

Camera dei deputati - XVI Legislatura - Dossier di documentazione (Versione per stampa)	
Autore:	Servizio Studi - Osservatorio legislativo e parlamentare
Titolo:	Disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, nonché ulteriori disposizioni in favore delle zone terremotate nel maggio 2012 D.L. 174/2012 ' A.C. 5520 - Elementi di valutazione sulla qualità del testo e su specificità, omogeneità e limiti di contenuto del decreto-legge
Riferimenti:	AC N. 5520/XVI
Serie:	Note per il Comitato per la legislazione Numero: 175
Data:	18/10/2012
Descrittori:	DECRETO LEGGE 2012 0174 ENTI LOCALI FINANZA LOCALE TERREMOTI
Organi della Camera:	I-Affari Costituzionali, della Presidenza del Consiglio e interni V-Bilancio, Tesoro e programmazione

18 ottobre 2012

n. 175

**Disposizioni urgenti in materia di finanza e
funzionamento degli enti territoriali, nonché ulteriori
disposizioni**

in favore delle zone terremotate nel maggio 2012

D.L. 174/2012 - A.C. n. 5520

**Elementi di valutazione sulla qualità del testo
e su specificità, omogeneità e limiti di contenuto del decreto-legge**

Numero del disegno di legge di conversione	5520
Numero del decreto-legge	174/2012
Titolo del decreto-legge	Disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, nonché ulteriori disposizioni in favore delle zone terremotate nel maggio 2012
Iter al Senato	
Numero di articoli:	
<i>testo originario</i>	12
<i>testo approvato dal Senato</i>	--
Date:	
<i>emanazione</i>	10 ottobre 2012
<i>pubblicazione in Gazzetta ufficiale</i>	10 ottobre 2012
<i>approvazione del Senato</i>	--
<i>assegnazione</i>	10 ottobre 2012
<i>scadenza</i>	10 dicembre 2012
Commissioni competenti	Commissioni riunite I (Affari costituzionali) e V (Bilancio)
Stato dell'iter	All'esame delle Commissioni riunite in sede referente

Contenuto

Il decreto-legge in titolo si compone di 12 articoli, organizzati in tre titoli. Il titolo I (articoli 1- 2) contiene misure che investono la gestione finanziaria e i costi della politica nelle Regioni; il titolo II (articoli 3-10) concerne l'organizzazione, anche finanziaria, degli enti locali; il titolo III (articoli 11 e 12) contiene ulteriori disposizioni in favore delle zone terremotate nel maggio 2012.

L'articolo 1 prevede controlli della Corte dei conti, preventivi e successivi, su atti delle regioni, dei gruppi consiliari e delle assemblee regionali.

In particolare i controlli riguardano la legittimità di alcune specifiche categorie di atti regionali ai fini della verifica del rispetto dei vincoli finanziari, la parificazione del rendiconto della regione, la tipologia delle coperture finanziarie delle leggi di spesa, la proposta di bilancio di previsione, la legittimità e la regolarità delle gestioni, nonché il funzionamento dei controlli interni. In caso di esito negativo di tali controlli viene stabilito un obbligo di ripristino di regolarità e di equilibrio di bilancio, con preclusione, nelle more, di attuare programmi di spesa (commi da 1 a 9). Ulteriori disposizioni (commi da 10 a 14) concernono il rendiconto dei gruppi consiliari delle assemblee regionali, che va trasmesso alla competente sezione regionale della Corte dei conti, con l'obbligo di provvedere alle eventuali conseguenti necessità di regolarizzazione, disponendosi specifiche sanzioni a carico dei gruppi in caso di mancata trasmissione del rendiconto o inadempimento dell'obbligo di regolarizzazione; tali disposizioni si applicano anche ai rendiconti delle Assemblee regionali (comma 15).

L'articolo 2 è finalizzato alla riduzione dei costi della politica nelle regioni, attraverso una serie di misure che incidono principalmente sulle spese per gli organi regionali.

Tra le principali misure si segnalano:

- la conferma della riduzione del numero dei consiglieri ed assessori regionali;
- la riduzione dell'indennità di consiglieri ed assessori;
- il divieto di cumulo di indennità e emolumenti;
- la riduzione dei contributi ai gruppi consiliari;
- l'introduzione di limiti ai vitalizi dei consiglieri.

Le misure devono essere attuate entro il 30 novembre 2012, ovvero, se necessitano di modifiche statutarie, entro 6 mesi dalla data di entrata in vigore del decreto. L'applicazione di gran parte delle disposizioni è condizione per la concessione dei trasferimenti erariali alle regioni (al di fuori di quelli dovuti a titolo di finanziamento del trasporto pubblico locale e in parte più limitata del servizio sanitario regionale) a decorrere dal 2013. Inoltre, si dispone il commissariamento delle regioni in caso di mancata attuazione delle misure di risparmio.

Si esclude infine la possibilità che il presidente di regione dimissionario o impedito nello svolgimento delle sue funzioni possa continuare a ricoprire l'incarico di commissario *ad acta* per la gestione del piano di rientro.

L'articolo 3 contiene una serie di disposizioni volte a rafforzare i controlli in materia di enti locali, per lo più formulate in termini di novelle al testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267.

