



Disposizioni di carattere finanziario indifferibili finalizzate a garantire la funzionalità di enti locali

D.L. 151/2013 / A.C. 2121

dossier n° 45 - Elementi per la valutazione degli aspetti di legittimità costituzionale
24 febbraio 2014

Informazioni sugli atti di riferimento

A.C.	2121
D.L.	151/2013
Titolo:	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
Numero di articoli:	8
testo originario:	8
testo approvato dal Senato:	8
Date:	
emanazione:	30 dicembre 2013
pubblicazione in G.U.:	30 dicembre 2013
approvazione del Senato:	20 febbraio 2014
presentazione:	21 febbraio 2014
assegnazione:	21 febbraio 2014
scadenza:	28 febbraio 2014
Commissione competente :	V Bilancio

Contenuto

L'**articolo 1, comma 2** del disegno di legge di conversione dispone la salvezza degli atti e provvedimenti adottati e degli effetti e dei rapporti giuridici sorti in base alle norme del [decreto-legge 31 ottobre 2013, n. 126](#), recante "Misure finanziarie urgenti in favore di regioni ed enti locali ed interventi localizzati nel territorio", la cui procedura di conversione in legge non si è conclusa per il ritiro dello stesso da parte del Governo.

L'**articolo 1** del [decreto-legge n. 151 del 2013](#) reca una serie di interventi concernenti disposizioni contenute nella legge di stabilità per il 2014 ([legge 27 dicembre 2013, n. 147](#)).

In particolare, il **comma 1** rinvia al 1° luglio 2014 (dal 1° gennaio 2014) l'applicazione delle disposizioni recate dal comma 33 dell'articolo 1 della legge di stabilità 2014 concernente l'acquisto di spazi pubblicitari *on-line*. Inoltre il medesimo comma rinvia al 30 aprile 2014 l'applicazione di quanto disposto dall'articolo 1, comma 529, della legge di stabilità 2014, che prevede la stabilizzazione di personale con contratto a tempo determinato presso le regioni.

La **lettera 0a)** del **comma 2** modifica le disposizioni in materia di compensazione dei danni subiti dall'aeroporto di Trapani Birgi nel corso dell'operazione militare internazionale in Libia del 2011, disponendo che i diritti introitati dalla società di gestione aeroportuale rimangano nella disponibilità della società a fronte di certificazione circa il loro ammontare da parte dell'ENAC, da approvare con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti e del Ministro dell'economia e delle finanze.

La **lettera a)** elimina la disposizione, introdotta dalla legge di stabilità 2014, con la quale si prevede che le spese per l'acquisto di mobili, alle quali si applica fino al 31 dicembre 2014 la detrazione del 50 per cento fino ad un ammontare massimo di 10.000 euro, non possano essere superiori alle spese per i lavori di ristrutturazione cui devono essere necessariamente collegate.

La **lettera a-bis)** posticipa al periodo d'imposta in corso al 31 dicembre 2014 (in luogo di quello in corso al 31 dicembre 2013) l'applicazione delle nuove modalità di determinazione del reddito di lavoro dipendente degli atleti professionisti, disciplinate dall'articolo 1, comma 160 e 161 della legge di stabilità 2014.

Il **Senato ha soppresso** la disposizione contenuta alla **lettera b)**, che – a sua volta – modificando il comma 434 dell'articolo 1 della legge di stabilità per l'anno 2014 (concernente la destinazione di risorse alla riduzione della pressione fiscale), sopprimeva la previsione ivi contenuta secondo cui la Nota di aggiornamento del Documento di economia e finanza (DEF) deve contenere, tra l'altro, una valutazione dell'andamento della spesa primaria corrente.

La **lettera c)** modifica il comma 514 dell'articolo 1 della legge di stabilità 2014 in materia di fiscalità di vantaggio per la regione Sardegna, precisando che il vincolo della copertura del fabbisogno standard per il finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali rimane a carico del bilancio regionale.

