



Disposizioni urgenti in materia di finanza locale, nonché misure volte a garantire la funzionalità dei servizi svolti nelle istituzioni scolastiche

D.L. 16/2014 / A.C. 2162

Dossier n° 42 - Elementi di valutazione sulla qualità del testo e su specificità, omogeneità e limiti di contenuto del decreto-legge 19 marzo 2014

Informazioni sugli atti di riferimento

A.C.	2162
D.L.	16/2014
Titolo:	Disposizioni urgenti in materia di finanza locale, nonché misure volte a garantire la funzionalità dei servizi svolti nelle istituzioni scolastiche
Iter al Senato:	No
testo originario:	21
Date:	
emanazione:	6 marzo 2014
pubblicazione in G.U.:	6 marzo 2014
presentazione:	6 marzo 2014
assegnazione:	6 marzo 2014
Commissioni competenti:	V Bilancio, VI Finanze
Stato dell'iter:	All'esame delle Commissioni riunite in sede referente

Contenuto

Il decreto-legge si compone di 21 articoli, per lo più dedicati alla finanza locale ed alla situazione di crisi finanziaria degli enti territoriali e formulati, in buona parte, in termini di novella alla legge di stabilità 2014 (legge 27 dicembre 2013, n. 147). In particolare:

l'articolo 1 reca disposizioni riguardanti le nuove imposte TASI e TARI;

l'articolo 2 modifica in più punti e con riguardo a diverse materie la legge di stabilità 2014;

l'articolo 3 contiene disposizioni per gli enti locali in difficoltà finanziarie;

l'articolo 4 contiene misure conseguenti al mancato rispetto di vincoli finanziari posti alla contrattazione integrativa e all'utilizzo dei relativi fondi;

l'articolo 5 dà la possibilità agli enti locali di accendere nuovi mutui nel biennio 2014-2015;

l'articolo 6 riguarda la contabilizzazione dell'imposta municipale propria;

l'articolo 7 dispone una verifica del gettito derivante dall'imposta municipale propria per il 2013;

l'articolo 9 rende permanenti, a decorrere dal 2014, le riduzioni del contributo ordinario agli enti locali disposte per gli anni 2010-2012 dall'articolo 2, comma 183 della legge 23 dicembre 2009, n. 191;

l'articolo 10 proroga al 2014 le modalità di riparto alle province del fondo sperimentale di riequilibrio individuate con decreto ministeriale in data 4 maggio 2012;

l'articolo 11 modifica la disciplina relativa alla relazione di fine mandato dei sindaci e dei presidenti delle province;

l'articolo 12 concerne il contributo straordinario ai comuni che abbiano deliberato la fusione con altri comuni;

l'articolo 13 dispone l'erogazione al comune di Lampedusa e Linosa del finanziamento a valere sul Fondo di sviluppo delle isole minori per le annualità 2008 e 2009;

l'articolo 14 disciplina l'applicazione dei fabbisogni standard per il riparto del Fondo di solidarietà comunale;

l'articolo 15 disciplina l'assoggettamento alle regole del patto di stabilità interno delle amministrazioni provinciali interessate nel 2009 dallo scorporo di province di nuova istituzione,

l'articolo 16 contiene una serie di misure volte a fronteggiare la situazione di crisi

finanziaria di Roma capitale;

l'articolo 17 reca disposizioni in materia di trasporto ferroviario nelle regioni a statuto speciale;

l'articolo 18 contiene misure in favore dei comuni assegnatari di contributi pluriennali;

l'articolo 19 riguarda i servizi di pulizia ed ausiliari nelle scuole, nonché l'edilizia scolastica;

l'articolo 20 reca ulteriori disposizioni per favorire il superamento delle conseguenze del sisma che ha colpito la regione Abruzzo nell'aprile 2009;

l'articolo 21 dispone l'entrata in vigore del decreto il giorno stesso della sua pubblicazione nella "Gazzetta Ufficiale".

Tipologia del provvedimento

Il disegno di legge presentato in prima lettura alla Camera non è corredato né della relazione sull'analisi tecnico-normativa (ATN), né della relazione sull'analisi di impatto della regolamentazione (AIR).

L'ATN dà conto dell'impatto normativo e della qualità redazionale dei testi sottoposti dal Governo al Parlamento; l'AIR consiste nella preventiva valutazione degli effetti della regolazione sull'ordinamento. Le due relazioni sono disciplinate, rispettivamente, dalla direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri in data 10 settembre 2008 e dal regolamento approvato con DPCM (decreto del Presidente del Consiglio dei ministri) 11 settembre 2008, n. 170.

La relazione illustrativa del provvedimento in titolo non ottempera a tale obbligo.