In particolare, al comma 1:

la **lettera a)** introduce disposizioni in materia di anagrafe patrimoniale degli amministratori degli enti locali con più di 10 mila abitanti;

la **lettera b)** amplia i casi in cui è obbligatorio il parere di regolarità tecnica dei responsabili dei servizi, modificando l'art. 49 del citato testo unico;

la **lettera c)** detta norme in merito alla revoca dell'incarico di responsabile del servizio finanziario modificando l'art. 109 del testo unico;

la **lettera d)** e il **comma 2** ridisegnano il sistema dei controlli interni, anche attraverso la novella dell'articolo 147 del testo unico e l'introduzione di nuovi articoli aggiuntivi. La disciplina attuativa di tale nuovo sistema di controlli interni, è demandata, ai sensi del **comma 2**, ad un regolamento del Consiglio. Il nuovo sistema deve essere reso operativo entro tre mesi dalla data di entrata in vigore del decreto legge. L'inerzia protratta dell'ente locale determina lo scioglimento dell'ente, ai sensi dell'articolo 141, comma 1, del TUEL;

la **lettera e)** sostituisce l'articolo 148 del testo unico, in tema di controllo della Corte dei conti sugli enti locali, con una nuova e più estesa formulazione che amplia consistentemente la funzione di controllo della Corte medesima, che viene a ricomprendere, anche in corso di esercizio, la regolarità della gestione finanziaria, gli atti di programmazione e l'efficacia dei controlli interni di ciascun ente; è inoltre affidato alla Corte anche un potere sanzionatorio nei confronti degli amministratori dell'ente locale;

la **lettera f)** modifica l'articolo 153, comma 4, del testo unico, affidando al responsabile del servizio finanziario dell'ente locale, in aggiunta alle funzioni per esso ora previste da tale articolo, il compito di salvaguardare gli equilibri finanziari complessivi della gestione e dei vincoli di finanza pubblica;

la **lettera g)** integra le disposizioni recate dall'articolo 166 del testo unico, in merito all'utilizzo del Fondo di riserva degli enti locali, al fine di riservare almeno la metà della quota minima del Fondo alla copertura di "spese non

prevedibili", qualora ciò serva ad evitare danni certi all'amministrazione, e ad aumentare tale quota minima nel caso in cui l'ente abbia deliberato anticipazioni di tesoreria o l'utilizzo di entrate aventi specifica destinazione per il finanziamento di spese correnti;

la **lettera h)** integra le disposizioni recate dall'articolo 187 del testo unico, relativo alla disciplina dell'avanzo di amministrazione degli enti locali, vietandone l'utilizzo agli enti locali che si trovino in una delle situazioni previste dagli articoli 195 e 222 del medesimo testo unico, nel caso cioè in cui l'ente abbia deliberato anticipazioni di tesoreria o l'utilizzo di entrate aventi specifica destinazione per il finanziamento di spese correnti;

la **lettera i)** modifica le disposizioni recate dal comma 3 dell'articolo 191 del testo unico, relativo alle regole per l'assunzione di impegni e per l'effettuazione di spese, con riferimento specifico alle spese relative ai lavori pubblici di somma urgenza, prevedendone l'approvazione da parte dell'organo consiliare;

la **lettera j)** integra le disposizioni recate dall'articolo 227 del testo unico, relativo al rendiconto di gestione, prevedendo, nel caso di mancata approvazione di tale documento entro i termini previsti dal medesimo testo unico, l'attivazione della procedura per lo scioglimento dell'organo consiliare inadempiente e l'attribuzione al Prefetto dei poteri propulsivi e sostitutivi, già prevista nelle ipotesi di mancata approvazione nei termini del bilancio di previsione;

le **lettere m), n)** ed **o)**, nonché i **commi 3 e 4** modificano i criteri di nomina di un componente del consiglio dei revisori dell'ente locale, prevedendo che uno degli stessi, cui sono affidate le funzioni di Presidente, sia designato dal Prefetto, su scelta effettuata di concerto dai Ministeri dell'interno e dell'economia e finanze tra i rispettivi dipendenti;

le **lettere p) e q)** ed il **comma 5** recano alcune novelle al testo unico con riferimento alle disposizioni relative alla disciplina degli enti locali strutturalmente deficitari;

la **lettera r)** introduce, dopo l'articolo 243 del testo unico, tre articoli aggiuntivi (**243-bis**, **243-ter** e **243-quater**) che disciplinano una nuova procedura per il riequilibrio finanziario pluriennale degli enti per i quali sussistano squilibri strutturali di bilancio in grado di provocarne il dissesto, istituendo al contempo un apposito Fondo di rotazione per la concessione di anticipazioni agli enti locali in situazione di squilibrio finanziario;

la **lettera s)**, mediante novella dell'articolo 248 del testo unico, reca norme volte a sanzionare il comportamento degli amministratori che abbiano cagionato il dissesto finanziario degli enti locali.

Il **comma 6** - introducendo un nuovo comma **2-bis** all'articolo 6 del decreto legislativo n. 149/2011 - prevede che il decreto di scioglimento del Consiglio dell'ente locale che ha omesso di deliberare il dissesto conserva i suoi effetti per un periodo di almeno dodici mesi, fino ad un massimo di quindici.

Il **comma 7** cambia la denominazione della Commissione per la finanza e gli organici degli enti locali, che assume il nome di Commissione per la stabilità finanziaria degli enti medesimi.

L'**articolo 4** reca la dotazione finanziaria del "Fondo di rotazione per la concessione di anticipazioni agli enti locali in situazione di grave squilibrio finanziario".

L'**articolo 5** prevede che in sede di prima applicazione della nuova procedura di riequilibrio finanziario pluriennale degli enti locali che presentino squilibri strutturali di bilancio - di cui all'articolo **243-bis** e seguenti del testo unico degli enti locali, introdotti dall'articolo 3, comma 1, lettera r), del decreto legge - qualora ricorrano eccezionali motivi di urgenza, agli enti che chiedono di accedere alla procedura di riequilibrio finanziario possa essere concessa un'anticipazione, a valere sul Fondo di rotazione di cui all'articolo 4, da riassorbire in sede di predisposizione e attuazione del piano di riequilibrio finanziario.

