prese con difficoltà enormi nel riuscire a fronteggiare le attese dei cittadini con risorse sempre più scarse, frutto di tagli di entrate che per gli enti territoriali sono stati molto più gravosi che per le amministrazioni centrali, hanno dovuto anche far fronte agli effetti di norme, spesso incomprensibili o di difficilissima attuazione, che hanno inciso direttamente sui loro apparati o sui procedimenti tipici delle loro attività o persino sulla composizione e i compiti dei loro organi di governo.

In tal senso, quindi, è necessario consolidare la collaborazione interistituzionale tra i diversi livelli di governo per garantire una produzione normativa che consenta ai Comuni di svolgere un ruolo di primo piano nell'attuazione di quel concetto di trasparenza inteso come "miglioramento continuo" dei servizi resi alla cittadinanza e nella garanzia di un maggiore controllo democratico da parte dei cittadini.

In questo quadro di relazioni, la collaborazione interistituzionale trova la sua più ampia realizzazione nel confronto che avviene in sede di Conferenza Stato-città ed autonomie locali; tale confronto è garanzia di attuazione delle disposizioni di legge corrispondenti ai principi di trasparenza, attenzione alla pubblicità e alla circolazione dei dati, delle informazioni e delle decisioni che hanno un notevole impatto sulla vita delle comunità locali.

Anche per il sistema delle autonomie, infatti, il concetto di trasparenza è strettamente connesso al concetto di performance: le amministrazioni pubbliche devono dichiarare e rendere noti con ogni mezzo i propri obiettivi, costruiti in relazione alle effettive esigenze dei cittadini, i quali, a loro volta, devono essere messi in grado di valutare le modalità attraverso le quali quegli stessi obiettivi vengono raggiunti e le relative risorse impiegate. Tale obiettivo è perseguito anche grazie alla centralità della Conferenza come sede di raccordo e mediazione fra tutti gli attori istituzionali coinvolti nel processo di perfezionamento delle norme che attengono al mondo delle autonomie.

Si ricordava poc'anzi come le amministrazioni comunali e le loro scelte svolgano un ruolo centrale nella vita dei cittadini: è ai Sindaci che i cittadini guardano come ai naturali destinatari delle loro domande, anche al di là delle effettive responsabilità, dei poteri, delle risorse disponibili.

Ed è proprio dalle nuove Città Metropolitane, dai Comuni, dai territori, che oggi può venire la grande spinta al cambiamento dell'Italia; proprio perché crediamo che l'Italia abbia bisogno di una forte iniezione di innovazione e cambiamenti, vogliamo esserne protagonisti e chiediamo di esserlo. Attraverso il ruolo centrale di mediazione svolto dalla Conferenza Stato-città ed autonomie locali, l'ANCI chiede che venga riconosciuto appieno il ruolo propulsivo e dinamico che le Città Metropolitane e i Comuni hanno nella vita dell'Italia. In particolare, le Città Metropolitane, grazie al processo di riforma delineato dalla Legge n. 56 del 2014, sono identificate come punto di riferimento del nuovo assetto istituzionale e territoriale delle Repubblica.

Il grande patrimonio e la forza dell'ANCI risiedono nelle migliaia di Comuni - grandi, piccoli, piccolissimi - che costituiscono il vero tessuto connettivo del nostro Paese e che sono i primi recettori, in quanto enti di prossimità, delle esigenze di cambiamento e di riforme politico-istituzionali. Occorre quindi salvaguardare l'autonomia strutturale e organizzativa delle amministrazioni locali dai pericoli di una legislazione nazionale spesso tentata da tendenze ancora fortemente centralistiche.

La naturale partecipazione dell'Associazione alle attività della Conferenza, sia in sede tecnica che politica, ha consentito un dialogo istituzionale che ha portato alla definizione di regole e norme che incidono sulla governance degli enti locali; proprio per la sua natura, quindi, questo dialogo dovrà continuare ad avere le caratteristiche di un percorso condiviso, nella direzione di piena attuazione di quelle spinte riformatrici dell'assetto istituzionale dello Stato, in tutte le sue articolazioni, che stanno animando l'attuale dialogo politico.

Piero Fassino
Presidente ANCI

Il 2014 è stato un anno particolarmente complesso per il Paese: i repentini cambi di Governo che si sono susseguiti, l'avvio di importanti riforme costituzionali, istituzionali e amministrative tese a modificare l'intero sistema di gestione dell'amministrazione pubblica e la riorganizzazione dello Stato, l'esigenza di revisione e riduzione della spesa, hanno determinato il costante e necessario confronto dialettico tra tutte le istituzioni.

In questo contesto, la Conferenza Stato-città ed autonomie locali, assieme alla Conferenza Unificata, hanno rappresentato per i territori un punto fermo, un luogo chiave di dialogo attraverso cui far sentire la loro voce e discutere delle loro istanze.

La Conferenza Stato-città ed autonomie locali, infatti, rappresenta da anni (dalla sua istituzione con DPCM 2 luglio 1996) per gli Enti Locali una sede privilegiata di confronto con i principali Ministeri di riferimento, a partire dal Ministero dell'Interno, cui ne è affidata la presidenza.

Attraverso il raccordo costante, avvenuto particolarmente durante tutta la fase che ha portato alla definizione delle riforme istituzionali, si è potuto fare luce sulle principali criticità, sulle difficoltà di attuazione, che hanno investito i territori, cercando soluzioni comuni.

Il lavoro portato avanti con il Governo infatti, si è dimostrato particolarmente utile e proficuo tanto da consentire di fornire indicazioni e informazioni alle autonomie locali anche in assenza di normativa chiara e consolidata.

È il caso dell'operazione di spending review messa in campo nell'ultimo triennio dai diversi Governi che si sono succeduti, intervento ineludibile che ha portato all'efficientamento di tutta la macchina amministrativa centrale e locale, e che ha avuto bisogno del costante monitoraggio e accompagnamento assicurato dai lavori della Conferenza Stato-città e dalla Conferenza Unificata.

Ancora di più questa opera di collaborazione e concertazione interistituzionale si è concretizzata in tutta la fase di definizione, approvazione e, ora, nell'attuazione, della Legge di riordino delle Province e di istituzione delle Città metropolitane, la Legge 56/14, c.d. Legge Delrio.

Una riforma che ha l'obiettivo di semplificare il sistema dei governi dei territori, ripartendo in maniera appropriata, secondo i principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza, le funzioni amministrative degli enti locali.

Il 2014 è stato un anno in cui il confronto tra Governo centrale e Autonomie Locali è stato cruciale per l'avvio e la concreta attuazione di questo strategico e articolato progetto di riforma.

Se pensiamo che tra il settembre e l'ottobre del 2014 in 64 Province si sono svolte le elezioni di secondo livello, non sfuggirà la complessità dell'operazione: si è trattato infatti della prima esperienza di procedura elettorale di questo tipo in amministrazioni italiane. Inoltre, in 8 Città metropolitane sono stati eletti i Consigli metropolitani.

Tutto questo innovativo processo è stato portato a termine anche grazie alla costante interazione ed al lavoro sinergico con il Governo centrale, in sede di Conferenza Stato-città.

Mi piace inoltre ricordare l'importante impegno con cui la Conferenza, su impulso di UPI, ha coordinato l'azione del Ministero dell'Interno e del Ministero dell'Economia, Ministero Affari

Regionali e Anci per la realizzazione di una approfondita indagine sulla situazione finanziaria delle Province, con la finalità di rappresentare in modo veritiero l'andamento della finanza provinciale, valutare l'impatto delle manovre di finanza pubblica e valutare la sostenibilità del concorso delle Province alla riduzione della spesa pubblica.

Oggi infatti è proprio l'insieme delle autonomie locali ad essere coinvolto in primis nell'attuazione dei processi riformatori. In questo senso l'obiettivo della piena collaborazione tra i livelli di governo è fondamentale, perché non solo permette di valorizzare al massimo il principio di sussidiarietà, che è un principio cardine per la buona riuscita di ogni riforma, ma permette di recuperare il valore originario della concertazione interistituzionale, volto alla risoluzione dei problemi e degli eventuali futuri conflitti.

In conclusione il nostro auspicio è che queste strategiche sedi di concertazione istituzionale che garantiscono la presenza di tutti i livelli di governo, vengano sempre più valorizzate da futuri interventi normativi, recuperando e aggiornando gli originali principi ispiratori del decentramento amministrativo che ha caratterizzato una importante stagione di riforme, oggi ancor più necessarie.

Alessandro Pastacci
Presidente UPI

INTRODUZIONE

Uno dei problemi maggiori che vive la Pubblica Amministrazione è la difficoltà di dare piena ed immediata attuazione alle leggi, soprattutto quando si tratta di grandi riforme. Tale tendenza è ancora più evidente negli ultimi 15 anni della nostra storia, anni caratterizzati da grandi ambizioni riformiste. Non è questa la sede per analizzare un siffatto atteggiamento; risulta evidente dai fatti, tuttavia, come mentre l'ordinamento subiva continui mutamenti legislativi, anche di grande rilievo ed impatto, l'amministrazione pubblica, depositaria ed attrice di quel cambiamento, stentava a comprendere cosa e come fare per dare concretezza alle riforme varate e quindi a trasformare il cambiamento prefigurato dalle norme in realtà operante.

Stessa sorte ha subito il sistema delle Conferenze che meriterebbe una rivisitazione delle funzioni e dell'organizzazione per tenere conto sia delle riforme intervenute nel nostro sistema ordinamentale e di governance, sia dell'esperienza di tanti anni di funzionamento.

Con la riforma del Parlamento in corso, tuttavia, è da valutare se un siffatto riordino possa avvenire già fin d'ora, ovvero attendere la sua approvazione.

Ciò che, comunque, è possibile fare fin da subito, poiché demandato all'azione amministrativa, è cercare di dare una lettura più significativa e meno sterile delle attività che si realizzano annualmente, interpretandole e inserendole nel contesto più complessivo delle strategie e delle grandi questioni che sono oggi all'attenzione del governo.

Da questa riflessione nasce il Rapporto di fine anno della Conferenza Stato-città ed autonomie locali, che racchiude la sintesi delle attività espletate nell'anno 2014.

L'iniziativa si inserisce nell'azione più complessiva avviata da questo Ufficio e volta a rendere maggiormente comprensibili le attività di governo, troppo spesso connotate da eccessivo tecnicismo e pertanto elitarie nella forma di divulgazione, nella consapevolezza che una comunicazione semplice e più mirata possa arrivare ad un più vasto pubblico e rendere merito dei risultati e degli sforzi compiuti.

In tale direzione si collocano, a titolo di esempio, i comunicati predisposti già da quest'anno a conclusione di ogni Conferenza, pensati, realizzati e pubblicati attraverso il sito internet per dare conto, con linguaggio "*friendly*" dei provvedimenti che vengono varati.

Questo Rapporto può considerarsi come una sorta di "anno zero". Un'aperta pista, un primo tentativo di offrire un documento di sintesi, ma con una visione più attenta alle grandi questioni in atto, che possa diventare negli anni uno strumento di analisi atteso e significativo.

Proprio perché pensato come "anno zero", si è ritenuto opportuno inserire un primo capitolo di ricostruzione storica e organizzativa della Conferenza stessa. È il secondo capitolo, che per tale motivo deve ritenersi centrale per l'obiettivo del Rapporto, che invece descrive le attività realizzate, suddivise per grandi argomenti e per i diversi provvedimenti che usualmente la Conferenza pone in essere. Nell'ambito del capitolo compare anche una sintesi di natura economico-finanziaria, relativa alla "movimentazione" delle risorse che hanno transitato dalla Conferenza per passare dal bilancio dello Stato a quello degli enti locali.

Discorso a parte meritano i tre approfondimenti tematici che formano il terzo capitolo.

I focus riguardano tre grandi tematiche di primo piano nelle politiche attive del governo.

Il primo riguarda l'attuazione delle Città metropolitane e la riforma delle Province, considerata dall'angolo di visuale degli aspetti finanziari, di competenza della Conferenza Stato-città ed autonomie locali.

Con il secondo focus si è voluto dare rilievo a due importanti strumenti di attuazione del federalismo fiscale, prefigurato dal legislatore costituente all'art. 119 Cost: i fabbisogni standard e la capacità fiscale, che hanno formato oggetto di due provvedimenti della Conferenza.

Il terzo focus riguarda, infine, gli interventi della Conferenza sulle grandi questioni dell'anticorruzione e della trasparenza. Si è consapevoli, riguardo agli approfondimenti tematici, del tono teorico-giuridico che si è dato alle grandi questioni prese in considerazione, questioni che, invece, meriterebbero un approccio più sistematico e concreto, volto a valutare l'impatto effettivo sugli enti locali. A tale tipo di approccio si cercherà di dare corso nel Rapporto 2015, previa azione di monitoraggio che questo Ufficio si accinge a mettere in atto sulle tematiche che si deciderà di prendere in considerazione. Si è consapevoli, invero, della necessità di sintesi generali che diano conto, anno dopo anno, dell'attuazione delle riforme sul territorio, delle questioni, dei problemi che le periferie del Paese affrontano in sede di attuazione.

In ragione di quanto affermato, si cercherà, inoltre, di allargare l'orizzonte del Rapporto prendendo in considerazione anche le attività ed i provvedimenti deliberati in sede di Conferenza Unificata, seguite anche da questo Ufficio per previsione di legge.

L'esigenza di considerare anche quella sede è duplice. Da una parte l'ovvia considerazione che destinatari finali di entrambe le Conferenze sono gli enti locali e che, quindi, uno spaccato di sintesi che sia effettivamente significativo non può non ricomprendere anche la sede della Conferenza Unificata. In secondo luogo perché una ricostruzione sintetica di taglio statistico delle attività che, separatamente, oggi svolgono le due Conferenze evidenzierà ciò che è già evidente e noto agli esperti ed ai lavoratori del settore, vale a dire un certo accavallamento di questioni che rischia di rendere meno semplice una *governance* già complessa.

L'obiettivo è pervenire ad un quadro più rappresentativo possibile delle azioni, degli atti e dei provvedimenti di Governo e del loro impatto sugli enti locali, che aiuti, attraverso l'analisi, a comprendere i nodi, là dove sono e se vi sono, affinché l'azione di Governo possa diventare sempre più mirata e gli enti locali sempre più compartecipi e protagonisti.

Caterina Cittadino
Direttore dell'Ufficio di Segreteria della
Conferenza Stato-città ed autonomie locali

CAPITOLO 1

La Conferenza Stato-città ed autonomie locali. Nascita, percorso e competenze

La nostra Costituzione, fin dalla formulazione originaria, pone le autonomie locali alla base del sistema statale, riconoscendo in esse le cellule fondamentali dell'apparato amministrativo ed organizzativo della Repubblica. Purtroppo, per molti anni, all'affermazione di principio non si è accompagnata una effettività di riconoscimento di tale ruolo, che solo dagli anni '90 ha trovato accoglimento e progressiva realizzazione, nel quadro di un profondo processo riformatore dello Stato centralista.

1.1 DAL MOVIMENTO DEI SINDACI AD OGGI

Il decennio 90-2000 è stato infatti caratterizzato dall'affacciarsi e dal progressivo affermarsi di interesse e sensibilità nei confronti delle istanze provenienti dal mondo degli Enti locali, intese a rivendicare una maggiore autonomia ed un ruolo più incisivo nell'interlocuzione con lo Stato e con le Regioni. La L.142 del 1990, di riforma degli enti locali; la L.81 del 1993, sull'elezione diretta del Sindaco e del Presidente della Provincia; il d.Lgs. 77 del 1995, in materia di autonomia finanziaria degli enti locali; la L.127 del 1997 (c.d. Bassanini bis), che ha introdotto maggiore autonomia organizzativa e operativa per gli enti locali; il d.Lgs. 267 del 2000 (Testo Unico Enti Locali), sono tutte tappe di questo processo, culminato poi nella riforma del Titolo V della Costituzione (2001), in forza della quale le autonomie territoriali, quindi non solo le Regioni ma anche i Comuni, le Province e le Città metropolitane, sono da intendersi come enti autonomi posti in condizione di pari dignità tra loro e rispetto allo Stato.

Parallelamente e conseguentemente alla descritta evoluzione normativa, si è avvertita subito l'esigenza di una sede di concertazione e collaborazione interistituzionale, di un luogo ove lo Stato da una parte e le Autonomie locali dall'altra potessero trovare occasione di dialogo su tutti i temi di interesse per le stesse Autonomie. Si rendeva necessaria l'istituzione di uno strumento di confronto e conoscenza delle esigenze degli Enti locali, sia in relazione agli indirizzi di politica generale incidenti nella sfera delle autonomie locali, sia ai fini dell'approfondimento delle problematiche comuni in materia di gestione dei servizi pubblici essenziali e di sviluppo e promozione delle attività economiche, sociali e culturali di interesse degli enti

locali. Molla fondamentale per il consolidarsi dell'esigenza di una tale sede di concertazione è stato il c.d. "Movimento dei Sindaci", che in quegli anni sorgeva e andava affermandosi sulla scena politica, rivendicando una propria sede di rappresentanza in cui potesse emergere un ruolo degli enti locali più incisivo e più autonomo, in particolare nei confronti delle Regioni.

A somiglianza, quindi, di quanto avvenuto per il rapporto con le Regioni, con la istituzione e il progressivo svilupparsi del ruolo della Conferenza Stato Regioni, è stata così istituita, con il DPCM del 2 luglio 1996, la Conferenza Stato-città ed autonomie locali, con compiti di coordinamento, studio, informazione e confronto sulle problematiche connesse agli indirizzi di politica generale che possono incidere sulle funzioni, proprie o delegate, degli Enti locali.

Successivamente, con il d.Lgs. 281 del 1997 (*Allegato 1.1*), la Conferenza Stato-città è stata organizzata in modo più compiuto, con l'attribuzione di funzioni maggiormente qualificanti. La L. 11 del 2005, inoltre, ha ulteriormente arricchito le funzioni della Conferenza, attribuendo ad essa compiti in materia di partecipazione al processo normativo comunitario.

Con lo stesso d.Lgs. 281 - che ha anche meglio definito ed ampliato le attribuzioni della Conferenza Stato-Regioni - è stato anche disposto che le due Conferenze insieme costituissero la Conferenza Unificata, per la trattazione delle materie di interesse comune delle Regioni e delle autonomie locali.

Dopo un periodo di stasi, le questioni relative al ruolo delle Autonomie locali nel quadro complessivo del sistema Paese sono tornate recentemente alla ribalta in modo prepotente. Tappa fondamentale di questo processo è da considerarsi la L. 5 maggio 2009, n. 42, legge delega con cui sono stati definiti i principi e i criteri direttivi per l'attuazione del federalismo fiscale, avviando un percorso di ridefinizione dell'assetto dei rapporti economici e finanziari tra lo Stato, le Regioni e gli enti locali, volto a completare il processo di valorizzazione e responsabilizzazione del sistema delle autonomie territoriali.

Infine la L. 7 aprile 2014, n. 56 "Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni" (c.d. legge Delrio), ha ridisegnato confini e competenze dell'amministrazione locale. Al termine del processo di attuazione, l'assetto istituzionale degli enti locali italiani sarà completamente rinnovato, con Città metropolitane guidate dai sindaci dei territori, con le Province diventate "enti di area vasta", con incremento di unioni e fusioni dei Comuni, piani di ristrutturazione e dismissione degli enti e delle aziende non più funzionali.

È evidente come le previsioni normative interpellino, in prima persona, gli Enti locali chiamati ad adeguarsi ad esse attuando processi delicati e complessi in cui sicuramente rilevante potrà essere il ruolo della Conferenza.

Non può, infine, non rammentarsi, sullo sfondo, la riforma costituzionale attualmente in discussione - e il cui cammino si prospetta particolarmente celere - che, superando il sistema del bicameralismo perfetto, prevede che il Senato sia formato essenzialmente da rappresentanti delle istituzioni territoriali (Senato delle Autonomie).

1.2 COMPETENZE ATTUALI

Le funzioni attribuite alla Conferenza Stato-città ed autonomie locali dal d.Lgs. 281 del 28 agosto 1997 sono le seguenti:

- coordinamento dei rapporti tra lo Stato e le autonomie locali;
- studio, informazione e confronto nelle problematiche connesse agli indirizzi di politica generale che possono incidere sulle funzioni proprie o delegate di Province e Comuni;
- discussione ed esame dei problemi relativi all'ordinamento ed al funzionamento degli enti locali, compresi gli aspetti relativi alle politiche finanziarie e di bilancio, alle risorse umane e strumentali, nonché delle iniziative legislative e degli atti generali di governo a ciò attinenti;
- discussione ed esame dei problemi relativi alle attività di gestione ed erogazione dei servizi pubblici e di ogni altro problema che venga sottoposto al parere della Conferenza stessa dal Presidente del Consiglio o dal Presidente delegato, anche su richiesta delle autonomie locali;
- favorire l'informazione e le iniziative per il miglioramento dell'efficienza dei servizi pubblici locali;
- favorire la promozione di accordi o contratti di programma ai sensi dell'articolo 12 della L. 498/1992;
- favorire le attività relative alla organizzazione di manifestazioni che coinvolgano più Comuni o Province da celebrare in ambito nazionale.

La L. 5 giugno 2003, n. 131 (c.d. legge La Loggia), che reca "Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla Legge Costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3" prevede, inoltre, al comma 4 dell'articolo 8, che vengano immediatamente comunicati alla Conferenza i provvedimenti non procrastinabili adottati dal Governo nell'esercizio dei poteri sostitutivi, ai fini di un'eventuale richiesta di riesame.

La L. 11/2005, e successivamente la L. 234/2012, prevedono, infine, che, allo scopo di assicurare un'adeguata partecipazione degli Enti locali al processo di formazione e attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea, venga convocata, almeno due volte l'anno, una sessione speciale della Conferenza Stato-città ed autonomie locali, dedicata alla trattazione degli aspetti delle politiche dell'Unione europea di interesse degli enti locali. Tramite la Conferenza è assicurata inoltre un'adeguata consultazione dei Comuni, delle Province e delle Città metropolitane ai fini della formazione della posizione dell'Italia in relazione ad attività dell'Unione europea che presentino specifica rilevanza negli ambiti di competenza degli enti locali.

1.3 LE REGOLE DELLA RAPPRESENTATIVITÀ

La nuova formulazione dell'articolo 114 della Costituzione, che nell'affermare la pari dignità di tutti gli enti territoriali rafforza ulteriormente il sistema delle autonomie, ha riproposto

la questione della rappresentatività e dei delicati equilibri da perseguire nelle sedi di confronto e concertazione.

Ciò posto, ai sensi dell'articolo 8, comma 2 del d.Lgs. 281, la Conferenza Stato-città ed autonomie locali è presieduta dal Presidente del Consiglio dei Ministri o, per sua delega, dal Ministro dell'Interno o dal Ministro per gli Affari regionali.

Sebbene la Conferenza sia stata collocata, fin dalla sua prima istituzione, presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, ritenuta la sede più idonea alle funzioni di indirizzo e coordinamento, si rileva che la presidenza della stessa è stata tradizionalmente delegata, da parte di tutti i Presidenti del Consiglio, al Ministro dell'Interno, in forza delle competenze di tale dicastero in materia di Enti locali (*per l'elenco dei Presidenti, vedi Allegato 1.2*).

La delega è stata affidata al Ministro dell'Interno in via esclusiva fino al 2006, anno in cui per la prima volta è stata delegata al Ministro per gli Affari regionali la copresidenza per le materie di competenza, delega poi reiterata nei provvedimenti successivi.

Membri della Conferenza sono:

- il Ministro dell'Interno, che la presiede;
- il Ministro per gli Affari Regionali e le Autonomie, copresidente per le materie di competenza;
- il Ministro dell'Economia e delle Finanze;
- il Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti;
- il Ministro della Salute;
- il Presidente dell'ANCI;
- il Presidente dell'UPI;
- sei Presidenti di Provincia designati dall'UPI e quattordici Sindaci designati dall'ANCI, dei quali cinque fra quelli delle città che siano aree metropolitane.

Al 31 dicembre 2014 i componenti della Conferenza designati dall'UPI e dall'ANCI sono:

- i Presidenti della Province di Milano, Napoli, Pavia, Ravenna, Treviso, Vercelli;
- i Sindaci di Roma Capitale, Bari, Bologna, Cagliari, Catania, Chieti, Firenze, Lecce, Mandas (CA), Napoli, Novara, Parma, Valdengo (BI), Varese.

Alla Conferenza, inoltre, in ragione delle materie oggetto di discussione, sono invitati i Ministri interessati all'argomento al vaglio.

1.4 L'UFFICIO DI SEGRETERIA

Contestualmente all'istituzione della Conferenza, è stato previsto che essa fosse supportata da un Ufficio di Segreteria, sempre incardinato presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri.

L'Ufficio di Segreteria ha il compito di garantire il funzionamento della Conferenza stessa organizzandone l'attività, svolgendo sia funzioni istruttorie nei riguardi degli atti e provvedi-

menti che vengono portati all'attenzione della Conferenza, sia assicurando lo svolgimento delle sedute e provvedendo a tutti gli adempimenti precedenti e successivi (convocazione, verbalizzazione, pubblicazione ecc.).

Il Direttore dell'Ufficio svolge le funzioni di Segretario della Conferenza (*per l'elenco dei Direttori vedi Allegato 1.3*).

In particolare l'Ufficio di Segreteria:

- provvede agli adempimenti preliminari e conseguenti alle riunioni della Conferenza;
- informa sulle determinazioni assunte e sui conseguenti provvedimenti statali;
- svolge attività istruttoria per la Conferenza, assicurando raccordo e coordinamento tra gli uffici dello Stato e delle Autonomie locali;
- provvede alla trasmissione alle Associazioni degli Enti locali degli atti dell'Unione Europea, ed alla trasmissione al Governo delle eventuali osservazioni formulate al riguardo dalle predette Associazioni;
- svolge funzioni di raccordo con le Prefetture-Uffici territoriali del Governo;
- organizza e coordina l'attività di comitati, gruppi di lavoro, tavoli tecnici ed altri organismi istituiti nell'ambito della Conferenza;
- provvede all'esame ed al confronto in merito alle problematiche tecniche connesse ai provvedimenti di carattere generale che possono incidere sulle funzioni, proprie o delegate, degli Enti locali;
- congiuntamente alla segreteria della Conferenza Stato Regioni, provvede alle attività istruttorie di supporto al funzionamento della Conferenza Unificata.

Di particolare rilievo appare l'attività dell'Ufficio relativa alla organizzazione ed al coordinamento di comitati, tavoli permanenti ed altri organismi istituiti presso la Conferenza. Tali organismi, infatti, sono la sede tecnica in cui si svolge un'intensa ed importante attività istruttoria, che consente di giungere a sottoporre all'esame della Conferenza, in sede quindi politica, atti e provvedimenti su cui si è già concretizzata – a volte con fatica – una volontà comune, realizzandosi in tal modo un vero esercizio di amministrazione condivisa.

In tale ambito, pur con le cautele che ogni classificazione presuppone, possono essere distinti i comitati, istituiti per una finalità specifica e la cui attività si conclude con uno specifico atto o documento, dai tavoli permanenti, che affrontano questioni di respiro più ampio e che non sono necessariamente legati ad un risultato.

ALLEGATO 1.1

D.LGS. 28 AGOSTO 1997, N. 281 “Definizione ed ampliamento delle attribuzioni della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano ed unificazione, per le materie ed i compiti di interesse comune delle regioni, delle province e dei comuni, con la Conferenza Stato-città ed autonomie locali.”

(Pubblicato nella GU 30 agosto 1997, n. 202.)

Omissis...

Capo I - Disposizioni generali

1. *Ambito della disciplina.*

Capo II - Conferenza Stato-regioni

2. *Compiti.*

3. *Intese.*

4. *Accordi tra Governo, regioni e province autonome di Trento e Bolzano.*

5. *Rapporti tra regioni e Unione europea.*

6. *Scambio di dati e informazioni.*

7. *Organismi a composizione mista.*

Capo III - Conferenza unificata

8. *Conferenza Stato-città ed autonomie locali e Conferenza unificata.*

9. *Funzioni.*

10. *Segreteria.*

Capo I - Disposizioni generali

1. *Ambito della disciplina.*

1. *In attuazione dell'articolo 9 della legge 15 marzo 1997, n. 59, e ferme restando le competenze ad essa attribuite, il presente decreto disciplina le attribuzioni della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, di seguito denominata «Conferenza Stato-regioni», e la sua unificazione, per le materie ed i compiti di interesse comune, con la Conferenza Stato-città ed autonomie locali.*

2. *Ulteriori compiti e funzioni potranno essere attribuiti contestualmente alla definitiva individuazione, ai sensi dell'articolo 3, comma 1, lettera c), della legge 15 marzo 1997, n. 59, delle procedure e degli strumenti di raccordo fra i livelli di governo.*

Capo II - Conferenza Stato-regioni

2. Compiti.

1. Al fine di garantire la partecipazione delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano a tutti i processi decisionali di interesse regionale, interregionale ed infraregionale, la Conferenza Stato-regioni:

a) promuove e sancisce intese, ai sensi dell'articolo 3;

b) promuove e sancisce accordi di cui all'articolo 4;

c) nel rispetto delle competenze del Comitato interministeriale per la programmazione economica, promuove il coordinamento della programmazione statale e regionale ed il raccordo di quest'ultima con l'attività degli enti o soggetti, anche privati, che gestiscono funzioni o servizi di pubblico interesse aventi rilevanza nell'ambito territoriale delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano;

d) acquisisce le designazioni dei rappresentanti delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano, nei casi previsti dalla legge;

e) assicura lo scambio di dati ed informazioni tra il Governo, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano secondo le modalità di cui all'articolo 6;

f) fermo quanto previsto dagli statuti speciali e dalle relative norme di attuazione, determina, nei casi previsti dalla legge, i criteri di ripartizione delle risorse finanziarie che la legge assegna alle regioni e alle province autonome di Trento e di Bolzano, anche a fini di perequazione;

g) adotta i provvedimenti che sono ad essa attribuiti dalla legge;

h) formula inviti e proposte nei confronti di altri organi dello Stato, di enti pubblici o altri soggetti, anche privati, che gestiscono funzioni o servizi di pubblico interesse;

i) nomina, nei casi previsti dalla legge, i responsabili di enti ed organismi che svolgono attività o prestano servizi strumentali all'esercizio di funzioni concorrenti tra Governo, regioni e province autonome di Trento e di Bolzano;

l) approva gli schemi di convenzione tipo per l'utilizzo da parte dello Stato e delle regioni di uffici statali e regionali.

