

universale e diretto, ma esclusivamente nel caso in cui lo statuto abbia previsto l'articolazione del comune capoluogo in più comuni.

Il consiglio metropolitano è composto da 16 consiglieri nelle città metropolitane con popolazione residente superiore a 3 milioni di abitanti; 12 consiglieri nelle città metropolitane con popolazione residente superiore a 800 mila e inferiore o pari a 3 milioni di abitanti; 10 consiglieri nelle altre città metropolitane.

I **consiglieri metropolitani** sono **eletti** con un sistema di **secondo grado**: sono eleggibili i sindaci dei comuni e i **consiglieri metropolitani** del territorio della città metropolitana; gli stessi soggetti esercitano il diritto di voto. Se peraltro lo statuto ha optato per l'elezione diretta del sindaco metropolitano, anche il consiglio metropolitano sarà eletto secondo tale sistema (si applicano le disposizioni del TUEL che prevedono un sistema proporzionale basato su candidature presentate in collegi uninominali).

Il compito di **elaborare** e **deliberare** lo statuto è affidato ad una sorta di organo costituente, la **conferenza metropolitana**, composta da tutti i sindaci dei comuni del territorio della provincia-città metropolitana e dal presidente della provincia. Lo statuto deliberato dalla conferenza entra in vigore fino all'approvazione dello statuto definitivo, che spetta al consiglio metropolitano.

In mancanza dell'approvazione dello statuto "provvisorio", il sindaco metropolitano è di diritto il sindaco del comune capoluogo fino alla data di approvazione dello statuto definitivo, se questo dovesse prevedere l'elezione (diretta o indiretta) del sindaco metropolitano. Il sindaco rimane in carica fino alla scadenza del mandato se invece lo statuto dovesse optare per l'ipotesi secondo cui il sindaco metropolitano è il sindaco del comune capoluogo.

La conferenza metropolitana cessa di esistere alla data di approvazione dello statuto, o in mancanza, il 1° novembre 2013.

Lo **statuto definitivo metropolitano** deve essere adottato da parte del consiglio metropolitano, a maggioranza assoluta, entro sei mesi dalla prima convocazione. Lo statuto regola l'organizzazione interna e le modalità di funzionamento degli organi e di assunzione delle decisioni; regola le forme di indirizzo e di coordinamento dell'azione complessiva di governo del territorio metropolitano; disciplina i rapporti fra i comuni facenti parte della città metropolitana e le modalità di organizzazione e di esercizio delle funzioni metropolitane, prevedendo le modalità con le quali la città metropolitana può **conferire** funzioni ai comuni, o alle associazioni di comuni, ricompresi nel proprio territorio con il contestuale trasferimento delle risorse umane, strumentali e finanziarie necessarie per il loro svolgimento; stabilisce le modalità con le quali i comuni facenti parti della città metropolitana possono conferire compiti e funzioni alla medesima: può regolare le modalità in base alle quali i comuni non ricompresi nel territorio metropolitano possono istituire accordi con la città metropolitana.

Le funzioni fondamentali delle città metropolitane sono rappresentate dalle funzioni fondamentali delle province e dalle seguenti ulteriori funzioni: 1) pianificazione territoriale generale e delle reti infrastrutturali; 2) strutturazione di sistemi coordinati di gestione dei servizi pubblici, nonché organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale di ambito metropolitano; 3) mobilità e viabilità; 4) promozione e coordinamento dello sviluppo economico e sociale. Si tratta delle stesse funzioni assegnate alle città metropolitane dall'articolo 23 della legge n. 42 del 2009, con l'aggiunta di mobilità e viabilità.

Lo Stato e le regioni, ciascuna nelle materie di propria competenza, attribuiscono ulteriori funzioni alle città metropolitane in attuazione dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza indicati dal primo comma dell'articolo 118 della Costituzione.

Ciascuna città metropolitana succede a titolo universale in tutti i rapporti attivi e passivi della provincia soppressa; le risorse della città metropolitana sono individuate nel patrimonio e nelle risorse umane e strumentali della provincia soppressa, nonché nelle risorse finanziarie di cui agli articoli 23 e 24 del D.Lgs. n. 68 del 2011, che, rispettivamente, istituiscono il fondo perequativo delle province e delle città metropolitane e disciplinano articolatamente il sistema finanziario delle città metropolitane.

Modifiche alle disposizioni dettate dall'articolo 18 del decreto-legge n. 95 erano contenute nel decreto-legge n. 188 del 2012, che, peraltro, come già sopra indicato, non è stato convertito in legge.

Le disposizioni di sospensione e proroga in materia di ordinamento delle province e delle città metropolitane recate dalla legge di stabilità per il 2013

A seguito del percorso assai difficoltoso di ridefinizione dell'ordinamento delle province, con le inevitabili conseguenze anche in relazione all'istituzione e alla disciplina delle città metropolitane, **la legge di stabilità per il 2013 (legge 24 dicembre 2012, n. 228)** ha introdotto alcune disposizioni di sospensione e proroga di termini in tema di funzioni, risorse e di riordino delle province, nonché di istituzione delle città metropolitane.

In particolare **l'articolo 1, comma 115**, ha previsto, in primo luogo, la **sospensione** fino al 31 dicembre 2013 del **trasferimento** ai Comuni delle **funzioni** conferite dalla normativa vigente alle Province. Ha altresì sospeso fino alla stessa data il **trasferimento** delle **risorse** umane, finanziarie e strumentali necessarie all'esercizio delle funzioni trasferite.

E' stata contestualmente sospesa fino al **31 dicembre 2013** l'applicazione delle disposizioni in materia di **città metropolitane** stabilite dall'articolo 18 del decreto-legge 95 del 2012, sopra illustrate.