L'articolo 6:

ai **commi 1 e 2** persegue la finalità di rafforzare gli strumenti utilizzabili per la funzione di analisi della spesa pubblica affidata al Commissario straordinario per la razionalizzazione della spesa pubblica per acquisti di beni e servizi, istituito dall'articolo 2 del decreto-legge n. 52/2012;

ai **commi 3 e 4** interviene su diversi profili delle funzioni di controllo della Corte dei conti.

In particolare, il **comma 3** affida alle sezioni regionali della Corte dei conti il compito di svolgere i controlli per la verifica dell'attuazione delle misure dirette alla razionalizzazione della spesa pubblica degli enti territoriali, sulla base di metodologie appropriate definite dalla Sezione autonomie della stessa Corte di conti. Il **comma 4** stabilisce che la Sezione autonomie emana delibere di orientamento in caso di interpretazioni difformi delle sezioni regionali di controllo.

L'**articolo 7** reca norme di carattere organizzativo concernenti le sezioni regionali di controllo della Corte dei conti.

L'**articolo 8, comma 1** reca una norma interpretativa ai fini della determinazione dell'importo massimo della riduzione del Fondo sperimentale di riequilibrio - o del Fondo perequativo - da applicare, quale misura sanzionatoria, agli enti locali che non abbiano rispettato gli obiettivi del patto di stabilità interno. Il **comma 2** reca alcune novelle all'articolo 16, commi 6 e 7, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, con le quali si dispone lo slittamento dei termini per l'adozione del decreto, da parte del Ministro dell'interno, per la riduzione delle risorse del Fondo sperimentale di riequilibrio dei comuni e del Fondo sperimentale di

riequilibrio delle province - ovvero dei fondi perequativi - e dei trasferimenti erariali dovuti ai comuni e alle province della Regione Sicilia e della Regione Sardegna, da imputare a ciascun comune secondo le determinazioni della Conferenza Stato-città ed autonomie locali. Il comma 3 introduce due ulteriori commi all'articolo 16 del decreto-legge n. 95/2012 (commi 6-bis e 6-ter), volti ad evitare il taglio delle risorse per l'anno 2012, previsto dal comma 6 del medesimo articolo 16, per i comuni assoggettati nel 2012 al patto di stabilità interno, allo scopo di consentire a tali enti di procedere all'estinzione anticipata del proprio debito attraverso l'utilizzo delle suddette risorse - "tornate" nella disponibilità dei comuni medesimi - che vengono, a tal fine, escluse dai vincoli del patto di stabilità interno.

All'articolo 9:

il **comma 1** differisce al 30 novembre 2012 il termine entro il quale il Consiglio dell'ente locale deve provvedere ad effettuare la ricognizione sullo stato di attuazione dei programmi;

il **comma 2** stabilisce che il gettito dell' imposta provinciale di trascrizione (IPT) sia destinato alla Provincia ove ha sede legale o residenza il soggetto avente causa o intestatario del veicolo, e non più alla Provincia presso il cui pubblico registro automobilistico (PRA) siano state espletate le formalità di trascrizione, iscrizione e annotazione dei veicoli;

il **comma 3** posticipa alcuni termini in materia di imposta municipale unica (IMU). In particolare:

la lettera a) posticipa 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;

la lettera b) proroga dal 30 settembre al 30 novembre 2012 i termini per la presentazione della dichiarazione IMU relativa agli immobili posseduti al 1° gennaio 2012;

il **comma 4** proroga dal 31 dicembre 2012 al 30 giugno 2013 il termine a partire dal quale sarà operativo il nuovo sistema di accertamento-riscossione delle entrate dei comuni, disciplinato dall'articolo 7, comma 2, lettere da gg-ter) a gg-septies) del decreto legge n. 70/2011.

Di conseguenza viene prorogato alla medesima data (30 giugno 2013) l'operatività delle vigenti disposizioni in materia di gestione delle entrate locali, contenute in particolare nell'articolo 3, commi 24, 25 e 25-bis del decreto-legge n. 203 del 2005;

il **comma 5** prevede che il Ministero del lavoro e delle politiche sociali stipuli apposite convenzioni a titolo gratuito con l'Agenzia delle entrate volte ad agevolare la procedura di erogazione dei contributi del 5 per mille alle associazioni del volontariato e delle altre organizzazioni non lucrative di utilità sociale, nonché alle organizzazioni di promozione sociale e alle associazioni e fondazioni. La portata della norma, con particolare riferimento alla gratuità, viene estesa alle convenzioni già stipulate per gli anni finanziari 2010, 2011 e 2012;

il **comma 6** interviene sulla disciplina dell'IMU applicabile agli immobili degli enti non commerciali.

In particolare, in relazione agli immobili a utilizzazione "mista", per i quali non è possibile individuare la frazione su cui si svolge l'attività non commerciale esente da imposta, si affida alla disciplina regolamentare il compito ulteriore di individuare i requisiti atti a qualificare le attività come svolte con "modalità non commerciali" (in relazione alle quali sussiste l'esenzione), oltre che gli elementi volti a individuare il rapporto proporzionale tra uso commerciale e uso non commerciale dell'immobile.

L'articolo 10 reca un duplice ordine di interventi. In primo luogo, prevede una proroga in merito al processo di trasferimento delle funzioni già facenti capo all'Agenzia Autonoma per la gestione dell'Albo dei segretari comunali e provinciali (comma 1). Dispone, poi, la soppressione della Scuola Superiore per la formazione e la specializzazione dei dirigenti della pubblica amministrazione locale stabilendo, altresì, le regole per tutti gli adempimenti successivi e consequenziali a tale soppressione (commi 2-6). Nel contempo, viene istituito il Consiglio direttivo per la gestione dell'Albo presso il Ministero dell'interno (commi 7-8).