2. Ferma la necessità dell'assenso del Governo, l'assenso delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano per l'adozione degli atti di cui alle lettere f), g) ed i) del comma 1 è espresso, quando non è raggiunta l'unanimità, dalla maggioranza dei presidenti delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano, componenti la Conferenza Stato-regioni, o da assessori da essi delegati a rappresentarli nella singola seduta.

3. La Conferenza Stato-regioni è obbligatoriamente sentita in ordine agli schemi di disegni di legge e di decreto legislativo o di regolamento del Governo nelle materie di competenza delle regioni o delle province autonome di Trento e di Bolzano che si pronunzia entro venti giorni; decorso tale termine, i provvedimenti recanti attuazione di direttive comunitarie sono emanati anche in mancanza di detto parere. Resta fermo quanto previsto in ordine alle procedure di approvazione delle norme di attuazione degli statuti delle regioni a statuto speciale e delle province autonome di Trento e di Bolzano.

4. La Conferenza è sentita su ogni oggetto di interesse regionale che il Presidente del Consiglio dei Ministri ritiene opportuno sottoporre al suo esame, anche su richiesta della Conferenza dei presidenti delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano.

5. Quando il Presidente del Consiglio dei Ministri dichiara che ragioni di urgenza non con-

sentono la consultazione preventiva, la Conferenza Stato-regioni è consultata successivamente ed il Governo tiene conto dei suoi pareri:

a) in sede di esame parlamentare dei disegni di legge o delle leggi di conversione dei decreti-legge;

b) in sede di esame definitivo degli schemi di decreto legislativo sottoposti al parere delle commissioni parlamentari.

6. Quando il parere concerne provvedimenti già adottati in via definitiva, la Conferenza Stato-regioni può chiedere che il Governo lo valuti ai fini dell'eventuale revoca o riforma dei provvedimenti stessi.

7. La Conferenza Stato-regioni valuta gli obiettivi conseguiti ed i risultati raggiunti, con riferimento agli atti di pianificazione e di programmazione in ordine ai quali si è pronunciata.

8. Con le modalità di cui al comma 2 la Conferenza Stato-regioni delibera, altresì:

a) gli indirizzi per l'uniforme applicazione dei percorsi diagnostici e terapeutici in ambito locale e le misure da adottare in caso di mancato rispetto dei protocolli relativi, ivi comprese le sanzioni a carico del sanitario che si discosti dal percorso diagnostico senza giustificato motivo, ai sensi dell'articolo 1, comma 28, della legge 23 dicembre 1996, n. 662;

b) i protocolli di intesa dei progetti di sperimentazione gestionali individuati, ai sensi dell'articolo 9-bis del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, e successive modificazioni ed integrazioni;

c) gli atti di competenza degli organismi a composizione mista Stato-regioni soppressi ai sensi dell'articolo 7.

9. La Conferenza Stato-regioni esprime intesa sulla proposta, ai sensi dell'articolo 5, comma 3, del decreto legislativo 30 giugno 1993, n. 266, del Ministro della sanità di nomina del direttore dell'Agenzia per i servizi sanitari regionali.

3. Intese.

1. Le disposizioni del presente articolo si applicano a tutti i procedimenti in cui la legislazione vigente prevede un'intesa nella Conferenza Stato-regioni.

2. Le intese si perfezionano con l'espressione dell'assenso del Governo e dei presidenti delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano.

3. Quando un'intesa espressamente prevista dalla legge non è raggiunta entro trenta giorni dalla prima seduta della Conferenza Stato-regioni in cui l'oggetto è posto all'ordine del giorno, il Consiglio dei Ministri provvede con deliberazione motivata.

4. In caso di motivata urgenza il Consiglio dei Ministri può provvedere senza l'osservanza delle disposizioni del presente articolo. I provvedimenti adottati sono sottoposti all'esame della Conferenza Stato-regioni nei successivi quindici giorni. Il Consiglio dei Ministri è tenuto ad esaminare le osservazioni della Conferenza Stato-regioni ai fini di eventuali deliberazioni successive.

4. Accordi tra Governo, regioni e province autonome di Trento e Bolzano.

1. Governo, regioni e province autonome di Trento e di Bolzano, in attuazione del principio di leale collaborazione e nel perseguimento di obiettivi di funzionalità, economicità ed efficacia dell'azione amministrativa, possono concludere in sede di Conferenza Stato-regioni accordi, al fine di coordinare l'esercizio delle rispettive competenze e svolgere attività di interesse comune.

2. Gli accordi si perfezionano con l'espressione dell'assenso del Governo e dei Presidenti delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano.

5. Rapporti tra regioni e Unione europea.

1. La Conferenza Stato-regioni, anche su richiesta delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano, si riunisce in apposita sessione almeno due volte all'anno al fine di:

a) raccordare le linee della politica nazionale relativa all'elaborazione degli atti comunitari con le esigenze rappresentate dalle regioni e dalle province autonome di Trento e di Bolzano nelle materie di competenza di queste ultime;

b) esprimere parere sullo schema dei disegni di legge recanti la legge europea e la legge di delegazione europea. Decorso il termine di venti giorni dalla richiesta del parere, i disegni di legge sono presentati al Parlamento anche in mancanza di tale parere.

2. La Conferenza Stato-regioni designa i componenti regionali in seno alla rappresentanza permanente italiana presso l'Unione europea. Su richiesta dei Presidenti delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano e col consenso del Governo, la Conferenza Stato-regioni esprime parere sugli schemi di atti amministrativi dello Stato che, nelle materie di competenza delle regioni o delle province autonome di Trento e di Bolzano, danno attuazione alle direttive comunitarie ed alle sentenze della Corte di giustizia delle comunità europee.

3. La Conferenza Stato-regioni favorisce e promuove la cooperazione tra la Cabina di regia nazionale e le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, al fine della piena e tempestiva utilizzazione delle risorse comunitarie destinate all'Italia.

6. Scambio di dati e informazioni.

1. La Conferenza Stato-regioni favorisce l'interscambio di dati ed informazioni sull'attività posta in essere dalle amministrazioni centrali, regionali e delle province autonome di Trento e di Bolzano.

2. La Conferenza Stato-regioni approva protocolli di intesa tra Governo, regioni e province autonome di Trento e di Bolzano, anche ai fini della costituzione di banche dati sulle rispettive attività, accessibili sia dallo Stato che dalle regioni e dalle province autonome. Le norme tecniche ed i criteri di sicurezza per l'accesso ai dati ed alle informazioni sono stabiliti di intesa con l'Autorità per l'informatica nella pubblica amministrazione.

3. I protocolli di intesa di cui al comma 2 prevedono, altresì, le modalità con le quali le regioni e le province autonome si avvalgono della rete unitaria delle pubbliche amministrazioni e dei servizi di trasporto e di interoperabilità messi a disposizione dai gestori, alle condizioni contrattuali previste ai sensi dell'articolo 15, comma 1, della legge 15 marzo 1997, n. 59.

7. Organismi a composizione mista.

1. Ferma restando ogni altra competenza dell'amministrazione centrale dello Stato, gli organismi a composizione mista Stato-regioni di cui all'allegato A sono soppressi e le relative funzioni sono esercitate dalla Conferenza Stato-regioni.¹

¹ **Allegato A** - Comitato per le aree naturali protette e Gruppo di lavoro per la carta della natura: articolo 3 della legge 6 dicembre 1991, n. 394; - Comitato nazionale difesa del suolo: articolo 6 della legge 18 maggio 1989, n. 183; - Commissione permanente interministeriale per il conto nazionale dei trasporti: decreto del Ministro dei trasporti n. 70 T in data 15 maggio 1991.

2. La Conferenza Stato-regioni può istituire gruppi di lavoro o comitati, con la partecipazione di rappresentanti delle regioni, delle province autonome di Trento e di Bolzano e delle amministrazioni interessate, con funzioni istruttorie, di raccordo, collaborazione o concorso alla attività della Conferenza stessa.

Capo III - Conferenza unificata

8. Conferenza Stato-città ed autonomie locali e Conferenza unificata.

1. La Conferenza Stato-città ed autonomie locali è unificata per le materie ed i compiti di interesse comune delle regioni, delle province, dei comuni e delle comunità montane, con la Conferenza Stato-regioni.

2. La Conferenza Stato-città ed autonomie locali è presieduta dal Presidente del Consiglio dei Ministri o, per sua delega, dal Ministro dell'interno o dal Ministro per gli affari regionali nella materia di rispettiva competenza; ne fanno parte altresì il Ministro del tesoro e del bilancio e della programmazione economica, il Ministro delle finanze, il Ministro dei lavori pubblici, il Ministro della sanità, il presidente dell'Associazione nazionale dei comuni d'Italia - ANCI, il presidente dell'Unione province d'Italia - UPI ed il presidente dell'Unione nazionale comuni, comunità ed enti montani - UNCEM. Ne fanno parte inoltre quattordici sindaci designati dall'ANCI e sei presidenti di provincia designati dall'UPI. Dei quattordici sindaci designati dall'ANCI cinque rappresentano le città individuate dall'articolo 17 della legge 8 giugno 1990, n. 142. Alle riunioni possono essere invitati altri membri del Governo, nonché rappresentanti di amministrazioni statali, locali o di enti pubblici.

3. La Conferenza Stato-città ed autonomie locali è convocata almeno ogni tre mesi, e comunque in tutti i casi il presidente ne ravvisi la necessità o qualora ne faccia richiesta il presidente dell'ANCI, dell'UPI o dell'UNCEM.

4. La Conferenza unificata di cui al comma 1 è convocata dal Presidente del Consiglio dei Ministri. Le sedute sono presiedute dal Presidente del Consiglio dei Ministri o, su sua delega, dal Ministro per gli affari regionali o, se tale incarico non è conferito, dal Ministro dell'interno.

9. Funzioni.

1. La Conferenza unificata assume deliberazioni, promuove e sancisce intese ed accordi, esprime pareri, designa rappresentanti in relazione alle materie ed ai compiti di interesse comune alle regioni, alle province, ai comuni e alle comunità montane.

2. La Conferenza unificata è comunque competente in tutti i casi in cui regioni, province, comuni e comunità montane ovvero la Conferenza Stato-regioni e la Conferenza Stato-città ed autonomie locali debbano esprimersi su un medesimo oggetto. In particolare la Conferenza unificata:

a) esprime parere:

- 1) sul disegno di legge finanziaria e sui disegni di legge collegati;
- 2) sul documento di programmazione economica e finanziaria;
- 3) sugli schemi di decreto legislativo adottati in base all'articolo 1 della legge 15 marzo 1997, n. 59;

b) promuove e sancisce intese tra Governo, regioni, province, comuni e comunità montane. Nel caso di mancata intesa o di urgenza si applicano le disposizioni di cui all'articolo 3, commi 3 e 4;

c) promuove e sancisce accordi tra Governo, regioni, province, comuni e comunità montane, al fine di coordinare l'esercizio delle rispettive competenze e svolgere in collaborazione attività di interesse comune;

d) acquisisce le designazioni dei rappresentanti delle autonomie locali indicati, rispettivamente, dai presidenti delle regioni e province autonome di Trento e di Bolzano, dall'ANCI, dall'UPI e dall'UNCCEM nei casi previsti dalla legge;

e) assicura lo scambio di dati e informazioni tra Governo, regioni, province, comuni e comunità montane nei casi di sua competenza, anche attraverso l'approvazione di protocolli di intesa tra le amministrazioni centrali e locali secondo le modalità di cui all'articolo 6;

f) è consultata sulle linee generali delle politiche del personale pubblico e sui processi di riorganizzazione e mobilità del personale connessi al conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed agli enti locali;

g) esprime gli indirizzi per l'attività dell'Agenzia per i servizi sanitari regionali.

3. Il Presidente del Consiglio dei Ministri può sottoporre alla Conferenza unificata, anche su richiesta delle autonomie regionali e locali, ogni altro oggetto di preminente interesse comune delle regioni, delle province, dei comuni e delle comunità montane.

4. Ferma restando la necessità dell'assenso del Governo per l'adozione delle deliberazioni di competenza della Conferenza unificata, l'assenso delle regioni, delle province, dei comuni e delle comunità montane è assunto con il consenso distinto dei membri dei due gruppi delle autonomie che compongono, rispettivamente, la Conferenza Stato-regioni e la Conferenza Stato-città ed autonomie locali. L'assenso è espresso di regola all'unanimità dei membri dei due predetti gruppi. Ove questa non sia raggiunta l'assenso è espresso dalla maggioranza dei rappresentanti di ciascuno dei due gruppi.

5. La Conferenza Stato-città ed autonomie locali ha compiti di:

a) coordinamento nei rapporti tra lo Stato e le autonomie locali;

b) studio, informazione e confronto nelle problematiche connesse agli indirizzi di politica generale che possono incidere sulle funzioni proprie o delegate di province e comuni e comunità montane.

6. La Conferenza Stato-città ed autonomie locali, in particolare, è sede di discussione ed esame:

a) dei problemi relativi all'ordinamento ed al funzionamento degli enti locali, compresi gli aspetti relativi alle politiche finanziarie e di bilancio, alle risorse umane e strumentali, nonché delle iniziative legislative e degli atti generali di governo a ciò attinenti;

b) dei problemi relativi alle attività di gestione ed erogazione dei servizi pubblici;

c) di ogni altro problema connesso con gli scopi di cui al presente comma che venga sottoposto, anche su richiesta del Presidente dell'ANCI, dell'UPI e dell'UNCCEM, al parere della Conferenza dal Presidente del Consiglio dei Ministri o dal Presidente delegato.

7. La Conferenza Stato-città ed autonomie locali ha inoltre il compito di favorire:

a) l'informazione e le iniziative per il miglioramento dell'efficienza dei servizi pubblici locali;

b) la promozione di accordi o contratti di programma ai sensi dell'articolo 12 della legge 23 dicembre 1992, n. 498;

c) le attività relative alla organizzazione di manifestazioni che coinvolgono più comuni o province da celebrare in ambito nazionale.

10. Segreteria.

1. L'attività istruttoria e di supporto al funzionamento della Conferenza unificata sono svolte congiuntamente dalla segreteria della Conferenza Stato-regioni e dalla segreteria della Conferenza Stato-città ed autonomie locali.

2. La segreteria della Conferenza Stato-regioni opera alle dirette dipendenze e secondo gli indirizzi del presidente della Conferenza stessa. Ad essa è assegnato personale dello Stato e, fino alla metà dei posti in organico, da personale delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano, il cui trattamento economico rimane a carico delle amministrazioni di appartenenza.

3. Con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro per gli affari regionali, sono disciplinati l'organizzazione ed il funzionamento della segreteria della Conferenza Stato-regioni ed individuati gli uffici di livello dirigenziale.

4. Per lo svolgimento dei propri compiti, la Conferenza Stato-città ed autonomie locali si avvale di una segreteria collocata presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri.

5. La composizione della segreteria della Conferenza Stato-città ed autonomie locali è stabilita con successivo provvedimento di organizzazione. Con il medesimo provvedimento potrà essere previsto che fino alla metà dei posti in organico possa essere coperto da personale delle province, dei comuni e delle comunità montane, il cui trattamento economico rimane a carico delle amministrazioni di appartenenza. I restanti posti in organico sono coperti con personale della Presidenza del Consiglio dei Ministri. Può essere altresì assegnato alla segreteria anche personale del Ministero dell'interno.

ALLEGATO 1.2

I Presidenti della Conferenza Stato-città ed autonomie locali

Governo Prodi 17 maggio 1996 – 21 ottobre 1998	Ministro dell'interno Giorgio Napolitano
Governo D'Alema I 21 ottobre 1998 – 22 dicembre 1999	Ministro dell'interno Rosa Russo Jervolino
Governo D'Alema II 22 dicembre 1999 – 25 aprile 2000	Ministro dell'interno Enzo Bianco
Governo Amato II 25 aprile 2000 – 11 giugno 2001	Ministro dell'interno Enzo Bianco
Governo Berlusconi II 11 giugno 2001 – 3 luglio 2002 3 luglio 2002 – aprile 2005	Ministro dell'interno Claudio Scajola Ministro dell'interno Giuseppe Pisanu
Governo Berlusconi III 23 aprile 2005 – 17 maggio 2006	Ministro dell'interno Giuseppe Pisanu
Governo Prodi 17 maggio 2006 – 6 maggio 2008	Ministro dell'interno Giuliano Amato
Governo Berlusconi IV 8 maggio 2008 – 16 novembre 2011	Ministro dell'interno Roberto Maroni
Governo Monti 16 novembre 2011 – 27 aprile 2013	Ministro dell'interno Annamaria Cancellieri
Governo Letta 28 aprile 2013 – 21 febbraio 2014	Ministro dell'interno Angelino Alfano
Governo Renzi dal 22 febbraio 2014	Ministro dell'interno Angelino Alfano

ALLEGATO 1.3*I Direttori dell'Ufficio di Segreteria della Conferenza Stato-città ed autonomie locali*

Nel corso degli anni si sono succeduti alla Direzione dell'Ufficio di Segreteria:

Francesco PIZZETTI

Ermanno GRANELLI

Pier Luigi MAGLIOZZI

Livia BARBARA

Giorgio RIONDINO

Vincenzo ROSELLI

Riccardo CARPINO

Marcella CASTRONOVO

Calogero MAUCERI

Caterina CITTADINO

CAPITOLO 2

L'attività svolta dalla Conferenza Stato-città ed autonomie locali

L'attività della Conferenza si esplica attraverso la discussione e l'esame di questioni specifiche, che vengono poste all'ordine del giorno su richiesta delle Associazioni delle Autonomie o su iniziativa del Governo.

Le questioni affrontate riguardano i problemi relativi all'ordinamento ed al funzionamento degli enti locali - compresi gli aspetti relativi alle politiche finanziarie e di bilancio, alle risorse umane e strumentali, nonché delle iniziative legislative e degli atti generali di governo a ciò attinenti. Vengono affrontati altresì i problemi relativi alle attività di gestione ed erogazione dei servizi pubblici ed ogni altro problema che venga sottoposto al parere della Conferenza dal Presidente del Consiglio dei Ministri o dal Presidente delegato.

L'attività della Conferenza Stato-città ed autonomie locali si svolge mediante una serie di atti, in quanto l'espressione della volontà delle parti di volta in volta si esprime in strumenti concertativi tipizzati.

In primo luogo i pareri, espressione della funzione consultiva della Conferenza, ogni qual volta sia necessario acquisire il punto di vista delle autonomie locali. Il parere è obbligatorio quanto alla richiesta, ma non vincolante quanto al merito.

Portata ed incisività maggiore assumono invece gli accordi e soprattutto le intese che, in attuazione del principio di leale collaborazione, si sostanziano in una determinazione unitaria e paritaria del contenuto di un atto. Sono diretti al perseguimento di obiettivi di funzionalità, economicità ed efficacia dell'azione amministrativa, in applicazione del principio di leale collaborazione, consentendo un coordinamento delle rispettive competenze e l'esercizio di attività di interesse comune.

L'attività della Conferenza si esplica infine anche attraverso esami, prese d'atto, acquisizione di comunicazioni e di designazioni.

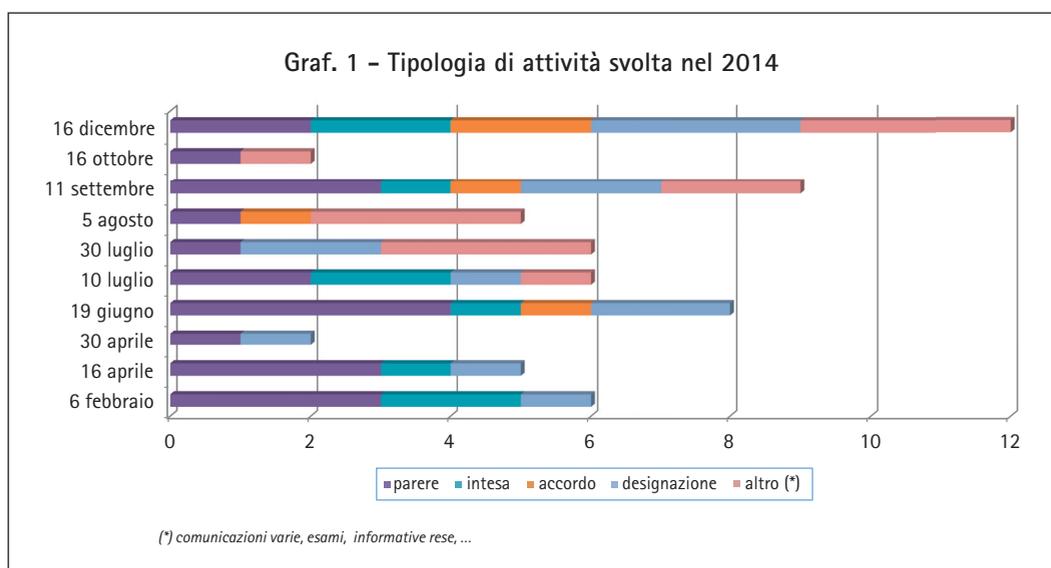
2.1 L'ATTIVITÀ SVOLTA NEL 2014

Nel 2014 la Conferenza si è riunita dieci volte e sono state esaminate e discusse 61 questioni poste all'ordine del giorno (*Alliegato 2.1*). In particolare sono stati espressi 21 pareri e

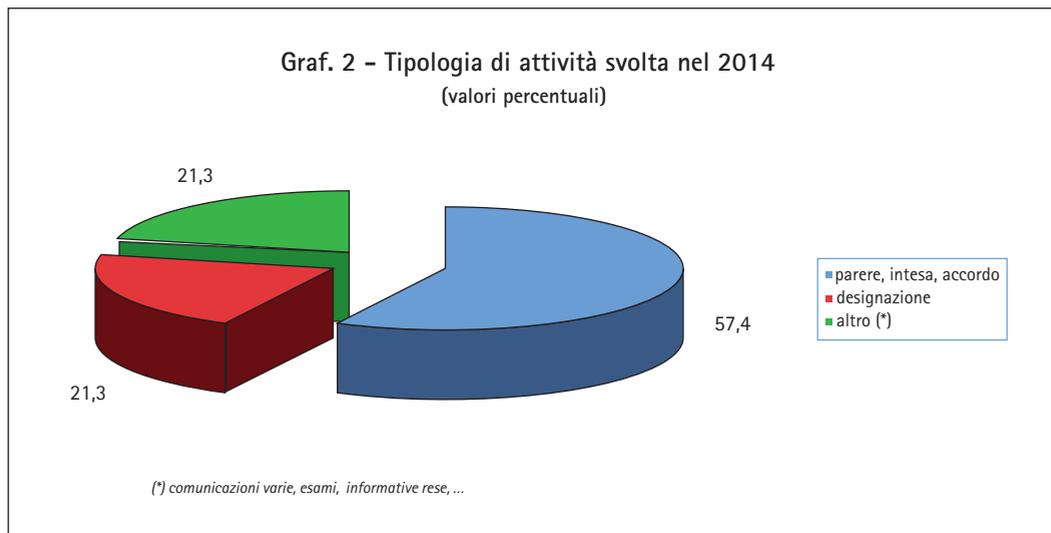
sancite 9 intese e 5 accordi. Inoltre la Conferenza ha acquisito 13 designazioni mentre i restanti punti all'ordine del giorno hanno riguardato dieci comunicazioni varie (informative rese, linee guida, ...) e tre richieste di esame (*tabella 1 e grafico 1*). Nelle tabelle successive sono raccolte nella voce "altro" gli esami, le informative rese, le comunicazioni. Si evidenzia come alcune questioni poste all'ordine del giorno non sono state esaminate ma sono state oggetto di rinvio.

Sedute della Conferenza	questioni all'ordine del giorno	tipologia attività				
		parere	intesa	accordo	designazione	altro (*)
6 febbraio	6	3	2		1	
16 aprile	5	3	1		1	
30 aprile	2	1			1	
19 giugno	8	4	1	1	2	
10 luglio	6	2	2		1	1
30 luglio	6	1			2	3
5 agosto	5	1		1		3
11 settembre	9	3	1	1	2	2
16 ottobre	2	1				1
16 dicembre	12	2	2	2	3	3
TOTALE	61	21	9	5	13	13

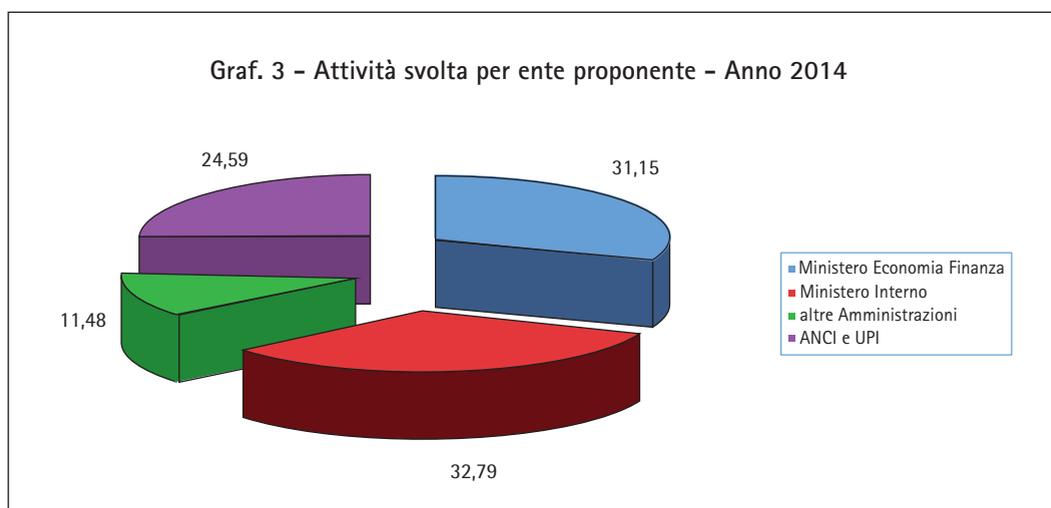
(*) comunicazioni varie, esami, informative rese, ...



Il grafico successivo (*grafico 2*) mostra come il 57,4% dell'attività è rappresentata da pareri, intese ed accordi.



Se si esamina l'attività della Conferenza per ente proponente si evidenzia come la maggior parte delle questioni siano state proposte dalle Amministrazioni statali: il Ministero dell'Interno ne ha proposte venti, diciannove il Ministero della Economia e delle Finanze e sette sono state proposte su istanza di altre Amministrazioni, tra cui la Presidenza del Consiglio dei Ministri. Nel 2014 sono state poste all'ordine del giorno della Conferenza su richiesta di UPI ed ANCI quindici questioni, ovvero il 24,59% (grafico 3).



Considerando i provvedimenti per amministrazione proponente e tipologia di atto si evidenzia come le intese siano proposte soprattutto su iniziativa del Ministero della Economia e delle Finanze (tabella 2).

TABELLA 2 – Attività della Conferenza Stato-città ed autonomie locali per ente proponente – Anno 2014					
Tipologia attività	ente proponente				
	Ministero Economia e Finanze	Ministero Interno	altre Amministrazioni	ANCI e UPI	TOTALE
parere	8	6	4	3	21
Intesa	7	1		1	9
accordo	2	2		1	5
designazione	1	7	2	3	13
altro (*)	1	4	1	7	13
totale	19	20	7	15	61
<i>percentuali</i>	<i>31,1</i>	<i>32,8</i>	<i>11,5</i>	<i>24,6</i>	<i>100,0</i>
(*) comunicazioni varie, esami, informative rese, ...					

Seguendo l'articolazione suggerita dal d.Lgs. 281 del 28 agosto 1997 (articolo 9, comma 6), tutti i provvedimenti posti all'ordine del giorno della Conferenza nel 2014 sono stati classificati distinguendo tra quelli che possono riferirsi prevalentemente a problemi relativi all'ordinamento e funzionamento degli enti locali, a problemi relativi alle attività di gestione ed erogazione dei servizi pubblici ed infine ad altri problemi diversi.