La **lettera c-bis)** dispone che agli intermediari finanziari di cui al comma 550 della legge di stabilità 2014 non si applicano le vigenti disposizioni che limitano a non più di 3 i membri dei consigli di amministrazione di talune società pubbliche strumentali e quelle che determinano in tre o cinque membri il numero dei membri dei CDA di altre società a totale partecipazione pubblica; non si applica altresì la vigente disciplina sull'incompatibilità tra incarichi pubblici.

La **lettera d)** modifica i termini per la riproposizione nell'anno 2014 della procedura di riequilibrio finanziario pluriennale da parte degli enti locali che abbiano avuto il diniego d'approvazione del piano di riequilibrio, disciplinata dal comma 573 della legge di stabilità 2014, fissandoli in novanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di stabilità medesima (vale a dire dal 1° gennaio 2014).

Le **lettere d-bis), d-ter) ed d-quater)** modificano la legge di stabilità 2014 relativamente alla definizione agevolata delle somme iscritte a ruolo, in particolare differendo dal 28 febbraio 2014 al 31 marzo 2014 i termini indicati dai commi 620 e 623, nonché estendendo tali procedure anche in caso di debito tributario derivante da ingiunzione fiscale.

La **lettera e)** interviene in tema di proroga del termine per il versamento della maggiorazione standard TARES, precisando che il versamento della maggiorazione, da effettuare entro il 24 gennaio 2014 (ove non eseguito entro il 16 dicembre 2013), non pregiudica l'accertamento delle relative somme nel 2013.

L'**articolo 2**, al **comma 1**, modificato nel corso dell'esame al **Senato**, prevede che le amministrazioni dello Stato, delle regioni, degli enti locali e degli organi costituzionali possono recedere dai contratti di locazione in corso al 15 dicembre 2013 comunicando entro il 30 giugno 2014 il relativo preavviso. Il recesso si perfeziona decorsi 180 giorni dal preavviso. Il **comma 2**, modificando il comma 389 della legge di stabilità 2014, prevede la possibilità di esercitare la facoltà di recesso anche per gli immobili dei fondi immobiliari.

I **commi da 3 a 5** recano norme di semplificazione per il trasferimento di immobili pubblici. In particolare il **comma 3** è diretto a semplificare il trasferimento ai comuni degli alloggi costruiti per i profughi, rimuovendo l'ostacolo della preventiva pubblicazione di un bando da parte dei comuni. Il **comma 4**, al fine di semplificare la procedura di alienazione in blocco di immobili pubblici, esonera lo Stato e gli altri enti pubblici dalle dichiarazioni di conformità catastale. Il **comma 5** agevola il completamento di tali operazioni immobiliari con riguardo all'acquisizione dell'attestato di prestazione energetica, il quale può essere acquisito successivamente agli atti di trasferimento e non deve essere necessariamente allegato al contratto di vendita.

Il **comma 6** autorizza una spesa di 20 milioni per ciascuno degli anni 2015 e 2016 al fine di mettere a disposizione dell'Agenzia del demanio le somme per concorrere al pagamento degli oneri di urbanizzazione connessi alle operazioni di vendita in blocco di immobili dello Stato.

Il **comma 6-bis** dispone che il Ministero dell'economia e finanze si avvale, sino al 31 dicembre 2018, del Comitato permanente di consulenza globale e di garanzia per le privatizzazioni. La definizione dei programmi di dismissione di partecipazioni pubbliche spetta ad un Comitato di Ministri, presieduto dal Presidente del Consiglio dei ministri e composto dal Ministro dell'economia, dal Ministro dello sviluppo economico e da altri eventuali Ministri competenti per materia. Nello svolgimento delle sue funzioni il Comitato dei Ministri si avvale del Comitato permanente.

I **commi da 1 a 3 dell'articolo 3** recano disposizioni per garantire gli obiettivi del piano di rientro, in corso di approvazione, dal disavanzo accertato delle società esercenti il trasporto regionale ferroviario nella Regione Campania.