Precedenti decreti-legge sulla stessa materia

Il provvedimento in esame fa seguito a due decreti-legge, entrambi non convertiti nei termini costituzionali, che si sono susseguiti nell'ultimo bimestre del 2013: il decreto-legge 31 ottobre 2013, n. 126, recante misure finanziarie urgenti in favore di regioni ed enti locali ed interventi localizzati nel territorio; il decreto-legge 31 dicembre 2013, n. 151, recante disposizioni di carattere finanziario indifferibili finalizzate a garantire la funzionalità di enti locali, la realizzazione di misure in tema di infrastrutture, trasporti ed opere pubbliche nonché a consentire interventi in favore di popolazioni colpite da calamità naturali non convertito in legge e di cui vengono ripresi in buona parte i contenuti.

In aggiunta a disposizioni che riprendono con modificazioni contenuti di norme introdotte durante l'esame parlamentare dei citati decreti-legge, il provvedimento in titolo reca disposizioni che in parte riproducono norme presenti nella versione licenziata dal Consiglio dei Ministri sia del decreto-legge n. 126 sia del decreto-legge n. 151 del 2013. In particolare:

l'articolo 16, comma 5, riguardante la situazione finanziaria di Roma capitale, intervenendo sui compiti del nuovo Commissario straordinario di Roma Capitale, riproduce parzialmente – al primo e al secondo periodo - i contenuti dell'articolo 1, comma 5 del decreto-legge n. 126, già riprodotti dall'articolo 4, comma 1 del decreto-legge n. 151; le disposizioni dei due precedenti decreti facevano riferimento ad una massa passiva di 115 milioni di euro, mentre la norma in commento si riferisce a 30 milioni di euro in quanto, come si desume dalla relazione tecnica, 85 milioni di euro sono stati nel frattempo inseriti nella massa passiva della gestione commissariale proprio in forza della disposizione riprodotta;

l'articolo 17, comma 1, sul trasporto ferroviario in Valle d'Aosta, riproduce parzialmente i contenuti dell'articolo 2, comma 6 del decreto-legge n. 126, già riprodotti dall'articolo 3, commi 7 e 8 del decreto-legge n. 151.

Con riguardo a tali disposizioni, si segnala che, in difformità rispetto a quanto richiesto dalla giurisprudenza costituzionale, nel preambolo del decreto risulta assente l'esplicitazione dei nuovi motivi di necessità e di urgenza che ne hanno determinato la reiterazione.

Collegamento con lavori legislativi in corso

Si segnala che nella seduta del 28 febbraio 2014, contestualmente alla approvazione del decreto-legge in esame, il Consiglio dei ministri ha approvato un disegno di legge recante "Disposizioni di carattere finanziario finalizzate a garantire la funzionalità di enti locali, la realizzazione di misure in tema di infrastrutture, trasporti ed opere pubbliche, nonché a consentire interventi in favore di popolazioni colpite da calamità naturali".

Il relativo comunicato stampa riporta le principali norme in esso contenute, indicate nelle

seguenti:

Expo 2015: per l'anno 2013 è attribuito al comune di Milano un contributo di 25 milioni di euro a titolo di concorso al finanziamento delle spese per la realizzazione di Expo 2015.

Risorse per Patto per Roma raccolta differenziata: nel limite di 6 milioni di euro per il 2013, 6,5 milioni di euro per il 2014, e 7,5 milioni di euro per il 2015.

Disposizioni finanziarie in materia di Province: limitatamente all'anno 2013, sono confermate le modalità di riparto del fondo sperimentale di riequilibrio delle Province già adottate con decreto del Ministro dell'Interno il 4 maggio 2012.

ANAS: il Ministero dell'Economia anticiperà alla Società le risorse finanziarie disponibili per il 2013 per far fronte ai pagamenti dovuti sulla base degli stati d'avanzamento lavori.

Contratto di programma RFI: al fine di consentire la prosecuzione degli interventi sulla rete ferroviaria nazionale i rapporti tra lo Stato e il Gestore sono regolati sulla base del contratto di programma 2007-2013.

Trasporto pubblico locale Campania: viene istituito un Fondo di rotazione, con una dotazione di 50 milioni di euro, finalizzato a concedere alla Regione Campania anticipazioni di cassa per il finanziamento del piano di rientro.

Trenitalia Sicilia: Il Ministero dell'Economia e Finanze è autorizzato a corrispondere a Trenitalia spa le somme previste per l'anno 2013, in relazione agli obblighi di servizio pubblico di trasporto ferroviario per ferrovia esercitati nella regione Sicilia.

