

I COMMISSIONE PERMANENTE

(Affari costituzionali, della Presidenza del Consiglio e interni)

S O M M A R I O

SEDE CONSULTIVA:

| | |
|---|----|
| Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2015). C. 2679-bis-A Governo (Parere all'Assemblea) (<i>Esame e conclusione – Parere</i>) | 4 |
| <i>ALLEGATO 1 (Parere approvato)</i> | 14 |

SEDE REFERENTE:

| | |
|--|----|
| DL 168/2014: Proroga di termini previsti da disposizioni legislative concernenti il rinnovo dei Comitati degli italiani all'estero e gli adempimenti relativi alle armi per uso scenico, nonché ad altre armi ad aria compressa o gas compresso destinate all'attività amatoriale e agonistica. C. 2727 Governo (<i>Seguito dell'esame e rinvio</i>) | 10 |
| Revisione della parte seconda della Costituzione. Testo base C. 2613 cost. Governo, approvato dal Senato, C. 8 cost. d'iniziativa popolare, C. 14 cost. d'iniziativa popolare, C. 21 cost. Vignali, C. 32 cost. Cirielli, C. 33 cost. Cirielli, C. 34 cost. Cirielli, C. 148 cost. Causi, C. 177 cost. Pisicchio, C. 178 cost. Pisicchio, C. 179 cost. Pisicchio, C. 180 cost. Pisicchio, C. 243 cost. Giachetti, C. 247 cost. Scotto, C. 284 cost. Francesco Sanna, C. 355 cost. Lenzi, C. 379 cost. Bressa, C. 398 cost. Caparini, C. 399 cost. Caparini, C. 466 cost. Vaccaro, C. 568 cost. Laffranco, C. 579 cost. Palmizio, C. 580 cost. Palmizio, C. 581 cost. Palmizio, C. 582 cost. Palmizio, C. 757 cost. Giancarlo Giorgetti, C. 758 cost. Giancarlo Giorgetti, C. 839 cost. La Russa, C. 861 cost. Abrignani, C. 939 cost. Toninelli, C. 1002 cost. Gianluca Pini, C. 1319 cost. Giorgia Meloni, C. 1439 cost. Migliore, C. 1543 cost. Governo, C. 1660 cost. Bonafede, C. 1706 cost. Pierdomenico Martino, C. 1748 cost. Brambilla, C. 1925 cost. Giancarlo Giorgetti, C. 1953 cost. Cirielli, C. 2051 cost. Valiante, C. 2147 cost. Quaranta, C. 2221 cost. Lacquaniti, C. 2227 cost. Civati, C. 2293 cost. Bossi, C. 2329 cost. Lauricella, C. 2338 cost. Dadone, C. 2378 cost. Giorgis, C. 2402 cost. La Russa, C. 2423 cost. Rubinato, C. 2441 cost. Consiglio regionale dell'Emilia-Romagna, C. 2458 cost. Matteo Bragantini, C. 2462 cost. Civati e C. 2499 cost. Francesco Sanna (<i>Seguito dell'esame e rinvio</i>) | 10 |
| UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI | 13 |
| COMITATO PERMANENTE PER I PARERI: | |
| Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2015). Emendamenti C. 2679-bis-A Governo (Parere all'Assemblea) (<i>Esame e conclusione – Parere</i>) | 13 |
| <i>ALLEGATO 2 (Parere approvato)</i> | 16 |
| Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2015 e bilancio pluriennale per il triennio 2015-2017. Emendamenti C. 2680-A Governo (Parere all'Assemblea) (<i>Esame e conclusione – Parere</i>) | 13 |

SEDE CONSULTIVA

Venerdì 28 novembre 2014. — Presidenza del vicepresidente Roberta AGOSTINI. — Interviene il sottosegretario di

Stato per le riforme costituzionali e i rapporti con il Parlamento, Ivan Scalfarotto.

La seduta comincia alle 9.25.

Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2015).**C. 2679-bis-A Governo.**

(Parere all'Assemblea).

(Esame e conclusione – Parere).

La Commissione inizia l'esame del provvedimento.

Roberta AGOSTINI, *presidente*, ricorda che la Commissione è convocata per esprimere il parere all'Assemblea sul testo del disegno di legge di stabilità e sugli emendamenti relativi al medesimo disegno di legge di stabilità, nonché sugli emendamenti riferiti al disegno di legge di bilancio. Segnala peraltro che il termine per la presentazione delle proposte emendative ai provvedimenti citati scade alle ore 10 della giornata odierna. Pertanto, la presente seduta sarà dedicata all'esame e all'espressione del parere sul testo del disegno di legge di stabilità. Fa altresì presente che la Presidenza si riserva di convocare nuovamente la Commissione o il Comitato permanente per i pareri qualora siano trasmessi in tempo utile gli emendamenti, al fine dell'espressione del relativo parere.

Dorina BIANCHI (NCD), *relatore*, fa presente che in questa sede, si soffermerà sulle principali linee di intervento del disegno di legge di stabilità, nel testo risultante dagli emendamenti approvati in sede referente. Nel testo trasmesso dal Governo alla Camera il disegno di legge di stabilità prevedeva un effetto peggiorativo dell'indebitamento netto nel 2015 pari complessivamente a -10.441,2 milioni, derivante dagli effetti finanziari recati dall'articolato del disegno di legge e dalle tabelle, cui si aggiungevano le risorse destinate al Fondo per la riduzione della pressione fiscale. Per gli anni successivi era previsto che il saldo tornasse positivo. Com'è noto, tale effetto derivava dalla decisione, assunta nella Nota di aggiornamento del Documento di economia e finanza 2014 di effettuare una manovra espansiva in disavanzo, pari allo 0,7 per