Come evidenziato nella tabella successiva (*tabella 3*), la maggior parte dei provvedimenti riguardano l'ordinamento ed il funzionamento degli enti locali. Per una distinzione più analitica questa prima classe di provvedimenti oggetto di discussione ed esame è stata ulteriormente articolata in tre sottovoci: politiche finanziarie e di bilancio, organizzazione e funzionamento, risorse umane e strumentali.

Seguendo tale classificazione, utilizzando un criterio di materia prevalente, dei 43 provvedimenti relativi a problemi di ordinamento e funzionamento degli enti locali, trenta riguardano le politiche finanziarie e di bilancio, nove l'organizzazione ed il funzionamento, quattro le risorse umane e strumentali.

Sono stati evidenziati inoltre tre provvedimenti relativi specificatamente alla attività di gestione ed erogazione dei servizi pubblici, mentre quindici provvedimenti sono relativi ad altri problemi diversi (di cui tredici designazioni).

Focalizzando l'attenzione su pareri, esami, intese ed accordi, è possibile evidenziare come la maggior parte della attività della Conferenza si è incentrata sulla espressione di pareri e raggiungimento di intese ed accordi relativi alla finanza locale (patto di stabilità, IMU, Fondo di solidarietà comunale,...).

Le designazioni hanno riguardato in sei occasioni la nomina in rappresentanza dell'ente locale dei componenti delle Commissioni territoriali per il riconoscimento della protezione internazionale.

TABELLA 3 – Attività della Conferenza Stato-città ed autonomie locali per materia prevalente e tipologia – Anno 2014							
materia prevalente (d.Lgs. 281/97 art. 9 comma 6)		tipologia attività					TOTALE
		parere	intesa	accordo	designazione	altro (*)	
<i>"problemi relativi all'ordinamento ed al funzionamento degli enti locali, compresi gli aspetti relativi alle politiche finanziarie e di bilancio, alle risorse umane e strumentali, nonché delle iniziative legislative e degli atti generali di governo a ciò attinenti "(a)</i>	politiche finanziarie e di bilancio	18	8	3		1	30
	organizzazione e funzionamento		1	1		7	9
	risorse umane e strumentali	2				2	4
<i>"problemi relativi alle attività di gestione ed erogazione dei servizi pubblici" (b)</i>		1		1		1	3
<i>"ogni altro problema connesso con gli scopi di cui al presente comma che venga sottoposto, anche su richiesta del Presidente dell'ANCI, dell'UPI e dell'UNICEM, al parere della Conferenza o dal Presidente delegato dal Presidente del Consiglio dei Ministri" (c)</i>					13	2	15
TOTALE		21	9	5	13	13	61
<i>(*) comunicazioni varie, esami, informative rese, ...</i>							

Analizzando infine la evoluzione delle tipologie di questioni poste alla Conferenza dal 1997 si evidenzia come negli ultimi anni la funzione meramente consultiva è stata integrata da una funzione di raccordo e di coamministrazione (*tabella 4*).

Mentre nei primi anni prevalevano gli esami, negli ultimi anni la attività si è svolta principalmente attraverso l'espressione di pareri ed intese.

Le Intese negli ultimi anni sono aumentate sensibilmente e nel corso del 2014 ne sono state sancite nove, come evidenziato in precedenza.

TABELLA 4 – Attività della Conferenza Stato-città ed autonomie locali per temi posti all'ordine del giorno, dal 1997 al 2013

Anno	n. sedute all'ordine del giorno	questioni	esame	pareri	intese	designazioni	altro
1997	11	57	44	2		1	10
1998	15	65	36	2		12	15
1999	13	52	26	6		6	14
2000	11	49	25	13		4	7
2001	7	34	14	7		3	10
2002	6	41	21	4		7	9
2003	3	42	14	15		6	7
2004	2	13	5	2		5	1
2005	2	15	5	1	1	4	4
2006	2	27	9	5	1	8	4
2007	5	29	4	14		7	4
2008	6	31	0	13		7	11
2009	6	39	4	6	3	6	20
2010	4	31	4	5	2	8	12
2011	7	44	6	10	4	10	14
2012	9	59	9	11	5	48	26
2013	9	50	4	20	4	5	19
Totale	118	678	230	136	20	147	187

2.2. MOVIMENTAZIONE RISORSE

Nell'anno 2014 sono stati deliberati una serie di provvedimenti (n.13) con i quali sono state "movimentate" somme dal Bilancio dello Stato a quelli degli Enti locali.

Tale attività rappresenta il "core" delle competenze della Conferenza Stato-città ed autonomie locali e mette in evidenza il ruolo fondamentale di snodo e raccordo di natura economica che essa svolge.

Nel 2014 è stato confermato l'orientamento legislativo di coinvolgere gli Enti locali, nella sede propria ed istituzionale della Conferenza Stato-città ed autonomie locali, nei procedimenti di ripartizione tra gli stessi di risorse finanziarie, anche nelle forme, di massima condivisione, dell'Accordo o dell'Intesa, ovvero prevedendo una preventiva istruttoria da parte dell'ANCI o dell'UPI.

Gli atti sono stati raggruppati in quattro macro voci:

- a) Ripartizione di risorse finanziarie attribuite, a diverso titolo, ai Comuni;
- b) Spazi finanziari di spesa concessi in deroga al Patto di stabilità;

- c) Riduzione ai Comuni di somme conseguenti alla cd "Spending review";
- d) Definizione di criteri per consentire l'accesso a forme di credito.

Le tabelle che seguono danno conto di tale accorpamento.

2.2.1 Ripartizione di risorse finanziarie attribuite, a diverso titolo, ai Comuni

Nella tabella n. 5 sono stati evidenziati gli atti della Conferenza Stato-città ed autonomie locali che hanno riguardato la ripartizione di risorse finanziarie tra i Comuni nel 2014.

In particolare, la Conferenza nella seduta del 16 aprile 2014 ha espresso parere favorevole sul decreto del 20 giugno 2014 del Ministero dell'Interno, di concerto con il Ministero della Economia e delle Finanze, concernente la ripartizione tra i Comuni del contributo di 75.706.718,47 euro, a decorrere dal 2014, a titolo di rimborso per il minor gettito dell'IMU, di cui all'articolo 3, comma 1 del D.L. 31 agosto 2013, n. 102 convertito nella legge 28 ottobre 2013, n. 124 (tra le ipotesi più rilevanti di esenzione dall'IMU vi è quella dei fabbricati costruiti e destinati alla vendita dalle imprese costruttrici, cd "immobili merce") (atto 303).

In data 19 giugno 2014, la Conferenza ha sancito l'Accordo in merito ai criteri di formazione e ripartizione del Fondo di solidarietà comunale per l'anno 2014 (atto 311). Nella seduta del 16 ottobre 2014, tuttavia, la Conferenza ha preso atto del mancato assenso, espresso dall'ANCI nella stessa sede, a riesaminare i criteri di formazione e ripartizione - come richiesto dal Ministero della Economia e delle Finanze, a seguito della verifica del gettito IMU del 2013 che ha rivisto al ribasso, per l'importo di 170,7 milioni, la stima dell'IMU dei fabbricati di categoria "D".

Il DPCM 1° dicembre 2014, nel definire e ripartire il Fondo di solidarietà comunale per l'anno 2014, ha assegnato complessivamente ai Comuni 6.339 milioni di euro (sul quale occorre tener conto che incidono ulteriori tagli ai Comuni, come sarà esposto relativamente alla tabella n. 7).

Nella seduta del 30 luglio 2014, la Conferenza ha espresso parere favorevole (atto 322) in merito alla metodologia adottata con il decreto del Ministro della Economia e delle Finanze, di concerto con il Ministro dell'Interno, del 6 novembre 2014, per stabilire la ripartizione della quota di spettanza di ciascun Comune del contributo di 625 milioni di euro previsto dal D.L. 6 marzo 2014, n. 16, convertito nella L. 2 maggio 2014, n. 68, tenendo conto dei gettiti standard ed effettivi dell'IMU e della TASI.

Nella seduta del 11 settembre 2014, la Conferenza ha espresso parere favorevole in merito al decreto del Ministro della Economia e delle Finanze, di concerto con il Ministro dell'Interno, del 6 novembre 2014, concernente la determinazione, a conguaglio, del contributo compensativo ai Comuni di 348.527.350,73 euro per minori introiti IMU (atto 327).

Nella medesima seduta dell'11 settembre 2014 (atto 328) la Conferenza ha espresso parere favorevole in merito al decreto del Ministero dell'Interno, di concerto con il Ministero della Economia e delle Finanze, del 24 ottobre 2014, concernente l'attribuzione ai Comuni del

contributo, pari a 110,7 milioni di euro, a decorrere dall'anno 2014. Tale contributo è ripartito tra i Comuni interessati a titolo di rimborso del minor gettito IMU, a seguito di esenzione dei fabbricati rurali ad uso strumentale e di riduzione da 110 a 75 del coefficiente per la determinazione della base imponibile IMU dei terreni agricoli posseduti da coltivatori diretti ed imprenditori agricoli professionali iscritti nella previdenza agricola.

Nella seduta del 16 dicembre 2014, infine, la Conferenza ha deliberato l'attuazione per l'anno 2014 del punto 5 dell'Accordo della Conferenza Stato-città ed autonomie locali del 20 marzo 2008, che dispone di tener conto delle disposizioni sulla raccolta differenziata nella ripartizione tra i Comuni del contributo annuo 38,734 milioni di euro del Ministero dell'Istruzione, Università e Ricerca per il servizio di raccolta, recupero e smaltimento dei rifiuti solidi urbani nelle istituzioni scolastiche statali (atto 340).

Il totale delle somme movimentate riguardante la ripartizione degli interventi finanziari riguardanti i Comuni, sottoposti alla Conferenza, è pari a 7.537,6 milioni di euro.

TABELLA 5 – RIPARTIZIONE di RISORSE FINANZIARIE ATTRIBUITE A DIVERSO TITOLO AI COMUNI		
Atto n.	Oggetto	Importo (milioni di euro)
303	Schema di decreto del Ministero dell'interno, di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze, concernente la ripartizione tra i Comuni del contributo di 75.706.718,47 euro, a decorrere dal 2014, a titolo di rimborso per il minor gettito dell'IMU, di cui all'articolo 3, comma 1 del decreto legge 31 agosto 2013, n. 102 convertito dalla legge 28 ottobre 2013, n. 124.	75,7
311	Fondo di solidarietà comunale per l'anno 2014.	6.339
322	Metodologia adottata, tenendo conto dei gettiti standard ed effettivi dell'IMU e della TASI, per la ripartizione con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro dell'interno, tra i Comuni del contributo di 625 milioni di euro.	625
327	Schema di decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro dell'interno, concernente la determinazione a conguaglio del contributo compensativo ai Comuni di 348.527.350,73 euro per minori introiti IMU.	348,5
328	Schema di decreto del Ministero dell'interno, di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze concernente l'attribuzione ai Comuni del contributo a titolo di rimborso del minor gettito IMU, a seguito di esenzione dei fabbricati rurali ad uso strumentale e di riduzione da 110 a 75 del coefficiente per la determinazione della base imponibile IMU dei terreni agricoli posseduti da coltivatori diretti ed imprenditori agricoli professionali iscritti nella previdenza agricola.	110,7
340	Delibera di attuazione, per l'anno 2014, del punto 5 dell'Accordo della Conferenza Stato-città ed autonomie locali del 20 marzo 2008, relativo al rispetto delle disposizioni sulla raccolta differenziata ai fini della ripartizione tra i Comuni del contributo annuo del Ministero dell'istruzione, università e ricerca per il servizio di raccolta, recupero e smaltimento dei rifiuti solidi urbani nelle istituzioni scolastiche statali.	38,7
Totale TABELLA 5		7.537,6

2.2.2 Spazi finanziari di spesa concessi in deroga al patto di stabilità

Nella tabella n. 6 sono stati raggruppati gli atti che concedono spazi finanziari ai Comuni e alle Province in attuazione di deroghe al Patto di stabilità, conseguenti a situazioni ritenute di particolare complessità e delicatezza.

In particolare, nella seduta del 6 febbraio 2014 la Conferenza ha sancito l'intesa sul decreto del Ministero della Economia e delle Finanze del 18 febbraio 2014 che ripartisce 10 milioni di euro di spazi finanziari ai Comuni della Provincia di Olbia colpiti dagli eventi alluvionali nel 2013 (atto 298).

Le risorse più rilevanti, pari a 233,9 milioni di euro, riguardano il parere favorevole espresso dalla Conferenza nella seduta del 16 dicembre 2014 sull'autorizzazione allo sfioramento degli importi del patto di stabilità interno per gli anni 2014 e 2015 per interventi di edilizia scolastica (atto 335).

L'importo di 13,8 milioni di euro - derivante dall'applicazione delle sanzioni ai Comuni che non hanno rispettato il patto di stabilità interno del 2013 - ha riguardato la riduzione dell'obiettivo del patto di stabilità interno per l'anno 2014 dei Comuni rispettosi del patto per l'anno 2013. Con decreto del Ministro della Economia e delle Finanze del 15 gennaio 2015, sul quale la Conferenza ha sancito l'intesa nella seduta del 16 dicembre 2014, l'importo è stato distribuito per 10,260 milioni di euro ai Comuni associati, che nel 2014 hanno peggiorato il proprio obiettivo per alleggerire gli effetti sull'obiettivo del Comune capofila, e per 3,573 milioni di euro ai Comuni siciliani interessati dai flussi migratori (atto 336).

La medesima tabella considera anche gli analoghi spazi finanziari per un importo di 8,6 milioni di euro distribuito tra le Province con decreto del Ministro della Economia e delle Finanze del 25 novembre 2014, sul quale la Conferenza ha sancito l'intesa nella seduta del 11 settembre 2014. La distribuzione ha riguardato le Province, rispettose del patto di stabilità per il 2013 che, nel 2014, hanno partecipato per il terzo anno alla sperimentazione dei nuovi sistemi contabili (atto 329).

Il totale delle somme movimentate riguardante gli atti di cui sopra è pari a 266,3 milioni di euro.

TABELLA 6 – SPAZI FINANZIARI DI SPESA CONCESSI IN DEROGA AL PATTO DI STABILITÀ		
COMUNI		
Atto n.	Oggetto	Importo (milioni di euro)
298	Schema di decreto del Ministro dell'economia e delle finanze concernente le modalità di riparto degli spazi finanziari ai Comuni della Provincia di Olbia colpiti dagli eventi alluvionali dell'8 novembre 2013	10
335	Schema di DPCM ex articolo 31, comma 14-ter della legge 12 novembre 2011 n. 183, recante l'elenco riepilogativo dei Comuni beneficiari dell'autorizzazione allo sfioramento degli importi del patto di stabilità interno per gli anni 2014 e 2015 per interventi di edilizia scolastica.	233,9
336	Schema di decreto del Ministro dell'economia e delle finanze concernente la riduzione degli obiettivi del patto di stabilità interno per l'anno 2014 dei Comuni ai sensi dell'articolo 1, comma 122 della legge 13 dicembre 2010, n. 220.	13,8
Totale COMUNI		257,7
PROVINCE		
Atto n.	Oggetto	Importo (milioni di euro)
329	Schema di decreto del Ministro dell'economia e delle finanze concernente la riduzione degli obiettivi del patto di stabilità interno per l'anno 2014 delle Province ai sensi dell'articolo 1, comma 122 della legge 13 dicembre 2010, n. 220.	8,6
Totale PROVINCE		8,6
Totale TABELLA 6		266,3

2.2.3 Riduzione ai Comuni di somme conseguenti alla cd "Spending review"

La tabella n. 7 deve intendersi a valore negativo. Invero essa riguarda l'atto espressamente deliberato dalla Conferenza del 5 agosto 2014 con il quale è stato determinato il concorso dei Comuni alla riduzione della spesa pubblica, pari a 375 milioni di euro per il 2014 (atto 324, recepito nel decreto del Ministro dell'Interno del 4 settembre 2014).

Le assegnazioni ai Comuni sul Fondo di solidarietà comunale del 2014 sono ridotte del suddetto importo di 375 milioni di euro relativo al concorso dei Comuni alla riduzione della spesa pubblica.

Sulle assegnazioni sul Fondo incide, tra l'altro, la riduzione di risorse ai Comuni di complessivi 2.500 milioni di euro, con un incremento di 250 milioni di euro rispetto all'anno precedente, disposta per l'anno 2014, dall'articolo 16, comma 6 del decreto legge n. 95 del 2012 e ripartita con decreto del Ministero dell'Interno del 3 marzo 2014.

Essendo legato alla cd "Spending review", l'importo viene riportato nella tabella con il segno negativo (- 375 milioni di euro).

TABELLA 7 – RIDUZIONE AI COMUNI DI SOMME CONSEGUENTI ALLA CD "SPENDING REVIEW"		
Atto n.	Oggetto	Importo (milioni di euro)
324	Attuazione dell'articolo 47, comma 9 del decreto legge 24 aprile 2014, n. 66 convertito dalla legge 23 giugno 2014, n. 89, relativo alla determinazione del concorso dei Comuni alla riduzione della spesa pubblica.	-375
Totale TABELLA 7		-375

2.2.4 Definizione di criteri per consentire l'accesso a forme di credito

Nella tabella n. 8 sono stati considerati i provvedimenti su cui si è espressa la Conferenza Stato-città ed autonomie locali nel 2014, relativi ai criteri ed alle modalità di accesso al Fondo per assicurare la liquidità per pagamenti dei debiti certi, liquidi ed esigibili – Sezione degli enti locali.

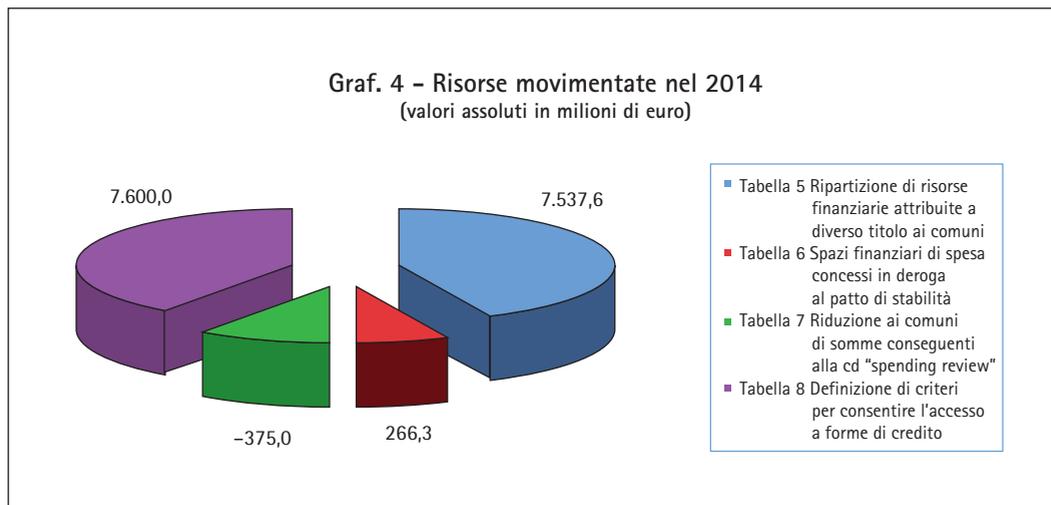
In particolare, il primo provvedimento riguarda l'Intesa sancita in Conferenza nella seduta del 16 aprile sui criteri e le modalità di accesso al suddetto Fondo con complessiva dotazione, a seguito degli stanziamenti del 2013 e 2014, di 5.600 milioni di euro (atto 302).

Il secondo provvedimento riguarda il parere favorevole espresso dalla Conferenza nella seduta del 19 giugno sul decreto del 23 giugno 2014 del Ministero dell'economia e delle finanze concernente i criteri e le modalità per la concessione di anticipazione di liquidità a favore degli enti locali per il pagamento dei debiti nei confronti delle proprie partecipate. A tal fine il suddetto Fondo è stato incrementato di 2.000 milioni di euro (atto 314).

Il totale dei predetti importi riguardante gli atti di cui sopra è pari a 7.600 milioni di euro.

TABELLA 8 – DEFINIZIONE DI CRITERI PER CONSENTIRE L'ACCESSO A FORME DI CREDITO		
Atto n.	Oggetto	Importo (milioni di euro)
302	Schemi di atti che individuano criteri e modalità per l'accesso da parte degli Enti locali interessati al Fondo per assicurare la liquidità per pagamenti dei debiti certi, liquidi ed esigibili di cui all'art. 13, commi 8 e 9 del 31 agosto 2013 n.102, convertito dalla legge 28 ottobre 2013, n. 124.	5.600
314	Schema di decreto del Ministero dell'economia e delle finanze disciplinante i criteri, i tempi e le modalità per la concessione agli enti locali delle risorse per il pagamento dei propri debiti nei confronti delle società dagli stessi enti partecipate, in conformità alle procedure di cui all'articolo 1 del decreto legge n. 35/2013.	2.000
Totale TABELLA 8		7.600

In definitiva, a fronte degli atti sopra richiamati, nel 2014 sono state complessivamente "movimentate" in positivo risorse per un totale di 15.403,9 milioni di euro, ed in negativo risorse pari a 375 milioni di euro (grafico 4).



2.3 COMITATI, TAVOLI E ORGANI PARITETICI OPERANTI PRESSO LA CONFERENZA STATO-CITTÀ ED AUTONOMIE LOCALI

Presso la Conferenza Stato-città ed autonomie locali operano Comitati, Tavoli, Gruppi di lavoro e simili per l'esame, l'istruttoria di argomenti o il monitoraggio dell'attuazione di provvedimenti inerenti i rapporti tra il Governo e le Autonomie locali.

Essi sono istituiti da:

- disposizioni di legge (D.L. 31 maggio 2010 n.78 – Organo paritetico)
- delibera della stessa Conferenza Stato-città ed autonomie locali

2.3.1 Comitati

Comitato di monitoraggio paritetico Agenzia delle Entrate – Anci sul processo di revisione del classamento degli immobili (commi 335 e 336 dell'art.1 della L.311 del 2004 – Legge finanziaria 2005)

Il Comitato di monitoraggio paritetico Agenzia delle entrate – ANCI sul processo di revisione del classamento degli immobili è stato istituito con delibera della Conferenza Stato-città ed autonomie locali del 4 febbraio 2005, con il compito di monitorare la situazione ed il processo di revisione dei classamenti degli immobili ai sensi dei commi 335 e 336 dell'articolo 1 della Legge Finanziaria 2005.

Il Comitato è composto da due rappresentanti effettivi e da due rappresentanti supplenti, rispettivamente dell'Agenzia delle entrate e dell'ANCI.

Il Comitato si riunisce, di norma, mensilmente ed esamina i dati aggiornati sull'applicazione delle suddette disposizioni legislative - cui è stata data attuazione, previa intesa della Conferenza Stato-città ed autonomie locali del 4 febbraio 2005, con provvedimento del Direttore dell'Agenzia del territorio del 16 febbraio 2005 - e le relative problematiche applicative.

In particolare, i dati rilevati dall'Agenzia delle entrate ed esaminati nel corso delle riunioni, (32 nel corso degli anni), riguardano: le procedure di revisione - avviate, in corso e completate - del classamento delle unità immobiliari per microzone presso i singoli Comuni ed i relativi esiti (comma 335) e gli atti di aggiornamento catastale richiesti dai Comuni ai titolari delle unità immobiliari e le successive fasi del procedimento (adesione volontaria del contribuente, accertamenti dell'Agenzia - comma 336).

Nel corso dell'anno 2014 il Comitato si è riunito 4 volte e, nell'ultima riunione tecnica del 3 novembre 2014, l'Agenzia delle entrate e l'ANCI hanno concordato il contenuto del documento da predisporre e sottoporre alla Conferenza Stato-città ed autonomie locali.

2.3.2 Tavoli

Tavolo permanente di monitoraggio sull'attuazione dell'anagrafe nazionale della popolazione residente (ANPR)

Tra i temi riguardanti il processo di digitalizzazione della Pubblica Amministrazione e di semplificazione delle procedure per l'impresa ed i cittadini, si colloca quello dell'Anagrafe Nazionale della Popolazione Residente (ANPR).

Nel corso dell'esame del secondo schema di decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, relativo alle modalità di attuazione e di funzionamento dell'Anagrafe Nazionale della Popolazione Residente (ANPR), in sede di Conferenza Unificata, l'ANCI ha rappresentato i problemi derivanti, che avranno un gravoso impatto amministrativo e finanziario sui comuni.

Nella stessa riunione della Conferenza Unificata, si è ritenuto necessario avviare una sperimentazione assistita in sette comuni-pilota, al fine di poter verificare, nelle fasi della concreta attuazione, le criticità e gli oneri finanziari.

Considerata l'esigenza di procedere celermente alla realizzazione del progetto ed al fine, pertanto, di poter verificare dal punto di vista quantitativo e qualitativo gli oneri che graveranno sui comuni per ogni singola fase di successiva attuazione dell'Anagrafe Nazionale della Popolazione Residente (ANPR), nonché per assistere i comuni, è stato istituito presso la Conferenza Stato-città ed autonomie locali il Tavolo permanente di monitoraggio sull'attuazione dell'Anagrafe Nazionale della Popolazione Residente (ANPR).

Il tavolo è composto da rappresentanti del Dipartimento per gli affari regionali, le autonomie e lo sport e del Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei Ministri, del Ministero dell'interno, del Ministero dell'economia e delle finanze, dell'Agenzia per l'Italia digitale e dell'ANCI.

Tavolo tecnico politico permanente in materia di finanza locale

Il Tavolo tecnico politico permanente in materia di finanza locale è stato istituito con delibera della Conferenza Stato-città ed autonomie locali del 23 giugno 2010 con il compito di condividere dati e informazioni al fine di approfondire le principali questioni in materia di finanza locale e cercare le soluzioni possibili tra le Amministrazioni interessate e le Autonomie locali.

Nel corso degli anni il Tavolo si è riunito 26 volte esaminando, soprattutto, questioni connesse al gettito dell'IMU ed alle riduzioni finanziarie dei trasferimenti erariali agli Enti Locali nonché questioni relative all'introduzione dei fabbisogni standard.

Tavolo tecnico per l'attuazione della normativa sul decentramento catastale ai Comuni

Il Tavolo tecnico per l'attuazione della normativa sul decentramento catastale ai comuni è stato istituito con deliberazione della Conferenza Stato-città ed autonomie locali del 4 marzo 2010 con il compito di individuare possibili soluzioni condivise tra le Amministrazioni interessate e le Autonomie locali.

Il Tavolo si è insediato il 23 marzo 2010 alla presenza dell'on.le Luigi Casero, Sottosegretario al Ministero dell'economia e delle finanze ed è stato istituito con la precisa volontà di riavviare il processo di decentramento del catasto ai Comuni, individuando e condividendo le modalità operative perché ciò avvenga in tempi brevi.

Nel corso degli anni si è riunito 7 volte.

Tavolo di coordinamento sulle attività di indagine epidemiologica nelle aree interessate dalla precedente generazione nucleare

A seguito dell'incontro tra il Presidente della Consulta dei sindaci di comuni sede di servitù nucleari ed il Ministro della salute è emersa l'esigenza di istituire un tavolo di confronto. La finalità del tavolo è coordinare le attività di raccolta di dati e di informazioni utili per effettuare un'indagine ad hoc sulla valutazione dello stato di salute delle popolazioni residenti nelle aree oggetto di servitù nucleare.

Il tavolo di coordinamento sulle attività di indagine epidemiologica nelle aree interessate dalla precedente generazione nucleare è stato istituito, su richiesta dell'ANCI, con deliberazione della Conferenza Stato-città ed autonomie locali in data 9 dicembre 2010, con il compito di individuare la fattibilità di programmi di valutazione dello stato di salute della popolazione residente nelle aree interessate dalla precedente generazione nucleare e le conseguenti linee di azione, al fine di fornire adeguate informazioni in relazione alla presenza nel territorio dei siti nucleari.

Per le finalità di cui sopra, il Ministero della salute ha individuato le specifiche risorse volte a sostenere i programmi di valutazione.

Il tavolo è composto da un rappresentante del Ministero della salute, due rappresentanti del Ministero dell'interno, un rappresentante del Ministero dell'ambiente e della tutela del

territorio e del mare, un rappresentante del Dipartimento per gli affari regionali, le autonomie e lo sport della Presidenza del Consiglio dei Ministri, due rappresentanti dell'ANCI, un rappresentante dell'UPI ed un rappresentante dell'UNCEM. Ai lavori del tavolo prendono parte, con funzione consultiva scientifica, esperti designati dall'Istituto Superiore di Sanità e dall'Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale, nonché altri enti territoriali interessati agli argomenti da trattare.

Il tavolo, inoltre, ha il compito di riferire sull'attività svolta alla Conferenza Stato-città ed autonomie locali con cadenza semestrale ed ogni qual volta ne ravvisi l'opportunità.

Il tavolo ha iniziato la propria attività il 1° marzo 2011, focalizzando le fasi fondamentali dei lavori: le aree di osservazione, la valutazione del rischio e la comunicazione del rischio.

Il tavolo si è riunito 10 volte.

Nel corso dell'ultima seduta del maggio 2014 il rappresentante dell'Istituto Superiore di Sanità ha comunicato che il rapporto sull'indagine epidemiologica si è concluso.

