



Primi chiarimenti e possibili interpretazioni per l'applicazione dell'articolo 9 del decreto legge 95/2012, convertito con modificazioni dalla legge 135/2012.

1. Premessa

Alla luce delle richieste di chiarimento pervenute dalle amministrazioni comunali, relativamente all'articolo 9 del dl 95/12 decreto legge 95/2012 - convertito con modificazioni dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale n. 189 del 14 agosto 2012 - stante il vuoto regolamentare venutosi a delineare, l'ANCI ritiene opportuno ricostruire possibili indicazioni interpretative ed orientamenti applicativi.

Il presente documento intende quindi fornire alcuni elementi utili per favorire una attuazione omogenea e prudentiale della succitata normativa.

2. Osservazioni sull'articolo 9 del dl 95/2012 s.m.i.

Molteplici problematiche e criticità operative derivano dalle norme contenute nell'articolo 9 del decreto c.d. *Spending review*, recante razionalizzazione amministrativa, divieto di istituzione e soppressione di enti, agenzie e organismi.

Rispetto a ciò è necessaria quindi una lettura coordinata con le altre vigenti e specifiche disposizioni in materia di limiti, vincoli e divieti che ne renda possibile l'applicazione.

La norma in questione attiene due aspetti, il primo incidente sugli enti esistenti, mentre il secondo connesso alla futura gestione amministrativa degli enti locali.

Per quanto attiene l'incidenza sugli organismi in essere, la disposizione prevede che Regioni, Province e Comuni "sopprimono o accorpano" *enti, agenzie e organismi comunque denominati e di qualsiasi natura giuridica*, ovvero "assicurano la riduzione dei relativi oneri finanziari in misura non inferiore al 20%" dei soggetti che, al 7 luglio 2012, esercitano anche in via strumentale "funzioni fondamentali" (art. 117, c. 2, let. p) Cost.) o "funzioni amministrative spettanti ai sensi del 118 Costituzione a Comuni, Province e Città metropolitane".

Il comma 2 dell'articolo 9 prevedeva però **un accordo**, da sancire entro il 7 ottobre 2012, in sede di Conferenza Unificata volto alla ricognizione dei soggetti interessati dalla norma.

Il successivo comma 3 prevedeva poi che per l'attuazione del succitato intervento di razionalizzazione, fosse sancita **una intesa** in sede di Conferenza Unificata, atta all'individuazione di criteri e tempi attuativi nonché per definire le modalità di monitoraggio della disposizione.

Tali aspetti, di assoluto rilievo, si caratterizzano quali elementi essenziali per un'applicazione omogenea e coerente dei precetti normativi, ma al momento sono ancora rimasti disattesi, creando non poche difficoltà interpretative, stante il complesso quadro ordinamentale.

A tal proposito è essenziale segnalare la clausola contenuta nel comma 4 dell'articolo 9 che dispone comunque che se gli enti locali che se alla data del 7 aprile 2013 non hanno dato attuazione a quanto disposto dal comma 1 – evidentemente non considerando la ricognizione ed i relativi precetti rimandati alla Conferenza Unificata - i soggetti ivi individuati siano soppressi ed i relativi atti nulli, creando ulteriori perplessità nonché difficoltà operative, legate appunto alle diverse interpretazioni alle quali la nebulosa normativa si presta.

Fino alla data indicata però i soggetti citati nel comma 4 continuano ad esistere, rendendo così ancora più incisiva e necessaria la condivisione di parametri di riferimento chiari, omogenei e condivisi in sede di Conferenza Unificata; risultando ancora attivabili l'accordo e l'intesa, sicuramente fino al succitato termine (7/4/2013 per gli enti locali, per le Regioni anticipato invece al 23/12/2012 ovvero entro l'8/6/2013 qualora necessitino modifiche statutarie, dall'articolo 2 comma 1 lettera i) del dl 174/2012 convertito con modificazioni dalla legge 213/2012), ma anche oltre.

Passando invece alla futura gestione amministrativa, l'art. 9 comma 6 del succitato decreto vieta agli enti locali di istituire *enti, agenzie ed organismi comunque denominati e di qualsiasi natura giuridica* per l'esercizio di una o più funzioni fondamentali e di funzioni amministrative loro conferite ai sensi dell'articolo 118 Costituzione.

Anche in tal caso, alle disposizioni dell'articolo 9, va data una lettura coerente con le vigenti e specifiche norme inerenti la modalità di gestione dei diversi servizi degli enti locali.

Sono pertanto necessari alcuni chiarimenti in merito ai soggetti esclusi dall'ambito di applicazione della succitata normativa.

3. Ambito applicativo

Da quanto riportato ai punti precedenti non risultano attivati i necessari interventi di concertazione che avrebbero dovuto disegnare criteri e modalità di intervento applicativo delle disposizioni in esame.

Come anticipato, il comma 4 dispone comunque – in maniera assolutamente generica ed indeterminata - che, al 7 aprile 2013, in assenza della ricognizione di cui al comma 1, i soggetti indicati al medesimo comma sono soppressi e che gli atti successivi a tale data sono nulli.

In merito a ciò è quindi opportuno seguire un approccio prudenziale che rimette all'ente locale, nella propria autonomia, l'individuazione dei soggetti di cui al succitato comma 1 dell'articolo 9 del dl 95/2012 s.m.i. e le decisioni del caso.