cento di PIL (circa 11,5 miliardi di euro), con la conseguenza di posticipare dal 2016 al 2017 il raggiungimento del pareggio strutturale di bilancio. A seguito delle osservazioni formulate sul disegno di legge di stabilità dalla Commissione europea – e come prefigurato nella Relazione di variazione alla Nota di aggiornamento presentata dal Governo il 28 ottobre, approvata dalle Camere il successivo 30 ottobre – nel corso dell'esame in sede referente è stato approvato un apposito emendamento del Governo che reca misure aggiuntive per circa 4,5 miliardi (con un effetto di riduzione dal 2,9 al 2,6 per cento dell'indebitamento netto 2015). Questo ulteriore sforzo fiscale viene attuato mediante: la destinazione delle risorse stanziato sul Fondo per la riduzione della pressione fiscale a miglioramento dei saldi (articolo 1 del disegno di legge, che viene soppresso), per 3,3 miliardi; la riduzione delle risorse previste nel disegno di legge per il cofinanziamento dei fondi strutturali europei escluse dagli obiettivi di spesa delle regioni ai fini del patto di stabilità interno (articolo 2), nel limite di 500 milioni, che pertanto migliora per un eguale importo l'indebitamento netto; nuove misure in tema di contrasto all'evasione fiscale, tramite l'estensione del cosiddetto *reverse charge* al settore della grande distribuzione (articolo 3) con maggiori entrate per 728 milioni. Conseguentemente, a fronte della maggiore entrata, si riduce della medesima cifra la clausola di salvaguardia sulla *spending review* prevista dall'articolo 1 a decorrere dal 2016, i cui importi, stabiliti in 4.000 milioni per il 2016 ed in 7.000 milioni a decorrere dal 2017, vengono cifrati, rispettivamente, in 3.272 e 6.272 milioni. Sulla base di tali indicazioni, la quota di finanziamento in disavanzo della manovra per il 2015 risulta corrispondentemente ridotta, attestandosi a 5.913,2 milioni, pari a circa lo 0,4 del Pil mentre, per gli anni successivi, il saldo della manovra rimane fermo ai valori già riportati nel testo originario del disegno di legge, vale a dire circa 169 milioni nel 2016 e 6.909 milioni nel 2017. Ricorda che per gli esercizi 2016 e 2017 gli andamenti

dei saldi scontano gli effetti derivanti dalla clausola sopra indicata nonché dall'ulteriore clausola di salvaguardia sugli aumenti delle accise ed aliquote IVA prevista (con effetti di maggiori entrate rispettivamente di 12,8 e 19,2 miliardi rispettivamente nel 2016 e 2017) dall'articolo 44 del disegno di legge.

Quanto alle politiche di settore, segnala che il disegno di legge di stabilità pone in essere, anche a seguito delle modifiche apportate in sede referente, per le diverse politiche pubbliche, interventi di razionalizzazione della spesa che si accompagnano al finanziamento di esigenze indifferibili ovvero di misure ritenute strategiche per la crescita. In questo quadro, gli interventi operati in sede referente sembrano in particolare orientati all'individuazione di misure di sostegno ai settori produttivi, all'incremento della dotazione di fondi con finalità sociali, all'introduzione di misure di maggiore flessibilità nel patto di stabilità interno, nonché ad interventi di natura previdenziale volti ad introdurre un limite ai trattamenti pensionistici più alti. In particolare, come di consueto, al contenimento della spesa pubblica per gli anni 2015-2018, concorrono le misure riguardanti il comparto regioni, province, città metropolitane e comuni (patto di stabilità interno). Va a tale riguardo segnalata la previsione dell'obiettivo del conseguimento del pareggio di bilancio da parte delle regioni, sulla base di quanto dispone la legge n. 243 del 2012 di attuazione del nuovo articolo 81 della Costituzione. Per gli enti locali la disciplina del patto di stabilità è, invece, confermata, prevedendosi l'aggiornamento della base di riferimento per il calcolo dell'obiettivo del patto di stabilità interno in termini di saldo finanziario; sono peraltro previste per gli enti locali misure volte a disporre una riduzione degli obiettivi finanziari del patto. In sede referente sono state introdotte ulteriori misure volte a prevedere una maggiore gradualità nell'applicazione della suddetta normativa. Nel complesso, dunque, l'alleggerimento del patto di stabilità per gli enti locali si sostanzia, in riferimento al testo iniziale

del provvedimento, in 1 miliardo di euro annui. Sono state inoltre introdotte misure di flessibilità per gli enti locali che hanno sostenuto oneri per interventi di messa in sicurezza del territorio; nonché l'esclusione dall'assoggettamento al patto di stabilità per i comuni istituiti a seguito di fusione (dal 2011 in poi) fino a tutto il quarto anno successivo alla fusione stessa. Da ultimo, sono state aggiunte disposizioni per la riorganizzazione delle partecipate locali al fine di ridurre il numero delle società entro il 31 dicembre 2015, sulla base di specifici criteri. Per raggiungere tale obiettivo si prevede l'approvazione da parte degli organi di vertice delle amministrazioni interessate di un piano operativo di razionalizzazione delle società e delle partecipate entro il 31 marzo 2015. Un importante ambito di interventi contempla poi misure di carattere fiscale e di sostegno al sistema produttivo. In particolare, da un lato, si intende intervenire alleggerendo l'imposizione sul lavoro e sui fattori produttivi, con la finalità di sostenere la crescita economica (finalità perseguita anche con altri interventi di natura non fiscale); dall'altro lato si pone in essere un incremento del carico fiscale in altri settori. Tra gli interventi di alleggerimento del carico fiscale, viene reso strutturale il credito d'imposta introdotto dal decreto-legge n. 66 del 2014 in favore dei lavoratori dipendenti con un reddito a 26.000 euro (cosiddetto bonus 80 euro; articolo 1) e si rende integralmente deducibile dall'IRAP il costo sostenuto per lavoro dipendente a tempo indeterminato che eccede le vigenti deduzioni (articolo 5). Viene inoltre introdotta una nuova disciplina del credito d'imposta per crescita e sviluppo (articolo 1) e si prorogano le detrazioni per gli interventi di ristrutturazione edilizia e di riqualificazione energetica (articolo 1). In sede referente, inoltre, sono state inserite nel testo misure in materia di compensazione delle cartelle esattoriali in favore delle imprese titolari di crediti nei confronti delle pubbliche amministrazioni (articolo 1) nonché di inclusione dei libri in formato elettronico tra i prodotti sottoposti ad aliquota IVA