Il vice-Presidente dell'ANCI, nel corso della Conferenza Stato-città ed autonomie locali del 16 dicembre 2014, ha segnalato l'esigenza, da parte dei comuni interessati, di conoscere gli esiti dell'indagine epidemiologica svolta dal gruppo di lavoro condotto dall'Istituto Superiore di Sanità nei territori dei comuni sede di servitù nucleari, come già richiesto con nota del 17 settembre 2014 ed il Presidente della Conferenza ha dato assicurazione che le conclusioni sarebbero state portate all'attenzione della successiva Conferenza Stato-città ed autonomie locali.

Tavolo tecnico sui temi della mobilità sostenibile

Il Tavolo tecnico sui temi della mobilità sostenibile è stato istituito - a seguito di richiesta del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare - con delibera della Conferenza Stato-città ed autonomie locali del 9 dicembre 2010, quale sede di esame e di confronto:

- sulle possibili forme di coordinamento e di scambio, anche sotto l'aspetto tecnico, tra i Comuni, che hanno avviato medesime tipologie di intervento, e le Amministrazioni statali competenti;
- per l'individuazione delle Linee di indirizzo per una strategia della mobilità sostenibile in Italia;
- sulle metodologie di valutazione ambientale delle tipologie di interventi;
- per fornire possibili indicazioni in vista della preparazione della Conferenza Nazionale sulla mobilità sostenibile;
- per l'acquisizione di dati di sintesi sulle priorità individuate dai Comuni sul settore della mobilità urbana ed indicazioni sulle iniziative avviate dal Ministero dell'ambiente a favore della sostenibilità ambientale nel settore dei trasporti.

Il Tavolo è composto da due rappresentanti del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, da un rappresentante della Presidenza del Consiglio dei Ministri-Dipartimento per gli affari regionali, da un rappresentante del Ministero dell'interno, da due rap-

presentanti del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, da quattro rappresentanti dell'ANCI, da un rappresentante dell'UPI e da un rappresentante dell'UNCCEM. Ai lavori del Tavolo partecipa un rappresentante del Comune di Catania in quanto sede istituzionale della prevista Conferenza Nazionale sulla mobilità sostenibile.

Nel corso degli anni il Tavolo si è riunito 12 volte.

Tavolo di lavoro e di istruttoria tecnica con i Ministeri interessati per l'esame di problematiche segnalate dai Sindaci dei Comuni della Locride.

I 42 sindaci dei comuni della Locride, insieme al Presidente dell'ANCI, si sono riuniti in data 11 aprile 2012 nel comune di Monasterace per sostenere ed esprimere la loro vicinanza e solidarietà al Sindaco Maria Carmela Lanzetta vittima, insieme ad amministratori e dipendenti del Comune, di atti vili e criminali di stampo mafioso che hanno creato un vero e proprio clima intimidatorio, portando lo stesso Sindaco a rassegnare le proprie dimissioni.

Il Presidente dell'ANCI, con nota del 16 aprile 2012, nel denunciare la difficile situazione e nel ribadire l'impegno per liberare il territorio della Locride dalla prepotenza della criminalità di stampo mafioso, ha trasmesso un documento adottato dai sindaci dei 42 comuni della Locride.

Con la stessa nota, il Presidente dell'ANCI ha chiesto l'opportuno sostegno attraverso l'attivazione presso la Conferenza Stato-città ed autonomie locali di specifici tavoli di lavoro di istruttoria tecnica con i ministeri interessati.

La Conferenza Stato-città ed autonomie locali in data 22 maggio 2012 ha deliberato di istituire Tavoli di lavoro e di istruttoria tecnica con i ministeri interessati per l'esame delle problematiche segnalate con il documento dei sindaci di cui sopra.

La riunione di insediamento del tavolo di lavoro si è tenuta in data 10 ottobre 2012 ed è emersa la volontà condivisa di istituire tavoli per singole aree tematiche di competenza:

- individuazione del comprensorio della Locride quale zona franca della legalità e deroga al patto di stabilità interno per le spese di investimento con sgravi e vantaggi fiscali per le imprese ed il lavoro;
- questioni relative alle politiche del personale e comuni associati;
- emergenza occupazionale con particolare riguardo alle imprese agricole anche con vocazione floreale;
- valorizzazione del patrimonio culturale;
- progetti innovativi e sperimentali per la raccolta differenziata e per la gestione e smaltimento dei rifiuti;
- infrastrutture e trasporti con particolare riguardo alla rete idrica, alla mobilità ed al trasporto;
- sicurezza e legalità, nonché utilizzazione dei beni confiscati alle organizzazioni mafiose.

2.3.3 Organi paritetici

Organo paritetico di indirizzo sulle modalità di attuazione e la qualità dei servizi assicurati dai Comuni e dall'Agenzia delle Entrate nello svolgimento delle funzioni di cui all'articolo 19 del Decreto Legge 31 maggio 2010, n.78 convertito con modificazioni dalla legge 30 luglio 2010, n. 122.

L'Organo è stato istituito con delibera della Conferenza Stato-città ed autonomie locali del 9 dicembre 2010, ai sensi dell'art. 19, comma 5-ter del D.L. 31 maggio 2010 n. 78, il quale dispone che "presso la Conferenza Stato-città ed autonomie locali è costituito un Organo paritetico di indirizzo sulle modalità di attuazione e sulla qualità dei servizi assicurati dai Comuni e dall'Agenzia delle entrate nello svolgimento delle funzioni di cui al medesimo articolo 19" e che detto Organo riferisce con cadenza semestrale al Ministro dell'economia e delle finanze, che può proporre al Consiglio dei Ministri modifiche normative e di sviluppo del processo di decentramento.

L'Organo è composto da:

- sei rappresentanti delle Amministrazioni centrali;
- sei rappresentanti delle Autonomie locali.

Le funzioni di Segretario dell'Organo sono svolte dal Direttore dell'Ufficio di Segreteria della Conferenza Stato-città ed autonomie locali.

Gli indirizzi formulati dall'Organo sono periodicamente comunicati alla Conferenza Stato-città ed autonomie locali.

Per lo svolgimento delle proprie funzioni di indirizzo, l'Organo verifica la conformità degli schemi dei provvedimenti attuativi, previsti dal citato articolo 19 del D.L. 78 del 2010, agli indirizzi da esso deliberati. All'Organo è demandato di autorganizzare il proprio funzionamento.

Con il primo Atto di indirizzo, deliberato nella seduta dell'11 marzo 2011, l'Organo ha indicato i principi per la predisposizione dello schema di DPCM, di cui al comma 5 del citato articolo 19, da adottarsi su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze e previa intesa presso la Conferenza Stato-città ed autonomie locali. Tale schema riguarda il sistema di regole tecnico-giuridiche uniformi sulla base delle quali i Comuni e l'Agenzia del territorio, al fine di accelerare il processo di aggiornamento e allineamento delle banche dati catastali, nella fase di prima attuazione, svolgono le funzioni catastali connesse all'accettazione ed alla registrazione degli atti di aggiornamento.

L'Organo si è riunito per l'ultima volta il 13/09/2011 (2 riunioni) anche perché non sono stati adottati i decreti attuativi dell'art. 19 del D.L. 78 del 2010 sul decentramento delle funzioni catastali ai Comuni.

2.4 LE GRANDI TEMATICHE: DISCUSSIONI ED APPROFONDIMENTI

Fra le diverse competenze elencate dall'art. 9, comma 5 del d.Lgs. 281/1997, di rilievo per il presente paragrafo è quella che affida alla Conferenza Stato-città ed autonomie locali attività di studio e di informazione sulle problematiche connesse agli indirizzi di politica generale del Governo, che possono incidere sulle funzioni proprie o delegate delle Province, dei Comuni e delle Città Metropolitane, nonché l'esame congiunto dei problemi relativi all'ordinamento ed al funzionamento degli Enti Locali, delle iniziative legislative e degli atti generali del Governo che possono incidere su di essi.

Nell'attuale complessa fase di riordino delle Autonomie locali, ed in particolare delle Province e delle Città Metropolitane, il confronto tra i rappresentanti delle Autonomie e del Governo appare viepiù essenziale per discutere e definire scelte, a volte difficili, volti a garantire la corretta ed imparziale applicazione delle recenti norme di riforma.

Nel corso del 2014, la Conferenza ha svolto in maniera significativa questo suo ruolo di luogo di scambio e confronto, anche in riferimento a temi connotati da una specifica valenza politica e sociale e fortemente strategici per il governo del territorio. Temi divenuti particolarmente rilevanti e di grande attualità per gli enti territoriali in quanto legati alle garanzie di qualità della vita e della sicurezza dei cittadini che, sempre di più, individuano nei Sindaci i più immediati e fondamentali interlocutori.

Segnatamente, durante la Conferenza del 30 luglio del 2014, il Sindaco di Catania, Enzo Bianco, in rappresentanza delle Autonomie locali, nel sottolineare l'importanza ed il ruolo fondamentale di tale sede istituzionale, ha chiesto di avviare una serie di riflessioni su problematiche e temi più ampi legati alla governance del territorio che, in questa particolare fase della vita della Repubblica, i Sindaci e i Presidenti di Provincia sono costretti ad affrontare, spesso senza sufficienti mezzi o indicazioni univoche, ovvero certezze giuridiche su temi di grande impatto politico-sociale o di particolare complessità economica. Il pronto impegno ad inserire tali argomenti all'ordine del giorno formalizzato dal Presidente della Conferenza, ha reso possibile la discussione, nel corso dell'anno, di tre grandi tematiche: la sicurezza urbana, l'anagrafe nazionale della popolazione residente ed il ruolo del segretario comunale e provinciale.

2.4.1 Sicurezza urbana

La prima delle grandi questioni politiche di impatto generale sugli enti locali affrontata dalla Conferenza è stata la sicurezza urbana, argomento posto all'ordine del giorno della Conferenza del 30 luglio 2014, su richiesta del Presidente dell'ANCI con nota del 26 giugno 2014.

In particolare, nella predetta seduta del 30 luglio 2014, presieduta dal Ministro Alfano e con la presenza del vice Ministro Bubbico, delegato proprio al tema della sicurezza, sono state oggetto di specifiche riflessioni le richieste avanzate dall'ANCI in un documento, trasmesso qualche giorno prima della data fissata per la Conferenza, nel quale sono state formulate det-

tagliate proposte al Governo, anche di revisione normativa, mirate ad ottenere, in relazione a tale tema una maggiore incisività dell'azione dei Sindaci e della Polizia municipale.

Le questioni poste e le riflessioni condotte in sede di Conferenza hanno avuto quale primo approfondimento la necessità di conservare allo Stato la centralità delle competenze nella materia, ampliando i margini di intervento in sede locale, in una logica di sussidiarietà e di integrazione.

Il tema centrale affrontato dalla Conferenza è stato quello di determinare la qualificazione giuridica del concetto di sicurezza urbana, in modo da definire gli strumenti con i quali ciascuno degli attori (Stato ed Enti locali) possa concorrere ad assicurarla. Posto che l'argomento va affrontato a legislazione vigente la Conferenza ha concordato sull'opportunità di pervenire alla predisposizione di un provvedimento che valorizzi il lavoro svolto, definendo puntualmente le questioni e distinguendo le diverse responsabilità, in modo che vi possa essere un sistema virtuoso per assicurare alle comunità sempre di più il bene pubblico fondamentale della sicurezza urbana.

Le questioni che la Conferenza ha convenuto di approfondire, al fine di predisporre il citato documento, sono state individuate nelle condizioni di vivibilità e tranquillità dei contesti urbani, quali la diffusione dello spaccio di droga, l'abusivismo nelle attività commerciali, l'accattonaggio e la prostituzione, e nella valorizzazione delle esperienze che sono state realizzate nel corso degli anni, in particolare quelle che possono essere considerate delle buone pratiche.

L'obiettivo concordato è stato quello di pervenire ad una direttiva che garantisca che le buone pratiche evidenziate possano divenire ordinaria operatività su tutto il territorio nazionale.

A tal fine nei mesi successivi si è riunito più volte un gruppo di lavoro specifico, che ha approfondito il confronto.

2.4.2 Anagrafe nazionale della popolazione residente

Su richiesta dell'ANCI, nella Conferenza Stato-città ed autonomie locali del 5 agosto 2014, è stato esaminato il tema della circolarità anagrafica introdotta dalla istituzione dell'Anagrafe Nazionale della Popolazione Residente (ANPR) e del suo impatto sui Comuni.

L'ANPR, (art. 62 d.Lgs. 82/2005, come modificato dall'articolo 2, comma 1, del DL 18 ottobre 2012, n. 179, convertito nella legge 17 dicembre 2012, n. 221) è stata istituita presso il Ministero dell'Interno quale base di dati di interesse nazionale, che subentra all'Indice Nazionale delle Anagrafi (INA) e all'Anagrafe della popolazione Italiana Residente all'Estero (AIRE) tenute dai Comuni.

Con il primo regolamento di attuazione, adottato con DPCM n. 109 del 23 agosto 2013, ha preso avvio l'attuazione dell'ANPR, destinata ad assumere un ruolo strategico nel processo di digitalizzazione della pubblica amministrazione e di miglioramento dei servizi al cittadino, nel quadro dell'agenda digitale italiana.

Con un secondo Regolamento, adottato con DPCM n. 194 del 10 novembre 2014, sono state definite le modalità subentro della ANPR alle anagrafi tenute dai Comuni, al termine del quale si realizzerà un'unica base di dati aggiornata in tempo reale per tutto il territorio.

La particolare importanza del progetto Anagrafe, pertanto, è dovuta alla sua stretta connessione con i processi di digitalizzazione della Pubblica Amministrazione e di semplificazione delle procedure per le imprese ed i cittadini, essendo peraltro anche collegata con la Carta nazionale dei Servizi e con il Sistema pubblico per la gestione dell'identità digitale.

È stata condivisa l'opportunità di istituire, presso la Conferenza Stato-città ed autonomie locali, un apposito Tavolo permanente di monitoraggio sull'attuazione dell'Anagrafe Nazionale della Popolazione Residente, al fine di poter verificare quantitativamente e qualitativamente gli oneri da assumere per ogni singola fase di attuazione del progetto, nonché per assistere i Comuni e valutare le soluzioni più adeguate ai problemi che potranno presentarsi.

Un ulteriore tema ha riguardato la definizione degli oneri amministrativi e finanziari per la attuazione del progetto.

Nella medesima riunione del 5 agosto, sulla base delle risultanze della riunione tecnica della Conferenza Unificata del 4 agosto 2014, si è ritenuto necessario, altresì, avviare una sperimentazione assistita in 7 Comuni - pilota, al fine di poter verificare le criticità e gli oneri finanziari nelle fasi della concreta attuazione dell'Anagrafe Nazionale della Popolazione Residente - ANPR.

2.4.3 Figura del segretario comunale

Su richiesta del Sindaco di Catania Enzo Bianco, presentata nella Conferenza Stato-città ed autonomie locali del 5 agosto 2014, è stata avviata una riflessione sul ruolo del segretario comunale, figura che sulla base di quanto disposto da un disegno di legge che pende in Parlamento (Atto Senato n.1577) dovrebbe essere soppressa.

Sulla base di tale richiesta, in occasione della Conferenza dell'11 settembre, il Ministero dell'Interno ha condiviso un documento, che presenta una ricostruzione storica di quanto è avvenuto intorno alla figura del segretario comunale e riporta alcune considerazioni conclusive.

Com'è noto, la figura del segretario comunale deriva storicamente dal cancelliere del Comune.

Con la L. 17 agosto 1928, n. 1953, i segretari comunali e provinciali passano alle dipendenze dello Stato in un'ottica di controllo centrale sulle Amministrazioni locali, sono nominati dal Prefetto a seguito di pubblico concorso per titoli per il quale, però, è sufficiente il possesso del diploma.

Solo in seguito, la L. 604/1962, prescrive la necessità della laurea in giurisprudenza (o equipollente) e il d.P.R. 749/1972 estende loro le qualifiche della dirigenza statale, suddividendo la carriera in direttiva e dirigenziale.

Nel 1990, con la legge n. 142 (Testo Unico degli Enti Locali), prima normativa organica sugli enti territoriali dopo l'entrata in vigore della Costituzione della Repubblica, viene confermato il carattere necessario di tale organo ribadendo la sua qualifica di funzionario statale, figura di raccordo tra organi politici e apparato burocratico dell'ente. Ciò si estrinseca nell'attribuzione al segretario di funzioni di carattere gestionale e prettamente tecnico burocratiche con compiti di sovrintendenza e coordinamento delle funzioni dei dirigenti ed infine con la partecipazione del segretario alle riunioni della Giunta e del Consiglio e il parere sulle proposte di deliberazione di tali organi.

Il segretario è, insomma, un elemento di garanzia per la corretta gestione dell'ente in rapporto fiduciario con il vertice politico.

Con la legge 127/1997 il segretario è iscritto in un apposito albo professionale (viene istituita un'apposita Agenzia per la tenuta dell'Albo), viene riconosciuta ai Sindaci e ai Presidenti delle Province la possibilità di scegliere il segretario nell'ambito dell'Albo e il segretario cessa, così, di essere un dipendente dello Stato e diviene dipendente dell'Agenzia per la gestione dell'Albo ma, soprattutto, deve essere nominato dal vertice politico dell'Ente.

Il nuovo TUEL, il d.Lgs. 267/2000 recepisce la disciplina della legge 127/1997 (riforma Bassanini) confermando il carattere obbligatorio dell'organo e la sua nomina da parte del Sindaco.

Nel 2010, con il DL n. 78, convertito nella L. 122/2010, viene soppressa l'Agenzia e le sue competenze vengono trasferite al Ministero dell'Interno. Tutta la normativa successiva conferma la centralità della figura del segretario comunale e provinciale quale garante della regolarità amministrativa degli atti e responsabile della prevenzione della corruzione.

Nell'attuale periodo di grandi riforme che interessano Comuni e Province, a seguito delle norme sulla *spending review* e sull'anticorruzione, anche la figura del segretario è interessata da un generale riassetto e revisione degli equilibri politici e amministrativi interni ai suddetti Enti sono, infatti, allo studio iniziative normative volte a definirne i contorni giuridici e le responsabilità amministrative.

Considerata l'importanza del tema si è condivisa l'opportunità di avviare un lavoro di approfondimento in un apposito tavolo, a partire dal documento suddetto.

ALLEGATO 2.1

Elenco questioni sottoposte alla Conferenza Stato-città ed autonomie locali - Anno 2014

seduta del 06 febbraio 2014		
	atto	odg
Schema di decreto del Ministero dell'economia e delle finanze concernente la certificazione del rispetto degli obiettivi del patto di stabilità interno per l'anno 2013. Parere ai sensi dell'articolo 31, comma 20 della legge 12 novembre 2011, n. 183.	295	1
Schema di decreto del Ministero dell'economia e delle finanze concernente la determinazione degli obiettivi programmatici del patto di stabilità interno per gli anni 2014, 2015, 2016. Parere ai sensi dell'articolo 31, comma 19 della legge 12 novembre 2011, n. 183.	296	2
Schema di decreto del Ministero dell'economia e delle finanze concernente la rideterminazione degli obiettivi programmatici del patto di stabilità interno per l'anno 2014. Intesa ai sensi dell'articolo 31, comma 2-quinquies della legge 12 novembre 2011, n. 183, come introdotto dall'articolo 1, comma 533 della legge 27 dicembre 2013, n. 147.	297	3
Schema di decreto del Ministro dell'economia e delle finanze concernente le modalità di riparto degli spazi finanziari ai Comuni della Provincia di Olbia colpiti dagli eventi alluvionali dell'8 novembre 2013. (ECONOMIA E FINANZE) Intesa ai sensi dell'articolo 1, comma 536 della legge 27 dicembre 2013, n. 147.	298	4
Designazione di tre rappresentanti negli organi del centro per il libro e la lettura del Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo, di cui uno nel Consiglio Scientifico e due nell'Osservatorio del libro e della lettura. (BENI E ATTIVITA' CULTURALI E TURISMO) Designazione ai sensi degli articoli 6, comma 3, lett. b) e 7, comma 2, lett. i) del Decreto del Presidente della Repubblica 25 gennaio 2010, n. 34.	299	5
Differimento del termine per l'approvazione da parte degli Enti locali del bilancio di previsione per l'anno 2014 al 30 aprile 2014.	300	6
seduta del 16 aprile 2014		
	atto	odg
Differimento del termine per l'approvazione da parte degli Enti locali del bilancio di previsione per l'anno 2014 dal 30 aprile al 31 luglio 2014.(Richiesta ANCI) Parere ai sensi dell'articolo 151 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267.	301	1
Schemi di atti che individuano criteri e modalità per l'accesso da parte degli Enti locali interessati al Fondo per assicurare la liquidità per pagamenti dei debiti certi, liquidi ed esigibili di cui all'art. 13, commi 8 e 9 del 31 agosto 2013 n. 102, convertito dalla legge 28 ottobre 2013, n. 124. Intesa ai sensi dell'art. 3, comma 1 del decreto del Ministero dell'economia e delle finanze del 10 febbraio 2014.	302	2

Schema di decreto del Ministero dell'interno, di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze, concernente la ripartizione tra i Comuni del contributo di 75.706.718,47 euro, a decorrere dal 2014, a titolo di rimborso per il minor gettito dell'IMU, di cui all'articolo 3, comma 1 del decreto legge 31 agosto 2013, n. 102 convertito dalla legge 28 ottobre 2013, n. 124. Parere ai sensi dell'articolo 3, comma 2 del decreto legge 31 agosto 2013, n. 102 convertito dalla legge 28 ottobre 2013, n. 124.	303	3
Decisione del Consiglio direttivo per l'Albo Nazionale dei segretari comunali e provinciali sui seguenti punti-Fabbisogno Segretari Comunali e criteri gestione Albo;-Nomina componenti Nucleo di Coordinamento e Raccordo e nomina del Delegato del Consiglio a presiedere il Nucleo;-Programmazione attività di formazione e aggiornamento 2014;-Ripartizione risorse stanziata dalla legge di bilancio 2014 per la gestione delle attività ex AGES ed ex SSPAL;-Definizione delle modalità di gestione e di destinazione dei beni strumentali e patrimoniali di cui all'articolo 7, comma 31-ter, del decreto-legge 31 maggio 2010, n.78, convertito, con modificazioni, della legge 30 luglio 2010, n.122 Parere ai sensi dell'articolo 10, comma 7 del decreto legge 10 ottobre 2010, n. 174 convertito dalla legge 7 dicembre 2012, n.213	304	3 bis
Nomina, in rappresentanza dell'Ente locale, dell'avv. Rosa Marinella, quale componente supplente della Commissione territoriale per il riconoscimento della protezione internazionale di Crotone. (INTERNO) Comunicazione ai sensi dell'articolo 4, comma 3 del decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25, come modificato dall'articolo 1, comma 1, lettera a) del decreto legislativo 3 ottobre 2008, n. 159.	305	4
seduta del 30 aprile 2014		
	atto	odg
Nota metodologica del Ministero dell'economia e delle finanze concernente la metodologia per la verifica del gettito dell'IMU dell'anno 2013. (ECONOMIA E FINANZE) Parere ai sensi dell'articolo 1, comma 729-bis della legge 27 dicembre 2013, n.147 inserito dall'articolo 7 del decreto legge 6 marzo 2014, n. 16.	306	1
Conferma dell'avv. Maria Carmela Anna Anastasia, quale componente effettivo, in rappresentanza dell'Ente locale, della Commissione territoriale per il riconoscimento della protezione internazionale di Foggia. (INTERNO) Comunicazione ai sensi dell'articolo 4, comma 3 del decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25, come modificato dall'articolo 1, comma 1, lettera a) del decreto legislativo 3 ottobre 2008, n. 159.	307	2
seduta del 19 giugno 2014		
	atto	odg
Schema di decreto del Ministro dell'interno concernente i rapporti medi dipendenti - popolazione per classe demografica, ai sensi dell'articolo 263. comma 2 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (triennio 2014-2016). (INTERNO) Parere ai sensi dell'articolo 9, comma 6 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281.	308	1
Aggiornamento della Nota metodologica del Ministero dell'economia e delle finanze concernente la metodologia per la verifica del gettito dell'IMU dell'anno 2013. (ECONOMIA E FINANZE) Parere ai sensi dell'articolo 1, comma 729-bis della legge 27 dicembre 2013, n. 147 inserito dall'articolo 7 del decreto legge 6 marzo 2014, n. 16 convertito, con modificazioni, dalla legge 2 maggio 2014, n. 68.	309	2

Schema di decreto del Ministero dell'interno, di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze, concernente la determinazione delle variazioni delle assegnazioni del Fondo di solidarietà comunale per l'anno 2013. (INTERNO) Intesa ai sensi dell'articolo 1, comma 729-ter della legge 27 dicembre 2013, n. 147 inserito dall'articolo 7 del decreto legge 6 marzo 2014, n. 16 convertito, con modificazioni, dalla legge 2 maggio 2014, n. 68	310	3
Fondo di solidarietà comunale per l'anno 2014. Accordo ai sensi dell'articolo 1, comma 380-ter della legge 24 dicembre 2012 n. 228, inserito dall'articolo 1, comma 730 della legge 27 dicembre 2013, n. 147.	311	4
Decisione del Consiglio direttivo per l'Albo nazionale dei segretari comunali e provinciali del 10 giugno 2014 sui seguenti punti:- Spostamento data per il possesso dei requisiti dello Spes 2014;- Programmazione attività di formazione territoriale 2014. (INTERNO) Parere ai sensi dell'articolo 10, comma 7 del decreto legge 10 ottobre 2012, n. 174 convertito dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213.	312	5
Nomine, in rappresentanza dell'Ente locale, quali componenti supplenti, della dott.ssa Giuditta Costanzo nella Commissione territoriale per il riconoscimento della protezione internazionale di Siracusa e della dott.ssa Silvia Tortorelli, della sig.ra Francesca Di Maggio e della sig.ra Giuseppina Baffé nella Commissione territoriale per il riconoscimento della protezione internazionale di Roma. (INTERNO) Comunicazioni ai sensi dell'articolo 4, comma 3 del decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25, come modificato dall'articolo 1, comma 1, lettera a) del decreto legislativo 3 ottobre 2008, n. 159.	313	6
Schema di decreto del Ministero dell'economia e delle finanze disciplinante i criteri, i tempi e le modalità per la concessione agli enti locali delle risorse per il pagamento dei propri debiti nei confronti delle società dagli stessi enti partecipate, in conformità alle procedure di cui all'articolo 1 del decreto legge n. 35/2013. Parere ai sensi dell'articolo 31, comma 3 del decreto legge 24 aprile 2014, n. 66	314	7
Designazione da parte dell'ANCI del dott. Antonio Decaro, Sindaco di Bari, del dott. Dario Nardella, Sindaco di Firenze, del dott. Federico Pizzarotti, Sindaco di Parma e del dott. Roberto Pella, Sindaco di Valdengo, quali componenti della Conferenza Stato-città ed autonomie locali Designazione ai sensi dell'articolo 8 del Decreto Legislativo 28 agosto 1997 n. 281.	315	8
seduta del 10 luglio 2014		
	atto	odg
Comunicazione dell'elezione di Alessandro Pastacci, Presidente della Provincia di Mantova, a Presidente dell'UPI. (UPI) Presa d'atto ai sensi dell'articolo 8, comma 2 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281.	316	1
Differimento del termine per l'approvazione da parte degli Enti locali del bilancio di previsione per l'anno 2014. (Richiesta ANCI) Parere ai sensi dell'articolo 151 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267.	317	2
Centrale unica di committenza per i Comuni non capoluogo di Provincia ai sensi dell'articolo 9, comma 4 del decreto legge 24 aprile 2014, n. 66 convertito, con modificazioni, dalla legge 23 giugno 2014, n. 89. Esame ai sensi dell'articolo 9 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281.	318	3