Sempre fino al **31 dicembre 2013** sono state sospese le **riduzioni** delle **dotazioni organiche** del personale dell'amministrazione civile **dell'interno**, che, secondo quanto previsto dall'articolo 2, comma 2, del decreto-legge n. 95 si sarebbero dovute applicare all'esito della procedura di soppressione e razionalizzazione delle province prevista dall'articolo 17 dello stesso decreto, e comunque entro il 30 aprile 2013.

Di conseguenza, sono **prorogati** al **31 dicembre 2013** il termine entro il quale sono stabilite, con legge dello Stato, le modalità di **elezione** dei componenti del **Consiglio provinciale**, con previsione di **gestioni commissariali** fino al 31 dicembre 2013, e il termine per il riordino delle province con atto legislativo di iniziativa governativa, già stabilito in sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del decreto-legge 95/2012.

E' infine **attribuito** carattere **transitorio** all'assegnazione delle **funzioni di area vasta** specificamente previste per le **province** dal comma 10 dell'art. 17 del d.l. 95 del 2012.

Le disposizioni sopra richiamate sono da porsi in relazione anche al fatto, sopra segnalato, che la conclusione della Legislatura, brevemente anticipata rispetto alla scadenza naturale, ha impedito la conclusione dell'*iter* di approvazione di alcuni provvedimenti già all'esame del Parlamento, tra cui in particolare il disegno di legge presentato dal Governo il 16 maggio 2012 in materia di modalità di elezione del Consiglio Provinciale e del Presidente della Provincia (A.C. 5210) e il disegno di legge di conversione del decreto-legge 5 novembre 2012, n. 188, recante disposizioni urgenti in materia di Province e Città metropolitane (A.S. 3558). Il decreto-legge n. 188, di conseguenza, non è stato convertito in legge.

Il procedimento di riordino delle province rimane pertanto da completare e la questione dovrà essere nuovamente affrontata, non soltanto sotto il profilo attuativo, ma anche sotto il profilo normativo, nella XVII Legislatura.

5.2 Decreto legislativo n. 85 del 2010 - Il federalismo demaniale

La normativa sul federalismo demaniale è stata oggetto di modifiche legislative di carattere puntuale ad opera dell'**articolo 40 del D.L. n. 83 del 2012** in tema di **miniere**, e dell'**articolo 23-ter del D.L. n. 95 del 2012** relativamente alla valorizzazione e dismissione di **immobili pubblici**.

Le miniere

L'**articolo 40 del D.L. n. 83** dispone che le **miniere di materiali solidi** (vale a dire non comprendenti giacimenti petroliferi o di gas), che a norma del decreto legislativo n. 85 del 2010 sul federalismo demaniale sono state assegnate al

patrimonio disponibile delle Province, **siano trasferite al patrimonio indisponibile delle Regioni.**

La valorizzazione e la dismissione di immobili pubblici

L'**articolo 23-ter del D.L. n. 95 del 2012, ai commi 1 e 2**, dispone in tema di valorizzazione e dismissione di immobili pubblici. In particolare, il **comma 1** reca una serie di modifiche e integrazioni all'**articolo 33 del D.L. n. 98 del 2011**, con il quale è stata istituita una Società di gestione del risparmio (SGR), interamente posseduta dal Ministero dell'economia e delle finanze, con il compito di istituire fondi che partecipano a quelli immobiliari costituiti da enti territoriali, anche tramite società interamente partecipate, a cui sono conferiti immobili oggetto di progetti di valorizzazione. Dette modifiche sono finalizzate ad introdurre **ulteriori modalità operative della società di gestione del risparmio**: il Ministro dell'economia e delle finanze, attraverso la SGR, promuove la **costituzione di uno o più fondi comuni d'investimento immobiliare, a cui trasferire immobili di proprietà dello Stato non utilizzati per finalità istituzionali** (cd. "Fondo diretto"), nonché diritti reali immobiliari; inoltre, il Ministro dell'economia e delle finanze, attraverso la SGR, promuove uno o più fondi comuni di investimento immobiliare a cui conferire gli immobili di proprietà dello Stato **non più utilizzati dal Ministero della difesa** per finalità istituzionali e suscettibili di valorizzazione (cd. "Fondo difesa").

Conseguentemente il **comma 2 dell'articolo 23-ter** reca l'**abrogazione di una serie di norme.**

In particolare la **lettera a)** abroga alcune disposizioni del **decreto legislativo n. 85 del 2010**; in particolare:

- **l'articolo 3, comma 6**, il quale reca la disciplina relativa ai beni qualificati come trasferibili, relativamente ai quali le regioni e gli enti locali non hanno presentato la richiesta di attribuzione (**c.d. beni inoptati**). Tali beni dovevano confluire, sulla base di un D.P.C.M., in un patrimonio vincolato affidato all'Agenzia del demanio o all'amministrazione che ne curava la gestione. Tali soggetti avrebbero dovuto quindi provvedere, d'intesa con le regioni e gli enti locali interessati sulla base di appositi accordi di programma o protocolli d'intesa, alla valorizzazione e alienazione dei beni stessi. Qualora, trascorsi 36 mesi dalla data di pubblicazione nella Gazzetta ufficiale del decreto di inserimento nel patrimonio vincolato, non si fosse proceduto alla stipula di accordi di programma o di protocolli d'intesa, i beni in argomento sarebbero rientrati nella piena disponibilità dello Stato;
- **l'articolo 5, commi 5-bis e 5-ter**, che consentivano, su richiesta, l'attribuzione dei beni oggetto di accordi o intese tra lo Stato e gli enti territoriali per la razionalizzazione o la valorizzazione dei rispettivi patrimoni immobiliari già sottoscritti all'ente che ha sottoscritto l'accordo o l'intesa

ovvero ad altri enti territoriali, qualora gli enti sottoscrittori dell'accordo o intesa non avessero fatto richiesta di attribuzione; un decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, previa ricognizione da parte dell'Agenzia del demanio, sentita la Conferenza unificata, avrebbe stabilito termini e modalità per la cessazione dell'efficacia dei predetti accordi o intese, senza effetti sulla finanza pubblica; era prevista inoltre l'adozione entro il 13 luglio 2011, previa ricognizione da parte dell'Agenzia del demanio, di un decreto del MEF al fine di stabilire termini e modalità per la cessazione dell'efficacia dei predetti accordi o intese, senza effetti sulla finanza pubblica;