del 4 per cento (articolo 3). Sotto il profilo degli interventi per le imprese sono state introdotte in sede referente ulteriori misure volte a rilanciare gli investimenti (tramite il rifinanziamento della cosiddetta « nuova legge Sabatini », che prevede finanziamenti agevolati per gli investimenti in specifici beni d'impresa), alla promozione del *Made in Italy* e a sostenere il settore aerospaziale. Tra gli interventi di incremento del carico fiscale si ripristinano le originarie misure delle aliquote IRAP ridotte dal decreto-legge n. 66, si rendono imponibili, dal 1° gennaio 2015, i proventi finanziari corrisposti ai beneficiari di un'assicurazione sulla vita, corrisposti a seguito del decesso dell'assicurato, si innalza dal 5 al 77,74 per cento la quota imponibile degli utili percepiti, anche nell'esercizio d'impresa, dagli enti non commerciali e viene elevata dal 4 all'8 per cento la ritenuta operata da banche e Poste sugli accreditati di bonifici disposti per beneficiare delle detrazioni fiscali connesse agli interventi di ristrutturazione e di risparmio energetico degli edifici.

Segnala inoltre che la legge di stabilità prevede una clausola di salvaguardia a tutela dei saldi di finanza pubblica, volta ad incrementare le aliquote IVA ordinaria e ridotta rispettivamente di 2,5 e 2 punti percentuali (con effetti di maggior gettito stimati nella relazione tecnica in circa 12,8 miliardi nel 2016 e 19,2 miliardi nel 2017) e le accise su benzina e gasolio in misura tale da determinare maggiori entrate non inferiori a 700 milioni di euro, in assenza di provvedimenti che assicurino gli stessi effetti positivi attraverso maggiori entrate o risparmi di spesa pubblica. Infine, si pongono in essere interventi volti al contrasto dell'evasione fiscale quali l'incremento delle ipotesi di inversione contabile (cosiddetto *reverse charge*) ai fini IVA, nel corso dell'esame in sede referente, esteso anche alle cessioni di beni effettuate nei confronti dei supermercati e delle cessioni di bancali di legno (*pallets*) riciclati (tutti contenuti all'articolo 3). In sede referente, sono state poi introdotte disposizioni per

la disciplina delle modalità di funzionamento del Fondo di sviluppo e coesione (articolo 3).

Per quanto concerne in generale le amministrazioni pubbliche, si dispongono la riduzione dei trasferimenti dal bilancio dello Stato in favore di enti e organismi pubblici per un importo complessivo pari a 22 milioni di euro nel 2015 e a 21,7 milioni di euro a decorrere dal 2016 (articolo 2) e la conferma di misure per il contenimento delle spese di personale nel settore del pubblico impiego (articolo 2). Sono anche previste alcune misure di razionalizzazione e di contenimento delle spese per il personale pubblico operante a vario titolo all'estero (personale dell'amministrazione del Ministero degli esteri e personale docente delle scuole italiane all'estero, articolo 2) nonché la riduzione, a decorrere dal 2015, dell'indennità di ausiliaria per il personale in servizio permanente delle forze armate e delle forze di polizia. In sede referente sono state inserite disposizioni concernenti la dismissione di immobili pubblici e di razionalizzazione degli spazi in uso alle amministrazioni pubbliche (articolo 2).

Con riferimento alla proiezione internazionale dell'Italia figura in primo luogo il rifinanziamento del Fondo per le missioni internazionali, la cui dotazione è incrementata di 850 milioni di euro per il 2015 e il 2016 (articolo 1). Inoltre, durante l'esame in sede referente è stato elevato il limite massimo degli stanziamenti del Fondo rotativo per le politiche comunitarie, destinabili ad azioni di cooperazione allo sviluppo realizzate dal Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale nell'ambito di programmi europei. Nel settore della difesa si registrano interventi concernenti il personale militare e la dismissione di immobili della difesa, nonché misure di razionalizzazione di spesa.

Il comparto sicurezza è interessato dal disegno di legge di stabilità con misure che riguardano in particolare il personale delle forze di polizia: in primo luogo è disposta la revisione, entro il 1° aprile 2015 dell'Accordo nazionale quadro di ammini-

strazione delle forze di polizia ad ordinamento civile e le procedure per la contrattazione decentrata; inoltre, sono rinviate al 1° dicembre 2015 le assunzioni del personale dei corpi di polizia e dei vigili del fuoco, ad eccezione degli allievi agenti di polizia del concorso 2014 (articolo 2). In sede referente, è stato autorizzato lo scorrimento delle graduatorie dei concorsi banditi nel 2012 e indetti nel 2013 per l'assunzione di personale delle forze di polizia al fine di incrementare i servizi di prevenzione e di controllo del territorio connessi allo svolgimento di Expo Milano 2015 (articolo 2). È stata inoltre inserita una disposizione volta a concedere anche alla Polizia di Stato e al Corpo nazionale dei vigili del fuoco l'uso esclusivo dei propri segni distintivi che possono essere concessi in uso a terzi tramite contratti di sponsorizzazione (comma aggiuntivo all'articolo 1).