Schema di decreto del Ministero dell'economia e delle finanze concernente il monitoraggio semestrale del patto di stabilità interno per l'anno 2014 per le Province ed i Comuni con popolazione superiore a 1.000 abitanti. (ECONOMIA E FINANZE) Parere ai sensi dell'articolo 31, comma 19 della legge 12 novembre 2011, n. 183	319	4
Linee guida per l'avvio di un circuito collaborativo tra ANAC - Prefetture-UTG ed Enti locali per la prevenzione dei fenomeni di corruzione e l'attuazione della trasparenza amministrativa sezione Enti locali. (INTERNO) Comunicazione ai sensi dell'articolo 9 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281.		5
Secondo atto aggiuntivo all'Addendum alla Convenzione per la gestione dei mutui e rapporti trasferiti al Ministero dell'economia e delle finanze ai sensi dell'art 1, comma 11 del decreto-legge 8 aprile 2013, n. 35 recante "Disposizioni urgenti per il pagamento dei debiti scaduti della pubblica amministrazione, per il riequilibrio finanziario degli enti territoriali, nonché in materia di versamento dei tributi degli enti locali" e dell'articolo 31 del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66, recante "Misure urgenti per la competitività e la giustizia sociale"	320	6
seduta del 30 luglio 2014		
	atto	odg
Designazione da parte dell'UPI del dott. Daniele Bosone, Presidente della Provincia di Pavia, del dott. Claudio Casadio, Presidente della Provincia di Ravenna, del dott. Carlo Riva Vercellotti, Presidente della Provincia di Vercelli, e del dott. Antonio Pentangelo, Presidente della Provincia di Napoli, quali componenti della Conferenza Stato-città ed autonomie locali. (UPI) Presa d'atto ai sensi dell'articolo 8, comma 2 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281.	321	1
Metodologia adottata, tenendo conto dei gettiti standard ed effettivi dell'IMU e della TASI, per la ripartizione con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro dell'interno, tra i Comuni del contributo di 625 milioni di euro. (ECONOMIA E FINANZE) Parere ai sensi dell'articolo I, comma 731 della legge 27 dicembre 2013, n. 147.	322	2
Informativa di aggiornamento sulla formazione centrale rivolta ai segretari comunali e provinciali, riguardante l'avvio dei corsi per i 260 vincitori di corso - concorso d'accesso in carriera, denominato "COA 5", e di specializzazione denominati "Spe.S 2014" e "Se.F.A. 2014", e di aggiornamento sulla formazione a livello territoriale. (INTERNO) Informativa ai sensi dell'articolo 9 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281.		3
Questioni riguardanti le Province: -Comunicazione relativa allo stato di attuazione della legge 7 aprile 2014, n. 56 con riferimento alle Province. (AFFARI REGIONALI) -Comunicazione relativa alla situazione finanziaria delle Province alla luce dell'attuazione della legge 7 aprile 2014, n. 56. (ECONOMIA E FINANZE) Comunicazione ai sensi dell'articolo 9 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281.		4
Sicurezza urbana. (Richiesta ANCI) Esame ai sensi dell'articolo 9 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281.		5

Nomina delle dott.sse Michelina Blandino e Salvatrice Digrandi a componenti supplenti, in rappresentanza dell'Ente locale, della Commissione territoriale per il riconoscimento della protezione internazionale di Siracusa. (INTERNO) Comunicazione ai sensi dell'articolo 4, comma 3 del decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25, come modificato dall'articolo 1, comma 1, lettera a) del decreto legislativo 3 ottobre 2008, n. 159.	323	6
seduta del 5 agosto 2014		
	atto	odg
Attuazione dell'articolo 47, comma 9 del decreto legge 24 aprile 2014, n. 66 convertito dalla legge 23 giugno 2014, n. 89, relativo alla determinazione del concorso dei Comuni alla riduzione della spesa pubblica.(INTERNO) Definizione degli importi e dei criteri ai sensi dell'articolo 47, comma 10, del decreto legge 24 aprile 2014, n. 66 convertito dalla legge 23 giugno 2014, n. 89.	324	1
Schema di decreto del Capo del dipartimento per gli affari interni e territoriali, di concerto con il Direttore dell'Agenzia del Demanio, recante individuazione delle modalità di svolgimento dell'alienazione e delle attività ad essa funzionali e connesse di cui all'articolo 1, comma 447 della legge 27 dicembre 2013, n. 147. (INTERNO) Parere ai sensi dell'articolo 9 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281.	325	2
Circularità anagrafica introdotta dall'istituzione dell'Anagrafe Nazionale della Popolazione Residente ed impatto sui Comuni. (ANCI) Comunicazione ai sensi dell'articolo 9 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281.		3
Calendario delle sedute della Conferenza Stato-città ed autonomie locali per il 2014.	326	4
Prime riflessioni sulla situazione finanziaria delle Province e prima valutazione sulla sostenibilità del concorso delle Province e delle Città Metropolitane alla riduzione della spesa pubblica di cui all'articolo 47 del decreto legge 24 aprile 2014, n. 66 convertito dalla legge 23 giugno 2014, n. 89. Adempimenti conseguenti. (Richiesta UPI) Comunicazione ai sensi dell'articolo 9 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281.		5
seduta dell'11 settembre 2014		
	atto	odg
Schema di decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro dell'interno, concernente la determinazione a conguaglio del contributo compensativo ai Comuni di 348.527.350,73 euro per minori introiti IMU. (ECONOMIA E FINANZE). Parere ai sensi dell'articolo 1, comma 6 del decreto legge 30 novembre 2013 n.133 convertito dalla legge 29 gennaio 2014, n.5.	327	1
Schema di decreto del Ministero dell'interno, di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze concernente l'attribuzione ai Comuni del contributo a titolo di rimborso del minor gettito IMU, a seguito di esenzione dei fabbricati rurali ad uso strumentale e di riduzione da 110 a 75 del coefficiente per la determinazione della base imponibile IMU dei terreni agricoli posseduti da coltivatori diretti ed imprenditori agricoli professionali iscritti nella previdenza agricola. (INTERNO). Parere ai sensi dell'articolo 1, comma 711 della legge 27 dicembre 2013, n.147.	328	2

Schema di decreto del Ministro dell'economia e delle finanze concernente la riduzione degli obiettivi del patto di stabilità interno per l'anno 2014 delle Province ai sensi dell'articolo 1, comma 122 della legge 13 dicembre 2010, n. 220. (ECONOMIA E FINANZE). Intesa ai sensi dell'articolo 1, comma 122 della legge 13 dicembre 2010, n. 220.	329	3
Schema di decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri concernente l'adozione delle note metodologiche e dei fabbisogni standard per ciascuna Provincia delle Regioni a statuto ordinario relativi alle funzioni di istruzione pubblica ed alle funzioni di gestione del territorio, a norma dell'articolo 6 del decreto legislativo 26 novembre 2010, n. 216. (PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI -MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE). Parere ai sensi dell'articolo 6, comma 1 del decreto legislativo 26 novembre 2010, n. 216.	330	4
Riesame dell'Accordo della Conferenza Stato-città ed autonomie locali del 19 giugno 2014 sui criteri di formazione e di riparto del Fondo di solidarietà comunale del 2014. (ECONOMIA E FINANZE). Riesame ai sensi dell'articolo 1, comma 380-ter della legge 24 dicembre 2012, n. 228 inserito dall'articolo 1, comma 730 della legge 27 dicembre 2013, n. 147.	331	6
Situazione finanziaria delle Province e valutazione sulla sostenibilità del concorso delle Province e delle Città Metropolitane alla riduzione della spesa pubblica di cui all'articolo 47 del decreto legge 24 aprile 2014, n. 66 convertito dalla legge 23 giugno 2014, n.89. Adempimenti conseguenti. Comunicazione ai sensi dell'articolo 9 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281.		7
Figura del Segretario comunale. Prime riflessioni sulla rivisitazione del ruolo. (Richiesta del Sindaco di Catania, Bianco, nella Conferenza del 30.7.14). Comunicazione ai sensi dell'articolo 9 del decreto legislativo 28 agosto 1997,n.281.		8
Designazione di un rappresentante dei Comuni nel Comitato permanente di promozione del turismo in Italia, di cui all'articolo 58 del decreto legislativo 23 maggio 2011, n. 79. (BENI E ATTIVITA' CULTURALI E TURISMO). Designazione ai sensi dell'articolo 2 del decreto del Ministro dei beni e delle attività culturali e del turismo del 8 agosto 2014.	332	9
Revoca dall'incarico di don Sergio Librizzi, componente supplente, in rappresentanza dell'Ente locale, della Commissione territoriale per il riconoscimento della protezione internazionale di Trapani.(INTERNO). Comunicazione ai sensi dell'articolo 4, comma 3 del decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25, come modificato dall'articolo 1, comma 1, lettera a) del decreto legislativo 3 ottobre 2008, n. 159.	333	10
seduta del 16 ottobre 2014		
	atto	odg
Schema di decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri concernente l'adozione delle note metodologiche e dei fabbisogni standard per ciascun Comune delle Regioni a statuto ordinario relativi alle funzioni di istruzione pubblica, nel campo del 1a viabilità, nel campo dei trasporti, di gestione del territorio e dell'ambiente al netto dello smaltimento rifiuti, sul servizio smaltimento rifiuti, nel settore sociale e sul servizio degli asili nido, a norma dell'articolo 6 del decreto legislativo 26 novembre 2010, n. 216, (PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI – MINISTERO DELL'ECONOMIA E DEL LE FINANZE) Parere ai sensi dell'articolo 6, comma 1 del decreto legislativo 26 novembre 2010. n 216.	334	1

Situazione finanziaria delle Provincie alla luce dell'attuazione della legge 7 aprile 2014, n. 56 e valutazione della sostenibilità del concorso delle Provincie e delle Città Metropolitane alla riduzione della spesa pubblica di cui all'articolo 47 del decreto legge 24 aprile 2014, n. 66 convertito dalla legge 23 giugno 2014, n. 89 – Due diligence delle Provincie – Valutazioni e adempimenti conseguenti. Esame ai sensi dell'articolo 9 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281. 2

seduta del 16 dicembre 2014

atto odg

Schema di DPCM ex articolo 31, comma 14-ter della legge 12 novembre 2011 n. 183, recante l'elenco riepilogativo dei Comuni beneficiari dell'autorizzazione allo sfioramento degli importi del patto di stabilità interno per gli anni 2014 e 2015 per interventi di edilizia scolastica. (PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI). Parere ai sensi dell'articolo 31, comma 14-ter della legge 12 novembre 2011 n. 183, inserito dall'articolo 48, comma 1 del decreto legge 24 aprile 2014, n. 66 convertito, con modificazioni, dalla legge 23 giugno 2014, n. 89. 335 1

Schema di decreto del Ministro dell'economia e delle finanze concernente la riduzione degli obiettivi del patto di stabilità interno per l'anno 2014 dei Comuni ai sensi dell'articolo 1, comma 122 della legge 13 dicembre 2010, n. 220. (ECONOMIA E FINANZE). Intesa ai sensi dell'articolo 1, comma 122 della legge 13 dicembre 2010, n. 220. 336 2

Accordo sostitutivo dell'Accordo sancito in sede di Conferenza Stato-città ed autonomie locali del 24 aprile 2013 in merito alla procedura amministrativa per l'applicazione dell'articolo 5, comma 1, lettera c) del decreto legislativo 26 novembre 2010, n. 216. (ECONOMIA E FINANZE). Accordo ai sensi dell'articolo 9 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281. 337 3

Schema di decreto del Ministro dell'economia e delle finanze concernente l'adozione della nota metodologica relativa alla procedura di calcolo ed alla stima delle capacità fiscali per singolo Comune delle Regioni a statuto ordinario. (ECONOMIA E FINANZE). Intesa ai sensi dell'articolo 43, comma 5-quater del decreto legge 12 settembre 2014, n. 133 aggiunto dalla legge di conversione 11 novembre 2014, n. 164. 338 4

Differimento del termine per la deliberazione del bilancio di previsione 2015 da parte degli Enti locali. (ANCI). Parere ai sensi dell'articolo 151, comma 1 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267. 339 5

Delibera di attuazione, per l'anno 2014, del punto 5 dell'Accordo della Conferenza Stato-città ed autonomie locali del 20 marzo 2008, relativo al rispetto delle disposizioni sulla raccolta differenziata ai fini della ripartizione tra i Comuni del contributo annuo del Ministero dell'istruzione, università e ricerca per il servizio di raccolta, recupero e smaltimento dei rifiuti solidi urbani nelle istituzioni scolastiche statali. (ANCI). Delibera ai sensi del punto 5 dell'Accordo della Conferenza Stato-città ed autonomie locali del 20 marzo 2008. 340 6

Problematiche interpretative ed applicative in merito alla normativa sugli oneri previdenziali, assistenziali ed assicurativi degli Amministratori lavoratori autonomi, di cui all'articolo 86, comma 2 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n.267 (ANCI - UPI) Esame ai sensi dell'articolo 9 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n.281		7
Designazioni nelle Commissioni territoriali per il riconoscimento della protezione internazionale. (INTERNO). Designazioni ai sensi dell'articolo 4, comma 3 del decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25.	341	8
Designazione di un componente del Comitato di gestione dell'Agenzia delle entrate.(ECONOMIA E FINANZE). Designazione ai sensi dell'articolo 64, comma 4 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300.	342	9
Aggiornamenti dell'allegato al decreto del Ministero dell'economia e finanze del 15 luglio 2014 concernente il monitoraggio semestrale del patto di stabilità interno per l'anno 2014 per le provincie e i comuni con popolazione superiore a 1000 abitanti. Comunicazione ai sensi dell'articolo unico, comma 2 del decreto del Ministero dell'economia e della finanze del 15 luglio 2014		10
Comunicazione delle nomine in rappresentanza dell'ente locale:-della sig.ra Palma Aurora Ranna, quale componente effettivo, nella Commissione territoriale per il riconoscimento della protezione internazionale di Trapani;-dei dott.ri Claudio De Giuli, Silvia Moretti, Maria Saveria Capone, Silvano Scelzo, Salvatore Manca, Carmen Maleddu, Maria Rita Giorgi e Maria Grazia Marongiu, quali componenti supplenti, nella Commissione territoriale per il riconoscimento della protezione internazionale di Roma. (INTERNO). Comunicazione ai sensi dell'articolo 4, comma 3 del decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25.	343	11
Calendario delle sedute della Conferenza Stato-città ed autonomie locali per il 2015.	344	

CAPITOLO 3

Approfondimenti tematici

La Conferenza Stato-città ed autonomie locali rappresenta uno snodo cruciale nel sistema di relazioni tra i livelli di governo territoriali e quello centrale, luogo elettivo dove si svolge il confronto e la sintesi tra l'esercizio dell'autonomia da parte degli enti territoriali ed il necessario raccordo in un quadro unitario.

Un raccordo strutturato e permanente che si esercita sia sulle grandi questioni, anche di ordine normativo e politico, che riguardano Comuni, Province e Città metropolitane, sia sui temi della finanza locale, attraverso il riconoscimento del ruolo delle autonomie locali nel definire criteri e modalità di riparto dei fondi a disposizione, a risorse date.

In questo terzo capitolo del presente Rapporto si intende approfondire alcuni dei temi più rilevanti che in questo periodo storico hanno investito il Paese e che sono stati posti all'esame della Conferenza nel corso del 2014. Si tratta di approfondimenti specifici su tre grandi strategie introdotte negli ultimi anni nel sistema di *governance* complessa e del loro impatto sul sistema Stato – enti locali.

Il primo tema riguarda gli aspetti finanziari connessi alla riforma delle Province e delle Città metropolitane, il secondo tema riguarda il federalismo fiscale ed in particolare l'introduzione dei fabbisogni standard e della capacità fiscale, il terzo si incentra sul tema, trasversale e strategico, dell'anticorruzione e della trasparenza.

3.1 ASPETTI FINANZIARI CONNESSI ALLA RIFORMA DELLE PROVINCE E DELLE CITTÀ METROPOLITANE

La riforma del sistema delle Province è stata oggetto di ripetuti interventi normativi; infatti, dal 2009 al 2010, sono state esaminate in Parlamento diverse proposte per la soppressione delle Province che, pur se confluite in un unico testo, non sono mai giunte ad approvazione.

Simile sorte hanno avuto quelle, presentate nel 2011, finalizzate al trasferimento dallo Stato alle Regioni della competenza in materia di istituzione di nuove Province e di mutamento dei confini delle Province esistenti.

3.1.1 La riforma del decreto legge 201 del 2011

Una riforma del sistema delle Province (art. 23, commi 14-21) è giunta finalmente ad approvazione con il D.L. 201/2011 che ha affidato a tali Enti, esclusivamente, funzioni di indirizzo politico e di coordinamento.

Nel 2012, poi, nell'ambito delle disposizioni per la revisione e la riduzione della spesa degli enti territoriali, il D.L. 95/2012 è re-intervenuto sulla riduzione e sulla riorganizzazione delle Province (articoli 17 e 18).

Il citato intervento normativo, in parte modificando la precedente impostazione, ha previsto la riduzione del numero delle Province attraverso un procedimento di soppressione e accorpamento, ha ridefinito le loro funzioni prevedendo, tra l'altro, il conferimento ad esse di ulteriori compiti oltre a quelli di coordinamento, già stabiliti dal D.L. 201/2011.

Lo stesso provvedimento ha istituito, a partire dal 2014, le Città metropolitane ed ha, inoltre, confermato la soppressione della Giunta provinciale e il sistema elettorale di secondo grado previsto dal D.L. 201/2011 regolando, altresì, la redistribuzione tra le Province, in conseguenza della loro riduzione, del contributo previsto dal patto di stabilità interno in modo da garantire l'invarianza del risultato complessivo atteso.

3.1.2 La legge 228 del 2012 (legge di stabilità per il 2013) e la sentenza della Corte Costituzionale n. 220 del 2013

Con la legge di stabilità per il 2013 (art. 1, comma 115 della L. 228/2012), questa configurazione dell'assetto delle Province è stata congelata prevedendo la sospensione, fino al 31 dicembre 2013, del trasferimento ai Comuni delle funzioni conferite dalla normativa vigente alle Province, nonché, del trasferimento delle risorse umane, finanziarie e strumentali necessarie all'esercizio delle funzioni stesse. Sono stati sospesi, fino alla stessa data, l'applicazione delle disposizioni in materia di Città metropolitane, le modalità di elezione dei componenti del Consiglio provinciale (stabilite con legge dello Stato) prevedendo eventuali gestioni commissariali fino alla stessa data, nonché l'attribuzione, con carattere transitorio, delle funzioni di area vasta alle Province (art. 17 comma 10 del D.L. 95/2012), in attesa del loro riordino.

Nel 2013, con sentenza 3-19 luglio n. 220, a seguito dei ricorsi presentati da diverse Regioni, è intervenuta però la Corte Costituzionale, dichiarando l'illegittimità costituzionale dell'articolo 23, commi 14, 15, 16, 17, 18, 19 e 20, del D.L. 201 del 2011 (convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1 della L. 214 del 2011); degli artt. 17 e 18 del D.L. 95 del 2012 (convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1 della L. 135 del 2012); infine, dell'art. 23, comma 20-bis, del D.L. 201 del 2011 (convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1 della L. 214 del 2011) creando, pertanto, la necessità dell'adozione di un corpus normativo mirato alla riforma delle Province e delle Città metropolitane che, in attesa della riforma Costituzionale del Titolo V, sia in grado di dettare i principi per la revisione dell'assetto delle medesime.

La citata sentenza reca un'ampia disamina dei procedimenti e degli strumenti di cui dispone il legislatore per attuare il dettato costituzionale in merito agli enti di cui all'art 114 della Costituzione: *".....la modificazione delle singole circoscrizioni provinciali richiede, a norma dell'art. 133, primo comma, Cost., l'iniziativa dei Comuni interessati – che deve necessariamente precedere l'iniziativa legislativa in senso stretto – ed il parere, non vincolante, della Regione (omissis) Sin dal dibattito in Assemblea costituente è emersa l'esigenza che l'iniziativa di modificare le circoscrizioni provinciali – con introduzione di nuovi enti, soppressione di quelli esistenti o semplice ridefinizione dei confini dei rispettivi territori – fosse il frutto di iniziative nascenti dalle popolazioni interessate, tramite i loro più immediati enti esponenziali, i Comuni, non il portato di decisioni politiche imposte dall'alto (omissis) l'iniziativa non può che essere frutto di una maturazione e di una concertazione tra enti non suscettibile di assumere la veste della straordinarietà, ma piuttosto quella dell'esercizio ordinario di una facoltà prevista dalla Costituzione, in relazione a bisogni e interessi già manifestatisi nelle popolazioni locali. Questa Corte ha ammesso che l'istituzione di una nuova Provincia possa essere effettuata mediante lo strumento della delega legislativa, purché «gli adempimenti procedurali destinati a "rinforzare" il procedimento (e consistenti nell'iniziativa dei Comuni e nel parere della Regione) possano intervenire, oltre che in relazione alla fase di formazione della legge di delegazione, anche successivamente alla stessa, con riferimento alla fase di formazione della legge delegata».*

3.1.3 La riforma "Delrio", legge 7 aprile 2014, n. 56

La riflessione della Corte Costituzionale genera un importante momento di confronto per il Parlamento, per il Governo e per le Regioni dal quale scaturisce, il 7 aprile 2014, la L. 56 - *cd. legge Delrio* - recante *"Disposizioni sulle Città metropolitane, sulle Province, sulle Unioni e fusioni di Comuni"*, che entra in vigore l'8 aprile 2014. Essa reca un'ampia riforma in materia di enti locali prevedendo l'istituzione delle Città metropolitane, la ridefinizione del sistema delle Province ed una nuova disciplina in materia di Unioni e fusioni di Comuni.

In virtù del comma 16 dell'art. 1 di tale legge, dal 1° gennaio 2015 le Città metropolitane subentrano alle omonime preesistenti Province succedendo ad esse in tutti i rapporti attivi e passivi ed esercitandone le funzioni, nel rispetto degli equilibri di finanza pubblica e degli obiettivi del patto di stabilità interno. Dalla medesima data, il Sindaco del Comune capoluogo assume le funzioni di Sindaco metropolitano e la Città metropolitana opera con un proprio statuto e propri organi, assumendo anche proprie funzioni.

La medesima L. 56/2014 affida ai Sindaci e agli amministratori comunali il compito di modellare il nuovo sistema sulla base delle esigenze e delle prospettive di sviluppo di ogni realtà metropolitana: anzitutto elaborando e approvando uno Statuto dotato di un'autonomia di inedita ampiezza, privo dei vincoli e delle rigidità tipici della precedente esperienza degli enti locali; uno statuto con cui gli stessi amministratori possono definire la distribuzione delle responsabilità tra il Sindaco metropolitano, il Consiglio, la Conferenza composta da tutti i Sin-

daci, i Consiglieri delegati e, infine, il ruolo svolto dalla Città metropolitana rispetto a quello riservato a Comuni e Unioni.

Il sistema metropolitano risulta, così, articolato per livelli e ambiti idonei a gestire le funzioni strategiche, così come i servizi di prossimità, conseguendo una nuova capacità di coordinamento dell'azione complessiva di governo del territorio metropolitano.

Coerentemente, le Città metropolitane possono valorizzare le potenzialità economiche, tecnologiche, culturali e sociali presenti sul territorio di propria competenza.

Inoltre, la L. 56/2014 disciplina, al comma 6 dell'art.1, il procedimento ordinario per il passaggio di singoli Comuni da una Provincia limitrofa alla Città metropolitana (e viceversa) richiamando l'applicazione dell'articolo 133, primo comma della Costituzione prevedendo, per il mutamento delle circoscrizioni provinciali, una legge dello Stato adottata su iniziativa dei Comuni interessati, sentita la Regione.

Il ruolo della Regione risulta, così, più incisivo rispetto a quello ad essa attribuito dalla Costituzione, tant'è che, in caso di parere negativo della stessa, il Governo è tenuto a promuovere un'intesa tra la Regione e i Comuni interessati da definirsi entro 90 giorni. Solo in caso di mancato raggiungimento dell'intesa, entro tale termine, la decisione è demandata al Consiglio dei ministri per l'eventuale trasmissione al Parlamento del disegno di legge contenente le modifiche territoriali di Province e di Città metropolitane.

3.1.4 Le città metropolitane

Alle Città metropolitane sono attribuite, nel rispetto dei vincoli del patto di stabilità interno:

- le funzioni fondamentali delle Province e quelle attribuite alle Città metropolitane, nell'ambito del processo di riordino delle funzioni delle Province;
- le funzioni fondamentali proprie delle Città metropolitane, relative:
 - a) al piano strategico del territorio metropolitano di carattere triennale che costituisce atto di indirizzo per i Comuni e le Unioni di Comuni del territorio, anche in relazione a funzioni delegate o attribuite dalle Regioni;
 - b) alla pianificazione territoriale generale;
 - c) alla strutturazione di sistemi coordinati di gestione dei servizi pubblici, alla organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale di ambito metropolitano (a tale riguardo, la Città metropolitana può, previa intesa con i Comuni interessati, predisporre documenti di gara, svolgere la funzione di stazione appaltante, monitorare i contratti di servizio ed organizzare concorsi e procedure selettive);
 - d) alla mobilità e alla viabilità;
 - e) alla promozione e al coordinamento dello sviluppo economico e sociale;
 - f) alla promozione e al coordinamento dei sistemi di informatizzazione e di digitalizzazione in ambito metropolitano;
- ulteriori funzioni attribuibili dallo Stato o dalle Regioni.

All'attuazione della L. 56/14, sono chiamati a provvedere con propri provvedimenti, nelle materie di rispettiva competenza, sia il Ministro dell'interno che il Ministro per gli affari regionali e le autonomie. In particolare, ai sensi del DPCM 23 aprile 2014, fatte salve le competenze del Ministro dell'interno, sono delegate al Ministro per gli affari regionali e le autonomie, tra l'altro, le seguenti funzioni:

- agevolazione della collaborazione tra Stato, regioni, province autonome ed autonomie locali, nonché del coordinamento dei rapporti diretti tra regioni e province autonome con le istituzioni europee;
- promozione delle iniziative nell'ambito dei rapporti tra Stato e sistema delle autonomie ed esercizio coordinato e coerente dei poteri e rimedi previsti in caso di inerzia o di inadempienza, anche ai fini dell'esercizio del potere sostitutivo del Governo;
- esame delle leggi regionali e delle province autonome e questioni di legittimità costituzionale ai sensi e per gli effetti dell'articolo 127 della Costituzione;
- iniziativa normativa, in raccordo con i Ministeri interessati, in materia di servizi pubblici locali, nonché monitoraggio e impulso alla relativa attuazione;
- attività dei rappresentanti dello Stato per i rapporti con il sistema delle autonomie, nelle regioni a statuto ordinario;
- promozione di formule di coordinamento dei rapporti tra Stato e sistema delle autonomie anche ai fini del raggiungimento di accordi, nonché delle intese di cui all'art. 8. comma 6, della L. 5 giugno 2003, n. 131;
- attività anche normative connesse all'attuazione del federalismo;
- attuazione in raccordo con il Ministro dell'Interno, delle norme costituzionali in materia di autonomie territoriali, con particolare riferimento al loro assetto, alle città metropolitane e alle forme associative dei Comuni e collaborazione con il Ministro delegato per le riforme costituzionali all'elaborazione delle riforme costituzionali inerenti le Regioni e le autonomie locali, con particolare riferimento alla riforma del Titolo V della Parte Seconda della Costituzione e delle funzioni e composizione del Senato della Repubblica;
- coordinamento dei tavoli interistituzionali con le regioni e gli enti locali ai fini dell'adozione di provvedimenti aventi valenza generale;
- impulso al coordinamento e al monitoraggio dell'attuazione da parte delle autonomie dei programmi di spending review con particolare riguardo al ricorso alle centrali di acquisto e alla loro valorizzazione.

3.1.5 La circolare esplicativa del Ministero dell'Interno

Il Ministero dell'Interno, con circolare del 24 aprile 2014, ha fornito chiarimenti in ordine ad alcuni aspetti applicativi della L. 7 aprile 2014, n. 56 approfonditi nell'ambito dei lavori del tavolo istituito presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri e presieduto dal Sottosegretario

per gli Affari Regionali, a cui partecipano rappresentanti delle Amministrazioni dell'interno, dell'economia e delle finanze, nonché dell'ANCI e dell'UPI.

Nel rappresentare che l'art. 1, comma 135, della L. 56/2014 ha modificato la composizione delle giunte e dei consigli comunali negli enti fino a 10.000 abitanti al fine di individuare un criterio di calcolo uniforme per tutti i Comuni, tenendo conto delle esigenze di rafforzamento delle misure di contenimento e controllo della spesa, la circolare chiarisce che i Comuni debbano parametrare la rideterminazione degli oneri, per assicurare l'invarianza di spesa, al numero di amministratori indicati all'art. 16, comma 17, del D.L. 13.8.2011, n. 138.

Inoltre la circolare sottolinea che la L. 56/2014 prevede che gli incarichi di presidente della provincia, di consigliere, di componente dell'assemblea dei sindaci, come pure quelli di sindaco metropolitano, di consigliere metropolitano e di componente della conferenza metropolitana siano esercitati a titolo gratuito e che anche in questo caso, restano a carico dei rispettivi enti gli oneri previdenziali, assistenziali ed assicurativi.

La norma, nel prevedere all'art. 1, comma 138, che *"Ai comuni con popolazione fino a 3000 abitanti non si applicano le disposizioni di cui ai commi 2 e 3 dell'art. 51 del testo unico; ai sindaci dei medesimi comuni è comunque consentito un numero massimo di tre mandati"* 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.

Per i Comuni con popolazione superiore a 3.000 abitanti, la L. 56/2014, al comma 137 dell'art.1, ha previsto una percentuale precisa a garanzia della parità di genere nelle giunte, pari al 40% e, secondo prevalente giurisprudenza, il Ministero dell'interno ha ritenuto legittimo includere nel calcolo degli assessori anche il sindaco. Laddove non fosse possibile l'applicazione del principio di pari opportunità, occorrerà fornire un'adeguata motivazione.

La circolare chiarisce inoltre che il comma 135, lett. a) ha stabilito per i Comuni con popolazione fino a 3.000 abitanti, un numero massimo di due assessori, ritenendo opportuno 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.