- **l'articolo 7**, il quale stabiliva che, a decorrere dal 1° gennaio 2012 e con cadenza biennale, potevano essere adottati ulteriori decreti del Presidente del Consiglio dei ministri finalizzati all'attribuzione di ulteriori beni resisi disponibili. Le richieste presentate dagli enti territoriali interessati e relative a beni non inseriti né in precedenti decreti né in precedenti provvedimenti del direttore dell'Agenzia del demanio dovevano essere corredate di una relazione attestante i benefici derivanti alle pubbliche amministrazioni da una diversa utilizzazione funzionale dei beni o da una loro migliore valorizzazione in sede locale.

5.3 Decreto legislativo n. 216 del 2010 - Determinazione dei fabbisogni standard e individuazione delle funzioni fondamentali

Le disposizioni di urgenza approvate dal Parlamento nell'estate 2012 non hanno novellato direttamente il decreto legislativo n. 216 del 2010, ma sono comunque intervenute in merito alla determinazione di **costi e fabbisogni standard**.

Ulteriori misure, relative alla disciplina dettata dal decreto legislativo n. 216, o comunque ad essa connesse, sono state quindi introdotte dal D.L. n. 174 del 2012 e dalla legge di stabilità per il 2013.

Termini di conclusione del procedimento di determinazione dei fabbisogni standard

L'articolo 1-bis del D.L. 7 maggio 2012, n. 52, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 luglio 2012, n. 94, ha inteso anticipare i termini di conclusione del procedimento di determinazione dei fabbisogni **standard** rispetto a quanto previsto dal decreto legislativo n. 216 del 2010, e successive modificazioni, stabilendo che ai fini della revisione della spesa pubblica, ed in particolare in campo sanitario, sulla base delle procedure previste dal decreto legislativo n. 216 del 2010 (fabbisogni standard di province e comuni) e dall'articolo 13 del decreto legislativo n. 68 del 2011 (livelli essenziali di

assistenza e livelli essenziali delle prestazioni), il Governo debba pubblicare i relativi dati entro il 31 dicembre 2012 e ridefinire i tempi per l'attuazione dei decreti di determinazione dei fabbisogni medesimi entro il **30 aprile 2013**, in tal modo **anticipando il vigente termine del 31 dicembre 2013** previsto dall'articolo 2 del decreto legislativo n. 216 del 2010, come modificato dal decreto-legge 29 dicembre 2011, n. 216, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 febbraio 2012, n. 14 (decreto-legge proroga termini).

Per quanto concerne invece i **livelli essenziali delle prestazioni di competenza regionale** previsti dal D.Lgs. n. 68/2011, pur in presenza della tempistica di determinazione dei fabbisogni stabilita dall'articolo 1-bis del decreto-legge n. 52, rimane ferma la necessità che i **LEP siano comunque fissati con legge**, sulla base di quanto dispone l'articolo 13 del medesimo decreto legislativo n. 216.

Sulla materia è intervenuto altresì il **comma 25-ter dell'articolo 15 del D.L. n. 95 del 2012**, prevedendo che in relazione alla determinazione dei costi e dei fabbisogni standard nel **settore sanitario**, secondo quanto previsto dal decreto legislativo n. 68 del 2011, il Governo provveda all'**acquisizione** e alla **pubblicazione** dei relativi dati **entro il 31 ottobre 2012**, nonché a ridefinire i tempi per l'attuazione del medesimo decreto nella parte relativa ai costi e fabbisogni standard nel settore sanitario, entro il 31 dicembre 2012.

Individuazione delle funzioni fondamentali

L'**articolo 19 del D.L. n. 95** definisce le **funzioni fondamentali dei comuni** ai sensi dell'art. 117, primo comma, lett. *p*), modificando altresì la disciplina relativa agli obblighi di esercizio associato di funzioni contenuta nel Testo unico per gli enti locali (TUEL).

Il **comma 1, lett. a)** individua le **funzioni fondamentali** dei comuni in conformità all'**art. 117, comma secondo, lett. p), della Costituzione**, che attribuisce in via esclusiva allo Stato la competenza normativa in materia.

L'**individuazione delle funzioni fondamentali** è compiuta attraverso una **modifica dell'articolo 14, comma 27, del D.L. n. 78 del 2010**, che aveva definito le stesse funzioni mediante **rinvio all'articolo 21, comma 3, della legge n. 42 del 2009**, il quale, a sua volta, aveva definito le funzioni fondamentali dei comuni solo in **via provvisoria ed esclusivamente ai fini del procedimento di determinazione dei costi e fabbisogni standard** disciplinato dal medesimo decreto legislativo.

Il **comma 1, lett. a), dell'articolo 19**, reca un'individuazione di funzioni fondamentali non marcata da finalità specifiche o transitorie, bensì **a regime**. Essa comprende sia funzioni strumentali, relative alla gestione e organizzazione degli enti, sia funzioni dirette alla comunità territoriale.