Gli interventi sulla giustizia riguardano l'istituzione di un Fondo per il recupero di efficienza del sistema giudiziario e il potenziamento dei relativi servizi, nonché per il completamento del processo telematico (articolo 1) e il trasferimento allo Stato, dal 1° settembre 2015, dell'obbligo di corrispondere le spese per gli uffici giudiziari, attualmente a carico dei comuni (articolo 2). In sede referente sono state poste a carico dei privati le spese di notificazione per le controversie di minor valore devolute al giudice di pace, finalizzando i relativi risparmi di spesa alla funzionalità degli uffici per l'esecuzione penale esterna. Nel settore delle infrastrutture e delle reti (trasporti e comunicazioni) il disegno di legge di stabilità prevede, da un lato misure di razionalizzazione della spesa, con una specifica attenzione ai rapporti finanziari con i soggetti titolari di contratti di servizio pubblico nazionale (ENAV articolo 2; Poste italiane, articolo 2; Trenitalia per il trasporto merci nazionale, articolo 2); dall'altro lato vengono individuati specifici finanziamenti o misure di agevolazione per interventi ritenuti suscettibili di un impatto positivo sulla crescita economica (tra gli altri: finanziamento per le opere di

accesso agli impianti portuali, articolo 1; finanziamento del rinnovo parchi automobilistici trasporto pubblico locale, articolo 2), ovvero misure idonee a determinare un aumento di entrate per lo Stato (vendita frequenze banda « L », articolo 1). A fianco di queste misure, l'esame in sede referente è intervenuto con misure concernenti la regolazione dei settori aeroportuale (articolo 2), delle frequenze televisive (comma aggiuntivi all'articolo 1) e dell'autotrasporto (articolo 2), nonché per la realizzazione di Expo 2015 (articolo 2).

Osserva che, nel corso dell'esame in sede referente, sono state inserite alcune misure nel settore dell'ambiente e della protezione civile. Si tratta, da un lato, di misure che intervengono sul fronte delle emergenze di protezione civile e della messa in sicurezza del territorio (quali l'adozione di misure di flessibilità nell'applicazione del patto di stabilità interno per gli enti locali che abbiano effettuato interventi in materia, articolo 2) e, dall'altro, di misure correttive di disposizioni normative recentemente adottate concernenti la bonifica e la messa in sicurezza di siti contaminati (articolo 2). Nelle politiche relative a scuola, università e ricerca si riscontrano, in primo luogo, interventi per il contenimento della spesa pubblica, anche attraverso azioni di razionalizzazione (quali la riduzione del personale degli uffici di diretta collaborazione, articolo 2) e modifiche ordinamentali (quali il divieto di conferire supplenze brevi per il primo giorno di assenza dei docenti e limitazioni alla possibilità di collocare fuori ruolo docenti e dirigenti scolastici, articolo 2). Insieme, sono posti in essere interventi di finanziamento, anche con la creazione di nuovi Fondi nello stato di previsione del Ministero Istruzione, Università e Ricerca. In sede referente è stata inoltre inserita una disposizione volta a ridefinire la composizione delle commissioni per gli esami di maturità (articolo 2). Per quanto riguarda gli interventi che impattano nel settore previdenziale, da un lato, si prevede l'erogazione delle quote di TFR maturando in busta paga, in via sperimentale, per il periodo 1° marzo 2015-30 giugno

2018, per i lavoratori dipendenti del settore privato, con sottoposizione al regime di tassazione ordinaria (articolo 1). Dall'altro lato, si delinea un complessivo incremento della tassazione del risparmio previdenziale, con l'innalzamento dell'aliquota di tassazione dall'11 al 20 per cento per i fondi pensione (cosiddetta previdenza complementare) e dall'11 al 17 per cento per la rivalutazione del TFR (articolo 3). In sede referente è stato introdotto, inoltre, un limite ai trattamenti pensionistici, prevedendo che questi (inclusi quelli in essere) non possano eccedere l'importo che sarebbe stato liquidato secondo le regole di calcolo vigenti prima dell'entrata in vigore della riforma pensionistica (articolo 3). In materia di occupazione si prevedono uno sgravio contributivo per le assunzioni con contratto a tempo indeterminato (articolo 1) e la costituzione di un fondo aumentato a 2,4 miliardi di euro nell'esame in sede referente a decorrere dal 2015 per gli oneri derivanti dall'attuazione del disegno di legge-delega in materia di lavoro (articolo 1). In sede referente è stata introdotta una disposizione che riconosce sgravi contributivi ai datori di lavoro che abbiano assunto lavoratori in mobilità licenziati da imprese con meno di quindici dipendenti (comma aggiuntivo all'articolo 1).

In tema di salute, si interviene sia con misure di diverso contenuto, attuative del patto per la salute 2014-2016 (quali l'individuazione del livello massimo di finanziamento del SSN e l'autorizzazione di spesa per il monitoraggio delle prestazioni erogate nell'assistenza primaria, articolo 2) sia con norme varie di carattere sanitario, nonché con disposizioni concernenti il risanamento del Servizio sanitario del Molise (articolo 2). Tra le modifiche apportate in sede referente assume particolare rilievo il contributo straordinario di 2 milioni di euro per il 2015 e di 1 milione di euro per ciascuno degli anni 2016 e 2017, per potenziare le attività di contrasto delle malattie infettive (Ebola) dell'Istituto Nazionale «Lazzaro Spallanzani» di Roma (articolo 2).

In tema di politiche sociali e per la famiglia si interviene sia con misure più specificamente destinate ai nuclei familiari, quali la corresponsione, a determinate condizioni di reddito, di un assegno per i nuovi nati (articolo 1; la platea dei destinatari e le modalità di fruizione sono state modificate in sede referente) sia con il finanziamento di alcuni Fondi con finalità sociali (in sede referente si è in particolare intervenuti per incrementare il Fondo per le non autosufficienze e il Fondo nazionale per le politiche ed i servizi dell'asilo) e per il contrasto a patologie con un costo sociale elevato, quali la ludopatia (articolo 1; in sede referente una quota dello stanziamento è stata finalizzata alla sperimentazione di software per monitorare il comportamento del giocatore), sia infine con la previsione di benefici fiscali per le erogazioni liberali a favore delle ONLUS (articolo 1). D'interesse del settore agricolo risultano sia disposizioni di sostegno al comparto, sia interventi specifici di contenimento della spesa (quali l'incorporazione dell'Istituto nazionale, INEA, nel Consiglio per la ricerca e la sperimentazione in agricoltura, CRA, articolo 2). In sede referente sono inseriti in tabella E finanziamenti a sostegno dell'integrazione di filiera del sistema agricolo e agroalimentare e il rafforzamento dei distretti agroalimentari, nonché dell'imprenditoria giovanile e al ricambio generazionale in agricoltura. Per quanto riguarda, infine, le politiche culturali, in sede referente è stato istituito nello stato di previsione del Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo il Fondo per la tutela del patrimonio culturale, con una dotazione di 100 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2016 al 2020.