3.1.6 Il ruolo della Conferenza Stato-città ed autonomie locali nella riforma delle Province

Nel corso dell'anno 2014, ai fini dell'attuazione della L. 56/2014, la questione relativa alle Province è stata ampiamente esaminata nelle sedute della *Conferenza Stato-città ed autonomie locali del 10 luglio, 30 luglio, 5 agosto, 11 settembre e 16 ottobre 2014*, anche con ri-

ferimento all'articolo 47 del D.L. 24 aprile 2014, n. 66 (convertito dalla L. 23 giugno 2014, n. 89) riguardante il concorso delle Province, delle Città metropolitane e dei Comuni alla riduzione della spesa pubblica.

In particolare, la *Conferenza Stato-città ed autonomie locali del 10 luglio 2014*, ha espresso parere favorevole in merito al differimento del termine per l'approvazione da parte degli Enti locali del bilancio di previsione per l'anno 2014, dal 31 dicembre 2013 (data fissata ai sensi dell'art. 151, comma 1 del TU Enti locali) al 30 settembre 2014. Tale decisione ha preso spunto dalla situazione di incertezza delle Province (segnalata anche dall'UPI) e, pertanto, dall'impossibilità di pianificare e programmare le risorse disponibili, anche alla luce delle riduzioni da determinare ai sensi del D.L. 66/2014. (*Scheda di approfondimento 1 - Atto 317*)

Il succitato termine per l'approvazione da parte degli Enti locali del bilancio di previsione per l'anno 2014 era, peraltro, già stato differito dapprima al 28 febbraio 2014 (con decreto del Ministro dell'interno del 19 dicembre 2013), successivamente, al 30 aprile 2014 (con decreto del Ministro dell'interno del 13 febbraio 2014), infine, al 31 luglio 2014 (con decreto del Ministro dell'interno del 29 aprile 2014).

Il problema del differimento del termine per l'approvazione del bilancio di previsione è stato illustrato, nel corso della Conferenza, sia dal Presidente dell'UPI che dell'ANCI il quale ha al riguardo rappresentato l'assoluta necessità - già esposta al Ministro per gli affari regionali Lanzetta ed al Sottosegretario di Stato Delrio - di un intervento urgente sulle Province che, poiché in situazione di gravissima difficoltà finanziaria, sarebbero potute tutte cadere in situazione di dissesto finanziario con le ovvie rilevantissime conseguenze sui servizi ai cittadini. Ha rappresentato inoltre le difficoltà che si sarebbero avute per le scuole già dai primi di settembre nonché quelle da affrontare nel mese di gennaio per la rimozione della neve nelle Province del Nord Est, essendo stati stipulati contratti per la rimozione della neve sino al 31 dicembre 2014. Ha inoltre ribadito l'esigenza, rivolgendosi ai tre autorevoli rappresentanti del Governo nella Conferenza Stato-città ed autonomie locali, di affrontare urgentemente la questione delle Province che, da settembre a dicembre, per carenza di poste in bilancio, hanno rischiato di non assicurare lo svolgimento minimo dei servizi essenziali per i cittadini, come quello della scuola e delle manutenzioni.

Nella medesima *seduta del 10 luglio 2014*, la Conferenza ha sancito l'intesa sullo schema di un secondo atto aggiuntivo all'Addendum alla Convenzione per la gestione dei mutui e dei rapporti trasferiti al Ministero dell'economia e delle finanze ai sensi dell'articolo 1, comma 11 del D.L. 8 aprile 2014, n. 35 e dell'articolo 31 del D.L. 24 aprile 2014, n. 66 e sullo schema di contratto tipo. (*Scheda di approfondimento 2 - Atto 320*)

Il decreto del 23 giugno 2014 del Ministero dell'economia e delle finanze (adottato ai sensi dell'articolo 31, comma 3 del D.L. 24 aprile 2014, n. 66, convertito, con modificazioni, dalla L. 23 giugno 2014, n. 89 e sul quale la Conferenza Stato-città ed autonomie locali ha espresso parere favorevole nella seduta del 19 giugno 2014) all'articolo 3, comma 1, ha disposto che i criteri e le modalità per l'accesso da parte degli Enti locali interessati all'incremento della dotazione per l'anno 2014 della «Sezione per assicurare la liquidità per pagamenti

dei debiti certi, liquidi ed esigibili degli enti locali», nonché per la restituzione della stessa, siano definiti sulla base delle disposizioni recate dall'Addendum integrato mediante un atto aggiuntivo da stipularsi tra il Ministero dell'economia e delle finanze e la Cassa depositi e prestiti e da uno schema di contratto tipo approvati con decreto del Direttore generale del Tesoro, d'intesa con la Conferenza Stato-città ed autonomie locali.

Nella stessa seduta, la Conferenza ha espresso parere favorevole sullo schema di decreto del Ministero dell'economia e delle finanze concernente il monitoraggio semestrale del patto di stabilità interno per l'anno 2014 per le Province ed i Comuni con popolazione superiore a 1.000 abitanti. Con detto provvedimento il Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato ha richiesto alle Province e ai Comuni con popolazione superiore a 1.000 abitanti le informazioni per il monitoraggio semestrale del patto di stabilità interno per l'anno 2014 e gli elementi informativi utili per la finanza pubblica, anche con riferimento alla situazione debitoria, ai sensi dell'articolo 31, comma 19 della L. 12 novembre 2011, n. 183. *(Scheda di approfondimento 3 - Atto 319)*

Nel mese di luglio 2014, in collaborazione con il Ministero dell'interno, il Ministero dell'economia e delle finanze, il Ministero degli affari regionali, l'ANCI e l'UPI è stata avviata una rilevazione dei dati finanziari delle Province. Su tale tema, direttamente connesso alla fase di attuazione della L. 56/2014, si è incentrata la discussione nelle riunioni della Conferenza Stato-città ed autonomie locali del 30 luglio e del 5 agosto 2014.

La rilevazione, cui hanno collaborato fattivamente ANCI, UPI e Ministeri ha portato ad una fotografia dell'attuale situazione finanziaria delle Province in relazione alla sostenibilità del contributo richiesto nel D.L. 66/2014. La situazione, rilevata e condivisa dal gruppo di lavoro, ha avuto come corollario una ricerca delle soluzioni possibili per assicurare la tenuta finanziaria delle Province. È stato rilevato che un numero preponderante di Province non rispetta gli equilibri finanziari, a fronte di un numero limitato di Province che li rispetta. Il rispetto degli equilibri finanziari è, peraltro, direttamente correlato al rispetto del Patto di stabilità, in molti casi, in ragione dell'utilizzo degli avanzi di amministrazione e del loro conseguente aggravio sui saldi del Patto.

Nel corso della seduta della Conferenza Stato-città ed autonomie locali del 30 luglio, il Sottosegretario Bressa ha rappresentato che, essendo le funzioni fondamentali delle Città Metropolitane e degli Enti di area vasta definite dalla L. 56/2014, il riordino di tutte le altre funzioni non fondamentali è particolarmente complesso, soprattutto perché, dall'approvazione della riforma del Titolo V, molte funzioni originariamente dello Stato, nel corso degli anni, sono state trasferite alle Regioni e ciascuna Regione, in modo molto variegato, ha deciso di gestirle mantenendole presso di sé o delegandole, anche in gran numero, alle Province.

Per quanto riguarda le Città Metropolitane ha rappresentato che pur essendo le funzioni fondamentali definite dalla legge dello Stato, tuttavia la competenza è per gran parte (circa i quattro quinti) oramai di competenza regionale e che con l'ANCI, l'UPI e le Regioni stanno valutando come procedere.

Riguardo alla situazione finanziaria delle Province, ha rappresentato che il taglio di 442,5 milioni di euro disposto dal D.L. 66/2014 sulla *spending review* per il concorso da parte delle Province alla finanza pubblica per il 2014 – o più precisamente il versamento allo Stato di tributi propri da parte delle Province – è considerato particolarmente preoccupante, tanto che è stato attivato il Tavolo con l'UPI e la Ragioneria generale dello Stato per effettuare una specie di *due diligence* sugli effetti della riduzione sulle singole Province. Ciò consentirà di prevedere una ripartizione del contributo delle Province non in modo lineare, come attualmente previsto, ma in modo razionale tenendo conto delle particolarità delle singole Province, quali la dimensione, essendovi Province grandi e Province piccole, e le funzioni loro delegate, essendovi Regioni che hanno delegato molte funzioni, e Regioni che hanno delegato pochissime funzioni.

Con i dati della *due diligence* ha rappresentato che potrà essere determinato anche quale sarà l'effetto finanziario a carico dello Stato per impedire che le Province cadano esponenzialmente in situazione di dissesto finanziario – cosa assolutamente da evitare.

Il provvedimento politicamente più significativo, dal punto di vista istituzionale, è stato l'Accordo in sede di Conferenza Unificata con il quale sono state individuate le funzioni di cui al comma 89 della L. 56/2014 recante: *"Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni"*, il quale stabilisce che: *"fermo restando quanto disposto dal comma 88, lo Stato e le regioni, secondo le rispettive competenze, attribuiscono le funzioni provinciali diverse da quelle di cui al comma 85, in attuazione dell'articolo 118 della Costituzione, nonché al fine di conseguire le seguenti finalità: individuazione dell'ambito territoriale ottimale di esercizio per ciascuna funzione; efficacia nello svolgimento delle funzioni fondamentali da parte dei comuni e delle unioni di comuni; sussistenza di riconosciute esigenze unitarie; adozione di forme di avvalimento e deleghe di esercizio tra gli enti territoriali coinvolti nel processo di riordino, mediante intese o convenzioni. Sono altresì valorizzate forme di esercizio associato di funzioni da parte di più enti locali, nonché le autonomie funzionali. Le funzioni che nell'ambito del processo di riordino sono trasferite dalle province ad altri enti territoriali continuano ad essere da esse esercitate fino alla data dell'effettivo avvio di esercizio da parte dell'ente subentrante; tale data è determinata nel decreto del Presidente del Consiglio dei ministri di cui al comma 92 per le funzioni di competenza statale ovvero è stabilita dalla regione al sensi del comma 95 per le funzioni di competenza regionale"*.

Occorre rammentare che già nella *seduta del 6 febbraio 2014*, la Conferenza Stato-città ed autonomie locali aveva espresso parere favorevole sullo schema di decreto del Ministero dell'economia e delle finanze concernente la certificazione del rispetto degli obiettivi del patto di stabilità interno per l'anno 2013. (*Scheda di approfondimento 4 - Atto 295*)

Tale provvedimento ha definito, ai fini della verifica del rispetto degli obiettivi del patto di stabilità interno per l'anno 2013, il prospetto e le modalità relativi alla certificazione del saldo finanziario conseguito che Province e Comuni con popolazione superiore a 1000 abitanti, devono inviare per via telematica, con sottoscrizione con firma digitale, alla Ragioneria gene-

rale dello Stato. La mancata trasmissione della certificazione, entro il termine previsto, costituisce inadempimento al patto di stabilità interno.

Con decreto del 25 novembre 2014, adottato dal Ministro dell'economia e delle finanze, previa *intesa della Conferenza Stato-città ed autonomie locali in data 11 settembre 2014* è stata, inoltre, autorizzata la riduzione degli obiettivi del patto di stabilità interno per l'anno 2014 delle Province per un importo complessivo commisurato agli effetti finanziari determinati dall'applicazione della sanzione operata in caso di mancato raggiungimento dell'obiettivo del patto di stabilità interno. I relativi criteri di ripartizione erano stati, precedentemente, condivisi dall'UPI, nel corso di apposite riunioni tecniche. (*Scheda di approfondimento 5 - Atto 329*)

Da ultimo, nel corso della riunione della *Conferenza Stato-città ed autonomie locali del 16 ottobre 2014*, è stata esaminata la situazione finanziaria delle Province alla luce dell'attuazione della L. 7 aprile 2014, n. 56, in relazione alla valutazione della sostenibilità del concorso delle Province e delle Città metropolitane alla riduzione della spesa pubblica di cui all'articolo 47 del D.L. 24 aprile 2014, n. 66 convertito dalla L. 23 giugno 2014, n. 89. Tale argomento è stato iscritto all'ordine del giorno a seguito di espressa richiesta da parte dell'ANCI e dell'UPI che hanno sottolineato la necessità di prevedere una mitigazione del contributo delle Province e delle Città metropolitane alla riduzione della spesa pubblica, al fine di consentire alle nuove Province e Città metropolitane di assicurare il mantenimento dei servizi ai cittadini.

SCHEDA DI APPROFONDIMENTO - 1

ATTO 317 – Seduta Conferenza Stato-città ed autonomie locali del 10 luglio 2014

Oggetto: Differimento del termine per l'approvazione da parte degli Enti locali del bilancio di previsione per l'anno 2014.

In data 10 luglio 2014 la Conferenza Stato-città ed autonomie locali ha espresso parere favorevole al differimento del termine per l'approvazione da parte degli Enti locali del bilancio di previsione per l'anno 2014.

L'articolo 151, comma 1 del d.Lsg. 18 agosto 2000, n. 267, recante "Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli Enti locali", dispone che gli Enti locali deliberano entro il 31 dicembre il bilancio di previsione per l'anno successivo e che tale termine può essere differito con decreto del Ministro dell'interno, d'intesa con il Ministro dell'economia e delle finanze, sentita la Conferenza Stato-città ed autonomie locali.

Il termine per l'approvazione da parte degli Enti locali del bilancio di previsione per l'anno 2014 è stato già differito al 28 febbraio 2014 dal decreto del Ministro dell'interno del 19 dicembre 2013, al 30 aprile 2014 dal decreto del Ministro dell'interno del 13 febbraio 2014 e, da ultimo, al 31 luglio 2014 dal decreto del Ministro dell'interno del 29 aprile 2014 e dall'articolo 2-bis, comma 1 del D.L. 6 marzo 2014 n.16 convertito, con modificazioni, dalla L. 2 maggio 2014, n.68.

L'ANCI ha chiesto di differire dal 31 luglio al 15 settembre 2014 il termine per l'approvazione da parte degli Enti locali del bilancio di previsione per l'anno 2014 in considerazione degli elementi di rilevante incertezza nel processo di formazione dei bilanci comunali, che non permettono ancora la normale programmazione da parte degli enti, ed in particolare:

sono state rese note, solo recentemente, le rettifiche dell'IMU 2013 che per alcuni Comuni determinano l'obbligo alla restituzione di somme relativamente elevate sull'esercizio finanziario dell'anno 2014 e la conseguente necessità di rivedere gli equilibri economici-finanziari;

sono state rese note, parimenti solo di recente, le assegnazioni statali sul Fondo di solidarietà comunale del 2014;

non sono note le assegnazioni ai Comuni - in corso di elaborazione da parte del Ministero dell'economia e delle finanze e di cui è prevedibile la pubblicazione nelle prossime settimane - di diversi ulteriori fondi per oltre un miliardo di euro (625 milioni ex comma 731 della L. 147/2013, come sostituito dall'art.1, comma 1, lett.d) del D.L. n.16 del 2014; 116,5 milioni ex comma 711 della citata L. 147/2013; 348 milioni, a titolo di conguaglio dell'IMU, ex articolo 1, comma 6 del D.L. 133/2013);

con il D.L. 24 aprile 2014, n. 66 è stata disposta una ulteriore riduzione ai Comuni di 375,6 milioni di euro per l'anno 2014 ed i relativi criteri applicativi per la ripartizione della riduzione saranno noti soltanto a seguito di una procedura di certificazione, curata dal Ministero dell'Interno, il cui termine (riaperto per le modifiche introdotte dalla legge di conversione 23 giugno 2014, n. 89) è stato fissato al 25 luglio 2014.

L'UPI, ha richiesto di differire il termine del 31 luglio per l'approvazione da parte degli Enti locali del bilancio di previsione per l'anno 2014 al 30 settembre 2014, motivando la propria richiesta con ri-

ferimento al fatto che le riduzioni di cui al D.L. 66 del 2014 – che riguardano anche le Province per un importo di 444.5 milioni di euro – non sono ancora note e la situazione di incertezza non avrebbe consentito una corretta pianificazione e programmazione delle risorse disponibili entro il termine del 31 luglio 2014.

Rilevato che le Autonomie locali hanno espresso parere favorevole al differimento del termine per l'approvazione da parte degli Enti locali del bilancio di previsione per l'anno 2014 al 30 settembre 2014, la Conferenza Stato-città ed autonomie locali si è espressa favorevolmente in merito al differimento del termine per l'approvazione da parte degli Enti locali del bilancio di previsione per l'anno 2014 al 30 settembre 2014, ai sensi dell'articolo 151, comma 1 del d.Lgs. 18 agosto 2000, n. 26.

SCHEDA DI APPROFONDIMENTO - 2

ATTO 320 – Seduta Conferenza Stato-città ed autonomie locali del 10 luglio 2014

Oggetto: Schema di secondo atto aggiuntivo all'Addendum alla Convenzione per la gestione dei mutui e dei rapporti trasferiti al Ministero dell'economia e delle finanze ai sensi dell'articolo 1, comma 11 del D.L. 8 aprile 2014, n. 35 e dell'articolo 31 del D.L. 24 aprile 2014, n. 66 e schema di contratto tipo.

In data 10 luglio 2014 la Conferenza Stato-città ed autonomie locali ha sancito intesa sullo schema di secondo atto aggiuntivo all'Addendum alla Convenzione per la gestione dei mutui e dei rapporti trasferiti al Ministero dell'economia e delle finanze.

Il decreto del 23 giugno 2014 del Ministero dell'economia e delle finanze - adottato ai sensi dell'articolo 31, comma 3 del D.L. 24 aprile 2014, n. 66 convertito, con modificazioni, dalla L. 23 giugno 2014, n. 89 e sul quale la Conferenza Stato-città ed autonomie locali ha espresso parere favorevole nella seduta del 19 giugno 2014 - all'articolo 3, comma 1, dispone che i criteri e le modalità per l'accesso da parte degli Enti locali interessati all'incremento della dotazione per l'anno 2014 della «Sezione per assicurare la liquidità per pagamenti dei debiti certi, liquidi ed esigibili degli enti locali», nonché per la restituzione della stessa, sono definiti sulla base delle disposizioni recate dall'Addendum integrato mediante un atto aggiuntivo da stipularsi tra il Ministero dell'economia e delle finanze e la CDP e da uno schema di contratto tipo approvati con decreto del Direttore generale del Tesoro, d'intesa con la Conferenza Stato-città ed autonomie locali.

Il Ministero dell'economia e delle finanze con nota del 10 luglio 2014 ha trasmesso gli schemi di secondo atto aggiuntivo all'Addendum e di contratto tipo, previsti nel citato articolo 3, comma 1 del decreto del 23 giugno 2014 del Ministero dell'economia e delle finanze.

Rilevato che le Autonomie locali hanno espresso condivisione, la Conferenza Stato-città ed autonomie locali ha sancito intesa ai sensi dell'articolo 3, comma 1 del decreto del 23 giugno 2014 del Ministero dell'economia e delle finanze, sullo schema di secondo atto aggiuntivo all'Addendum alla Convenzione per la gestione dei mutui e dei rapporti trasferiti al Ministero dell'economia e delle finanze ai sensi dell'articolo 1, comma 11 del D.L. 8 aprile 2014, n. 35 e dell'articolo 31 del D.L. 24 aprile 2014, n. 66 e sullo schema di contratto tipo.

SCHEDA DI APPROFONDIMENTO - 3

ATTO 319 – Seduta Conferenza Stato-città ed autonomie locali del 10 luglio 2014

Oggetto: Schema di decreto del Ministero dell'economia e delle finanze concernente il monitoraggio semestrale del patto di stabilità interno per l'anno 2014 per le Province ed i Comuni con popolazione superiore a 1.000 abitanti.

In data 10 luglio 2014 la Conferenza Stato-città ed autonomie locali ha espresso parere favorevole sullo schema di decreto del Ministero dell'economia e delle finanze concernente il monitoraggio semestrale del patto di stabilità interno per l'anno 2013 per le Province ed i Comuni con popolazione superiore a 1.000 abitanti.

L'articolo 31, comma 19 della L. 12 novembre 2011, n. 183 il quale prevede che, per il monitoraggio degli adempimenti relativi al patto di stabilità interno e per l'acquisizione di elementi informativi utili per la finanza pubblica anche relativamente alla loro situazione debitoria, le Province ed i Comuni con popolazione superiore a 1.000 abitanti trasmettono semestralmente al Ministero dell'economia e delle finanze – Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, entro trenta giorni dalla fine del periodo di riferimento, utilizzando il sistema web appositamente previsto per il patto di stabilità interno, le informazioni riguardanti le risultanze in termini di competenza mista, attraverso un prospetto e con le modalità definite con decreto del predetto Ministero, sentita la Conferenza Stato-città ed autonomie locali.

Con il provvedimento il Ministero dell'economia e delle finanze-Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato richiede alle Province e ai Comuni con popolazione superiore a 1.000 abitanti le informazioni per il monitoraggio semestrale del patto di stabilità interno per l'anno 2014 e gli elementi informativi utili per la finanza pubblica anche con riferimento alla situazione debitoria, ai sensi dell'articolo 31, comma 19 della L. 12 novembre 2011, n. 183.

Tali informazioni devono essere trasmesse, con riferimento a ciascun semestre, con le modalità ed i prospetti definiti nell'allegato, che è parte integrante del provvedimento, utilizzando l'apposito sito web del Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato per il patto di stabilità interno, entro un mese dalla scadenza del primo semestre di riferimento (ossia entro il 31 luglio 2014) per il primo semestre 2014 ed entro il 31 gennaio 2015 per le risultanze del patto di stabilità interno per l'intero anno 2014.

Qualora il decreto fosse emanato in data successiva al 31 luglio, la data ultima per l'invio del prospetto del monitoraggio del primo semestre è fissata a 30 giorni dopo la data della pubblicazione del decreto stesso sulla Gazzetta Ufficiale.

Il Ministero dell'economia e delle finanze – Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato provvede all'aggiornamento dell'allegato al decreto a seguito di eventuali nuovi interventi volti a prevedere esclusioni dai saldi rilevanti ai fini del patto di stabilità interno, dandone comunicazione alla Conferenza Stato-città ed autonomie locali, all'ANCI ed all'UPI.

Rilevato che le Autonomie locali hanno espresso parere favorevole, la Conferenza Stato-città ed autonomie locali ha espresso parere favorevole sullo schema di decreto del Ministero dell'economia e delle finanze concernente il monitoraggio semestrale del patto di stabilità interno per l'anno 2014 per le Province ed i Comuni con popolazione superiore a 1.000 abitanti, che forma parte integrante del presente atto, ai sensi dell'articolo 31, comma 19 della L. 12 novembre 2011, n. 183.

SCHEDA DI APPROFONDIMENTO – 4

ATTO 295– Seduta Conferenza Stato-città ed autonomie locali del 6 febbraio 2014

Oggetto: Schema di decreto del Ministero dell'economia e delle finanze concernente la certificazione del rispetto degli obiettivi del patto di stabilità interno per l'anno 2013.

In data 6 febbraio 2014 la Conferenza Stato-città ed autonomie locali ha espresso parere favorevole sullo schema di decreto del Ministero dell'economia e delle finanze concernente la certificazione del rispetto degli obiettivi del patto di stabilità interno per l'anno 2013, delle Province e dei Comuni con popolazione superiore a 1.000 abitanti.

L'articolo 31, comma 20 della L. 12 novembre 2011, n. 183, come modificato dall'articolo 1 comma 539 della L. 27 dicembre 2013, n. 147 prevede che, ai fini della verifica del rispetto degli obiettivi del patto di stabilità interno, le Province e i Comuni con popolazione superiore a 1.000 abitanti sono tenuti ad inviare al Ministero dell'economia e delle finanze – Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato una certificazione del saldo finanziario in termini di competenza mista conseguito, secondo un prospetto e con le modalità definiti con decreto del Ministero dell'economia e delle finanze, sentita la Conferenza Stato-città ed autonomie locali, di cui al comma 19 del medesimo articolo 31.

La legge di stabilità del 2014 ha disposto la sostituzione dell'invio della certificazione attestante il rispetto del patto di stabilità in forma cartacea, a mezzo raccomandata, con l'invio telematico prevedendone la sottoscrizione con firma digitale (articolo 1, comma 539 della L. 147/2013).

Pertanto, la certificazione deve essere sottoscritta con firma elettronica digitale dal rappresentante legale, dal responsabile del servizio finanziario e dai componenti dell'organo di revisione economico-finanziaria, validamente costituito, e deve essere trasmessa, utilizzando il sistema web appositamente previsto nel sito <<http://pattostabilitainterno.tesoro.it>>, entro il termine perentorio del 31 marzo 2014.

La mancata trasmissione della certificazione entro il suddetto termine perentorio del 31 marzo 2014 costituisce inadempimento al patto di stabilità interno.

Qualora la certificazione, sebbene in ritardo, sia trasmessa entro 60 giorni dal termine stabilito per l'approvazione del rendiconto di gestione ed attesti il rispetto del patto di stabilità interno, si applica la sola sanzione relativa al divieto di assunzione di personale a qualsiasi titolo (articolo 31, comma 26, lettera d, della L. 12 novembre 2011, n. 183).

Qualora, invece, la certificazione, trasmessa in ritardo, non attesti il rispetto del patto di stabilità interno si applicano tutte le sanzioni previste dal comma 26 dell'articolo 31 della citata L. 183 del 2011.

Le informazioni relative alle risultanze del 2013 sono quelle relative al monitoraggio dell'intero anno 2013, che gli Enti locali hanno comunicato utilizzando l'apposito sito previsto per il patto di stabilità interno, ed in cui è possibile acquisire direttamente il modello, (che risulta già compilato con le informazioni inserite in fase di monitoraggio 2013), per la certificazione ai fini del successivo invio telematico con l'indicazione del rispetto o meno degli obiettivi del patto.

Rilevato che le Autonomie locali hanno espresso parere favorevole, la Conferenza Stato-città ed autonomie locali ha espresso parere favorevole sullo schema di decreto del Ministero dell'economia e delle finanze concernente la certificazione del rispetto degli obiettivi del patto di stabilità interno per l'anno 2013, delle Province e dei Comuni con popolazione superiore a 1.000 abitanti ai sensi dell'articolo 31, comma 20 della L. 12 novembre 2011, n. 183.

SCHEDA DI APPROFONDIMENTO - 5

ATTO 329 – Seduta Conferenza Stato-città ed autonomie locali dell'11 settembre 2014

Oggetto: Schema di decreto del Ministro dell'economia e delle finanze concernente la riduzione degli obiettivi del patto di stabilità interno per l'anno 2014 delle Province ai sensi dell'articolo 1, comma 122 della L. 13 dicembre 2010, n. 220.

In data 11 settembre 2014 la Conferenza Stato-città ed autonomie locali ha sancito intesa sullo schema di decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, concernente la riduzione degli obiettivi del patto di stabilità interno per l'anno 2014 delle Province.

L'articolo 1, comma 122 della L. 13 dicembre 2010, n. 220 - come sostituito dall'articolo 7, comma 5, del d.Lgs. 6 settembre 2011, n. 149 e, successivamente, modificato dall'articolo 1, comma 438, della L. 24 dicembre 2012, n. 228, e dall'articolo 1, comma 545, lettere a), b) e c) della L. 27 dicembre 2013, n. 147 - prevede che il Ministro dell'economia e delle finanze, con apposito decreto, emanato d'intesa con la Conferenza Stato-città ed autonomie locali, autorizza la riduzione degli obiettivi annuali degli enti locali assoggettabili alla sanzione di riduzione del fondo sperimentale di riequilibrio e del fondo perequativo, nonché dei trasferimenti erariali destinati ai Comuni della Regione Siciliana e della Sardegna, prevista in caso di mancato raggiungimento dell'obiettivo del patto di stabilità interno in base ai criteri definiti con il medesimo decreto, e che l'importo della riduzione complessiva per Province e Comuni è commisurato agli effetti finanziari determinati dall'applicazione della sanzione, in caso di mancato raggiungimento dell'obiettivo del patto di stabilità interno, operata a valere sul fondo sperimentale di riequilibrio e sul fondo perequativo, nonché sui trasferimenti erariali destinati ai Comuni della Regione Siciliana e della Sardegna.

Con il provvedimento, viene autorizzata per l'anno 2014 la riduzione degli obiettivi del patto di stabilità interno delle Province per un importo complessivo commisurato agli effetti finanziari determinati dall'applicazione della sanzione operata in caso di mancato raggiungimento dell'obiettivo del patto di stabilità interno (articolo 1, comma 122 della L. 220 del 2010).

Dai dati consuntivi inviati, è risultato che sei Province non hanno raggiunto l'obiettivo del patto di stabilità nell'anno 2013 e che l'importo degli effetti finanziari determinati dall'applicazione delle sanzioni ammonta, considerato il disposto dell'articolo 15, comma 1-bis del D.L. 16 del 2014, a complessivi 8.572.260 euro.

L'UPI ha condiviso lo schema di decreto che è stato predisposto dal Ministero dell'economia e delle finanze, come da criteri di ripartizione proposti dall'UPI e condivisi, all'esito delle riunioni tecniche del 12 e 26 giugno, 18 luglio e 2 settembre 2014 nonché la correzione di carattere formale proposta dal Ministero dell'interno all'ultimo "Ritenuto" delle premesse dello schema di decreto (sostituzione di "...attesa la rideterminazione della riduzione degli obiettivi 2014" dei comuni attuata dall'articolo 7 del decreto legge 22 agosto 2014 n. 119. " con "...anche in relazione alla necessità di rideterminare la riduzione degli obiettivi 2014 di alcuni Comuni, secondo quanto previsto dall'articolo 7 del decreto legge 22 agosto 2014, n. 119. ").