Quanto agli specifici contenuti delle funzioni, possono valutarsi le differenze rispetto a quanto disposto dalla legge n. 42 del 2009 in base al seguente schema.

Art. 21, comma 3, della legge n. 42/2009	Art. 19, comma 1, lett. a), del D.L. n. 95/2012 (e successive modificazioni)
a) funzioni generali di amministrazione, di gestione e di controllo, nella misura complessiva del 70 per cento delle spese come certificate dall'ultimo conto del bilancio disponibile alla data di entrata in vigore della presente legge;	a) organizzazione generale dell'amministrazione, gestione finanziaria e contabile e controllo;
b) funzioni nel campo della viabilità e dei trasporti;	b) organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale di ambito comunale, ivi compresi i servizi di trasporto pubblico comunale;
	c) catasto, ad eccezione delle funzioni mantenute allo Stato dalla normativa vigente;
e) funzioni riguardanti la gestione del territorio e dell'ambiente, fatta eccezione per il servizio di edilizia residenziale pubblica e locale e piani di edilizia nonché per il servizio idrico integrato;	d) pianificazione urbanistica ed edilizia di ambito comunale nonché la partecipazione alla pianificazione territoriale di livello sovracomunale;
	e) attività, in ambito comunale, di pianificazione di protezione civile e di coordinamento dei primi soccorsi;
	f) organizzazione e gestione dei servizi di raccolta, avvio e smaltimento e recupero dei rifiuti urbani e riscossione dei relativi tributi;
f) funzioni del settore sociale;	g) progettazione e gestione del sistema locale dei servizi sociali ed erogazione delle relative prestazioni ai cittadini, secondo quanto previsto dall'articolo 118, quarto comma, della Costituzione;
c) funzioni di istruzione pubblica, ivi compresi i servizi per gli asili nido e quelli di assistenza scolastica e refezione, nonché l'edilizia scolastica;	h) edilizia scolastica per la parte non attribuita alla competenza delle province, organizzazione e gestione dei servizi scolastici;
b) funzioni di polizia locale;	i) polizia municipale e polizia amministrativa locale;
	l) tenuta dei registri di stato civile e di popolazione e compiti in materia di servizi anagrafici nonché in materia di servizi elettorali, nell'esercizio delle funzioni di competenza statale.».

Art. 21, comma 3, della legge n. 42/2009	Art. 19, comma 1, lett. a), del D.L. n. 95/2012 (e successive modificazioni)
	<i>l-bis</i>) servizi in materia di statistica

Riguardo all'edilizia scolastica, la cui competenza ai sensi della normativa previgente in parte era attribuita ai comuni e in parte alle province (come da ultimo confermato dall'articolo 3 del decreto legislativo n. 216 del 2010), il testo originario del decreto-legge n. 95 ne prevedeva la titolarità ai soli comuni. Nel corso dell'esame parlamentare, all'articolo 17 del medesimo decreto-legge n. 95, tra le funzioni di area vasta delle province è stata aggiunta la gestione dell'**edilizia scolastica** nelle scuole secondarie di secondo grado (*si veda sopra, paragrafo 1*) e, conseguentemente, alla lettera *h*) dell'articolo 19, che attribuisce ai comuni le competenze relative all'edilizia scolastica, è stato introdotto l'inciso "per la parte non attribuita alla competenza delle province".

L'articolo 1, comma 305, della legge di stabilità per il 2013 (legge n. 228 del 2012) ha soppresso il riferimento ai servizi statistici, associato nella lettera *l*) ai servizi elettorali, e ha individuato una nuova specifica funzione dei comuni (lettera *l-bis*), rappresentata dai **servizi in materia di statistica**.

Per quanto concerne le funzioni fondamentali delle province, come ridefinite in base alle disposizioni recate dal decreto-legge n. 95 del 2012, si rinvia al paragrafo 1 del presente capitolo.

L'individuazione delle funzioni fondamentali di province e comuni assume un'importanza basilare ai fini del procedimento di determinazione dei costi e fabbisogni standard, che sono riferiti, appunto, a tali funzioni. Per questo motivo, il decreto legislativo n. 216 del 2010, come sopra ricordato, ha individuato, sia pure in via transitoria e soltanto ai fini del procedimento di determinazione dei costi e fabbisogni standard di comuni e province, le funzioni fondamentali di tali enti.

E' pertanto emersa l'esigenza, più volte evidenziata dalla Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, che **la diversa individuazione delle funzioni fondamentali dei comuni effettuata dall'articolo 19 del decreto-legge n. 95 (e quella da effettuare a regime per le province, all'esito della procedura di riordino, che non è ancora conclusa, secondo quanto stabilito dall'articolo 17 del medesimo decreto-legge n. 95) non comportasse ostacoli, ritardi o addirittura interruzioni rispetto alle attività in corso di svolgimento per la determinazione dei costi e fabbisogni standard**.

A tal fine, con il **comma 7-bis dell'articolo 3 del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174**, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213, è stato introdotto all'articolo 3 del decreto legislativo n. 216 del 2010 il comma 1-bis,

che dispone che "in ogni caso", ai fini della determinazione dei fabbisogni standard, le modifiche all'elenco delle funzioni fondamentali di comuni e province sono prese in considerazione dal primo anno successivo all'adeguamento dei certificati di conto consuntivo alle modifiche suddette, tenuto anche conto degli esiti dell'armonizzazione degli schemi di bilancio ai sensi del decreto legislativo n. 118 del 2011 (che si applicherà a decorrere dal 2014).