Norma Sardegna: I pagamenti dei tributi e gli adempimenti sospesi sono effettuati tra il 24 gennaio e il 17 febbraio 2014 senza applicazione di sanzioni e interessi. Fermo restando l'obbligo di versamento nei termini previsti, per il pagamento dei tributi, i contribuenti che abbiano subito danni possono chiedere ai soggetti autorizzati all'esercizio del credito operanti nei medesimi territori, un finanziamento assistito dalla garanzia dello Stato della durata massima di due anni. Il monte complessivo del finanziamento è di 90 milioni di euro secondo contratti definiti con apposita convenzione tra la Cassa depositi e prestiti e l'ABI.

Alla luce di quanto riportato nel comunicato, ed in assenza del testo completo del provvedimento, che al momento non risulta ancora presentato presso le Camere, si evince che nel disegno di legge in oggetto è riproposta la quasi totalità delle disposizioni del decreto-legge n. 151 del 2013 che non sono state riformulate nel decreto-legge n. 16 del 2014 in esame.

Al Senato è stata presentata – a prima firma Zanda e con l'adesione di diversi gruppi – la proposta di legge n. 1322, recante "Disposizioni varie in materia di funzionalità di regioni ed enti locali, di lavoro, di trasporto pubblico locale, di interventi in favore di popolazioni colpite da calamità naturali, di modalità di composizione di seggi elettorali, di impignorabilità delle somme dovute alle aziende sanitarie e di trasferimento di beni confiscati al patrimonio degli enti territoriali". La proposta contiene una serie di proposte normative, approvate dalla Commissione Bilancio del Senato in occasione dell'esame del decreto-legge 30 dicembre 2013, n. 151, che la Presidenza del Senato ha dichiarato improponibili per l'Aula.

Specificità ed omogeneità delle disposizioni

Il decreto-legge, che si compone di 20 articoli recanti disposizioni di carattere sostanziale, cui si aggiunge un ventunesimo articolo che ne disciplina l'entrata in vigore, reca un insieme di misure in materia di finanza degli enti locali, in favore degli enti territoriali, nonché interventi volti a fronteggiare l'emergenza occupazionale nel settore della scuola, dei quali dà succintamente conto il preambolo e solo parzialmente il titolo, nel quale è in particolare assente ogni riferimento agli enti territoriali. Ogni riferimento è inoltre assente, sia nel titolo che nel preambolo, alla disposizione contenuta all'**articolo 2, comma 1, lettera a)**, che abroga la norma sull'acquisto di spazi pubblicitari *on line*, contenuta al comma 33 dell'articolo 1 della legge di stabilità per il 2014 (legge n. 147 del 2013), che non appare pienamente riconducibile agli ambiti materiali oggetto del decreto-legge.

La presenza, all'articolo 19, della disciplina in materia di occupazione, servizi nella scuola ed edilizia scolastica, rende il decreto-legge all'esame un atto *ab origine* a contenuto plurimo; in relazione ai decreti-legge riconducibili a questa tipologia, si ricorda che la Corte Costituzionale, nella recente sentenza n. 32 del 2014, ha osservato incidentalmente che essi "di per sé non sono esenti da problemi rispetto al requisito dell'omogeneità".

Coordinamento con la legislazione vigente e semplificazione

Modifiche non testuali

Nel procedere a numerose modifiche della disciplina vigente, il provvedimento in esame ricorre generalmente alla tecnica della novellazione; 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. A titolo esemplificativo:

l'**articolo 1, comma 4** estende l'ambito di applicazione dei commi da 722 a 727 dell'articolo 1 della legge n. 147/2013;

l'**articolo 9** rende permanenti, a decorrere dal 2014, le riduzioni del contributo ordinario agli enti locali disposte per gli anni 2010-2012 dall'articolo 2, comma 183 della legge 23 dicembre 2009, n. 191;

l'**articolo 12** integra il disposto dell'articolo 15, comma 3 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, così compromettendone i caratteri di unitarietà ed onnicomprensività;

l'**articolo 17, comma 2** integra il disposto dell'articolo 1, comma 515 della legge n. 147/2013;

l'**articolo 19, comma 1** proroga il termine fissato dall'articolo 1, comma 748 della citata legge n. 147/2013.

Si tratta di una modalità di produzione normativa che, per costante indirizzo del Comitato per la legislazione, mal si concilia con lo scopo di semplificare e riordinare la legislazione vigente.

L'**articolo 4**, che contiene misure conseguenti al mancato rispetto di vincoli finanziari posti alla contrattazione integrativa e all'utilizzo dei relativi fondi, appare avulso da un idoneo contesto normativo.