Come da condivisa proposta dell'UPI, l'importo è ripartito tra le dieci Province che partecipano al terzo anno di sperimentazione contabile per metà in parti uguali e per metà in proporzione alla riduzione

delle risorse per la revisione della spesa per l'anno 2014 previste dall'articolo 10, comma 1 del D.L. 16 del 2014 ed indicate nel relativo allegato 1 del decreto.

Pertanto, rilevato che nella seduta del 11 settembre 2014 le Autonomie locali hanno espresso condivisione, la Conferenza Stato-città ed autonomie locali ha sancito l'intesa sullo schema di decreto del Ministro dell'economia e delle finanze concernente la riduzione degli obiettivi del patto di stabilità interno per l'anno 2014 delle Province ai sensi dell'articolo 1, comma 122 della L. 13 dicembre 2010, n. 220.

3.2 IL FEDERALISMO FISCALE: FABBISOGNI STANDARD E CAPACITÀ FISCALE

A seguito della riforma costituzionale operata nel 2001 con la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, l'art. 114 della Costituzione, ai primi due commi, reca: "La Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato. I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni sono enti autonomi con propri statuti, poteri e funzioni secondo i principi fissati dalla Costituzione".

È l'affermazione della tendenziale equiordinazione dello Stato, delle Regioni, delle Province, dei Comuni e delle Città metropolitane. Tutti questi enti sono definiti articolazioni della Repubblica la quale, pertanto, non si identifica più con lo Stato e rappresenta il compimento di quel processo di riforma ordinamentale - il cd "federalismo amministrativo" - avviato "a costituzione invariata" nel corso degli anni novanta con le leggi cd Bassanini.

3.2.1 La riforma costituzionale del 2001

L'attuale assetto costituzionale ha portato ad un definitivo superamento della concezione Stato-centrica-gerarchica precedente, in favore di un'organizzazione dei rapporti in cui «gli enti costitutivi della Repubblica», ai sensi dell'art. 114 della Costituzione, sono dotati di pari dignità istituzionale e sono chiamati ad agire non "per competenze separate ma interagenti e spesso interdipendenti".

Gli altri Enti, diversi dallo Stato, individuati dalla disposizione, non si pongono più ad un livello distinto ed inferiore rispetto ad esso (qualificato come l'ente esponenziale della Repubblica tout court) ma su un piano di sostanziale parità; anzi, nella stessa modalità della elencazione, si estrinseca l'intenzione del legislatore costituente di partire dal livello più basso di governo per giungere a quello più alto. Si è, così, assistito ad un profondo cambiamento dei ruoli e dei rapporti tra enti locali, Regioni e Stato, con aspetti che rendono peculiare il "federalismo italiano", in quanto incentrato sull'autonomia e sulla cooperazione, attraverso l'introduzione del principio di sussidiarietà ed un ampio riconoscimento di autonomia agli enti locali.

Perno della riforma, è l'articolo 117 della Costituzione che, invertendo il precedente sistema fondato sulla centralità dello Stato, fissa la nuova regola della competenza legislativa "residuale" delle Regioni per le materie non elencate nel medesimo articolo, che restano attribuite alla competenza esclusiva dello Stato (art. 117, secondo comma, Cost.).

Nella sua attuale formulazione, l'articolo 117 Cost. elenca le funzioni riservate alla legislazione esclusiva dello Stato compiendo, nei confronti delle Regioni, una scelta fondamentale per il nuovo assetto della Repubblica: quella di affidare ad esse Regioni "la potestà legislativa in riferimento ad ogni materia che non sia espressamente riservata alla legislazione dello Stato".

L'articolo 118 Cost., di fondamentale importanza per le competenze di natura amministrativa, affida ai Comuni le funzioni amministrative, 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". Ai Comuni, alle Province e alle Città metropolitane sono attribuite, non solo, le funzioni amministrative proprie ma anche quelle conferite con legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze. Gli enti locali si rapportano con lo Stato o con le Regioni a seconda delle diverse materie, in particolare, hanno rapporti con lo Stato riguardo alla legislazione elettorale, agli organi di governo e alle funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane (lett. p); ovvero riguardo a cittadinanza, stato civile e anagrafi, determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale, coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale, tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali (lettere i), m), r), s)).

Le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni, alle Province, alle Città metropolitane, alle Regioni e allo Stato (art. 118 Cost.) sulla base dei principi di sussidiarietà, di differenziazione e di adeguatezza, principi nel rispetto dei quali, da ultimo, l'art.1, comma 46 della L. 56/2014 (cd. legge Delrio), consente a Stato e Regioni, nelle materie di rispettiva competenza, di attribuire ulteriori funzioni alle città metropolitane.

Altro principio di rilevante importanza nei rapporti tra Stato e autonomie locali è quello dettato dall'art. 120 Cost. che stigmatizza il principio di leale collaborazione, con il quale si afferma che lo Stato esercita i poteri sostitutivi «nel rispetto del principio di sussidiarietà e di leale collaborazione».

Il principio di "leale collaborazione", inizialmente inteso da certa dottrina come operante "a senso unico", cioè solo da parte degli enti locali nei confronti dello Stato, ha invece consentito alla successiva giurisprudenza costituzionale di confermare la portata generale di tale principio che, coerentemente inserito nella riforma del 2001, deve valere nelle due direzioni: come vincolo sia per i livelli superiori che per quelli inferiori ma anche e soprattutto «operare su tutto l'arco delle relazioni» fra Stato e autonomie territoriali.

Nella nuova organizzazione della Repubblica, pertanto, gli strumenti di raccordo interistituzionale consentono di garantire il concreto funzionamento dell'apparato pubblico in un sistema di autonomie diffuse ed interoperanti.

Così come è disegnato, con caratteri di pluralismo, l'assetto di questa Repubblica delle autonomie, consente di attuare la "leale collaborazione" tra gli enti che la compongono attraverso una serie molteplice di strumenti: forme di raccordo tra Stato e autonomie territoriali a livello parlamentare, intergovernativo e tra Regioni ed enti locali, in un modello in cui non esiste più il vertice di un sistema gerarchico ma un «arcipelago» di soggetti costitutivi della Repubblica, ai quali si garantisce adeguata rappresentanza, al fine di rendere tangibile il riconoscimento costituzionale del livello raggiunto di pari dignità giuridica e istituzionale.

Il cd «sistema delle Conferenze» - Stato-Regioni, Stato-città ed autonomie locali e Unificata - ha semplificato i rapporti tra Governo, autonomie regionali e locali che si realizzano appunto in seno ai sopra citati organismi, ma è l'articolo 119 Cost. che, introducendo il cd "federalismo fiscale", stigmatizza la reale portata della riforma e dell'autonomia concessa ai Comuni, alle Province, alle Città metropolitane e alle Regioni.

Il concetto di "federalismo fiscale", che va inteso al di là della forma di governo (esso, infatti, non coinvolge il regime politico, come nel federalismo reale su cui si basano i Paesi federali), si pone come principio in grado di operare anche in sistemi non federali in grado di garantire il decentramento finanziario ed il coordinamento tra le singole autonomie.

L'art. 119 Cost. implica, pertanto, che le Regioni e gli altri enti locali si reggano con la finanza propria, vale a dire sostenendo le proprie spese di funzionamento, di intervento e di amministrazione, con entrate prelevate, di regola, dalla propria collettività, salvo che un'esigenza di perequazione, nelle situazioni meno avvantaggiate, richieda l'intervento statale.

L'autonomia finanziaria, così formalmente riconosciuta a tutti gli enti territoriali in pari misura risulta, però, differenziata, poiché la riserva di legge prevista dall'art. 23 Cost. consente solo alle Regioni di esercitare la potestà impositiva e, pertanto, le Regioni alle quali spetta la potestà legislativa in virtù del dettato dell'art. 117 Cost., sono gli unici enti territoriali in grado di imporre, autonomamente, tributi, mentre, la potestà impositiva degli altri enti locali deve, necessariamente, operare in via regolamentare all'interno di leggi regionali o statali.

3.2.2 La legge delega 5 maggio 2009, n. 42 recante "delega al governo in materia di federalismo fiscale"

In attuazione del citato art. 119 del novellato Titolo V della Costituzione, la L. 5 maggio 2009, n. 42, recante "Delega al Governo in materia di federalismo fiscale", ha definito, tra l'altro, l'architettura del sistema perequativo che consentirà, a regime, attraverso la determinazione dei fabbisogni standard e della capacità fiscale degli enti, l'allocazione tra gli enti locali delle risorse pubbliche che dovranno garantire il finanziamento delle funzioni fondamentali, tramite trasferimenti perequativi.

Com'è evidente già dal titolo della L. 42/2009, essa è solo una norma di indirizzo, mentre la sostanza del cambiamento è affidata ai provvedimenti di attuazione della delega che dovrà realizzare il futuro disegno istituzionale della Repubblica.

Obiettivo del processo di riforma, avviato con la L. 42/2009, è quello di assicurare autonomia di entrata e di spesa a Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni, anche attraverso l'applicazione dei principi di solidarietà e di coesione sociale, in maniera da sostituire gradualmente, per tutti i livelli di governo, il criterio della spesa storica, ritenuto alla base sia di inefficienze nella distribuzione dei trasferimenti sia di cattiva gestione della spesa da parte degli enti locali, in maniera da *"garantire la loro massima responsabilizzazione e l'effettività e la trasparenza del controllo democratico nei confronti degli eletti."*

Ai fini di cui sopra, la L. 42/2009 reca disposizioni volte a stabilire, in via esclusiva, i principi fondamentali del coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, a disciplinare l'istituzione ed il funzionamento del fondo perequativo per i territori con minore capacità fiscale per abitante nonché l'utilizzazione delle risorse aggiuntive e l'effettuazione degli interventi speciali di cui all'articolo 119, quinto comma, della Costituzione perseguendo

lo sviluppo delle aree sottoutilizzate nella prospettiva del superamento del dualismo economico del Paese. Essa detta, altresì, i principi generali per l'attribuzione di un proprio patrimonio a Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni e detta norme transitorie sull'ordinamento, anche finanziario, di Roma capitale.

Quanto al sistema della spesa delineato nella L. 42/2009, il dato caratterizzante è determinato dall'obiettivo di convergenza verso una spesa standard estesa non solo alle c.d. "funzioni fondamentali" ma anche alle "altre funzioni". Ciò comporta il superamento graduale, per tutti i livelli istituzionali, del criterio della spesa storica, a favore del finanziamento dei livelli essenziali di cui al secondo comma, lettera m) dell'art. 117 Cost. e delle funzioni fondamentali di cui al secondo comma, lettera p) del medesimo art. 117 Cost. attraverso il criterio del fabbisogno standard e della perequazione della capacità fiscale per le altre funzioni, in una tendenziale correlazione tra prelievo fiscale e beneficio connesso alle funzioni esercitate sul territorio, in modo da favorire la corrispondenza tra responsabilità finanziaria e amministrativa con l'obiettivo di garantire l'effettiva attuazione dei principi di efficacia, efficienza ed economicità in un'ottica anche di trasparenza ed efficienza delle decisioni di entrata e di spesa.

Attraverso la individuazione dei fabbisogni standard e la istituzione ed il funzionamento di un fondo perequativo per i territori con minore capacità fiscale per abitante, la L. 42/2009 intende garantire su tutto il territorio nazionale il finanziamento integrale dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali e delle funzioni fondamentali degli enti locali, anche attraverso la perequazione delle capacità fiscali, ossia un finanziamento delle funzioni che tiene conto dei livelli di ricchezza differenziati dei territori.

Ad oggi i fondi perequativi previsti dalla L. 42/2009 non sono ancora operativi ma è stata avviata una sperimentazione del complesso meccanismo che prevede l'utilizzo dei dati relativi ai fabbisogni standard e alle capacità fiscali da applicare quali criteri per il riparto di una percentuale del Fondo di solidarietà comunale introdotto dalla L. 228/2012. La *ratio* della perequazione è quella di rendere più virtuosi gli enti locali che dovranno elevare il livello di efficienza e di qualità dei servizi resi ai cittadini colmando il divario tra fabbisogno standard e capacità fiscale del singolo ente: questi due elementi costituiranno il cardine per disciplinare il funzionamento del fondo e l'attuazione della riforma.

La riforma che prende le mosse dalla L. 42/2009, interviene anche nell'ambito di un percorso di revisione dei rapporti tra il centro e la periferia dello Stato, con il fine di uniformare i sistemi contabili degli enti locali, nel cui comparto le differenti modalità di registrazione e rappresentazione dei dati contabili non hanno mai consentito un reale controllo della spesa né tantomeno favorito la qualità, la trasparenza e l'omogeneità dei conti pubblici.

Con la L. 196, approvata il 31 dicembre 2009 (cd Legge di contabilità e finanza pubblica) che, modificando anche alcune norme della L. 42/2009, dispone il perseguimento da parte di tutte le amministrazioni pubbliche degli obiettivi di finanza pubblica sulla base dei principi fondamentali di armonizzazione dei bilanci e del coordinamento della finanza pubblica, si completa il disegno di riforma della contabilità pubblica.

Alle suddette leggi (L. 42/2009 e L. 196/2009) vanno, infine, aggiunte le modifiche introdotte con la legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 "Introduzione del principio del pareggio

di bilancio nella Carta costituzionale" e dalla L. 24 dicembre 2012, n. 243 "Disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell'articolo 81, sesto comma, della Costituzione" che, modificando l'art. 81 della Costituzione ed in attuazione delle nuove disposizioni da esso introdotte, hanno riattribuito alla competenza legislativa esclusiva dello Stato la materia dell'armonizzazione contabile sottraendola alla legislazione concorrente che aveva generato un'anarchia rappresentativo-contabile non più compatibile con le istanze di omogeneizzazione e trasparenza dei dati contabili e finanziari richiesti anche dall'Unione Europea.

3.2.3 L'attuazione della legge delega n.42/2009

In attuazione della delega, ad oggi, sono stati emanati nove decreti legislativi, che hanno realizzato gran parte del progetto normativo delineato dalla L. 42/2009.

- d.Lgs. 28 maggio 2010, n. 85, Attribuzione a Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni di un proprio patrimonio (c.d. federalismo demaniale);
- d.Lgs. 17 settembre 2010, n. 156, Disposizioni recanti attuazione dell'articolo 24 della legge 5 maggio 2009, n. 42, in materia di ordinamento transitorio di Roma Capitale;
- d.Lgs. 26 novembre 2010, n. 216, Disposizioni in materia di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard di Comuni, Città metropolitane e Province;
- d.Lgs. 14 marzo 2011, n. 23, Disposizioni in materia di federalismo fiscale municipale;
- d.Lgs. 6 maggio 2011, n. 68, Disposizioni in materia di autonomia di entrata delle regioni a statuto ordinario e delle Province nonché di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard del settore sanitario;
- d.Lgs. 31 maggio 2011, n. 88, Disposizioni in materia di risorse aggiuntive e di interventi speciali per la rimozione degli squilibri economici e sociali, a norma dell'articolo 16 della legge 5 maggio 2009, n. 42;
- d.Lgs. 23 giugno 2011, n. 118, Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42;
- d.Lgs. 6 settembre 2011, n. 149, meccanismi sanzionatori e premiali relativi a Regioni, Province e Comuni;
- d.Lgs. 18 aprile 2012, n.61, Ulteriori disposizioni recanti attuazione dell'articolo 24 della legge 5 maggio 2009, n. 42, in materia di ordinamento di Roma Capitale.

Con riferimento all'obiettivo di armonizzare i sistemi contabili e gli schemi di bilancio degli enti, la L. 42/2009 trova una prima concreta attuazione con il d.Lgs. n. 118 del 23 giugno 2011, "Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli artt. 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42".

Il decreto legislativo 118/2011, nato all'interno della Copaff (Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, prevista dall'art. 3 della L. 42/2009) e approvato nel

rispetto della complessa procedura definita dall'art. 2 commi 3 e 4 della L. 42/2009, sancisce, di fatto, l'avvio di una fase di sperimentazione della durata di tre esercizi finanziari. Esso prevede, ai sensi dell'art. 36 del medesimo d.Lgs. 118/2011, la realizzazione di un nuovo sistema contabile in cui alcune amministrazioni si sono confrontate con la norma e tra di loro, al fine di verificare la praticabilità e correttezza delle scelte effettuate: art. 36, *"Al fine di verificare l'effettiva rispondenza del nuovo assetto contabile definito dal presente decreto alle esigenze conoscitive della finanza pubblica e per individuare eventuali criticità del sistema e le conseguenti modifiche intese a realizzare una più efficace disciplina della materia, a decorrere dal 2012 è avviata una sperimentazione, della durata di tre esercizi finanziari, riguardante l'attuazione delle disposizioni di cui al titolo I, con particolare riguardo all'adozione del bilancio di previsione finanziario annuale di competenza e di cassa, e della classificazione per missioni e programmi di cui all'articolo 33"*.

La sperimentazione, avviata il primo gennaio 2012, con circa cento enti e allargata ad altri 350 enti con il D.L. 102/2013, ha portato all'adozione del d.Lgs. 126/2014 recante "Disposizioni integrative e correttive del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, recante disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42". Lo stesso decreto provvede all'adeguamento alle disposizioni introdotte sull'armonizzazione del Testo unico degli enti locali (d.Lgs. 267/2000), nonché alla definizione di un ordinamento contabile delle Regioni inserito nel Titolo III del d.Lgs. 118/2011. Conclusa la fase di sperimentazione, la riforma investirà tutti gli enti locali entrando a pieno regime, in modo progressivo, nell'arco di due anni.

3.2.4 Il d.Lgs. 26 novembre 2010, n. 216 "disposizioni in materia di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard di comuni, città metropolitane e province"

In attuazione dell'art. 19 della L. 42/09 il Governo ha emanato il d.Lgs. 28 maggio 2010, n. 85 che dispone l'attribuzione a Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni di un proprio patrimonio, mentre, successivamente con il d.Lgs. 26 novembre 2010, n. 216 sono state dettate le "Disposizioni in materia di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard di Comuni, Città metropolitane e Province".

Il d.Lgs. 216/2010, che rappresenta il principale riferimento normativo in merito alla determinazione dei fabbisogni standard, individua provvisoriamente le funzioni fondamentali e definisce la metodologia ed il procedimento di determinazione dei fabbisogni standard, affidando a SOSE - Soluzioni per Sistema Economico Spa la predisposizione delle metodologie utili all'individuazione e determinazione in collaborazione con l'Istituto per la Finanza e l'Economia Locale (IFEL), in qualità di partner scientifico. Il medesimo decreto 216/2010, prevede che SOSE possa predisporre appositi questionari funzionali a raccogliere presso Comuni e Province i dati necessari per determinare i fabbisogni standard.

Il fabbisogno standard, per ciascuna funzione fondamentale e i relativi servizi, tenuto

conto delle specificità dei comparti dei Comuni e delle Province, è determinato attraverso l'identificazione delle informazioni e dei dati di natura strutturale e contabile necessari, acquisiti sia da banche dati ufficiali esistenti sia tramite rilevazione diretta con appositi questionari da inviare ai Comuni e alle Province, anche ai fini di una riclassificazione o integrazione delle informazioni contenute nei certificati contabili.

La metodologia per la determinazione dei fabbisogni rappresenta una operazione tecnicamente complessa, per la cui attuazione il decreto fornisce una serie di elementi da utilizzare:

- l'individuazione dei modelli organizzativi e dei livelli quantitativi delle prestazioni, determinati sulla base di un sistema di indicatori in relazione a ciascuna funzione fondamentale e ai relativi servizi;
- l'analisi dei costi finalizzata alla individuazione di quelli più significativi e alla determinazione degli intervalli di normalità;
- l'individuazione di un modello di stima dei fabbisogni standard sulla base di criteri di rappresentatività attraverso la sperimentazione di diverse tecniche statistiche;
- la definizione di un sistema di indicatori, anche in riferimento ai diversi modelli organizzativi ed agli obiettivi definiti, significativi per valutare l'adeguatezza dei servizi e consentire agli enti locali di migliorarli.

L'articolo 6 del suddetto decreto legislativo prevede che la nota metodologica relativa alla procedura di calcolo per la determinazione dei fabbisogni standard ed il fabbisogno standard per ciascun Comune e Provincia siano adottati con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri e che, sullo schema di decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, sia sentita la Conferenza Stato-città ed autonomie locali.

Come previsto dall'art. 2, comma 5 della L. 42/2009, "il Governo assicura, nella predisposizione dei decreti legislativi di cui al comma 1, piena collaborazione con le regioni e gli enti locali" e dunque, per dare concreta attuazione alle disposizioni della legge, è stata avviata in questi anni una complessa attività di analisi e confronto, attraverso una stretta collaborazione tra organi tecnici dei livelli di governo direttamente interessati, i cui passaggi fondamentali sono stati sottoposti all'esame della Conferenza Stato-città ed autonomie locali.

3.2.5 Il ruolo della Conferenza Stato-città ed autonomie locali

Il primo atto di questo lungo e complesso processo che ha coinvolto la Conferenza è stato l'Accordo, sancito nella Conferenza Stato-città ed autonomie locali del 15 luglio del 2010, con ANCI, UPI e Ministero dell'Economia e delle Finanze, per regolare la collaborazione tra gli enti coinvolti per l'elaborazione di una metodologia atta a determinare i fabbisogni standard, attraverso il supporto operativo dell'IFEL - Istituto per la Finanza e l'Economica locale - ed il SOSE - Soluzioni per Sistema Economico Spa.

Il 17 dicembre 2010 è stato pubblicato sulla GU n.294 il d.Lgs. 26 novembre 2010, n.

216, recante "Disposizioni in materia di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard di Comuni, Città metropolitane e Province".

L'anno 2014 ha visto la Conferenza coinvolta nel processo di produzione di importanti documenti per l'attuazione di quanto previsto nella materia in argomento

Nella seduta dell'11 settembre 2014, la Conferenza Stato-città ed autonomie locali ha espresso parere favorevole sullo schema di decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri concernente l'adozione delle note metodologiche e dei fabbisogni standard per ciascuna Provincia delle Regioni a statuto ordinario relativi alle funzioni di istruzione pubblica e alle funzioni di gestione del territorio.

In data 16 ottobre 2014, la Conferenza ha espresso parere favorevole *"sullo schema di decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri concernente l'adozione delle note metodologiche e dei fabbisogni standard per ciascun Comune delle Regioni a statuto ordinario relativi alle funzioni di istruzione pubblica, nel campo della viabilità, nel campo dei trasporti, di gestione del territorio e dell'ambiente al netto dello smaltimento rifiuti, sul servizio smaltimento rifiuti, nel settore sociale e sul servizio degli asili nido."* L'ANCI ha raccomandato al Governo di dare massima pubblicità possibile presso i Comuni, anche con circolari esplicative, a quanto disposto nel provvedimento e di dare massima gradualità possibile all'applicazione dello stesso. *(Scheda di approfondimento 6 - Atto 334)*

Nella seduta del 16 dicembre 2014, infine, la Conferenza Stato-città ed autonomie locali ha approvato lo schema di decreto del Ministro dell'economia e delle finanze con il quale è stata adottata la metodologia relativa alla procedura di calcolo e alla stima delle capacità fiscali per singolo Comune delle Regioni a statuto ordinario. Tale provvedimento è propedeutico alla predisposizione del DPCM sul Fondo di solidarietà comunale che, secondo quanto previsto dalla legge di stabilità (L. 23 dicembre 2014, n.190, art.1, comma 459), dal 2015 sarà erogato nella misura del 20% ai Comuni appartenenti alle Regioni a statuto ordinario, sulla base delle capacità fiscali, nonché dei fabbisogni standard (ai sensi dell'articolo 14, comma 1, lettera a) del D.L. 6 marzo 2014 n.16, convertito dalla L. 2 maggio 2014 n.68, che ha sostituito il comma 380-quater dell'articolo 1 della L. 24 dicembre 2012 n.228, inserito dall'articolo 1, comma 730 della L. 27 dicembre 2013 n.147). *(Scheda di approfondimento 7 - Atto 338)*

Nella stessa seduta è stata, altresì, approvata la sostituzione dell'Accordo del 24 aprile 2013 con un altro Accordo che, tra l'altro, prevede modifiche rispetto alla procedura amministrativa di somministrazione e restituzione dei questionari funzionali alla determinazione dei fabbisogni standard (Atto 337).

Con tali provvedimenti si completa una tappa fondamentale del percorso di riforma previsto dall'articolo 119 Cost. avviato con la L. 42/2009 e volto a garantire quei principi di solidarietà e di coesione sociale che sono alla base della nostra democrazia. Un processo lungo e articolato che ha richiesto un lavoro complesso e che rappresenta un passo in avanti fondamentale per assicurare a tutti i cittadini l'offerta di servizi pubblici essenziali a livello uniforme su tutto il territorio nazionale.

SCHEDA DI APPROFONDIMENTO - 6

ATTO 334 – Seduta Conferenza Stato-città ed autonomie locali del 16 ottobre 2014

Oggetto: Schema di decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri concernente l'adozione delle note metodologiche e dei fabbisogni standard per ciascun Comune delle Regioni a statuto ordinario relativi alle funzioni di istruzione pubblica, nel campo della viabilità, nel campo dei trasporti, di gestione del territorio e dell'ambiente al netto dello smaltimento rifiuti, sul servizio smaltimento rifiuti, nel settore sociale e sul servizio degli asili nido, a norma dell'articolo 6 del d.Lgs. 26 novembre 2010, n.216.

In data 16 ottobre 2014 la Conferenza Stato-città ed autonomie locali ha espresso parere favorevole sullo schema di decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri concernente l'adozione delle note metodologiche e dei fabbisogni standard per ciascun Comune delle Regioni a statuto ordinario relativi alle funzioni di istruzione pubblica, nel campo della viabilità, nel campo dei trasporti, di gestione del territorio e dell'ambiente al netto dello smaltimento rifiuti, sul servizio smaltimento rifiuti, nel settore sociale e sul servizio degli asili nido.

Il suddetto schema di decreto è stato predisposto in attuazione del d.Lgs. 216 del 2010, diretto a disciplinare la determinazione del fabbisogno standard per Comuni e Province, al fine di assicurare un graduale e definitivo superamento nei loro riguardi del criterio della spesa storica. Il decreto legislativo suddetto stabilisce le modalità per determinare i fabbisogni standard, che costituiscono il riferimento cui rapportare progressivamente nella fase transitoria, e successivamente a regime, il finanziamento integrale della spesa relativa alle funzioni fondamentali e ai livelli essenziali delle prestazioni.

La L. 24 dicembre 2012 n.228 (legge di stabilità) ha istituito il Fondo di solidarietà comunale per l'assegnazione delle risorse agli enti locali, con finalità perequative, ed ha introdotto tra i criteri di riparto del Fondo i fabbisogni standard.

L'articolo 14 del D.L. n.16/2014 (convertito dalla L. 2 maggio 2014 n.68) ha previsto che, nelle more dell'applicazione a regime del sistema perequativo previsto dalla L. 42/2009, il 10% dell'importo del Fondo attribuito ai Comuni delle Regioni a statuto ordinario sia ridistribuito tra i Comuni sulla base dei fabbisogni standard, approvati dalla Commissione COPAFF entro il 31 dicembre dell'anno precedente a quello di riferimento, ed anche sulla base delle capacità fiscali.

Tale percentuale sale al 20% a partire dal 2015, secondo quanto previsto dalla legge di stabilità 2015 (L. 23 dicembre 2014, n.190 art.1 comma 459).

Nel disciplinare il procedimento di determinazione dei fabbisogni standard, il d.Lgs.216/2010 ha affidato alla SOSE Spa Soluzioni per il sistema economico – con la collaborazione scientifica dell'IFEL Istituto per la Finanza e per l'economia locale e dell'ISTAT – il compito di predisporre le metodologie occorrenti per la individuazione dei fabbisogni standard e di determinare i valori con tecniche statistiche che diano rilievo alle caratteristiche individuali dei singoli Comuni e Province.

A tal fine la SOSE ha somministrato ai Comuni ed alle Province delle regioni a statuto ordinario appositi questionari funzionali alla determinazione dei fabbisogni standard relativi in particolare alle funzioni fondamentali: funzioni di istruzione pubblica, funzioni nel campo della viabilità e dei trasporti, funzioni riguardanti la gestione del territorio e dell'ambiente, funzioni nel settore sociale. Per raggiun-

gere un maggior livello di precisione nell'individuazione del fabbisogno delle diverse realtà territoriali, alcune delle funzioni suddette sono state suddivise in distinte sottofunzioni o servizi, in modo da poter adattare la metodologia generale alla specificità dei servizi offerti.

In definitiva sono state elaborate dal SOSE le note metodologiche relative alla determinazione dei fabbisogni standard per le seguenti funzioni servizi dei Comuni: Istruzione pubblica (FC03U), Viabilità (FC04A) e Trasporto pubblico locale (FC04B), Gestione del territorio (FC05A) e Ambiente (FC05B), Settore sociale (FC06A) e Asili nido (FC06B); nonché per le seguenti funzioni e servizi delle Province: Trasporti (FP04U), Tutela ambientale (FP05U), Polizia provinciale (FP07U).

