



Misure finanziarie urgenti per gli enti territoriali e il territorio D.L. 113/2016 / A.C. 3926

Dossier n° 126 - Elementi di valutazione sulla qualità del testo e su specificità, omogeneità e limiti di contenuto del decreto-legge

6 luglio 2016

Informazioni sugli atti di riferimento

A.C.	3926
D.L.	113/2016
Titolo:	Misure finanziarie urgenti per gli enti territoriali e il territorio
Numero di articoli:	25
Date:	
emanazione:	24 giugno 2016
pubblicazione in G.U.:	24 giugno 2016
presentazione:	24 giugno 2016
assegnazione:	24 giugno 2016
scadenza:	23 agosto 2016
Commissione competente :	V Bilancio
Stato dell'iter:	All'esame della Commissione in sede referente

Contenuto

Il decreto-legge si compone di 25 articoli suddivisi in 6 capi:

- il capo I (articoli 1-19) contiene norme in materia di enti territoriali;
- il capo II (articoli 20 e 21) contiene norme in materia di spesa sanitaria;
- il capo III (articolo 22) reca norme in materia ambientale;
- il capo IV (articolo 23) reca norme in materia di agricoltura;
- il capo V (articolo 24) riguarda le attività culturali;
- il capo VI (articolo 25) reca le disposizioni finali riguardanti l'entrata in vigore.

Più in dettaglio, l'**articolo 1** reca disposizioni relative al Fondo di solidarietà comunale e l'**articolo 2** dispone l'applicazione graduale di riduzioni del medesimo Fondo; gli **articoli da 3 a 6** riguardano comuni e zone colpiti da calamità naturali; gli **articoli da 7 a 10** sono relativi al Patto di stabilità interno per il 2015, ai contributi alla finanza pubblica delle province e delle città metropolitane per il 2016, alla verifica del pareggio di bilancio e alla diversa finalizzazione delle risorse derivanti dal mancato raggiungimento degli obiettivi di efficientamento dei servizi di trasporto pubblico locale da parte delle regioni. Gli **articoli 11 e 12** sono dedicati rispettivamente alla regione Sicilia e alla regione Valle d'Aosta, in merito alla ripartizione delle entrate fra lo Stato e la regione siciliana e al parziale ristoro delle accise a titolo di compensazione della perdita di gettito subita per il periodo 2011-2014 dalla Valle d'Aosta; l'**articolo 13** rinvia all'anno 2018 i meccanismi di finanziamento delle funzioni regionali, come disciplinati dal decreto legislativo n. 68/2011; gli **articoli 14 e 15** facilitano il risanamento degli enti locali in stato di dissesto finanziario e posticipano il termine entro il quale gli enti locali possono rimodulare il piano di riequilibrio finanziario presentato nel 2013 o nel 2014; gli **articoli 16 e 17** riguardano le spese per il personale e autorizzano i comuni a procedere ad un piano triennale straordinario di assunzioni per il personale insegnante ed educativo; l'**articolo 18** riguarda il servizio di riscossione degli enti locali; l'**articolo 19** individua la copertura degli oneri relativi all'istituzione del Fondo per i contenziosi connessi a sentenze esecutive relative a calamità o cedimenti e alle disposizioni, contenute nell'articolo 12, relative alla Valle d'Aosta; l'**articolo 20** è volto a garantire la tempestività nei pagamenti dei debiti delle pubbliche amministrazioni riferiti agli enti del Servizio sanitario nazionale; l'**articolo 21** reca misure di governo della spesa farmaceutica e di efficientamento dell'azione dell'Agenzia italiana del farmaco (AIFA); l'**articolo 22** dispone la dotazione finanziaria per gli interventi attuativi della sentenza di condanna della Corte di Giustizia dell'Unione europea del 2/12/2014 relativa alla procedura di infrazione comunitaria n. 2003/2007 (discariche abusive), nonché interventi in materia di trattamento delle acque reflue urbane; l'**articolo 23** contiene misure di sostegno a favore dei produttori di latte e di prodotti lattiero-caseari; l'**articolo 24** reca misure urgenti per il patrimonio e le attività culturali.

Tipologia del provvedimento

Il disegno di legge di conversione, all'esame della Camera in prima lettura, non è corredato né della relazione sull'analisi tecnico-normativa (ATN), né della relazione sull'analisi di impatto della regolamentazione (AIR). La relazione illustrativa non contiene nessun riferimento all'esclusione dall'obbligo di redazione dell'AIR

Precedenti decreti-legge sulla stessa materia

Il precedente più immediato è il decreto-legge 25 novembre 2015, n. 185, recante misure urgenti per interventi nel territorio.

Specificità ed omogeneità delle disposizioni

Il decreto-legge reca un complesso di interventi – accomunati dalla natura, che appare di carattere prevalentemente finanziario - volti ad incidere su distinti settori dell'ordinamento (enti territoriali, sistema sanitario, emergenze ambientali, agricoltura e attività culturali), opportunamente raggruppati in altrettanti capi; del complesso delle richiamate misure dà analiticamente conto il preambolo del decreto; l'intestazione si riferisce solo agli interventi destinati al territorio e agli enti territoriali.