A tal fine, il presente documento indica una linea interpretativa basata su criteri di ragionevolezza e sistematicità con l'intento di colmare il vuoto regolamentare e perseguire una certa omogeneità applicativa.

La prima considerazione da compiere attiene i soggetti interessati dalle norme in questione.

La disposizione riguarda enti, organismi, ecc. che svolgono funzioni fondamentali di cui all'articolo 117 secondo comma lettera p) della Costituzione o funzioni amministrative spettanti a Comuni, Province e città metropolitane ai sensi dell'articolo 118 della Costituzione.

Ciò unitamente all'espressione "oneri finanziari", utilizzata dal legislatore che sembra potersi interpretare con riferimento a "forme contributive e sussidiarie di natura continuativa o periodica ovvero a fondo perduto", circoscrive la portata della norma ai soggetti che svolgono le succitate attività, ricevendo contributi nei termini su indicati.

Pertanto l'ente locale, possibilmente entro il 7 aprile 2013, dovrebbe effettuare – qualora ne abbia - una ricognizione, con specifica delibera, dei soggetti di cui ai periodi precedenti, decidendo se:

- a) sopprimerli;**
- b) accorparli;**
- c) ridurre gli "oneri finanziari" in misura non inferiore al 20%.**

La soppressione può essere disposta per soggetti sui quali l'ente eserciti un controllo esclusivo o quantomeno tale da consentirgli di determinare la fine anticipata, altrimenti problematica. Considerazioni analoghe valgono per l'opzione di accorpamento, che pare tra l'altro razionalmente possibile solo con riferimento ad enti che presentino caratteristiche simili (natura, funzioni, composizione, ecc.) tali da determinare con l'aggregazione un risultato utile e funzionale.

Di assoluto rilievo risulta la questione dei soggetti ragionevolmente esclusi dall'ambito di applicazione della norma.

4. Esclusioni

Come riportato nella norma, **risulterebbero esclusi dall'applicazione delle succitate disposizioni i soggetti che non svolgono funzioni fondamentali o amministrative dei Comuni** (quali ad esempio le Associazioni di rappresentanza istituzionale).

Per gli enti locali poi è espressamente previsto, al comma 1 bis, che dal processo di revisione, accorpamento, dismissione, ecc. **sono escluse le Aziende speciali, gli enti e le Istituzioni che gestiscono servizi socio-assistenziali, educativi e culturali.**

Risultano altresì **esclusi i soggetti previsti da specifiche norme nazionali o regionali che prevedono una partecipazione obbligatoria, degli enti locali** per l'esercizio delle richiamate e specifiche succitate funzioni (ad es. Enti d'ambito idrico, rifiuti, ecc.).

E' essenziale poi rilevare che l'articolo 9 della c.d. Spending review non trova applicazione per le società partecipate dagli enti locali, in quanto le stesse risultano già oggetto di specifiche disposizioni in materia di vincoli, divieti, dismissioni, ecc.

Infatti le c.d. società strumentali sono regolate dall'articolo 4 del medesimo decreto in questione (nonchè dall'articolo 13 del dl 223/2006, se non si considera superato), quelle che erogano servizi di interesse generale sottendono invece alla normativa comunitaria ed al contesto definito dal dl 179/2012 s.m.i. mentre per le altre società è espressamente previsto, al comma 7 dello stesso articolo 9 del dl 95/2012, la salvaguardia della norma (art. 14 c. 32 del dl 78/2010 s.m.i.) inerente il divieto alle partecipazioni dei Comuni ed il mantenimento di alcune società entro casistiche definite, secondo la dimensione demografica delle amministrazioni partecipanti.

Va evidenziato quindi che le società che gestiscono servizi di interesse generale, fermo restando i succitati limiti demografici, non sono investite né dal richiamato articolo 9, né dell'articolo 4 del dl 95/2012 s.m.i., in quanto fatte salve da entrambi.

Viepiù rileva il criterio per cui il legislatore, quando ha voluto estendere la portata di nuove disposizioni limitative o imporre specifici limiti e divieti alle società partecipate dagli enti locali, ha puntualmente indicato tali soggetti che, pertanto, non possono ricadere all'interno di una espressione generica.

In definitiva per le società degli enti locali valgono le norme speciali di riferimento che impongono limiti, vincoli e divieti puntuali, non rientrando pertanto nell'ambito di applicazione dell'articolo 9 della *Spending review*.

Non privo di complessità si presenta infine il discorso relativo alle **Aziende speciali** che gestiscono servizi di interesse generale.

La prima parte della norma ammette la possibilità di mantenere espressamente le **Aziende speciali e le Istituzioni che gestiscono servizi socio-assistenziali, educativi e culturali.** E' evidente quindi il *favor* legislativo verso questo tipo di aziende, escluse sia dalla ricognizione inerente i rapporti in essere di cui all'articolo 9 del dl 95/2012 s.m.i. che da previgenti e specifiche norme su vincoli, divieti e limitazioni (art. 25, c. 2 del dl 1/2012 s.m.i.).

In tal senso si è recentemente espressa la Corte dei Conti del Lazio con il parere n. 2 del 9 gennaio 2013.

Ne deriva che è altresì possibile desumere l'ammissibilità della costituzione di Aziende speciali per la gestione delle farmacie, al netto della dimensione demografica comunale, in quanto espressamente prevista dalla legge 475/1968 s.m.i., ex articolo 9, quale specifica modalità di scelta per la gestione del servizio.