Quanto al rispetto delle competenze legislative costituzionalmente definite, segnala che il disegno di legge di stabilità 2014 appare nel suo complesso riconducibile alle materie: sistema tributario e contabile dello Stato e tutela della concorrenza, rimesse alla competenza legislativa esclusiva dello Stato di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera e), della Co-

stituzione; armonizzazione dei bilanci pubblici, materia spettante alla competenza esclusiva dello Stato *ex* articolo 117, secondo comma, lettera *e*), della Costituzione, come modificato dalla legge costituzionale n. 1 del 2012, che ha introdotto in Costituzione il principio del pareggio di bilancio e coordinamento della finanza pubblica e sistema tributario, di competenza legislativa concorrente tra Stato e regioni.

Quanto al rispetto degli altri principi costituzionali ricorda che, nell'ambito dell'articolo 2, in materia di trasporto pubblico locale, si rinvia a un decreto del Ministro delle infrastrutture e trasporti, da emanare di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome, la definizione delle modalità di destinazione di risorse, su base regionale, per il rinnovo dei parchi automobilistici e ferroviari destinati al trasporto pubblico locale, regionale e interregionale, secondo determinati criteri individuati dalla norma stessa. Segnalo, in proposito che la materia del trasporto pubblico locale è ascritta, sulla base della giurisprudenza costituzionale, alla competenza residuale delle regioni (sentenza della Corte costituzionale n. 222 del 2005) e che, sulla base della consolidata giurisprudenza della Corte, risultano costituzionalmente illegittime norme che disciplinano i criteri e le modalità ai fini del riparto o della riduzione di fondi e trasferimenti destinati ad enti territoriali, nella misura in cui, rinviando a fonti secondarie di attuazione, non prevedono « a monte » lo strumento dell'intesa con la Conferenza unificata non solo in caso di intreccio di materie, riconducibili alla potestà legislativa statale e regionale (*ex plurimis*, sentenza n. 168 del 2008), ma anche in caso di potestà legislativa regionale residuale (*ex plurimis*, sentenze n. 27 del 2010; nonché, in specifico riferimento al trasporto pubblico locale, n. 222 del 2005), affermando costantemente la necessità dell'intesa (tra le tante, sentenze n. 182 e n. 117 del 2013). Alla luce della richiamata giurisprudenza costituzionale,

evidenzio l'opportunità di un maggiore coinvolgimento delle regioni nel procedimento di emanazione del decreto, prevedendo l'intesa con la Conferenza Stato-regioni in luogo del mero parere.

Fa presente, inoltre, che, nel corso dell'esame in sede referente, è stato introdotto un articolo aggiuntivo all'articolo 44 – poi confluito nell'articolo 3 – che introduce un limite ai trattamenti pensionistici, prevedendo che non possano eccedere l'importo che sarebbe stato liquidato secondo le regole di calcolo vigenti prima dell'entrata in vigore della riforma pensionistica (di cui all'articolo 24 del decreto-legge n. 201 del 2011, cosiddetta riforma Fornero). Ai fini della determinazione del trattamento, si computa l'anzianità contributiva necessaria per il conseguimento del diritto alla pensione, integrata dai periodi contributivi maturati tra la data del conseguimento del diritto alla pensione e la data di decorrenza del primo periodo utile ai fini dell'erogazione della pensione medesima.

Segnala che il suddetto limite si applica anche ai trattamenti pensionistici già liquidati alla data di entrata in vigore della legge, con effetto a decorrere dalla medesima data.

Ricorda che, per quanto concerne le disposizioni che prevedono trattamenti peggiorativi con effetto retroattivo, la Corte costituzionale ha escluso, in linea di principio, che sia configurabile un diritto costituzionalmente garantito alla cristallizzazione normativa, riconoscendo quindi al legislatore la possibilità di intervenire con scelte discrezionali, purché ciò non avvenga in modo irrazionale e, in particolare, frustrando in modo eccessivo l'affidamento del cittadino nella sicurezza giuridica con riguardo a situazioni sostanziali fondate sulla normativa precedente (sentenze n. 349 del 1985, n. 173 del 1986, n. 822 del 1988, n. 211 del 1997, n. 416 del 1999).

Formula, quindi, una proposta di parere favorevole, con un'osservazione (*vedi allegato 1*).

Nessuno chiedendo di intervenire, la Commissione approva la proposta di parere del relatore.

La seduta termina alle 9.40.

SEDE REFERENTE

Venerdì 28 novembre 2014. — Presidenza del vicepresidente Roberta AGOSTINI indi del presidente Francesco Paolo SISTO. — Interviene il sottosegretario di Stato per le riforme costituzionali e i rapporti con il Parlamento, Ivan Scalfarotto.

La seduta comincia alle 9.40.

DL 168/2014: Proroga di termini previsti da disposizioni legislative concernenti il rinnovo dei Comitati degli italiani all'estero e gli adempimenti relativi alle armi per uso scenico, nonché ad altre armi ad aria compressa o gas compresso destinate all'attività amatoriale e agonistica.

C. 2727 Governo.

(Seguito dell'esame e rinvio).

La Commissione prosegue l'esame del provvedimento, rinviato nella seduta del 27 novembre 2014.

Roberta AGOSTINI, *presidente*, comunica che il Comitato per la legislazione ha espresso il prescritto parere sul provvedimento in oggetto. Nessuno chiedendo di intervenire, dichiara concluso l'esame preliminare, precisando che nella riunione dell'Ufficio di presidenza, integrato dai rappresentanti dei gruppi, convocata per la seduta odierna, si provvederà alla fissazione del termine per la presentazione degli emendamenti. Rinvia, quindi, il seguito dell'esame ad altra seduta.