All'articolo 11:

il **comma 1, lettera a), numeri da 1) a 4)**, modifica alcuni articoli del decreto legge n. 74 del 2012, e segnatamente gli articoli 1, 3, 4 e 5-bis, che incidono rispettivamente sulle modalità di svolgimento delle funzioni attribuite ai Presidenti delle regioni interessate, sui contratti stipulati dai privati per lavori o servizi connessi agli interventi di ricostruzione, sulla costruzione di edifici scolastici, nonché sui controlli antimafia;

il **comma 1, lettera a), numero 5** esclude i comuni interessati dagli eventi sismici del 2012 dall'applicazione delle sanzioni per il mancato rispetto del patto di stabilità interno relativo all'anno 2011;

il **comma 1, lettera b)** è volto a chiarire l'ambito di applicazione dell'articolo 3-bis del decreto-legge n. 95 del 2012 in materia di finanziamenti agevolati per gli interventi di ricostruzione, stabilendo che le modalità attuative del predetto articolo sono quelle stabilite nel Protocollo di intesa tra il Ministro dell'economia e delle finanze e i Presidenti delle regioni Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto;

il **comma 2** integra le disposizioni recate dall'articolo 16, comma 6, del decreto-legge n. 95/2012, al fine di escludere, per gli anni 2012 e 2013, i comuni delle province di Bologna, Modena, Ferrara, Mantova,

Reggio Emilia e Rovigo interessati dagli eventi sismici dei giorni 20 e 29 maggio 2012 dall'applicazione della riduzione delle risorse del Fondo di riequilibrio ivi prevista;

il **comma 3** interviene sull'erogazione di specifici strumenti di tutela del reddito per determinate categorie di lavoratori impossibilitati a prestare attività lavorativa o che abbiano dovuto sospendere l'attività a seguito degli eventi sismici del 20 e 29 maggio 2012;

il **comma 4** prevede che i soggetti residenti in determinati territori interessati dal sisma possano richiedere un'anticipazione sulle loro posizioni individuali maturate ai fondi pensione cui sono iscritti, per l'acquisto della prima casa, per ristrutturazione edilizia o per ulteriori esigenze a prescindere dal requisito degli 8 anni di iscrizione al fondo pensione;

il **comma 5** prevede per i sostituti d'imposta operanti nelle aree colpite dagli eventi sismici del 20 maggio 2012 la regolarizzazione degli omessi adempimenti e versamenti delle ritenute sui redditi di lavoro entro il 16 dicembre, senza applicazione di interessi e sanzioni, attraverso la trattenuta sui dipendenti nei limiti del quinto dello stipendio;

il **comma 6** proroga, per i medesimi soggetti di cui al comma 5, dal 30 novembre al 16 dicembre 2012 il termine entro il quale effettuare, senza sanzioni e interessi, i pagamenti dei tributi, dei contributi previdenziali e assistenziali e dei premi per l'assicurazione obbligatoria;

i **commi da 7 a 13** disciplinano la procedura per concedere ai titolari di reddito di impresa che hanno i requisiti per accedere ai contributi per la ricostruzione degli immobili danneggiati, in aggiunta ai predetti contributi, la possibilità di chiedere ai soggetti autorizzati all'esercizio del credito un finanziamento, assistito dalla garanzia dello Stato, della durata massima di due anni per provvedere al pagamento dei tributi, dei contributi e dei premi sospesi, nonché di quelli da versare dal 1° dicembre 2012 al 30 giugno 2013. I soggetti finanziati dovranno restituire la sola quota capitale del finanziamento, a partire dal 1° luglio 2012 secondo un piano di ammortamento, mentre le spese e gli interessi saranno accollati dallo Stato.

L'**articolo 12** dispone l'entrata in vigore del provvedimento dal giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale*.

Tipologia del provvedimento

Si tratta di un disegno di legge di conversione di un decreto-legge, all'esame della Camera in prima lettura.

Il disegno di legge non è corredato né della relazione sull'analisi tecnico-normativa (ATN), né della relazione sull'analisi di impatto della regolamentazione (AIR). La relazione illustrativa si limita ad affermare che, "Considerata l'urgenza del provvedimento è stata autorizzata l'esenzione dall'AIR e non né stata redatta l'ATN".

Precedenti decreti-legge sulla stessa materia

Il provvedimento in esame contiene talune disposizioni volte a dare effettiva attuazione ed a sanzionare la mancata attuazione di una serie di misure di riduzione dei costi della politica nelle Regioni già previste dall'articolo 14 del decreto-legge n. 138 del 2011, dagli articoli 6 9, comma 28, del decreto-legge n. 78 del 2010, dagli articoli 22, 23-bis e 23-ter del decreto-legge n. 201 del 2011 e dagli articoli 3, 4, 5(commo 6) e 9 (comma 1) del decreto-legge n. 95 del 2012. quest'ultimo è anche oggetto di novellazione.

L'articolo 11, recante ulteriori disposizioni per favorire il superamento delle conseguenze del sisma del maggio 2012, reca talune previsioni volte a favorire "la massima celerità applicativa" dell'articolo 3-bis del citato decreto-legge n. 95 del 2012, tra le quali alcune novelle al decreto-legge n. 74 del 2012, contenente le misure adottate a seguito del sisma.

Collegamento con lavori legislativi in corso

Nulla da rilevare.