Per quanto la formulazione della disposizione richiamata non risulti del tutto perspicua, essa comporta che i lavori relativi alla determinazione dei costi e fabbisogni standard possano proseguire sulla base dell'impostazione dettata dal decreto legislativo n. 216, fino a quando (il termine temporale è peraltro lasciato indeterminato) i dati contabili che rappresentano la base per la determinazione dei costi e fabbisogni standard, vale a dire i dati dei certificati di conto consuntivo, saranno adeguati alla nuova classificazione a regime delle funzioni fondamentali degli enti locali.

Obbligo di esercizio di funzioni in forma associata

Connessi con l'individuazione delle funzioni fondamentali sono gli interventi attinenti alla disciplina delle modalità di esercizio di tali funzioni. Si richiama in proposito il **D.L. n. 95, all'articolo 19, comma 1, lett. b)-e)**, che ha modificato la vigente normativa relativa **all'obbligo di esercizio in forma associata di funzioni** da parte di **comuni**.

In particolare, la **lettera b)** sostituisce interamente il comma 28 dell'articolo 14 del D.L. n. 78/2010 sul cui testo erano già intervenute modifiche apportate sia dalla legge di conversione n. 122/2010, sia dall'articolo 16, comma 22, del D.L. n. 138/2011, convertito con modificazioni dalla legge n. 148/2011, sia, a fini di proroga di nove mesi, dall'art. 29, comma 11-*bis*, del D.L. n. 216/2011, convertito con modificazioni dalla legge n. 14/2012.

Art. 14, comma 28 del D.L. 78/2010	Testo modificato dall'art. 19, comma 1, lett. b)
28 Le funzioni fondamentali dei comuni, previste dall'art. 21, comma 3 della citata legge n. 42 del 2009, sono obbligatoriamente esercitate in forma associata, attraverso convenzione o unione, da parte dei comuni con popolazione superiore a 1.000 e fino a 5.000 abitanti, esclusi i comuni il cui territorio coincide integralmente con quello di una o di più isole ed il comune di Campione d'Italia. Tali funzioni sono obbligatoriamente esercitate in forma associata, attraverso convenzione o unione, da parte dei comuni, appartenenti o già appartenuti a comunità montane, con	28. I comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti, ovvero fino a 3.000 abitanti se appartengono o sono appartenuti a comunità montane, esclusi i comuni il cui territorio coincide integralmente con quello di una o di più isole e il comune di Campione d'Italia, esercitano obbligatoriamente in forma associata, mediante unione di comuni o convenzione, le funzioni fondamentali dei comuni di cui al comma 27, ad esclusione della lettera l). Se l'esercizio di tali funzioni è legato alle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, i comuni le esercitano obbligatoriamente in forma associata secondo le modalità stabilite dal presente

Art. 14, comma 28 del D.L. 78/2010	Testo modificato dall'art. 19, comma 1, lett. b)
popolazione stabilita dalla legge regionale e comunque inferiore a 3.000 abitanti.	articolo, fermo restando che tali funzioni comprendono la realizzazione e la gestione di infrastrutture tecnologiche, rete dati, fonia, apparati, di banche dati, di applicativi software, l'approvvigionamento di licenze per il software, la formazione informatica e la consulenza nel settore dell'informatica.

Sono anche stati ridefiniti i tempi relativi all'attuazione dell'esercizio associato di funzioni. Introducendo una specifica previsione all'articolo 14 TUEL, sono state previste due fasi per l'attuazione da parte dei comuni dell'esercizio associato di funzioni:

- entro il 1° gennaio 2013 i comuni interessati devono svolgere in forma associata almeno 3 delle funzioni fondamentali indicate all'art. 14, comma 27 come sostituito dall'articolo in esame;
- entro il 1° gennaio 2014 l'obbligo di esercizio associato coinvolge anche le altre 7 funzioni.

Trasporto pubblico locale

Il **comma 12-undecies dell'articolo 23 del D.L. n. 95** prescrive che le compensazioni economiche per lo svolgimento degli obblighi di servizio pubblico nel settore del trasporto pubblico regionale e locale debbano essere determinate secondo il criterio dei **costi standard**.

Tale criterio dovrà essere **osservato** dagli enti affidanti **per la quantificazione dei corrispettivi** offerti ai soggetti che svolgono il servizio e posti come base d'asta per l'affidamento del servizio stesso. I corrispettivi, come sopra quantificati, dovranno essere **indicati nel bando di gara o nella lettera di invito** a partecipare alle procedure concorsuali.

In relazione a tale disposizione occorre peraltro segnalare che le **modalità del finanziamento statale del trasporto pubblico locale** sono state riformate dall'articolo 16-*bis* del decreto-legge n. 95 del 2012, il cui testo è stato poi integralmente sostituito dal **comma 301 dell'articolo 1 della legge di stabilità per il 2013**.

La disciplina dettata dalle legge di stabilità istituisce, a decorrere **dal 2013**, il **Fondo nazionale per il concorso finanziario dello Stato agli oneri del trasporto pubblico locale, anche ferroviario**, nelle regioni a **statuto ordinario**. Il Fondo è alimentato da una quota di **compartecipazione al gettito** derivante dalle **accise sul gasolio per autotrazione e sulla benzina**.