Revisione della parte seconda della Costituzione.

Testo base C. 2613 cost. Governo, approvato dal Senato, C. 8 cost. d'iniziativa popolare, C. 14 cost. d'iniziativa popolare, C. 21 cost. Vignali, C. 32 cost. Cirielli, C. 33 cost. Cirielli, C. 34 cost. Cirielli, C. 148

cost. Causi, C. 177 cost. Picicchio, C. 178 cost. Picicchio, C. 179 cost. Picicchio, C. 180 cost. Picicchio, C. 243 cost. Giachetti, C. 247 cost. Scotto, C. 284 cost. Francesco Sanna, C. 355 cost. Lenzi, C. 379 cost. Bressa, C. 398 cost. Caparini, C. 399 cost. Caparini, C. 466 cost. Vaccaro, C. 568 cost. Lafranco, C. 579 cost. Palmizio, C. 580 cost. Palmizio, C. 581 cost. Palmizio, C. 582 cost. Palmizio, C. 757 cost. Giancarlo Giorgetti, C. 758 cost. Giancarlo Giorgetti, C. 839 cost. La Russa, C. 861 cost. Abrignani, C. 939 cost. Toninelli, C. 1002 cost. Gianluca Pini, C. 1319 cost. Giorgia Meloni, C. 1439 cost. Migliore, C. 1543 cost. Governo, C. 1660 cost. Bonafede, C. 1706 cost. Pierdomenico Martino, C. 1748 cost. Brambilla, C. 1925 cost. Giancarlo Giorgetti, C. 1953 cost. Cirielli, C. 2051 cost. Valiante, C. 2147 cost. Quaranta, C. 2221 cost. Lacquaniti, C. 2227 cost. Civati, C. 2293 cost. Bossi, C. 2329 cost. Lauricella, C. 2338 cost. Dadone, C. 2378 cost. Giorgis, C. 2402 cost. La Russa, C. 2423 cost. Rubinato, C. 2441 cost. Consiglio regionale dell'Emilia-Romagna, C. 2458 cost. Matteo Bragantini, C. 2462 cost. Civati e C. 2499 cost. Francesco Sanna.

(Seguito dell'esame e rinvio).

La Commissione prosegue l'esame del provvedimento, rinviato, da ultimo, nella seduta del 27 novembre 2014.

Giuseppe LAURICELLA (PD) preliminarmente rende atto ai gruppi e ai deputati, sia di maggioranza che di minoranza, della scelta di presentare emendamenti non strumentali, che denotano la volontà comune di procedere a un'analisi ponderata e precisa delle proposte di modifica al fine di dare il necessario equilibrio a quelle parti del disegno di legge che ancora ne necessitano.

Entrando nello specifico, uno dei punti che, a suo avviso, andrebbe ritoccato con alcuni accorgimenti, per renderlo più coerente con il sistema complessivo del Parlamento che si sta profilando, è il procedimento legislativo. Proprio al fine di equilibrare maggiormente il rapporto tra Camera e Senato come delineato nel testo di riforma, si potrebbe prevedere il rafforzamento del *quorum* necessario alla Camera per respingere le proposte di modifica a un progetto di legge deliberate dal Senato.

Un nodo fondamentale a cui è necessario apportare modifiche è il procedimento per l'elezione del Presidente della Repubblica. La nuova composizione che si delinea rende, infatti, sproporzionato il rapporto tra i due rami del Parlamento all'interno del collegio elettorale di elezione del capo dello Stato. Sono stati proposti diversi emendamenti che propongono di integrare tale collegio, o aumentando il numero dei consiglieri regionali o prevedendo la partecipazione dei membri italiani del Parlamento europeo. Su quest'ultimo aspetto si richiama a quanto esposto dal collega Francesco Sanna nella seduta di ieri. Inoltre ritiene che debba essere eliminata la previsione dell'elezione a maggioranza assoluta dopo un certo numero di scrutini, e che sia necessario, al contrario, mantenere per tutti gli scrutini l'ipotesi di una maggioranza qualificata. Questo perché è indispensabile una ricerca di condivisione tra maggioranza e minoranze, specialmente se queste aumenteranno con l'ipotesi ventilata di modifica del disegno di legge elettorale con abbassamento della soglia di sbarramento al 3 per cento.

Ritiene che vada abrogata la previsione dei senatori a vita o, in tutti i modi, di nomina presidenziale, mantenendo il diritto solo per gli ex presidenti della Repubblica che andrebbero, però, spostati alla Camera. Questo per ragioni di coerenza e di razionalizzazione del sistema, dettate non certo da motivazioni economiche che ritiene debbano essere estranee a un progetto di revisione delle Istituzioni. Con un suo emendamento propone anche che, con l'entrata in vigore della legge costituzionale in esame, cessino dalla carica gli attuali senatori a vita ad eccezione, ovviamente degli ex Presidenti della Repubblica.

Con un suo emendamento propone inoltre che non possano essere oggetto di revisione costituzionale i principi che appartengono all'essenza dei valori supremi sui quali si fonda la Costituzione. Si tratta, in sostanza, di rendere espliciti quei limiti impliciti di revisione evidenziati dalla Corte Costituzionale nella sentenza

n. 1146 del 1988, e di fissare valori che non possono essere superabili. Ricorda che la Corte Costituzionale, con la sentenza n. 238 del 2014 ha rilevato che gli stessi trattati dell'Unione europea non possono prevalere su tali principi fondamentali, fissando un punto fondamentale di riflessione per l'adesione del nostro Paese a nuovi trattati dell'Unione europea medesima.

Con riguardo proprio alla ratifica dei trattati dell'Unione europea, con un suo emendamento prevede che possano essere indetti *referendum* popolari, al fine di ristabilire, per una coerenza del sistema complessivo, la necessità della sovranità popolare anche su scelte fondamentali come l'adesione a un trattato.