Specificità ed omogeneità delle disposizioni

Il provvedimento, ripartito in tre titoli, presenta un contenuto sostanzialmente omogeneo; esso reca, infatti, nei primi due titoli, che corrispondono al primo argomento indicato nell'intestazione del decreto, disposizioni che investono la gestione finanziaria e i costi della politica delle regioni (titolo I) e l'organizzazione, anche finanziaria, degli enti locali (titolo II); infine, al titolo III, che corrisponde al secondo argomento indicato nell'intestazione del decreto, esso reca ulteriori disposizioni in favore delle zone colpite dal sisma del maggio 2012.

Non appaiono riconducibili all'ambito materiale oggetto del provvedimento, né alla partizione del testo nella quale sono inserite (si tratta del titolo II), le disposizioni contenute al comma 5 dell'articolo 9, che intervengono in materia di erogazione dei contributi del 5 per mille alle associazioni senza scopo di lucro.

Coordinamento con la legislazione vigente e semplificazione

Coordinamento con le fonti regionali

Il provvedimento contiene tre ordini di previsioni rilevanti ai fini del coordinamento con le fonti regionali:

1. talune, in materia di controlli della Corte dei conti, che appaiono immediatamente precettive;
2. altre che, anche nel solco di precedenti provvedimenti (in particolare, il decreto-legge n. 138 del 2011), intervengono in materia propria degli statuti e delle leggi statutarie regionali e dei regolamenti interni dei Consigli regionali;
3. altre ancora che – con un inedito meccanismo – dettano una disciplina che si sostituisce alle fonti regionali, che verrebbero contestualmente disapplicate.

Sono riconducibili al primo ordine di disposizioni le seguenti previsioni dell'articolo 1:

- ◆ il **comma 6**, che prevede una verifica preventiva delle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti sui bilanci di previsione proposti dalle Giunte regionali ai rispettivi Consigli, incidendo così sul procedimento legislativo regionale con un inedito intervento preventivo su un disegno di legge della Giunta prima della sua presentazione al Consiglio;
- ◆ il **comma 15**, che prevede che al rendiconto generale dell'Assemblea regionale si applichino le stesse disposizioni dettate nei commi precedenti in ordine al controllo dei bilanci dei gruppi consiliari da parte della Corte dei conti, così incidendo, in particolare, sui tempi di approvazione del rendiconto generale, che, a norma del comma 12, dovrebbe essere trasmesso alla competente Sezione regionale di controllo della Corte dei conti entro venti giorni dalla chiusura dell'esercizio, cioè entro il 20 gennaio dell'anno successivo a quello di riferimento.

Appare riconducibile al secondo ordine di previsioni l'articolo 2, comma 1, che dispone una drastica riduzione dei trasferimenti erariali alle Regioni che non adempiano ad una serie di misure concernenti, tra l'altro: il numero dei consiglieri ed assessori, le rispettive indennità di carica e di funzione e d il relativo divieto di cumulo; la gratuità della partecipazione alle commissioni permanenti; la pubblicità e la trasparenza dello stato patrimoniale dei titolari di cariche pubbliche elettive e di governo; i contributi in favore dei gruppi consiliari.

Appaiono riconducibili al terzo ordine di previsioni, sempre all'articolo 2:

- ◆ il **comma 2**, là dove impone alle Regioni (senza una norma di chiusura, che si applichi in caso di non ottemperanza da parte regionale) non soltanto di prevedere (obbligo che ricade nel secondo ordine di disposizioni) bensì di corrispondere trattamenti pensionistici o vitalizi in favore di coloro che abbiano ricoperto la carica di presidente della Regione, di consigliere regionale o di assessore regionale" soltanto in favore dei soggetti che abbiano compiuto sessantasei anni e abbiano ricoperto tali cariche, anche non continuativamente, per un periodo non inferiore a dieci anni;
- ◆ il **comma 3**, là dove dispone che se, all'atto dell'indizione delle elezioni per il rinnovo del Consiglio regionale, la Regione non ha provveduto all'adeguamento statutario relativo alla riduzione dei componenti il Consiglio stesso, le elezioni sono comunque indette per il numero massimo dei consiglieri regionali previsto, in rapporto alla popolazione, dall'articolo 14, comma 1, lettera a), del decreto-legge n. 138 del 2011.

Le previsioni immediatamente precettive impongono alle Regioni di adeguare la propria normativa alle nuove procedure di controllo; le previsioni riconducibili al secondo ordine impongono un analogo adeguamento.

A tale proposito, si rammenta che la recente sentenza della Corte costituzionale n. 198 del 2012:

- ha accolto le censure avanzate dalle autonomie speciali, sulla base del rilievo che per esse la disciplina degli organi e dei relativi componenti è stabilita dagli statuti, adottati con legge costituzionale, che ne garantiscono le particolari condizioni di autonomia, in conformità all'articolo 116 della Costituzione. A tali fonti, la legge ordinaria - nella specie l'articolo 14 del decreto-legge n. 138 del 2011 come in seguito modificato - non può imporre limiti e condizioni;
- con riguardo alle Regioni a statuto ordinario, ha ritenuto infondate le censure di incostituzionalità riferite all'articolo 14 del citato decreto-legge n. 138 del 2011, là dove esso impone alle Regioni di adeguare i rispettivi statuti e leggi a quanto ivi previsto in materia di emolumenti e di numero massimo dei componenti di Giunta e Consiglio. A giudizio della Corte, infatti, l'articolo 14 fissa parametri diretti esplicitamente al "conseguimento degli obiettivi stabiliti nell'ambito del coordinamento della finanza pubblica": Sia per gli

emolumenti che per il numero dei consiglieri esso stabilisce un limite complessivo che "lascia alle Regioni un autonomo margine di scelta".