Entro il 31 gennaio 2013 con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, dovrà essere stabilita l'aliquota di compartecipazione al gettito delle accise sul gasolio per autotrazione

e sulla benzina, in misura tale da assicurare che la dotazione del Fondo sia equivalente alla somma delle seguenti risorse:

- a) 465 milioni di euro per l'anno 2013, 443 milioni di euro per l'anno 2014 e 507 milioni di euro annui a decorrere dal 2015, come stanziamento aggiuntivo rispetto alle risorse già attribuite;
- b) risorse derivanti, per l'anno 2011, dalla compartecipazione al gettito dell'accisa sul gasolio per autotrazione e al gettito dell'accisa sulla benzina, al netto della quota di accisa sulla benzina destinata al finanziamento corrente del Servizio Sanitario nazionale. Tali compartecipazioni sono soppresse;
- c) risorse derivanti dallo stanziamento iscritto nel Fondo per il finanziamento del trasporto pubblico locale, anche ferroviario di cui agli articoli 21, comma 3, del D.L. n. 98/2011 e 30, comma 3, del D.L. n. 201/2011, che viene contestualmente soppresso.

I criteri e le modalità con cui ripartire e trasferire alle regioni a statuto ordinario le risorse del Fondo sono definiti, anche in questo caso entro il termine del 31 gennaio 2013, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, da emanarsi d'intesa con la Conferenza unificata. Per la definizione dei criteri si dovrà tenere conto, in particolare, del rapporto tra ricavi da traffico e costi dei servizi previsto dalla normativa nazionale vigente in materia di servizi di trasporto pubblico locale e di servizi ferroviari regionali, salvaguardando le esigenze della mobilità nei territori, anche con differenziazione dei servizi. I criteri di ripartizione dovranno essere finalizzati ad incentivare le regioni e gli enti locali a razionalizzare e rendere efficiente la programmazione e la gestione dei servizi di trasporto pubblico locale.

Le regioni a statuto ordinario, al fine di ottenere l'assegnazione dei contributi per il trasporto pubblico locale e ferroviario regionale, entro quattro mesi dall'emanazione del D.P.C.M. che definisce i criteri di ripartizione e trasferimento delle risorse del Fondo, devono adottare un piano di riprogrammazione dei propri servizi, secondo le indicazioni dello stesso D.P.C.M., e rimodulare i servizi a domanda debole. Inoltre, entro centottanta giorni dall'emanazione del D.P.C.M., le stesse regioni dovranno sostituire modalità di trasporto diseconomiche, con altre modalità che consentano di garantire il servizio, raggiungendo il rapporto ricavi/costi pari ad almeno 0,35, fissato dall'articolo 19, comma 5, del D.Lgs. n. 422/1997.

La ripartizione del Fondo tra le regioni dovrà essere effettuata mediante decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, da emanarsi sentita la Conferenza unificata, previa verifica degli effetti prodotti, in ciascuna regione, dal piano di riprogrammazione dei servizi relativo all'anno precedente. Il decreto di ripartizione dovrà essere emanato entro il 30 giugno di ciascun anno. Per l'anno 2013, il riparto delle

risorse è effettuato sulla base dei criteri e delle modalità previsti dal relativo D.P.C.M., previa adozione da parte delle regioni del piano di riprogrammazione.

Nelle more dell'emanazione del decreto di ripartizione, il 60 per cento dello stanziamento del Fondo sarà ripartito tra le regioni, a titolo di anticipazione e salve successive verifiche e compensazioni, mediante decreto del Ministero dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, sentita la Conferenza unificata. L'erogazione delle risorse avviene con cadenza mensile.

Le aziende che effettuano servizi di trasporto pubblico locale e servizi ferroviari di interesse regionale sono tenute a trasmettere ogni sei mesi, per via telematica, i propri dati economici e trasportistici all'Osservatorio nazionale sulle politiche del trasporto pubblico locale, al fine della creazione di una banca dati e di un sistema informativo per la verifica dell'andamento del settore. I dati trasmessi dovranno essere certificati, con le modalità che saranno definite con decreto ministeriale. La mancata trasmissione dei dati, secondo le previste modalità, impedisce l'erogazione dei contributi pubblici e dei corrispettivi dei contratti di servizio.

Le regioni non possono avere completo accesso al Fondo, se non assicurano l'equilibrio economico della gestione e la sua appropriatezza. Al riguardo si prevede che con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, d'intesa con la Conferenza unificata, si stabiliscano, nel caso di squilibrio economico:

- a) le modalità di redazione del piano di riprogrammazione dei servizi, anche con la previsione della eventuale nomina di commissari *ad acta*;
- b) la decadenza dei direttori generali degli enti e società regionali che gestiscono il trasporto pubblico locale;
- c) le verifiche sull'attuazione del piano e dei relativi programmi operativi, anche in questo caso con l'eventuale nomina di commissari *ad acta*.

Disposizioni finanziarie relative a SOSE S.p.A. e IFEL

Con riferimento alla disciplina dei costi e fabbisogni standard, è opportuno ricordare anche le disposizioni intervenute nel periodo al quale si riferisce la presente Relazione concernenti SOSE S.p.A. e IFEL.

A SOSE S.p.A., che si avvale della collaborazione scientifica di IFEL, il decreto legislativo n. 216 del 2010 affida, infatti, la predisposizione delle metodologie per la determinazione dei fabbisogni standard relativi a ciascuna delle funzioni fondamentali, che sono poi approvate dalla Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale.

Un primo intervento, recato dal **comma 3 dell'articolo 4 del D.L. n. 16 del 2012**, modifica la normativa in materia di **finanziamento dell'Istituto per la finanza e per l'economia locale - IFEL**, disponendo che esso sia alimentato mediante versamento all'istituto di un contributo annuale dello 0,8 per mille del

gettito dell'imposta municipale sugli immobili - IMU (in precedenza ICI) a carico dei Comuni.

Tale contributo è a carico della quota di gettito relativa agli immobili diversi da quelli destinati ad abitazione principale e relative pertinenze.

Il comma, in particolare, innova la previgente disciplina, nel far riferimento all'IMU in luogo dell'ICI, e nel porre il versamento - a decorrere dal 1° gennaio 2013 - a carico dei comuni e non più dei concessionari della riscossione.