Coordinamento con la legislazione vigente e semplificazione

Modifiche non testuali

Nel procedere a numerose modifiche della disciplina vigente, il decreto-legge ricorre generalmente alla tecnica della novellazione ed effettua gli opportuni coordinamenti con il tessuto normativo previgente; in alcuni casi, si registra tuttavia un insufficiente coordinamento con le preesistenti fonti normative, in ragione del fatto che talune disposizioni intervengono su di esse mediante modifiche non testuali. Per esempio:

l'**articolo 3**, nel prevedere l'assegnazione di un contributo straordinario al comune dell'Aquila, fa sistema con le disposizioni contenute all'articolo 7-*bis*, comma 1, del decreto-legge n. 43 del 2013;

l'**articolo 6**, intervenendo sulla restituzione dei finanziamenti contratti, a seguito del sisma del 2012, per il pagamento di tributi, contributi previdenziali e assistenziali e premi per l'assicurazione obbligatoria, differisce in via non testuale un termine originariamente previsto dall'articolo 6, commi 2 e 3 del decreto-legge n. 43 del 2013 e più volte prorogato sempre in via non testuale;

l'**articolo 10, comma 4**, in materia di pagamenti dei debiti degli enti del Servizio sanitario nazionale (SSN), incide in via non testuale sul disposto dell'articolo 3, comma 7, del decreto-legge n. 35 del 2013;

Ulteriori profili di coordinamento

L'**articolo 24**, recante disposizioni per le fondazioni lirico-sinfoniche, al **comma 1, lettera b)**, modifica l'articolo 1, comma 355, della legge n. 208 del 2015, prevedendo che quelle fondazioni che, alla data della sua entrata in vigore, avevano già presentato il piano di risanamento ai sensi dell'articolo 11 del decreto-legge n. 91 del 2013 "sono tenute al raggiungimento del pareggio economico, in ciascun esercizio, e del tendenziale equilibrio patrimoniale e finanziario, entro l'esercizio finanziario 2018"; l'articolo 11, comma 14, del citato decreto-legge n. 91 del 2013, riferendosi alle stesse fondazioni (attraverso il rinvio al comma 1 del medesimo art. 11), prevede invece che esse ove "non raggiungano il pareggio economico e, entro l'esercizio 2016, il tendenziale equilibrio patrimoniale e finanziario sono poste in liquidazione coatta amministrativa";

All'**articolo 8**, andrebbe valutata l'opportunità di sostituire l'espressione "province montane" in conformità con il disposto della legge 7 aprile 2014, n. 56, che si riferisce alle "province con territorio interamente montano e confinanti con Paesi stranieri" (articolo 1, comma 3).

Richiami normativi

L'**articolo 5, comma 1, lettera b)**, **capoverso 462** dispone che "La Prefettura - Ufficio territoriale del Governo di Salerno, acquisito il parere dell'Avvocatura dello Stato ai sensi dell'articolo 14 del regio decreto 18 novembre 1923, n. 2440, congiuntamente con il Comune di Sarno stipula appositi atti transattivi con i soggetti" colpiti dall'alluvione verificatasi nella stessa Sarno il 5 maggio 1998 o con i loro eredi.

Si segnala in proposito che l'articolo 14 del regio decreto n. 2440, richiamato nel testo, disciplina il parere del Consiglio di Stato prima dell'approvazione di atti di transazione diretti a prevenire o a troncare contestazioni giudiziarie; l'attività consultiva dell'Avvocatura dello Stato trova invece fondamento nell'articolo 13 del regio decreto 30 ottobre 1933, n. 1611 (testo unico sulla rappresentanza e difesa in giudizio dello Stato e sull'ordinamento dell'Avvocatura dello Stato), ove si prevedono, tra l'altro, le funzioni dell'Avvocatura in ordine alla predisposizione di transazioni d'accordo con le Amministrazioni interessate o alla espressione

di pareri sugli atti di transazione redatti dalle Amministrazioni.

L'**articolo 11, comma 4, ultimo periodo** si riferisce genericamente all'inapplicabilità alla Regione siciliana delle "disposizioni in materia di patto di stabilità interno in contrasto con il presente comma", senza specificare a quali disposizioni si intenda fare riferimento.

L'**articolo 21, comma 10** richiama la legge 24 dicembre 2012, n. 537, in luogo della legge 24 dicembre 1993, n. 537.