In merito a tale tecnica è consolidato l'orientamento di compatibilità costituzionale già espresso dalla Corte con le sentenze n. 182 e n. 91 del 2011; n. 326 del 2010 e n. 297, n. 284 e n. 237 del 2009.

Anche le disposizioni del citato articolo 14 che prevedono che il trattamento economico dei consiglieri regionali debba essere commisurato all'effettiva partecipazione ai lavori del Consiglio, e che il loro trattamento previdenziale debba essere di tipo contributivo, a giudizio della Corte, "pongono precetti di portata generale per il contenimento della spesa" e sono perciò indenni da censure di legittimità.

Andrebbe invece valutata la coerenza con il sistema delle fonti del diritto, anche alla luce del principio di competenza, di quelle disposizioni (articolo 2, commi 2 e 3) che prevedono la sostituzione della fonte statale a quella regionale (anche di rango statutario) e la disapplicazione di quest'ultima, al di fuori dell'esercizio del potere sostitutivo dello Stato, come disciplinato dall'articolo 120 della Costituzione.

Modifiche di norme di recente approvazione

Come già accennato nel paragrafo relativo ai precedenti decreti-legge sulla stessa materia, il provvedimento in esame modifica in diversi punti – in maniera testuale ed in maniera indiretta – i decreti-legge n. 74 e n. 95 del 2012.

Modifiche non testuali

Il provvedimento in esame modifica taluni atti normativi, ricorrendo correttamente, in genere, alla *tecnica della novellazione*; in qualche caso, però, non provvede all'opportuno coordinamento con la normativa vigente, modificandola in maniera non testuale. A titolo esemplificativo, si segnalano le seguenti disposizioni: **articolo 6, commi 1 e 2** (che incidono in maniera non testuale sui compiti del commissario per la revisione della spesa di cui al decreto-legge n. 52 del 2012); **articolo 9, commi 4 e 5** (in materia, rispettivamente, di riscossione delle entrate degli enti regionali e locali e di erogazione delle devoluzioni del 5 per mille dell'IRPEF); **articolo 10** (Agenzia autonoma per la gestione dell'albo dei segretari comunali e provinciali); **articolo 11, comma 6** (che agisce in maniera non testuale sul termine per l'effettuazione dei pagamenti dei tributi, dei contributi previdenziali e assistenziali e dei premi per l'assicurazione obbligatoria sospesi a seguito del sisma del maggio 2012 fissato dall'articolo 8, comma 1 del decreto-legge n. 74 del 2012).

Coordinamento con la normativa riguardante la Corte dei conti

Numerose disposizioni (articoli 1, commi da 2 a 15; 6, commi 3 e 4; 7) attribuiscono nuove funzioni alla Corte dei conti ed intervengono sulla sua disciplina, senza prevedere clausole di coordinamento con la stratificata normativa che, nel corso degli anni, ha disciplinato la materia. In particolare:

- incidono in via non testuale sulla legge n. 20 del 1994, recante disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti, le disposizioni contenute all'**articolo 1, commi 2** (in materia di controllo preventivo di legittimità su alcune categorie di atti regionali), **3** (che sottopone il rendiconto generale della regione al giudizio di parifica), **4** (in materia di verifica delle coperture finanziarie delle leggi regionali di spesa) e **da 10 a 15** (che estendono il controllo della Corte dei conti anche ai rendiconti dei Gruppi consiliari e ai rendiconti generali della Assemblee regionali);

- l'**articolo 1, comma 7, primo e secondo periodo**, sulla verifica di gestione, interviene in una materia già disciplinata dall'articolo 7, comma 7, della legge n. 131/2003;

- l'**articolo 1, ai commi 6, 8 e 9**, implementa i poteri di valutazione e accertamento della Corte dei conti, già previsti dall'articolo 1, commi 166-170, della legge n. 266/2005;

- l'**articolo 3, comma 1, lettera e)** affida alla Corte dei conti nuove funzioni alcune delle quali sembrano parzialmente già rinvenibili nella legislazione vigente, come ad esempio: nell'articolo 7, comma 7, della legge n.131/2003, nel quale si prevede che le Sezioni regionali verifichino la sana gestione finanziaria degli enti locali ed il funzionamento del sistema dei controlli interni; nell'articolo 11, comma 3, della legge n.15/2009, ove si dispone che le Sezioni medesime possano effettuare controlli su gestioni pubbliche di enti locali "in corso di svolgimento";

- l'**articolo 6, comma 3** interviene sulle modalità di controllo sugli enti locali delle Sezioni regionali della Corte dei conti, già oggetto di numerose disposizioni, dal decreto legislativo n. 286/1999, alla legge n. 20/1994 (in particolare, articolo 3, commi 4, 5 e 6), fino alla citata legge n. 266/2005;

- i nuovi compiti di coordinamento attribuiti alla Sezione Autonomie dall'**articolo 6, comma 4** sembrano sovrapporsi a quelli affidati alle Sezioni riunite della Corte dei conti dall'articolo 17, comma 31 del decreto-legge n. 78/2009;

- intervengono sull'organizzazione interna della Corte dei conti (la cui disciplina, a norma dell'articolo 4 della legge n. 20 del 1994, è rimessa ad un regolamento interno della Corte medesima), le disposizioni contenute all'**articolo 7**, in assenza di clausole di coordinamento con il suddetto articolo 4.