Ritornando sul Senato e, in particolare, sulla sua composizione, da più parti è stata avanzata la proposta di prevedere la presenza dei presidenti di Regione. Ritiene che si tratti di una scelta che vada ben ponderata che potrebbe prevedere, in alternativa, delle ipotesi mediane come quella contenuta in un suo emendamento. La sua proposta consiste nel fatto che il presidente della Regione, al momento di presentare la sua candidatura, indichi tre senatori. Ciò qualificherebbe, a suo avviso, la candidatura a presidente della Regione per l'indicazione di soggetti di elevata qualità. Osserva, inoltre, che sembrerebbe eccessivamente alta nelle composizione del Senato la forbice tra Regioni: alcune, infatti, ne avrebbero solo 2 mentre altre 14. È un aspetto che va limato, prevedendo una forbice fissa da 3 a 9, secondo il modello del *Bundesrat*, diminuendo lo squilibrio tra Regioni. Sulla questione del voto, reputa che debba essere ponderato e che ogni Regione debba esprimerne uno, dopo una votazione a maggioranza tra i senatori rappresentanti della Regione.

Per quanto riguarda il giudizio sulle incompatibilità dei Parlamentari e sulle autorizzazioni richieste dalla Magistratura ai sensi degli articoli 68 e 96 della Costituzione, la sua proposta è di rimettere tutto a un organo terzo come la Corte Costituzionale. Questo non perché non ritenga giusto che sia il Parlamento

a occuparsene ma perché, a suo avviso, è stato lo stesso Parlamento a disarmarsi, con la tendenza ormai consolidata a non esaminare nello specifico gli atti trasmessi e ad autorizzare ogni richiesta della magistratura o, comunque, a votare secondo una valutazione strettamente politica. Trattandosi, quindi, di uno strumento ormai svuotato delle prerogative affidate dalla Costituzione, è più opportuno che se ne occupi il massimo organo di garanzia, vale a dire la Corte Costituzionale.

Passando ad altro punto, ricorda come si è sempre sottolineata la rilevanza delle riforme costituzionali per l'efficienza dello Stato e per il rilancio dell'economia. In quest'ottica, ritenendo sbagliate le politiche di rigore economico che, condivisibili in una fase di espansione economica, in periodo di crisi conducono a un aumento della disoccupazione e della tassazione, propone di modificare di nuovo l'articolo 81 della Costituzione, eliminando la previsione del pareggio di bilancio, peraltro non presente in nessun'altra Costituzione. È necessario ritornare all'originario articolo 81, coerente con i principi fondamentali e con l'impianto solidaristico della nostra Costituzione, tesa al rispetto della dignità della persona e a favorire la partecipazione dei cittadini a tutti gli aspetti della vita sociale ed economica.

Osserva, infine, che nell'ambito dei rapporti tra il nuovo Parlamento che si delinea, di impianto sostanzialmente monocamerale, andrebbe modificato l'articolo 77 della Costituzione in materia di legislazione delegata. Con un suo emendamento propone che sui disegni di legge di delegazione di propria iniziativa il Governo non possa porre la fiducia. Sottolinea, infatti, che è il Parlamento titolare della funzione legislativa, funzione che può delegare al Governo secondo principi e criteri direttivi e limiti temporali stabiliti e che, quindi, è del tutto ultroneo che il delegato, il Governo, chieda la fiducia al delegante, la Camera, su un provvedimento di delega di propria iniziativa.

In conclusione, riservandosi di intervenire nel prosieguo dell'esame su altri punti specifici, auspica che chi ha a cuore la Costituzione collabori a modificare il testo al fine del raggiungimento di un maggiore equilibrio.

Emanuele FIANO (PD), *relatore*, nel ringraziare tutti i colleghi che sono intervenuti nel corso del dibattito, evidenzia che le proposte emendative presentate richiedono la massima attenzione da parte dei relatori. Osserva, inoltre, che gli emendamenti sono essenzialmente di due tipi: alcuni finalizzati a riequilibrare il sistema delineato dal testo già approvato dal Senato, altri volti a proporre un modello alternativo a quello delineato nel medesimo testo. Al riguardo, sottolinea che riterrebbe più giusto approvare delle modifiche al provvedimento che non stravolgano l'impianto della riforma proposto dal Governo.

Francesco Paolo SISTO, *presidente e relatore*, intervenendo a conclusione della fase dell'illustrazione del complesso degli emendamenti, ringrazia tutti i deputati intervenuti, rilevando come la presidenza, anche in considerazione dell'importanza del provvedimento in oggetto, abbia garantito tempi adeguati a tutti i gruppi, al fine di assicurare lo svolgimento di un dibattito ampio e approfondito, sia nella fase dell'esame preliminare sia in quella degli interventi per l'illustrazione degli emendamenti presentati.

Auspica, quindi, che il medesimo clima sia mantenuto anche nella successiva fase, che si aprirà la prossima settimana, dedicata all'esame e alla votazione delle proposte emendative, con l'obiettivo di addivenire alla predisposizione di un testo che costituisca un valido contributo per il prosieguo dell'esame in Assemblea, nei tempi stabiliti dalla Conferenza dei presidenti di gruppo.

Rinvia, quindi, il seguito dell'esame ad altra seduta.

La seduta termina alle 10.15.

**UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO
DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI**

Venerdì 28 novembre 2014.

L'ufficio di presidenza si è riunito dalle 10.15 alle 10.25.

COMITATO PERMANENTE PER I PARERI

Venerdì 28 novembre 2014. — *Presidenza del presidente Alessandro NACCARATO.*

La seduta comincia alle 15.25

Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2015). Emendamenti C. 2679-bis-A Governo.

(Parere all'Assemblea).

(Esame e conclusione – Parere).

Il Comitato inizia l'esame degli emendamenti.

Alessandro NACCARATO, *presidente e relatore*, dopo aver illustrato le proposte emendative contenute nel fascicolo 1, propone di esprimere parere contrario sugli emendamenti Franco Bordo 1.527, 1.528 e Colonnese 3.88. Rileva che i restanti emendamenti contenuti nel fascicolo n. 1 non presentano profili critici per quanto

ottiene al rispetto del riparto di competenze legislative di cui all'articolo 117 della Costituzione e propone pertanto di esprimere su di essi il parere di nulla osta (*vedi allegato 2*).