In particolare sono attribuiti (**comma 1**) al Commissario straordinario compiti di rimodulazione dei servizi, di applicazione di misure di efficientamento, fissazione delle tariffe e definizione della dotazione di personale; inoltre è individuato il finanziamento della struttura di supporto del Commissario, il quale potrà richiedere anticipazioni finanziarie, fino all'approvazione del piano di rientro. Il **comma 2** proroga al 31 dicembre 2014 il divieto di azioni esecutive, anche concorsuali, nei confronti delle società a partecipazione regionale esercenti il trasporto ferroviario regionale. Il **comma 3** sopprime il Fondo di rotazione per la concessione di anticipazioni alle regioni in situazione di squilibrio finanziario, istituendo in suo luogo un Fondo di rotazione finalizzato a concedere alla regione Campania anticipazioni di cassa per il finanziamento del piano di rientro, con una dotazione di 50 milioni di euro.

Il **comma 4** consente al Ministero dell'economia e delle finanze di trasferire ad ANAS S.p.A., in via di anticipazione, le risorse finanziarie disponibili per l'anno 2013 sul pertinente capitolo di bilancio, per consentire alla società di far fronte ai pagamenti dovuti, sulla base degli stati di avanzamento lavori, in relazione a interventi conclusi o in corso di realizzazione.

Il **comma 5** autorizza il proseguimento della regolazione dei rapporti tra lo Stato e il Gestore dell'infrastruttura ferroviaria sulla base del Contratto di programma 2007-2011, fino alla conclusione della procedura di approvazione del Contratto di programma - parte investimenti 2012-2016, al fine di consentire la prosecuzione degli interventi sulla rete ferroviaria nazionale e l'attuazione dei relativi programmi di

investimento. Viene fissato il termine massimo del 30 giugno 2014 per la conclusione della procedura di approvazione del Contratto di programma, parte investimenti 2012-2016.

Il **comma 6** autorizza il Ministero dell'economia e delle finanze a corrispondere a Trenitalia S.p.A. le somme previste, per l'anno 2013, dal bilancio di previsione dello Stato, in relazione agli obblighi di servizio pubblico di trasporto ferroviario per ferrovia nella regione Sicilia e ai servizi interregionali, nelle more della stipula del nuovo contratto di servizio pubblico per i servizi di trasporto ferroviario per le regioni a statuto speciale.

Il **comma 7** dispone il pagamento diretto per l'anno 2013 di 23 milioni di euro, da parte dello Stato a Trenitalia S.p.A., quale corrispettivo dovuto per i servizi ferroviari disciplinati da contratto di servizio nazionale resi nel triennio 2011-2013 e svolti nella Regione Valle d'Aosta, come previsto dall'Accordo tra lo Stato e la Regione dell'11 novembre 2010 che ha attribuito alla regione la competenza su tali servizi. A decorrere dall'anno 2014 si prevede, per l'erogazione di tali servizi, la stipula di apposita convenzione tra regione e Trenitalia Spa e le relative somme non sono computate, nel limite di 23 milioni di euro annui, ai fini del patto di stabilità interno. Il **comma 8** provvede alla copertura finanziaria.

Il **comma 9** reca disposizioni in materia di qualificazione delle imprese che hanno affidato lavorazioni in subappalto, al fine di colmare il vuoto normativo conseguente all'annullamento di alcune norme del [D.P.R. 207/2010](#) (regolamento di attuazione del Codice dei contratti pubblici di lavori, servizi e forniture) da parte del [D.P.R. 30 ottobre 2013](#). Le disposizioni, per un verso, prevedono che entro 6 mesi dall'entrata in vigore del decreto-legge in esame dovranno essere adottate le norme regolamentari sostitutive delle disposizioni annullate e, per l'altro, dispongono, che, nelle more dell'adozione delle disposizioni regolamentari sostitutive continuano a trovare applicazione, in ogni caso non oltre la data del 30 settembre 2014, le regole previgenti.