Incidenza sulla legge di stabilità 2014

Il provvedimento in esame incide – sia in maniera non testuale, sia tramite novelle - su numerose disposizioni della legge di stabilità 2014 (legge 27 dicembre 2013, n. 147), *integrando, per costante indirizzo del Comitato per la legislazione, una modalità di produzione legislativa non conforme alle esigenze di stabilità, certezza e semplificazione della legislazione.*

Intervengono, in maniera diretta o indiretta, sulla legge di stabilità gli articoli: **1; 2; 3, comma 2; 7; 17, comma 2; 19, comma 1.**

Deroga implicita

L'**articolo 13** dispone l'erogazione al comune di Lampedusa e Linosa del finanziamento a valere sul Fondo di sviluppo delle isole minori per le annualità 2008 e 2009, indipendentemente dalla realizzazione dei progetti per i quali era stato attribuito, così derogando implicitamente all'articolo 2, comma 41 della legge 24 dicembre 2007, n. 244.

Chiarezza e proprietà della formulazione del testo

Incidenza su fonti subordinate

L'**articolo 10, comma 1, primo periodo** incide su una disciplina oggetto di fonte normativa di rango subordinato, estendendo al 2014 l'ambito temporale di applicazione del decreto del Ministro dell'interno del 4 maggio 2012 in tema di riparto del fondo sperimentale di riequilibrio delle province.

Si tratta di una circostanza che – per costante indirizzo del Comitato per la legislazione – non appare coerente con le esigenze di semplificazione dell'ordinamento vigente, in quanto si produce una sorta di legificazione” di un atto di rango secondario.

Adempimenti

Talune disposizioni prevedono adempimenti che non appaiono conformi alle esigenze di un coerente utilizzo delle fonti normative. In particolare:

all'**articolo 1, andrebbe valutata l'opportunità di riformulare il comma 4**, prevedendo, in luogo di un “decreto del Ministero dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministero dell'interno” (cioè di un decreto interdirigenziale) un decreto del Ministro dell'economia, di concerto con il Ministro dell'interno;

all'**articolo 7, comma 1, capoverso 729-ter, andrebbe valutata l'opportunità di sopprimere l'esplicitazione della “natura non regolamentare” del decreto del Ministero dell'interno, di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze ivi previsto;**

all'**articolo 16, comma 4, andrebbe valutata l'opportunità di prevedere**, in luogo di un atto di natura politica come un decreto del presidente del Consiglio de Ministri, su proposta del Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, un decreto interministeriale Interno-Economia.

Preambolo

Come già segnalato nei paragrafi relativi ai precedenti decreti-legge ed alla specificità ed omogeneità delle disposizioni, il preambolo del decreto-legge non contempla tutti gli elementi che, alla luce della giurisprudenza costituzionale, appaiono indispensabili ai fini dell'individuazione del contenuto dei provvedimenti d'urgenza e dei nuovi e sopravvenuti presupposti di necessità e di urgenza che hanno determinato la parziale riproduzione di norme già contenute in decreti-legge non convertiti. *Andrebbe valutata l'opportunità, per il futuro, di introdurre nei preamboli tali elementi.*

Rubriche

In taluni casi le rubriche non descrivono compiutamente l'oggetto dei relativi articoli. A titolo esemplificativo:

la rubrica dell'**articolo 2** si riferisce a "Ulteriori modificazioni alla legge 27 dicembre 2013, n. 147", senza specificare le materie da esse trattate;

la rubrica dell'**articolo 12** si riferisce al "Contributo straordinario", senza specificare che esso interessa i comuni che abbiano proceduto alla fusione.

Formulazione e coordinamento interno del testo

All'**articolo 4, comma 1**, *andrebbe valutata l'opportunità di uniformare la formulazione del secondo periodo, riguardante le regioni, a quella del terzo periodo, concernente gli enti locali*, sostituendo alla locuzione "le regioni devono obbligatoriamente adottare" la seguente: "le regioni adottano", anche in conformità a quanto disposto dal paragrafo 4, lettera c) della circolare sulla formulazione tecnica dei testi legislativi, in base alla quale «È evitato l'uso del verbo servile diretto a sottolineare la imperatività della norma («deve»; «ha l'obbligo di»; «è tenuto a»).

L'**articolo 11** sostituisce i commi 2, 3 e 3-bis dell'articolo 4 del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 149 con i commi 2 e 3. *Andrebbe valutata l'opportunità*, all'ultimo periodo del nuovo comma 3, di sostituire la locuzione "Il rapporto e la relazione di fine legislatura sono pubblicati" con la seguente: "La relazione di fine mandato è pubblicata", visto che l'articolo fa esclusivo riferimento a quest'ultima, come indicato anche nella rubrica ("Relazione di fine mandato provinciale e comunale").