Nessuno chiedendo di intervenire, il Comitato approva la proposta di parere del presidente.

Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2015 e bilancio pluriennale per il triennio 2015-2017.

Emendamenti C. 2680-A Governo.

(Parere all'Assemblea).

(Esame e conclusione – Parere).

Il Comitato inizia l'esame degli emendamenti.

Alessandro NACCARATO, *presidente e relatore*, rileva che gli emendamenti contenuti nel fascicolo n. 1 non presentano profili critici per quanto attiene al rispetto del riparto di competenze legislative di cui all'articolo 117 della Costituzione e propone pertanto di esprimere su di essi il parere di nulla osta.

Nessuno chiedendo di intervenire il Comitato approva la proposta di parere del presidente.

La seduta termina alle 15.30.

ALLEGATO 1

Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2015). (C. 2679-bis-A Governo).**PARERE APPROVATO**

La I Commissione,

esaminato, per i profili di propria competenza, il disegno di legge C. 2679-bis-A Governo, recante disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2015);

considerato che il provvedimento è nel complesso e prevalentemente riconducibile alle materie: sistema tributario e contabile dello Stato e tutela della concorrenza, rimesse alla competenza legislativa esclusiva dello Stato (articolo 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione), armonizzazione dei bilanci pubblici, materia spettante alla competenza esclusiva dello Stato (articolo 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione) e coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, di competenza legislativa concorrente tra Stato e regioni;

rilevato che l'articolo 2, comma 6, in materia di trasporto pubblico locale, rinvia a un decreto del Ministro delle infrastrutture e trasporti, da emanare di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome, la definizione delle modalità di destinazione di risorse, su base regionale, per il rinnovo dei parchi automobilistici e ferroviari destinati al trasporto pubblico locale, regionale e interregionale, secondo determinati criteri individuati dalla norma stessa;

ricordato in proposito che la materia del trasporto pubblico locale è ascritta, sulla base della giurisprudenza costituzionale, alla competenza residuale delle re-

gioni (sentenza della Corte costituzionale n. 222 del 2005) e che, sulla base della consolidata giurisprudenza della Corte, risultano costituzionalmente illegittime norme che disciplinano i criteri e le modalità ai fini del riparto o della riduzione di fondi e trasferimenti destinati ad enti territoriali, nella misura in cui, rinviando a fonti secondarie di attuazione, non prevedono « a monte » lo strumento dell'intesa con la Conferenza unificata non solo in caso di intreccio di materie, riconducibili alla potestà legislativa statale e regionale (*ex plurimis*, sentenza n. 168 del 2008), ma anche in caso di potestà legislativa regionale residuale (*ex plurimis*, sentenze n. 27 del 2010; nonché, in specifico riferimento al trasporto pubblico locale, n. 222 del 2005), affermando costantemente la necessità dell'intesa (tra le tante, sentenze n. 182 e n. 117 del 2013);

evidenziata, alla luce della richiamata giurisprudenza costituzionale, l'opportunità di un maggiore coinvolgimento delle regioni nel procedimento di emanazione del decreto, prevedendo l'intesa con la Conferenza Stato-regioni in luogo del mero parere;

fatto presente che, nel corso dell'esame in sede referente, è stato introdotto un articolo aggiuntivo all'articolo 44 – poi confluito nell'articolo 3, commi 61 e 62 – che introduce un limite ai trattamenti pensionistici, prevedendo che non possano eccedere l'importo che sarebbe stato liquidato secondo le regole di calcolo vigenti prima dell'entrata in vigore della riforma pensionistica (di cui all'articolo 24 del decreto-legge n. 201 del 2011, cosid-

detta riforma Fornero). Ai fini della determinazione del trattamento, si computa l'anzianità contributiva necessaria per il conseguimento del diritto alla pensione, integrata dai periodi contributivi maturati tra la data del conseguimento del diritto alla pensione e la data di decorrenza del primo periodo utile ai fini dell'erogazione della pensione medesima;

osservato che il suddetto limite si applica anche ai trattamenti pensionistici già liquidati alla data di entrata in vigore della legge, con effetto a decorrere dalla medesima data;

ricordato che, per quanto concerne le disposizioni che prevedono trattamenti peggiorativi con effetto retroattivo, la Corte costituzionale ha escluso, in linea di principio, che sia configurabile un diritto costituzionalmente garantito alla cristallizzazione normativa, riconoscendo quindi al legislatore la possibilità di intervenire con scelte discrezionali, purché ciò non avvenga in modo irrazionale e, in particolare, frustrando in modo eccessivo l'affidamento del cittadino nella sicurezza giu-

ridica con riguardo a situazioni sostanziali fondate sulla normativa precedente (sentenze n. 349 del 1985, n. 173 del 1986, n. 822 del 1988, n. 211 del 1997, n. 416 del 1999),

esprime

PARERE FAVOREVOLE

con la seguente osservazione:

sia previsto un maggiore coinvolgimento delle regioni, nella forma dell'intesa con la Conferenza Stato-regioni, in luogo del mero parere, nel procedimento di emanazione del decreto del Ministro delle infrastrutture e trasporti, da emanare di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze – di cui all'articolo 2, comma 6, del testo – per la definizione delle modalità di destinazione di risorse, su base regionale, per il rinnovo dei parchi automobilistici e ferroviari destinati al trasporto pubblico locale, regionale e interregionale, secondo determinati criteri individuati dalla norma stessa.

ALLEGATO 2

Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2015). (Emendamenti C. 2679-bis-A Governo).

PARERE APPROVATO

Il Comitato permanente per i pareri della I Commissione,

esprime

PARERE CONTRARIO

sugli emendamenti Franco Bordo 1.527, 1.528 e Colonnese 3.88; e,

NULLA OSTA

sui restanti emendamenti contenuti nel fascicolo n. 1.