L'articolo 3, comma 9, dispone un rinvio generico alle "regole previgenti" che si applicano nelle more dell'adozione della nuova disciplina. Al riguardo, si pone una questione interpretativa relativamente alla esatta individuazione della disciplina applicabile, nelle more dell'adozione delle disposizioni regolamentari sostitutive, ossia se si tratti delle norme che sono state annullate dal D.P.R. 30 ottobre 2013, come pure potrebbe desumersi dalla locuzione "continuano a trovare applicazione", o della disciplina dettata dal D.P.R. n. 554 del 1999, che vigeva prima dell'abrogazione da parte del regolamento di attuazione del Codice dei contratti. Nel primo caso, che si tradurrebbe nella sospensione degli effetti del D.P.R. 30 ottobre 2013, la norma consentirebbe l'applicazione di norme regolamentari annullate per vizi riconducibili, tra l'altro, a profili di contraddittorietà e illogicità del sistema risultante dalle norme impugnate, nonché per censure relative alla irragionevolezza delle disposizioni medesime.

L'**articolo 4**, al **comma 1**, interviene in ordine alla Gestione commissariale di Roma capitale, inserendo cinque ulteriori periodi al comma 196-bis dell'[articolo 2 della legge n. 191/2009](#) (legge finanziaria 2010), con i quali si consente l'ampliamento della massa passiva del piano di rientro in corso di esercizio da parte del Commissario medesimo e si interviene sulla gestione dei crediti di Roma capitale verso le società partecipate. I **commi da 1-ter ad 1-quater**, inseriti nel corso dell'esame presso il Senato, affidano al Comune di Roma la predisposizione di una documentazione illustrativa in ordine ai rapporti con la gestione commissariale nonché la redazione di un piano triennale per il riequilibrio strutturale del bilancio.

Il **comma 2** dispone la finalizzazione di risorse iscritte nel bilancio dello Stato (nel limite di 20 milioni di euro per il triennio 2013-2015) al fine di contribuire al superamento della crisi in atto nel ciclo di gestione integrata dei rifiuti nel territorio di Roma capitale, per assicurare l'attuazione degli interventi del Protocollo d'intesa del 4 agosto 2012 (c.d. Patto per Roma), con le percentuali di realizzo ivi previste, previa validazione da parte del Ministero dell'ambiente del programma di lavoro triennale "Raccolta differenziata" opportunamente rimodulato sulla base delle risorse rese disponibili.

Il **comma 3** provvede alla compensazione degli effetti finanziari in termini di fabbisogno e di indebitamento netto derivanti dal precedente comma 2, mediante corrispondente utilizzo del Fondo per la compensazione degli effetti finanziari non previsti a legislazione vigente.

L'**articolo 5** reca disposizioni volte ad agevolare la realizzazione degli interventi previsti per l'Esposizione universale di Milano, attribuendo per il 2013 al comune di Milano un contributo di 25 milioni di euro a titolo di concorso al finanziamento delle spese. Tale contributo è escluso dai vincoli del patto di stabilità interno per l'anno 2013 del comune di Milano.

L'**articolo 6** reca alcune disposizioni di interesse per le province, relative:

- alle modalità di riparto del fondo sperimentale di riequilibrio delle province per l'anno 2013;
- alle riduzioni da apportare a ciascuna provincia nell'anno 2013 per effetto delle disposizioni di *spending review*, ai sensi del comma 7 dell'[articolo 16 del D.L. n. 95/2012](#) ;
- alla determinazione dei trasferimenti erariali non fiscalizzati da corrispondere alle province appartenenti alla regione Siciliana e alla regione Sardegna per l'anno 2013.

L'**articolo 7** reca disposizioni in favore della Regione Sardegna in connessione agli eventi meteorologici che hanno colpito la regione nel novembre 2013. Nello specifico il **comma 1** prevede che i pagamenti dei