Sulle **modalità di finanziamento e di spesa di SOSE S.p.A. e IFEL** è quindi intervenuta anche **la legge di stabilità per il 2013**.

L'articolo 1, comma 385, della legge n. 228 del 2012, prevede che non si applichi all'Istituto per la finanza e l'economia locale - IFEL quanto disposto dall'articolo 4, comma 6, del D.L. n. 95/2012, per cui le pubbliche amministrazioni possono acquisire a titolo oneroso servizi di qualsiasi tipo, anche in base a convenzioni, da enti di diritto privato soltanto in base a procedure previste dalla normativa nazionale e comunitaria. Sulla base di tale previsione, pertanto, IFEL può derogare dall'obbligo, previsto per la generalità delle amministrazioni pubbliche, di attivare procedure concorsuali per l'acquisto di servizi da enti di diritto privato.

Il comma 386 del medesimo articolo 1 ridetermina **il contributo destinato al finanziamento dell'Istituto per la finanza e l'economia locale - IFEL per gli anni 2013 e 2014**, fissandolo nella misura dello 0,6 per mille del gettito dell'IMU spettante ai comuni relativamente agli immobili diversi da quelli destinati ad abitazione principale e relative pertinenze.

Per l'anno 2012, il contributo in favore dell'IFEL, come sopra ricordato, è stato stabilito, ai sensi dell'articolo 4, comma 3, del D.L. n. 16 del 2012, nella misura dello 0,8 per mille della quota del gettito IMU spettante ai comuni, sempre in relazione agli immobili diversi da quelli destinati ad abitazione principale e relative pertinenze.

La previsione di una percentuale più bassa deve essere valutata tenendo conto anche del fatto che per il 2013 e il 2014 l'intero gettito IMU è attribuito ai comuni, ad esclusione di quello derivante dagli immobili ad uso produttivo (*si veda infra, paragrafo 4*).

Il comma 557 dell'articolo 1 della legge n. 228 del 2012 dispone, infine, una integrazione, pari a 1,3 milioni di euro per il 2013, del **finanziamento a favore di SOSE - Soluzioni per il Sistema Economico S.p.A.**, di cui all'articolo 1, comma 23, della legge n. 220 del 2010 (legge di stabilità 2011).

L'integrazione è finalizzata al finanziamento delle ulteriori attività svolte da SOSE S.p.A. in attuazione dell'articolo 1-bis del D.L. n. 52 del 2012, il quale,

come sopra segnalato, prevede che il procedimento di determinazione dei fabbisogni standard relativi alle funzioni fondamentali di comuni e province si concluda entro il 30 aprile 2013.

5.4 Decreto legislativo n. 23 del 2011 - Il federalismo municipale

La disciplina del sistema di entrate proprie di carattere fiscale spettanti ai comuni ha rappresentato la parte della normativa dettata in attuazione della legge n. 42 del 2009 che, a partire dal decreto-legge n. 201 del 2011 (il cosiddetto decreto-legge salva Italia), ha subito le più numerose e rilevanti modifiche.

Degli interventi adottati fino al 31 marzo 2012, con particolare riferimento alla disciplina dell'IMU, è stata data ampia illustrazione nella terza Relazione semestrale, alla quale si rinvia.

In questo paragrafo si dà conto degli interventi successivi.

Le modifiche alla disciplina dell'IMU – Decreti-legge n. 16 del 2012 e n. 174 del 2012

Una prima serie di modifiche alla disciplina dell'IMU è stata introdotta dal decreto-legge 2 marzo 2012, n. 16 ("Disposizioni urgenti in materia di semplificazioni tributarie, di efficientamento e potenziamento delle procedure di accertamento"), convertito, con modificazioni, dalla legge 26 aprile 2012, n. 44. In particolare, **all'articolo 4 del D.L. n. 16 del 2012** sono state apportate numerose modifiche e integrazioni alla disciplina dell'IMU – **imposta municipale propria**, dettato dall'articolo 13 del decreto-legge n. 201 del 2011, che ne ha previsto l'applicazione sperimentale per gli anni 2012-2014.

Il **comma 1-ter, lettera a), dell'articolo 4 del decreto-legge n. 16** esenta dall'imposta municipale propria i **fabbricati rurali a uso strumentale**, a condizione che siano ubicati nei comuni classificati montani o parzialmente montani. Contestualmente si inserisce una riserva a favore delle province autonome di Trento e Bolzano, che potranno assoggettare a IMU i fabbricati rurali strumentali con l'aliquota di legge, in conformità coi propri statuti, ferma la possibilità di introdurre esenzioni, detrazioni o deduzioni.

Il **comma 1-ter, lettera b)**, precisa che gli immobili esenti dall'IMU sono comunque assoggettati alle imposte sui redditi ed alle relative addizionali, ove dovute.

La **lettera a) del comma 5 del medesimo articolo 4** in primo luogo puntualizza che, per l'individuazione degli immobili colpiti da imposta municipale propria, restano ferme le definizioni contenute nell'articolo 2 del decreto legislativo n. 504 del 1992, recante la disciplina l'ICI. In secondo luogo introduce requisiti più stringenti **per l'individuazione dell'abitazione principale del contribuente**, precisando che l'aliquota ridotta IMU e la detrazione si applicano

ove il possessore ed anche il suo nucleo familiare abbiano stabilito dimora e residenza anagrafica nell'immobile di riferimento. Infine, relativamente alle **riduzioni di imposta riservate agli immobili rurali**, la medesima lettera individua i beneficiari di tali riduzioni nei coltivatori diretti e negli imprenditori agricoli professionali ai sensi dell'articolo 1 del D.Lgs. 99 del 2004, includendovi le persone fisiche e le società di capitali che operano nel settore.