Come previsto dal d.Lgs. 216/10 le metodologie relative alla determinazione dei fabbisogni standard inerenti le funzioni suddette ed i risultati predisposti con le metodologie stesse sono stati sottoposti alla Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale che li ha approvati nella seduta del 23 dicembre 2013.

Tale approvazione è avvenuta senza l'adesione dell'ANCI, che ha segnalato la necessità di alcuni correttivi, con riferimento a: gli inconvenienti che sarebbero potuti derivare dalle due diverse annualità di riferimento (2009 e 2010); esigenze di aggiustamento della spesa storica dei Servizi Generali (corretta contabilizzazione del salario accessorio); esigenze di omogeneizzazione nel trattamento di alcune variabili (ad esempio, il costo degli affitti); perplessità applicative nell'ambito del Settore Sociale; esigenza di accompagnare ai fabbisogni standard le capacità fiscali, anche ai fini degli utilizzi di correzione della ripartizione di quote del FSC previsti all'epoca fin dal 2014.

Le ulteriori verifiche effettuate e l'istruttoria tecnica sulle capacità fiscali realizzata parallelamente dal Mef, IFEL e Sose nel corso del 2014, hanno fornito gli elementi integrativi richiesti per determinare anche l'approvazione da parte dell'ANCI.

Il 16 ottobre 2014 l'ANCI ha espresso quindi parere favorevole sullo schema di decreto, con le raccomandazioni al Governo – considerata la complessità e le novità introdotte – di dare massima pubblicità possibile presso i Comuni, anche con circolare esplicative, a quanto disposto nel provvedimento e di dare massima gradualità possibile all'applicazione dello stesso.

SCHEDA DI APPROFONDIMENTO - 7

ATTO 338 – Seduta Conferenza Stato-città ed autonomie locali del 16 dicembre 2014

Oggetto: Schema di decreto del Ministro dell'economia e delle finanze concernente l'adozione della nota metodologica relativa alla procedura di calcolo ed alla stima delle capacità fiscali per singolo Comune delle Regioni a statuto ordinario

In data 16 dicembre 2014 la Conferenza Stato-città ed autonomie locali ha sancito intesa sullo schema di decreto del Ministro dell'economia e delle finanze concernente l'adozione della nota metodologica relativa alla procedura di calcolo ed alla stima delle capacità fiscali per singolo Comune delle Regioni a statuto ordinario. Lo schema di decreto adotta la nota metodologica ed in particolare il rapporto sulla stima della capacità fiscale dei Comuni e la stima stessa, per singolo Comune.

La L. 24 dicembre 2012 n.228 (legge di stabilità) ha istituito il Fondo di solidarietà comunale per l'assegnazione delle risorse agli enti locali, con finalità perequative, ed ha introdotto tra i criteri di riparto del Fondo i fabbisogni standard.

L'articolo 14 del D.L. 16/2014 (convertito dalla L. 2 maggio 2014 n.68) ha previsto che, nelle more dell'applicazione a regime del sistema perequativo previsto dalla Legge 42/2009, il 10% dell'importo del Fondo attribuito ai Comuni delle Regioni a statuto ordinario sia ridistribuito tra i Comuni sulla base dei fabbisogni standard, approvati dalla Commissione COPAFF entro il 31 dicembre dell'anno precedente a quello di riferimento, ed anche sulla base delle capacità fiscali.

Tale percentuale sale al 20% a partire dal 2015, secondo quanto previsto dalla legge di stabilità 2015 (L. 23 dicembre 2014, n.190 art.1 comma 459).

L'articolo 43 del D.L. 12 settembre 2014 n.133 ha disposto che la nota metodologica relativa alla procedura di calcolo e la stima delle capacità fiscali per singolo Comune delle Regioni a statuto ordinario siano adottata con decreto del Ministro della'economica e finanze, previa intesa in sede di Conferenza Stato-città ed autonomie locali.

Al fine di valutare le migliori metodologie di stima e pervenire a una stima puntuale della capacità fiscale dei Comuni italiani appartenenti alle regioni a Statuto ordinario, è stato costituito nel 2014 presso il Ministero dell'Economia e delle Finanze un gruppo di lavoro composto dai tecnici del Dipartimento delle Finanze, della Ragioneria Generale dello Stato, della Sose (Soluzioni per il Sistema Economico - Spa) e dell'Anci-Ifel.¹

L'obiettivo di partenza è stato quello di integrare e correggere l'indicatore elementare della capacità fiscale degli enti locali rappresentato dal gettito effettivo procapite, in quanto le entrate effettive forniscono una misura inadeguata della capacità fiscale, poiché non consentono di stimare il gap tra gettito riscosso dagli enti locali e gettito potenziale (enti locali con la stessa capacità fiscale potrebbero non applicare le stesse aliquote ed esenzioni; potrebbero divergere nei livelli di sforzo fiscale; potrebbero registrare - a parità di sforzo impositivo - gradi diversi di compliance). Inoltre, l'utilizzo del gettito effettivo, come misura della capacità fiscale nella costruzione di un sistema perequativo, avrebbe un ef-

¹ Rapporto del 28 ottobre 2014 su "La stima della capacità fiscale dei comuni", pubblicato sul sito del Dipartimento delle finanze del Ministero dell'economia e delle finanze, per ulteriori dettagli ed approfondimenti tecnici (www.mef.gov.it).

fetto falsante: gli enti che esercitano uno sforzo fiscale maggiore riceverebbero una quota minore del fondo di perequazione.

Dopo aver individuato le componenti della capacità fiscale, che afferiscono a due principali tipologie di entrata, ovvero Imposte e tasse e Tariffe sui servizi comunali e prelievo sul servizio rifiuti, in alternativa agli indicatori basati sul gettito effettivo, sono state individuate le migliori tecniche di stima basate su metodi statistici, date le informazioni disponibili e tenendo presente che ciascuna tipologia di entrata ha le sue specificità.

Il dato sintetico emerso dalla stima è che la capacità fiscale residuale per fascia di popolazione (espressa in euro per abitante) è crescente rispetto alla dimensione dei Comuni, ordinati in base alla popolazione residente. Allo stesso modo, la capacità fiscale residuale per regione (euro per abitante) è decrescente via via che ci si muove dal nord verso il sud della penisola.

Risulta che la capacità fiscale media standard delle RSO è pari a 604 euro per abitante. Il 50% circa di tale capacità fiscale è prodotto dalla tassazione immobiliare, in tutte le RSO. Si pongono al di sopra della media i Comuni molto grandi (oltre 100.000 abitanti) e molto piccoli (meno di 1.000 abitanti). Hanno una capacità fiscale per abitante maggiore della media le regioni del centro-nord (Piemonte, Lombardia, Veneto, Liguria, Emilia Romagna, Toscana e Lazio); tutte le altre regioni si collocano al di sotto della media.

Pertanto nella seduta del 16 dicembre 2014 è stata sancita l'intesa sullo schema di decreto che adotta la nota metodologica suddetta, condiviso dall'ANCI che ha richiesto altresì:

- un forte impegno per una più adeguata pubblicizzazione dei fabbisogni standard, opportunamente corretti con le considerazioni delle capacità fiscali standard, al fine della più ampia diffusione tra gli amministratori e gli operatori dei Comuni;
- il miglioramento concertato del sistema di pubblicazione dei dati sul sito Internet "Open Civitas";
- la predisposizione di dispositivi di correzione degli errori che possono emergere dal sistema dei fabbisogni standard e delle capacità fiscali, da considerare nell'ambito di un percorso ancora sperimentale ed in evoluzione.

3.3 ANTICORRUZIONE E TRASPARENZA

L'articolo 97, primo comma della Costituzione ed i principi in esso sanciti: "I pubblici uffici sono organizzati secondo disposizioni di legge, in modo che siano assicurati il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione" hanno rappresentato, fin dal primo dopoguerra e rappresentano ancora oggi, il cardine ed il parametro normativo cui tutta l'azione amministrativa deve uniformarsi ed ispirarsi.

Tuttavia, è indubbio che i suddetti principi di legalità, imparzialità e buon andamento hanno ben presto rivelato, a fronte di una crescente burocratizzazione un limite alle esigenze di tutela dei diritti e degli interessi di privati cittadini o della collettività nel suo insieme molto spesso non coincidenti con l'operato della pubblica amministrazione.

3.3.1 La riforma degli anni '90

Negli ultimi decenni di grande sviluppo industriale, di affermazione delle nuove tecnologie e di avvio del processo di privatizzazione del settore pubblico, dei suoi servizi e delle sue strutture operanti nel mercato, si è determinata l'emersione di nuovi interessi/diritti o beni immateriali (come la privacy, la trasparenza amministrativa o l'ambiente) da disciplinare e salvaguardare, prima ancora che dal cittadino, dalla pubblica amministrazione, soprattutto nel caso in cui, nell'esercizio delle sue funzioni, essa interferisca vincolando i diritti del singolo sia nello svolgimento della vita sociale che nell'esercizio delle attività commerciali ed imprenditoriali.

Tuttavia, come spesso accade agli ordinamenti moderni, anche in questo caso la legge non si è rivelata al passo con i tempi e per molti anni in nessuna legge o disposizione normativa italiana sono stati riconosciuti o disciplinati concetti quali la salvaguardia dell'ambiente, la riservatezza della vita privata del singolo e tanto meno l'obbligatorietà per un privato di conoscere e partecipare ai procedimenti amministrativi che, una volta definiti, potessero invadere la sua sfera di interesse o espletare effetti sui suoi diritti.

Solo attraverso uno sforzo interpretativo, il Governo e la magistratura hanno consentito di estendere l'interpretazione dei principi tradizionali, quali il rispetto delle leggi, il dovere dell'imparzialità ed il buon andamento dell'attività amministrativa, alla tutela di beni o diritti sconosciuti, fino ad allora, al quadro legislativo nazionale.

Dagli inizi degli anni '90, un profondo processo innovativo ha attraversato l'azione amministrativa nel ridefinire i rapporti tra amministrazione e cittadino conducendo all'affermazione progressiva, nell'intero ordinamento giuridico, del principio della trasparenza amministrativa che, integrandosi con il principio di responsabilità e con l'obbligo di motivazione dei provvedimenti amministrativi, ha completato il quadro del temperamento del potere pubblico con la difesa dei diritti del privato cittadino, direttamente collegato al principio di trasparenza.

La L. 7 agosto 1990, n. 241 recante "Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi", individua, infatti, i fattori che qualificano il procedimento (l'individuazione del responsabile del procedimento, l'obbligo di motivazione dei provvedimenti, gli istituti di partecipazione, gli uffici di relazione con il pubblico, la comunicazione dell'avvio del procedimento e del provvedimento amministrativo), anche se il termine "trasparenza" non compare nella prima stesura della legge in maniera espressa tra i principi della disciplina generale del procedimento amministrativo.

3.3.2 La "trasparenza" amministrativa come valore democratico

Soltanto con la L. 11 febbraio 2005, n. 15, il termine "trasparenza" viene inserito nell'articolo 1 della L. 241/90, cosicché l'istituto del procedimento amministrativo diviene espressione di democrazia politica ed amministrativa, nonché valore strumentale e funzionale alla conoscibilità dei processi decisionali della P.A. rendendo pubblici i motivi che ne hanno determinato le scelte e le ragioni che giustificano l'adozione di ogni provvedimento amministrativo.

Proprio tale approccio finalistico consacra il rinnovato contesto relazionale tra amministrazione pubblica e cittadino ed il passaggio dal concetto di amministrazione/autorità a quello di amministrazione/servizio, dal concetto di amministrazione burocratica al concetto di amministrazione partecipata.

Anche il Trattato di Lisbona, firmato il 13 dicembre 2007 ed entrato in vigore il primo dicembre 2009, a seguito di ratifica da parte di ognuno dei 27 Stati membri, individua la trasparenza come principio che regola l'azione della Commissione (art. 11, c. 3) "al fine di assicurare la coerenza e la trasparenza delle azioni dell'Unione, la Commissione europea procede ad ampie consultazioni delle parti interessate", e di ciascuna istituzione, organo od organismo europeo. Con l'approvazione di questa norma il principio della democrazia partecipativa trova spazio, per la prima volta, nell'ambito dell'Unione.

3.3.3 Trasparenza, accesso e pubblicità

Un'ulteriore modifica alla L. 241/90 viene introdotta con la L. 69 del 18 giugno 2009 che, modificando l'articolo 22 della legge, stabilisce che "L'accesso ai documenti amministrativi, attese le sue rilevanti finalità di pubblico interesse, costituisce principio generale dell'attività amministrativa al fine di favorire la partecipazione e di assicurarne l'imparzialità e la trasparenza".

Sempre nell'anno 2009, con il d.Lgs. n.150 del 27 ottobre, all'art 3, si dispone che "Le amministrazioni pubbliche adottano modalità e strumenti di comunicazione che garantiscono la massima trasparenza delle informazioni concernenti le misurazioni e le valutazioni della performance", mentre con l'art.11 si introduce il concetto di trasparenza intesa come acces-

sibilità totale, "anche attraverso lo strumento della pubblicazione sui siti istituzionali delle amministrazioni pubbliche, delle informazioni concernenti ogni aspetto dell'organizzazione...".

Il d.Lgs. 150/2009, tuttavia, commette l'errore di limitare il concetto di trasparenza alla conoscibilità delle informazioni sull'organizzazione delle pubbliche amministrazioni e sembra confondere la trasparenza con gli obblighi di pubblicità delle medesime informazioni.

3.3.4 L'accessibilità totale e l'istituto dell'accesso civico

È solo con il successivo d.Lgs. 14 marzo 2013, n. 33,² recante "Riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni", che la trasparenza assume a "Principio generale". Essa è "intesa come accessibilità totale delle informazioni concernenti l'organizzazione e l'attività delle pubbliche amministrazioni, allo scopo di favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche" e viene nettamente distinta dall'obbligo di pubblicità che il medesimo d.Lgs. 33/2013 definisce "pubblicazione, in conformità alle specifiche e alle regole tecniche.....nei siti istituzionali delle pubbliche amministrazioni dei documenti, delle informazioni e dei dati concernenti l'organizzazione e l'attività delle pubbliche amministrazioni, cui corrisponde il diritto di chiunque di accedere ai siti direttamente ed immediatamente, senza autenticazione ed identificazione" (introduzione del c.d. "diritto di accesso civico").

L'istituto dell'accesso civico, disciplinato appunto nell'art.5 del d.Lgs. 33/2013, conferisce a chiunque il diritto di richiedere, gratuitamente e senza necessità di motivazione, documenti, informazioni o dati di cui le pubbliche amministrazioni abbiano omesso la pubblicazione prevista dalla normativa vigente e, proprio per questo, non deve essere confuso con il diritto di accesso ai documenti amministrativi, disciplinato dalla L. 241/1990. La richiesta per l'esercizio dell'accesso civico deve essere presentata al responsabile della trasparenza e, in caso di ritardo o di mancata risposta, al titolare del potere sostitutivo. In caso di mancata presenza nei siti istituzionali delle amministrazioni delle necessarie indicazioni relative all'istituto dell'accesso civico, ovvero in caso di mancata risposta, entro i termini previsti, da parte dell'amministrazione cui sia stata inoltrata la richiesta di accesso civico, sarà possibile inoltrare segnalazioni all'Autorità nazionale anticorruzione e per la valutazione e la trasparenza (ANAC), di cui all'articolo 13 del d.Lgs. 27 ottobre 2009, n. 150.³

La disciplina recata dal citato d.Lgs. 33/2013, rappresenta, allo stato, una tra le più importanti iniziative legislative per avvicinare i cittadini alle istituzioni e per favorire il controllo

² Il d.Lgs. 33/2013, nell'intenzione del legislatore, si pone come un vero e proprio Codice della trasparenza.

³ La Delibera ANAC n. 50/2013 prevede che nel Programma triennale per la trasparenza e l'integrità siano indicate anche le "misure per assicurare l'efficacia dell'istituto dell'accesso civico". Il Piano Nazionale Anticorruzione considera l'accesso civico uno degli strumenti di perseguimento degli obiettivi di trasparenza amministrativa ai fini della prevenzione della corruzione e per l'efficienza e l'efficacia dell'azione amministrativa.

sociale sulle attività delle pubbliche amministrazioni e sull'utilizzo di risorse pubbliche ai fini della prevenzione e del contrasto ai fenomeni di illegalità e di corruzione. Per le pubbliche amministrazioni esso comporta, innanzitutto, la necessità di dotarsi di un proprio sito web sul quale procedere, nella sezione "Amministrazione trasparente", alla pubblicazione del documento o dell'informazione richiesta dal privato cittadino nei trenta giorni successivi alla richiesta di accesso civico.

Questa nuova forma di accesso mira ad alimentare il rapporto di fiducia tra i cittadini e la PA e a promuovere il principio di legalità e la prevenzione della corruzione. Per la prima volta, da che si ricordi nella vita della Repubblica, i cittadini hanno diritto di chiedere e ottenere che le PPAA pubblichino atti, documenti e informazioni che detengono e che, per qualsiasi motivo, non abbiano ancora divulgato e ad ogni PA è imposto l'obbligo di rendere disponibile il contenuto di ogni singolo provvedimento sul proprio sito web.

Il d.Lgs. 33/2013, inoltre, accogliendo osservazioni in massima parte di carattere tecnico e formale, formulate nei pareri del Garante della privacy e richieste in sede di Conferenza Unificata da Regioni, Province e Comuni, contiene novità rilevanti in materia di armonizzazione con le disposizioni contenute nel Codice della privacy, tra cui la previsione per le Regioni a statuto speciale e le Province di Trento e di Bolzano di individuare specifiche forme di applicazione della nuova disciplina in ragione della peculiarità dei loro ordinamenti ed una maggiore chiarezza sulle norme abrogate dal medesimo d.Lgs. 33/2013. Altra novità rilevante, per gli enti locali, riguarda l'istituzione dell'obbligo di pubblicità degli atti dei procedimenti di approvazione dei piani regolatori e delle varianti urbanistiche.

3.3.5 La normativa in materia di prevenzione e repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione

Con la L. 6 novembre 2012, n. 190 recante "Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione" il quadro normativo in materia di trasparenza ed anticorruzione si arricchisce ulteriormente. Essa, infatti, all'art. 1 comma 7, prevede che l'organo di indirizzo politico individui un responsabile della prevenzione della corruzione tra i dirigenti amministrativi di ruolo di prima fascia e che, negli enti locali, esso sia individuato, di norma, nel segretario (salva diversa e motivata determinazione); mentre, al comma 8, dispone che entro il 31 gennaio di ogni anno debba essere adottato un Piano triennale di prevenzione della corruzione da trasmettere al Dipartimento della funzione pubblica.

La predetta L. 190/2012, inoltre, espressamente dispone che l'attività di elaborazione del Piano non possa essere affidata a soggetti estranei all'amministrazione e che il responsabile, entro lo stesso termine del 31 gennaio, definisca appropriate procedure per selezionare e formare i dipendenti destinati ad operare nei settori particolarmente esposti alla corruzione. Le attività a rischio di corruzione dovranno essere svolte, ove possibile, dal personale opportu-

namente selezionato e formato; "La mancata predisposizione del piano e la mancata adozione delle procedure per la selezione e la formazione dei dipendenti costituiscono elementi di valutazione della responsabilità dirigenziale."

Con il D.L. 24 aprile 2014, n. 66, recante "Misure urgenti per la competitività e la giustizia sociale", convertito nella legge 23 giugno 2014, n. 89, nell'ambito di una più generale azione di revisione e razionalizzazione della spesa pubblica per beni e servizi finalizzata al risparmio e all'efficientamento della pubblica amministrazione, si completa il quadro delle norme dedicate alla trasparenza ed alla prevenzione della corruzione. In particolare, l'art. 8, "Trasparenza e razionalizzazione della spesa pubblica per beni e servizi", nel disporre cospicui obiettivi di riduzione di spesa per il 2014 per le Regioni e le Province, i Comuni e le Città metropolitane, nonché per gli Enti di diritto pubblico non territoriali nazionali, regionali o locali, comunque denominati, all'art. 9, "Acquisizione di beni e servizi attraverso soggetti aggregatori e prezzi di riferimento", prevede l'istituzione dell'elenco dei "soggetti aggregatori" di cui fanno parte Consip S.p.A. e una centrale di committenza⁴ per ciascuna Regione.

Più in particolare, il citato D.L. 24 aprile 2014, n. 66, al comma 4 dell'art. 9, nel sostituire il comma 3-bis dell'articolo 33 del d.Lgs. 12 aprile 2006, n. 163 (Codice degli appalti) - ha disposto che i Comuni non capoluogo di Provincia procedano all'acquisizione di lavori, beni e servizi nell'ambito delle Unioni dei Comuni, ove esistenti, ovvero costituendo un apposito accordo consortile tra i Comuni medesimi e avvalendosi dei competenti uffici anche delle Province, ovvero, ricorrendo ad un soggetto aggregatore o alle Province e che, in alternativa, gli stessi Comuni possano acquisire beni e servizi attraverso gli strumenti elettronici di acquisto gestiti da Consip s.p.a. o da altro soggetto aggregatore di riferimento. Il medesimo comma 4, poi, all'ultimo periodo, prevede che l'Autorità di vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture - ora Autorità nazionale anticorruzione (ANAC)⁵, non rilasci il codice identificativo di gara (CIG) ai Comuni non capoluogo di Provincia che procedano all'acquisizione di lavori, beni e servizi in violazione delle disposizioni in materia di anticorruzione.

Infine, sempre all'art. 9, comma 5, si prevede che, nell'ambito dell'Anagrafe unica delle stazioni appaltanti, di cui all'articolo 33-ter del D.L. 18 ottobre 2012, n. 179, convertito, con modificazioni, dalla L. 17 dicembre 2012, n. 221, operante presso l'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture, sia istituito l'elenco dei soggetti aggregatori di cui fanno parte Consip S.p.A. e una centrale di committenza per ciascuna regione, qualora costituita ai sensi dell'articolo 1, comma 455 della legge 27 dicembre 2006, n. 296.

⁴ L'art. 1, comma 455 della L. 27-12-2006 n. 296 (legge finanziaria 2007) aveva disposto che Ai fini del contenimento e della razionalizzazione della spesa per l'acquisto di beni e servizi, le regioni (anche unitamente ad altre) potessero costituire centrali uniche di acquisto, che operassero quali centrali di committenza ai sensi dell'articolo 33 del codice dei contratti pubblici in favore delle amministrazioni ed enti regionali, degli enti locali, degli enti del Servizio sanitario nazionale e delle altre pubbliche amministrazioni aventi sede nel medesimo territorio.

⁵ Autorità nazionale anticorruzione - ANAC, ai sensi del comma 2 dell'articolo 19 del D.L. 24 giugno 2014 n. 90 ha sostituito l'Autorità di vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture.

3.3.6 Il coinvolgimento della Conferenza Stato-città ed autonomie locali

Nell'ambito dei compiti istituzionali ad essa affidati, nell'anno 2014, sono state affrontate dalla Conferenza Stato-città ed autonomie locali, le problematiche derivanti dall'attuazione della normativa in materia di trasparenza ed anticorruzione nelle pubbliche amministrazioni.

In particolare, nel corso della seduta del 10 luglio 2014, la Conferenza Stato-città ed autonomie locali ha dato ampio risalto alle "Linee guida per l'avvio di un circuito collaborativo tra ANAC (Autorità nazionale per l'anticorruzione) – Prefetture UTG ed Enti locali per la prevenzione dei fenomeni di corruzione e l'attuazione della trasparenza amministrativa sezione Enti locali". Esse hanno lo scopo di avviare uno stabile e veloce circuito collaborativo inter-istituzionale; di effettuare un monitoraggio sull'adozione del Piano triennale per la prevenzione della corruzione e del Programma triennale per la trasparenza e l'integrità da parte degli Enti locali; infine, di fornire linee di orientamento omogeneo per la concreta applicazione delle disposizioni in materia⁶.

Nel corso della stessa Conferenza del 10 luglio 2014 è stata sancita l'intesa sulla centrale unica di committenza (*Scheda di approfondimento 8 - Atto 318*) per l'acquisizione di beni e servizi e nel settore dei lavori pubblici per i comuni non capoluogo di provincia. Ciò in linea di continuità con l'intesa sancita dalla Conferenza Unificata del 24 luglio 2013 che ha definito la cornice generale delle modalità di attuazione, nel comparto delle Autonomie, degli adempimenti previsti dalle disposizioni recate dall'art. 1, comma 60 della L. 190/2012 in materia di anticorruzione.

⁶ Con Protocollo firmato in data 15 luglio 2014 e pubblicato sulla gazzetta ufficiale n.165 del 18-7-2014 il Ministro dell'Interno Angelino Alfano ed il Presidente dell'Autorità nazionale anticorruzione Raffaele Cantone hanno adottata le "Prime linee guida per l'avvio di un circuito collaborativo tra ANAC-Prefetture-UTG e Enti locali per la prevenzione dei fenomeni di corruzione e l'attuazione della trasparenza amministrativa.", convenendo, altresì di impegnarsi al costante aggiornamento delle suddette linee guida, in funzione di eventuali, sopravvenute modifiche di legge ovvero di ogni altra situazione che lo rendesse necessario, nonché di attivare ogni ulteriore iniziativa congiunta volta al rafforzamento della cornice di legalità e trasparenza dell'azione amministrativa.

SCHEDA DI APPROFONDIMENTO - 8

ATTO 318 – Seduta Conferenza Stato-città ed autonomie locali del 10 luglio 2014

Oggetto: Intesa sulla centrale unica di committenza per i comuni non capoluogo di provincia ai sensi dell'articolo 9, comma 4 del decreto legge 24 aprile 2014, n. 66 convertito, con modificazioni, dalla legge 23 giugno 2014, n. 89.

In data 10 luglio 2014 la Conferenza Stato-città ed autonomie locali ha esaminato le problematiche connesse all'attuazione dell'articolo 9, comma 4 del decreto legge 24 aprile 2014, n. 66 convertito, con modificazioni, dalla legge 23 giugno 2014, n. 89 il quale - nel sostituire il comma 3-bis dell'articolo 33 del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163 (Codice degli appalti) - ha disposto che i Comuni non capoluogo di Provincia procedano all'acquisizione di lavori, beni e servizi nell'ambito delle Unioni dei comuni, ove esistenti, ovvero costituendo un apposito accordo consortile tra i Comuni medesimi e avvalendosi dei competenti uffici anche delle Province, ovvero ricorrendo ad un soggetto aggregatore o alle Province, e che, in alternativa, gli stessi Comuni possano acquisire beni e servizi attraverso gli strumenti elettronici di acquisto gestiti da Consip s.p.a. o da altro soggetto aggregatore di riferimento.

Il medesimo articolo 9, all'ultimo periodo del comma 4, prevede che l'Autorità di vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture - ora Autorità nazionale anticorruzione (ANAC), ex comma 2 dell'articolo 19 del decreto legge 24 giugno 2014 n. 90 - non rilasci il codice identificativo gara (CIG) ai Comuni non capoluogo di Provincia che procedono all'acquisizione di lavori, beni e servizi in violazione delle riportate disposizioni.

Con una nota del 1° luglio 2014, l'ANCI ha manifestato forte preoccupazione per gli effetti dell'applicazione del succitato articolo 9, comma 4 del D.L.66/2014 che, a decorrere dal 1° luglio 2014, vincola i Comuni ad acquisire lavori, beni e servizi attraverso procedure che richiedono tempi congrui per l'attuazione o attraverso CONSIP spa o altro strumento di aggregazione causando il sostanziale blocco delle gare di appalto, anche di quelle già avviate dai Comuni.

L'Anci ha, pertanto, richiesto una proroga ed una deroga rappresentando l'opportunità di una nota interpretativa da parte delle Amministrazioni statali interessate che fornisca chiarimenti ai Comuni circa la disciplina da applicare.

Nella seduta del 10 luglio 2014 la Conferenza Stato-città ed autonomie locali, preso atto di quanto sopra e condividendo l'esigenza, rappresentata dall'ANCI nella citata nota del 1° luglio, ha manifestato l'esigenza di un intervento che posticipi l'entrata in vigore della norma al 1° gennaio 2015 per gli acquisti di beni e servizi e al 1° luglio 2015 per i lavori pubblici.

Ciò in considerazione del fatto che i soggetti aggregatori non sono né organizzati, né operativi, che Consip e le altre centrali di acquisto non coprono tutte le esigenze degli enti locali, che le centrali di acquisto non sono ancora organizzate nei settori dei lavori pubblici e che l'area vasta che avrà funzioni anche di centrale di committenza sarà operativa soltanto dal 1° ottobre 2015.

Gli enti locali, pertanto, nelle more dell'approvazione della norma, potranno continuare ad operare con la normativa previgente, pur preparandosi ad operare secondo le nuove disposizioni.

In particolare, ai sensi dell'attuale comma 3 bis dell'articolo 33, l'ANAC dovrà concedere il codice identificativo gara (CIG) ai Comuni non capoluogo che dal 1° luglio non abbiano potuto ricorrere alle acquisizioni di beni e servizi, a prescindere dalla tipologia e dal valore, secondo le nuove modalità.

*Finito di stampare nel mese di maggio 2015
dallo Stab. Tipolit. Ugo Quintily SpA - Roma*