tributi non versati, ai sensi del decreto ministeriale del 30 novembre 2013 (che ha sospeso i termini per l'adempimento degli obblighi tributari per i contribuenti colpiti dagli eventi meteorologici del novembre 2013 verificatisi nella regione Sardegna), siano effettuati tra il 24 gennaio 2014 ed il 17 febbraio 2014 senza applicazione di sanzioni ed interessi. Ai sensi del **comma 2** i soggetti che hanno subito danni per gli eventi suddetti possono chiedere un finanziamento, assistito dalla garanzia dello Stato della durata massima di 2 anni, per il pagamento dei tributi; a tal fine si autorizzano i soggetti finanziatori a contrarre finanziamenti, secondo contratti tipo definiti con apposita convenzione tra Cassa depositi e prestiti S.p.A. e l'Associazione bancaria italiana, fino ad un massimo di 90 milioni di euro. I **commi da 4 a 8** disciplinano la procedura per il rilascio di tali finanziamenti, i relativi obblighi di comunicazione in caso di omessi pagamenti nonché il monitoraggio dei limiti di spesa. I **commi 9 e 10** recano norme di copertura e di adeguamento finanziario, mentre il **comma 11** prevede che i finanziamenti siano concessi nel rispetto della normativa europea in materia di aiuti di Stato, individuando la relativa procedura di verifica.

Relazioni allegate o richieste

Il disegno di legge, presentato al Senato, è corredato della relazione illustrativa e della relazione tecnica; non reca invece né la relazione sull'analisi tecnico-normativa (ATN) né la relazione sull'analisi di impatto della regolamentazione (AIR).

L'obbligo per il Governo di redigere l'AIR e gli eventuali casi di esclusione sono stabiliti dall'articolo 14 della legge 28 novembre 2005, n. 246.

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 decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 11 settembre 2008, n. 170.

Quest'ultimo, all'articolo 9, comma 3, prevede che si debba motivare l'eventuale esclusione dall'obbligo di redazione dell'AIR, indicando comunque in maniera sintetica "la necessità ed i previsti effetti dell'intervento normativo sulle attività dei cittadini e delle imprese e sull'organizzazione e sul funzionamento delle pubbliche amministrazioni, dando conto della eventuale comparazione di opzioni regolatorie alternative".

La relazione illustrativa del provvedimento in titolo non motiva l'esclusione dall'obbligo di redazione dell'AIR, né dà conto in maniera sintetica dell'impatto del provvedimento.

Precedenti decreti-legge sulla stessa materia

Oltre al precedente [decreto legge n.126 del 2013](#), che concerne pressoché integralmente l'articolato originario del provvedimento, con esclusione dell'articolo 1 che interviene sulla legge di stabilità 2014, molte delle disposizioni che ripropongono il contenuto del decreto-legge 126 medesimo intervengono comunque, a loro volta, su norme recate da provvedimenti d'urgenza, quali i decreti-legge: n.83/2012, D.L. n.174/2012, [D.L. n.78/2010](#) e [D.L.95/2012](#).

Motivazioni della necessità ed urgenza

Nel preambolo del decreto– legge le ragioni di necessità ed urgenza muovono dalla considerazione della mancata conversione del decreto–[legge 31 ottobre 2013, n.126](#), per il quale viene rilevato come l'eterogeneità delle disposizioni introdotte nell'iter di conversione dello stesso non abbia consentito di portarne a conclusione il procedimento legislativo. Viene tuttavia osservato come sussistano nuove ed aggravate ragioni di indifferibilità con riguardo alla originaria deliberazioni di alcune disposizioni di tale provvedimento e, conseguentemente, è stato ritenuto di dover adottare con il presente decreto – legge misure finanziarie necessarie ed urgenti, con particolare riferimento a quelle rivolte a garantire la funzionalità di enti locali, la realizzazione di misure in tema di infrastrutture, trasporti ed opere pubbliche, nonché per operare interventi in favore di popolazioni colpite da calamità naturali.

Rispetto delle competenze legislative costituzionalmente definite

Il decreto-legge in esame contiene disposizioni riconducibili a vari ambiti di competenza legislativa esclusiva statale, ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, Cost., quali principalmente **sistema tributario e contabile dello Stato, perequazione delle risorse finanziarie** (lett. e)), **ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali** (lett. g)), **ordinamento civile** (lett. l)), nonché di competenza concorrente tra Stato e regioni, ai sensi dell'articolo 117, terzo comma, Cost., quali **coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, governo del territorio e grandi reti di trasporto**.