Il **comma 5, lettera b)**, dispone la riduzione al 50 per cento della base imponibile IMU per i **fabbricati dichiarati inagibili o inabitabili** e di fatto non utilizzati e per i **fabbricati di interesse storico o artistico**.

La **lettera c)** del **comma 5** innalza da 130 a 135 la misura del moltiplicatore da applicare per il calcolo della base imponibile IMU per i terreni agricoli e riduce tale moltiplicatore a 110 per tutti i terreni, compresi quelli non coltivati, purché siano posseduti e condotti dai coltivatori diretti e dagli imprenditori agricoli professionali iscritti alla previdenza agricola.

Il **comma 5, lettera d)** prevede che l'acconto IMU 2012 sui fabbricati rurali strumentali sia versato nella misura del 30 per cento dell'imposta dovuta, con saldo alla seconda rata; se i fabbricati sono di nuovo accatastamento, nel 2012 il versamento dell'imposta è effettuato in un'unica soluzione entro il 1° dicembre.

La **lettera e)** del **comma 5**, reca alcune limitazioni all'applicazione dell'IMU ai **terreni agricoli** posseduti e condotti da coltivatori diretti o da imprenditori agricoli professionali, commisurate al valore del terreno.

La **lettera f)** del **comma 5** esclude dal gettito IMU spettante allo Stato la quota di imposta dovuta sugli **immobili delle cooperative edilizie** a proprietà indivisa adibiti ad abitazione principale dei soci assegnatari e sugli **alloggi regolarmente assegnati dagli Istituti autonomi per le case popolari**. Consente altresì ai comuni di considerare direttamente adibita ad abitazione principale l'unità immobiliare posseduta a titolo di proprietà o di usufrutto da **anziani o disabili che acquisiscono la residenza in istituti di ricovero o sanitari a seguito di ricovero permanente**.

La **lettera g)** del **comma 5** esclude dal gettito IMU spettante allo Stato la quota di imposta dovuta sugli **immobili posseduti dai comuni**, siti sul proprio territorio, colpiti da imposta.

Le **lettere h) e i)** del **comma 5** integrano la disciplina dell'IMU con una serie di prescrizioni relative alle **dichiarazioni** d'imposta, ai **pagamenti** da effettuarsi nel **2012**, all'eventuale modificabilità delle aliquote e della detrazione fissate dalla legge, nonché agli adempimenti dei Comuni in relazione all'imposta municipale.

In primo luogo si consente, a decorrere dal 1° dicembre 2012, di pagare l'imposta — oltre che con F24 — anche tramite **bollettino postale**.

Per quanto riguarda il pagamento dell'imposta sull'abitazione principale e relative pertinenze, è prevista, per l'anno 2012, la possibilità di versarla, a scelta del contribuente, in due o tre rate.

Per tutti gli altri immobili, nel 2012 la prima rata dovrà essere pagata versando il 50 per cento dell'importo ottenuto applicando le aliquote di base e la detrazione prevista per l'abitazione principale, senza sanzioni e interessi. La seconda rata sarà versata a saldo dell'imposta complessivamente dovuta, salvo conguaglio.

Si consente altresì di modificare l'importo delle aliquote di base e della detrazione per l'abitazione principale con uno o più D.P.C.M..

La **lettera l) del comma 5** prevede che, a decorrere dall'anno di imposta 2013, le deliberazioni comunali di approvazione delle **aliquote** e della **detrazione** dell'IMU dovranno essere inviate esclusivamente per via telematica per la pubblicazione nel sito informatico del Ministero dell'economia e delle finanze.

La **lettera m) del comma 5** ripristina, nei confronti dei **comuni delle regioni a statuto speciale**, il rimborso della minore imposta derivante dall'esenzione ICI dell'abitazione principale, disposta nel 2008.

Il **comma 5-bis** affida a un decreto ministeriale l'individuazione dei comuni nei quali si applica l'esenzione IMU per i terreni agricoli ricadenti in aree montane o di collina.

I **commi da 5-ter a 5-septies**, abrogando alcune disposizioni vigenti in materia di determinazione della base imponibile (a fini ICI e delle imposte sui redditi) per gli immobili di interesse storico e artistico, ne modificano altresì il regime fiscale ai fini delle imposte dirette. Si introducono a tal fine modalità agevolate di determinazione dei redditi da locazione dei predetti immobili.

Il **comma 12-quinquies** specifica che l'assegnazione della casa coniugale al coniuge, disposta a seguito di provvedimento di separazione legale, annullamento, scioglimento o cessazione degli effetti civili del matrimonio, si intende in ogni caso effettuata a titolo di diritto di abitazione; in sostanza ciò costituisce presupposto per il pagamento dell'IMU.

Alcune misure concernenti l'IMU sono state inserite anche nel **decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213**, ("Disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, nonché ulteriori disposizioni in favore delle zone terremotate nel maggio 2012"), che hanno riguardato, in particolare, la disciplina dell'esenzione dall'imposta degli immobili degli enti non commerciali.

Il **comma 3 dell'articolo 9** ha posticipato dal 30 settembre al **31 ottobre 2012** il **termine** a disposizione dei comuni per l'**approvazione** o la modifica del **regolamento** e delle **delibere** in materia di aliquote e detrazione IMU. Ha inoltre differito i **termini** per la presentazione della **dichiarazione IMU**, originariamente fissati al 30 settembre 2012, consentendo di presentarla **entro novanta giorni** dall'entrata in vigore del decreto di **approvazione del modello** di dichiarazione IMU e delle relative istruzioni per la combinazione.