Disposizioni transitorie

Le seguenti previsioni dispongono transitoriamente, per il tempo necessario alla formazione di una nuova disciplina:

l'**articolo 11, comma 1** fa seguito a quanto disposto, "Nelle more dell'adeguamento delle norme di attuazione dello statuto della Regione siciliana alle modifiche intervenute nella legislazione tributaria", dall'articolo 1, comma 685 della legge di stabilità per il 2016 (legge n. 208 del 2015). La previsione in esame dà tempestiva attuazione all'accordo tra il Governo e la Regione Siciliana sottoscritto in data 20 giugno 2016, "nelle more dell'approvazione delle modifiche da apportare a decorrere dall'anno 2016 alle norme di attuazione dello statuto della Regione Siciliana". La relazione illustrativa chiarisce che "Tale misura, che anticipa al 2016 gli effetti della normativa di attuazione dello Statuto *in itinere*, si rende necessaria e urgente anche in considerazione dei ripetuti inviti ricavabili dalla giurisprudenza della Corte costituzionale, la quale, con le sentenze n. 155 del 2015, n. 241 del 2012 e, in particolare, n. 66 del 2001, ha affermato che «molte delle difficoltà e dei contrasti che insorgono in ordine al regime di ripartizione delle entrate fra Stato e Regione Siciliana, e di riscossione delle entrate nella Regione Siciliana, sono da addebitarsi alla mancanza di una normativa di attuazione dello statuto che tenga conto delle profonde trasformazioni intervenute nel sistema tributario e nei rapporti finanziari fra Stato e regione dall'epoca delle norme dettate con il decreto del Presidente della Repubblica n. 1074 del 1965 (cfr. sentenze n. 111 e n. 138 del 1999). È pertanto da rinnovare l'auspicio (già espresso nella sentenza n. 138 del 1999) che Stato e Regione, attraverso la specifica forma di collaborazione prevista dall'articolo 43 dello statuto ai fini della adozione delle norme di attuazione, si attivino per adeguare alle nuove esigenze e realtà l'attuale assetto normativo in questa materia». L'auspicio della Corte costituzionale evidenzia le difficoltà riscontrate nell'emanazione delle norme di attuazione dello Statuto, messe a fuoco anche dall'indagine conoscitiva svolta dalla Commissione parlamentare per le questioni regionali (Indagine conoscitiva sulle problematiche concernenti l'attuazione degli Statuti delle regioni ad autonomia speciale, con particolare riferimento al ruolo delle Commissioni paritetiche previste dagli Statuti medesimi), cui si fa fronte con il ricorso ad accordi ed altri strumenti legislativi (prima la legge di stabilità ed ora il decreto-legge).

l'**articolo 13**, "Nelle more del riordino del sistema della fiscalità locale", proroga ulteriormente l'entrata in vigore dei meccanismi di finanziamento delle funzioni regionali, originariamente prevista a decorrere dal 2013 dall'articolo 2 del decreto legislativo 6 maggio 2011, n. 68. L'ultima proroga, con analogo esordio ("Nelle more del riordino del sistema della fiscalità locale") è contenuta nell'articolo 9, comma 9 del decreto-legge 19 giugno 2015, n. 78.

l'**articolo 18** interviene "nelle more del riordino della disciplina della riscossione" degli enti locali. Si segnala in proposito che il termine per l'attuazione della delega in materia, contenuta nell'articolo 10, comma 1, lettera c) della legge 11 marzo 2014, n. 23, è scaduto il 27 giugno 2015;

l'**articolo 20, comma 2**, "Nelle more del perfezionamento dei decreti del Presidente del Consiglio dei ministri di determinazione delle quote di compartecipazione all'IVA delle Regioni, ai sensi dell'articolo 2, comma 4, del decreto legislativo 18 febbraio 2000, n. 56" (che prevede appunto DPCM d'intesa con la Conferenza unificata), autorizza il Ministero dell'economia e delle finanze ad erogare alle regioni, nell'esercizio 2016, "le quote di compartecipazione all'IVA relative al finanziamento del Servizio sanitario nazionale degli esercizi 2014 e 2015 la cui erogazione non sia condizionata dalla verifica positiva di adempimenti regionali", in deroga all'articolo 77-*quater*, comma 4, del decreto-legge n. 112 del 2008, che detta una diversa disciplina transitoria applicabile nelle more dell'emanazione dei richiamati DPCM.

Chiarezza e proprietà della formulazione del testo

Adempimenti

L'**articolo 14, comma 1, settimo periodo** dispone che "Il tasso di interesse da applicare alle suddette anticipazioni sarà determinato sulla base del rendimento di mercato dei Buoni poliennali del tesoro a 5 anni in corso di emissione con comunicato del Direttore generale del tesoro da emanare e pubblicare sul sito *internet* del Ministero dell'economia e delle finanze". *Andrebbe valutata l'opportunità di demandare la determinazione del tasso d'interesse ad un atto giuridico – come un decreto – piuttosto che ad uno strumento di comunicazione.*

Portata normativa

Andrebbe verificata la portata normativa delle seguenti previsioni:

le prime quattro righe dell'**articolo 17, comma 1, capoverso 228-ter**, che indicano le finalità della norma;
articolo 21, comma 1, che introduce le disposizioni contenute nell'articolo (riguardanti il governo della spesa farmaceutica) con indicazioni di contesto e finalità.