Coordinamento esterno e interno

L'**articolo 3, comma 1, lettera m)** introduce, nell'ambito dell'articolo 234 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali (decreto legislativo n. 267 del 2000), il comma 2-*bis*, in base al quale nelle province, nelle città metropolitane, nei comuni con popolazione superiore a 60.000 abitanti e nei comuni capoluoghi di provincia un componente del collegio dei revisori dei conti, con funzioni di presidente, è designato dal prefetto ed è scelto di concerto dai Ministri dell'interno e dell'economia e delle finanze. *Andrebbe valutata l'opportunità di coordinare la nuova disposizione con l'articolo 234, commi 1 e 2, del citato testo unico*, che risulta inapplicabile in quanto attribuisce l'elezione del collegio dei revisori dei conti di comuni, province e città metropolitane ai rispettivi consigli, con voto limitato a due componenti, prevedendo che essi siano scelti: a) uno tra gli iscritti al registro dei revisori contabili, il quale svolge le funzioni di presidente del collegio; b) uno tra gli iscritti nell'albo dei dottori commercialisti; c) uno tra gli iscritti nell'albo dei ragionieri. Sulla stessa materia è intervenuto anche l'articolo 6 del regolamento di cui al decreto del Ministro dell'interno 15 febbraio 2012, n. 23. l'articolo 3, comma 3 integra il disposto del nuovo comma 2-*bis* dell'articolo 234 senza novellare il testo unico degli enti locali e prevedendo, con espressione invero tautologica, che i rappresentanti del Ministero dell'interno e dell'economia e delle finanze nei collegi di revisione economico-finanziaria degli enti locali siano "scelti tra i soggetti in possesso di requisiti professionali adeguati per l'espletamento dell'incarico".

L'**articolo 3, comma 1, lettera r)** introduce, nell'ambito del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, l'articolo 243-*ter*, che istituisce il "Fondo di rotazione per assicurare la stabilità finanziaria degli enti locali". L'**articolo 4** integra la disciplina del Fondo, al di fuori della novella al testo unico degli enti locali, utilizzando un'altra definizione: il Fondo viene infatti denominato come "Fondo di rotazione per la concessione di anticipazioni agli enti locali in situazione di grave squilibrio finanziario". Il medesimo **articolo 4**, nel determinare la dotazione del Fondo per il 2012 procede per successive attribuzioni di somme: il **comma 1** fa riferimento ad una dotazione di 30 milioni di euro; il **comma 4** attribuisce al Fondo ulteriori 60 milioni di euro; il **comma 5** dispone che "Per l'anno 2012 la dotazione del Fondo di rotazione di cui al comma 1 è incrementata di 500 milioni di euro".

L'**articolo 3, comma 1, lettera r)** introduce alcuni articoli aggiuntivi all'articolo 243 del testo unico degli enti locali, tra i quali l'articolo 243-*quater*, che a sua volta, ai commi 1 e 2, ridenomina la Commissione di cui all'articolo 155 del medesimo testo unico e ne integra la disciplina, senza novellare il citato articolo 15. L'**articolo 3, comma 7** ribadisce che "La Commissione di cui all'articolo 155 del predetto Testo unico n. 267 del 2000, ovunque citata, assume al denominazione di Commissione per la stabilità finanziaria degli enti locali".

Sia l'**articolo 8, comma 5**, sia l'**articolo 11, comma 2** novellano in punti diversi l'articolo 16, comma 6 del decreto-legge n. 95 del 2012.

Disposizione di interpretazione autentica

L'**articolo 8, comma 1** reca una norma interpretativa ai fini della determinazione dell'importo massimo della riduzione del Fondo sperimentale di riequilibrio - o del Fondo perequativo - da applicare, quale misura sanzionatoria, agli enti locali che non abbiano rispettato gli obiettivi del patto di stabilità interno, ai sensi dell'articolo 7, comma 2, lettera a), del decreto legislativo 6 novembre 2011, n. 149. *andrebbe valutata l'opportunità di chiarire la ratio della norma interpretativa in esame, alla luce della nuova formulazione del testo della norma interpretata - entrata in vigore alla data di conversione del decreto-legge n. 16/2012 (legge 26 aprile 2012, n. 44) - che non reca più la previsione del limite massimo della sanzione, da calcolare con riferimento al 3% delle entrate correnti certificate nel rendiconto.*

L'ambito della norma interpretativa sembrerebbe, invece, riguardare gli effetti prodotti dalla disposizione previgente che sembrerebbero protrarsi a tutt'oggi, posto che la procedura relativa alla certificazione del saldo raggiunto dagli enti con riferimento al patto di stabilità dell'anno 2011, e alla conseguente applicazione delle sanzioni in caso di mancato raggiungimento degli obiettivi, non sembrerebbe ancora conclusa.

In tal caso, risulterebbe opportuna una diversa formulazione della disposizione che limitasse il suo ambito interpretativo ai soli "fini degli effetti prodotti dall'attuazione della norma" nel testo previgente alle modifiche ad essa introdotte con la legge n. 44/2012 di conversione del decreto-legge n. 16/2012.

Disposizioni in deroga

L'**articolo 3, comma 1, lettera r)** introduce, nell'ambito del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, l'articolo 243-*bis*, il cui comma 8, lettera a) attribuisce agli enti locali la facoltà di "deliberare le aliquote o tariffe dei tributi locali nella misura massima consentita, *anche in deroga ad eventuali limitazioni disposte dalla legislazione vigente*".

L'**articolo 11, comma 1, lettera a), n. 2), capoverso 1-bis**, nel configurare una deroga all'applicazione della normativa nazionale e comunitaria sui contratti pubblici, implica che i soggetti privati per l'esecuzione degli interventi di ricostruzione con contributi pubblici - come precisato anche nella relazione illustrativa - non dovranno ricorrere alle gare secondo quanto prevede il decreto legislativo n. 163/2006.