Meritano altresì di essere richiamati l'articolo 119, quinto comma, della Costituzione, relativo agli **interventi speciali dello Stato** in favore di determinati enti territoriali, e l'articolo 114, terzo comma, Cost., sull'ordinamento speciale di **Roma capitale**.

Con riferimento a quest'ultimo profilo, l'art. 4, comma 1-ter, relativo al contenuto del piano di riduzione del

disavanzo di Roma capitale, interviene sull'autonomia dell'ente Roma capitale, in materia che riguarda anche lo svolgimento di servizi alla comunità territoriale.

Si rileva in particolare che le lettere d) ed e) del comma 1-ter dell'articolo 4, sull'adozione di modelli innovativi nella gestione dei servizi pubblici locali e sulla dismissione delle società partecipate, presentano un contenuto analogo alle lettere e) ed f) del comma 5-ter dell'articolo 1 del decreto-legge n. 126 del 2013, lettere delle quali la Commissione Affari costituzionali aveva chiesto la soppressione con una condizione contenuta nel [parere](#) espresso in data 21 dicembre 2013.

Rispetto degli altri principi costituzionali

L'immediato precedente del provvedimento in esame è il **decreto-legge 31 ottobre 2013, n. 126**, recante misure finanziarie urgenti in favore di regioni ed enti locali ed interventi localizzati nel territorio, 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 del citato decreto-legge n. 126 del 2013, il provvedimento in titolo reca disposizioni riprodotte di norme presenti nella versione licenziata dal Consiglio dei Ministri del medesimo decreto-legge n. 126 del 2013. In particolare:

- l'articolo 2, ai commi 3, 4 e 5, sulla semplificazione per il trasferimento di immobili pubblici, riprende i contenuti dell'articolo 2, commi 9, 10 e 11 del decreto-legge n.126/2013;
- l'articolo 3, ai commi 1, 2 e 3, sul trasporto ferroviario nella Regione Campania, riprende i contenuti dell'articolo 1, commi 2, 3 e 4;
- l'articolo 3, ai commi 4, 5 e 6, in materia di pagamenti dovuti dall'ANAS, di contratto di programma delle ferrovie e di trasporto ferroviario in Sicilia, riprende (con parziali modifiche) i contenuti dell'articolo 2, commi 3, 4 e 5;
- l'articolo 4, comma 1, sulla gestione commissariale di Roma capitale, riprende, con alcune modificazioni, l'articolo 1, comma 5;
- l'articolo 4, ai commi 2 e 3, sulla gestione integrata dei rifiuti nel territorio di Roma Capitale, riprende in larga parte l'articolo 1, comma 9;
- l'articolo 5, comma 1, sull'Expo 2015, riproduce l'articolo 1, comma 7;
- l'articolo 6, comma 1, sulla modalità di riparto del fondo sperimentale di riequilibrio delle province, riprende con modificazioni l'articolo 1, comma 20.

In relazione a tali disposizioni, si rileva che, pur essendo indicato nel preambolo del decreto-legge che "sussistono nuove ed aggravate ragioni di indifferibilità rispetto alla originaria deliberazione di alcune disposizioni", non sono tuttavia esplicitati i nuovi motivi di necessità e di urgenza che ne hanno determinato la reiterazione, ancorché, secondo la **giurisprudenza costituzionale**, solo ove essi ricorrano si può superare il limite al **divieto di reiterazione dei decreti-legge** (sentenza n. 360 del 1996).

Va tuttavia segnalato che la mancata conversione del decreto-legge n. 126 del 2013 ha fatto seguito ad una [lettera](#) del 27 dicembre 2013 del **Presidente della Repubblica** ai Presidenti delle Camere, in cui venivano avanzate forti perplessità sull'inserimento nel decreto, nel corso dell'esame parlamentare, di numerose ed eterogenee disposizioni, inserimento che avrebbe potuto determinare l'esercizio da parte del Capo dello Stato del potere di rinvio, con conseguente decadenza dell'intero decreto-legge. Nella medesima lettera il Presidente della Repubblica esprimeva l'avviso che in un caso del genere fosse possibile una parziale reiterazione del decreto che tenesse conto dei motivi alla base della richiesta di riesame.