Richiami normativi

L'**articolo 1, comma 2** richiama genericamente il rispetto "del diritto dell'Unione europea e di quello costituzionale".

All'**articolo 3, comma 1, lettera a)** non appare chiaro il riferimento all'articolo 17 della legge n. 689 del 1981, visto che l'articolo richiamato non appare conferente ai fini dell'individuazione dell'organo competente ad irrogare la sanzione.

L'**articolo 11, comma 3, lettera a)** richiama il decreto-legge 29 novembre 2008, n. 185 con l'erronea numerazione "285".

Chiarezza e proprietà della formulazione del testo

Adempimenti

Decreti del Presidente del Consiglio dei ministri

L'**articolo 2, comma 1, lettere b) ed f)** e l'articolo 5, comma 1 demandano la loro attuazione a decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta dei Ministri di settore. Si prevede così il ricorso ad una fonte (DPCM su proposta del Ministro di settore) molto utilizzata nei provvedimenti degli ultimi anni ma che non è prevista dalla legge n. 400 del 1988, che disciplina l'attività normativa del Governo, ed in particolare dall'articolo 17 (sulla potestà regolamentare).

Decreti di natura non regolamentare

All'**articolo 3, il comma 1, lettera p), capoverso 2 ed il comma 3** demandano la loro attuazione a decreti di natura non regolamentare.

A tale proposito, si rammenta che la Corte costituzionale, nella sentenza n. 116 del 2006, con riferimento ad un decreto ministeriale del quale si esplicitava la natura non regolamentare (articolo 3 del decreto-legge n. 279 del 2004), lo qualificava come "un atto statale dalla indefinibile natura giuridica". Più recentemente, il Consiglio di Stato in adunanza plenaria, con sentenza 4 maggio 2012, n. 9, sulla natura giuridica dell'articolo 4 del decreto ministeriale in data 6 febbraio 2006, ha osservato che: «deve rilevarsi che, nonostante la crescente diffusione di quel fenomeno efficacemente descritto in termini di "fuga dal regolamento" (che si manifesta, talvolta anche in base ad esplicite indicazioni legislative, tramite l'adozione di atti normativi secondari che si autoqualificano in termini non regolamentari) deve, in linea di principio, escludersi che il potere normativo dei Ministri e, più in generale, del Governo possa esercitarsi mediante atti "atipici", di natura non regolamentare».

Coordinamento interno del testo

All'**articolo 2, comma 1**, andrebbe valutata l'opportunità di unificare in un'unica disposizione la procedura per l'individuazione della Regione più virtuosa prevista in maniera identica alle lettere b) ed f) in caso di mancata individuazione da parte della Conferenza Stato-Regioni.

Formulazione del testo

Andrebbe valutata l'opportunità di riformulare l'**articolo 2, comma 1, lettera f)**, in base al quale le regioni, per non subire decurtazioni dei trasferimenti erariali, devono definire l'importo dei contributi in favore di gruppi consiliari "in modo tale che non eccedano complessivamente l'importo riconosciuto dalla regione più virtuosa, secondo criteri omogenei, ridotto della metà". In particolare, andrebbe chiarito:

- il significato dell'espressione "secondo criteri omogenei";
- che tutte le regioni (inclusa quella più virtuosa) devono dimezzare l'importo dei contributi in favore dei gruppi consiliari rispetto a quello riconosciuto dalla regione riconosciuta più virtuosa.

All'articolo 3, comma 1:

- la **lettera b)**, **capoverso Art. 49.2** dispone che nel caso in cui l'ente locale non abbia i responsabili dei servizi, il parere sulle proposte di deliberazione sottoposte dalla Giunta al Consiglio sia "espresso dal segretario dell'ente, in relazione alle sue competenze";

• la **lettera s)**, **capoverso 5-bis** riprende un'espressione già utilizzata nel decreto legislativo n. 149 del 2011 ma di incerta portata normativa, facendo riferimento agli organismi "riconducibili" ai collegi dei revisori degli enti locali.

All'**articolo 9, comma 4**, si fa riferimento – con formula inedita – agli "enti appartenenti ai livelli di governo sub-statale".

Sigle e formule sintetiche

L'**articolo 2, comma 1**, alle **lettere b)** ed **f)** si riferisce alla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano con la denominazione informale ed abbreviata "Stato-regioni".

La **rubrica dell'articolo 9** contiene le sigle IPT (imposta provinciale di trascrizione) e IMU (imposta municipale unica) che non vengono seguite dalla denominazione per esteso dell'istituto cui ci si intende riferire, in difformità rispetto a quanto previsto dalla circolare sulla formulazione tecnica dei testi legislativi che, al paragrafo 14, lettera b), raccomanda di riportare, nella prima citazione dell'ente, organo o istituto, la sua denominazione per esteso.

Struttura del testo

Il provvedimento si riparte in tre titoli. Si segnala in proposito che la circolare sulla formulazione tecnica dei testi legislativi (paragrafo 8, lettera b)) dispone che per l'uso delle partizioni degli atti legislativi si deve adottare "la sequenza: capo, come partizione di primo livello, recante uno o più articoli, eventualmente scomponibile in sezioni; titolo, come partizione di secondo livello, comprendente uno o più capi; parte, come partizione di terzo livello, comprendente uno o più titoli; libro, come partizione di quarto livello, comprendente una o più parti".

Taluni articoli presentano un struttura particolarmente complessa. In particolare, l'**articolo 3** occupa 13 pagine dello stampato Camera, contiene numerose novelle ed è caratterizzato da una struttura particolarmente complessa.