

COMMISSIONE PARLAMENTARE

per le questioni regionali

S O M M A R I O

SEDE CONSULTIVA:

DL 126/13: Misure finanziarie urgenti in favore di regioni ed enti locali ed interventi localizzati nel territorio. Proroghe di termini previsti da disposizioni legislative. C. 1906 Governo, approvato dal Senato (Parere alla V Commissione della Camera) (<i>Esame e conclusione – Parere favorevole con condizione e osservazioni</i>)	152
ALLEGATO (<i>Parere approvato</i>)	156

SEDE CONSULTIVA

Sabato 21 dicembre 2013. — Presidenza del presidente Renato BALDUZZI.

La seduta comincia alle 14.30.

DL 126/13: Misure finanziarie urgenti in favore di regioni ed enti locali ed interventi localizzati nel territorio. Proroghe di termini previsti da disposizioni legislative.

C. 1906 Governo, approvato dal Senato.
(Parere alla V Commissione della Camera).

(Esame e conclusione – Parere favorevole con condizione e osservazioni).

La Commissione inizia l'esame del provvedimento.

Renato BALDUZZI, *presidente e relatore*, dopo aver avvertito che il tempo a disposizione della Commissione è limitato, in quanto la Camera dei deputati è con-

vocata, con votazioni, alle ore 15, ed aver quindi rinviato, per la descrizione del contenuto del provvedimento, alla documentazione predisposta dagli uffici, ricorda che la Commissione parlamentare per le questioni regionali ha esaminato il decreto-legge, nel testo deliberato dal Governo, nella seduta del 5 dicembre scorso, esprimendo alla 5^a Commissione del Senato, su quel testo, un parere favorevole con osservazioni.

Sottolinea che al Senato il testo del decreto-legge è stato oggetto di significative modifiche, che ne hanno accresciuto notevolmente il contenuto, e che il provvedimento è stato trasmesso dal Senato soltanto ieri sera, con la conseguenza che il tempo a disposizione del relatore per l'approfondimento dell'articolato e per la predisposizione della proposta di parere è stato molto breve.

Presenta quindi e illustra una proposta di parere favorevole con una condizione e quattro osservazioni (*vedi allegato*). In particolare, spiega che la condizione contenuta nella proposta di parere è quella che all'articolo 2 sia soppresso il comma 20-*decies*, inserito dal Senato, che penalizza

con riduzioni dei trasferimenti statali le regioni e gli enti locali che adottino misure presuntamente devianti rispetto alle politiche statali in materia di giochi d'azzardo – in particolare quando si tratti di misure tese ad allontanare i cittadini dal gioco d'azzardo – e determinino in questo modo minori entrate erariali ovvero maggiori spese statali.

Al riguardo, esprime l'avviso che sia necessario incoraggiare – e non certo disincentivare – le regioni e gli enti locali a porre in essere politiche di contrasto della cosiddetta « ludopatia » e a prevenire, regolare seriamente e riprogrammare l'offerta del gioco d'azzardo, ricordando come – in qualità di ministro per la salute del Governo Monti – abbia assunto iniziative precisamente in questo senso.

Ritiene peraltro che – al di là di questa valutazione di merito, che esula dall'ambito di competenza della Commissione – non si possa non rimarcare come la disposizione in questione sia lesiva dell'autonomia delle regioni e degli enti locali e in contrasto con l'assetto costituzionale dei rapporti tra lo Stato e le autonomie territoriali.

La proposta di parere contiene inoltre tre osservazioni. In particolare, le osservazioni di cui alle lettere *a)* e *b)* riproducono due delle tre osservazioni contenute nel parere espresso dalla Commissione il 5 dicembre scorso sul testo iniziale del decreto-legge. La terza osservazione, che era stata sollecitata dal senatore Laniece, appare invece superata, in quanto l'articolo 2, comma 6, è stato modificato al Senato e nel nuovo testo prevede, tra l'altro, che lo Stato concorra per il servizio reso nel triennio 2011-2013 pagando direttamente a Trenitalia s.p.a. 23 milioni di euro per il 2013. Per il 2014 e per gli anni seguenti la Valle d'Aosta potrà stipulare una convenzione con Trenitalia s.p.a. in relazione a questi servizi e i relativi oneri saranno esclusi, fino a 23 milioni di euro, dal patto di stabilità interno.

Quanto all'osservazione di cui alla lettera *c)*, questa riguarda l'articolo 1, comma 01, il quale prevede che la disciplina per l'armonizzazione dei sistemi

contabili e degli schemi di bilancio dettata dal decreto legislativo n. 118 del 2011 si applichi alle regioni a statuto speciale e alle province autonome di Trento e di Bolzano con dodici mesi di ritardo rispetto agli altri enti territoriali, mentre l'articolo 37 del citato decreto legislativo n. 118 dispone invece che la decorrenza e le modalità di applicazione del decreto legislativo stesso nelle autonomie speciali siano stabilite nel rispetto dei rispettivi statuti e in modo concordato con ciascuna regione e provincia autonoma. Con l'osservazione di cui alla lettera *c)* della proposta di parere si chiede quindi alla Commissione di merito di verificare che il termine di decorrenza per l'applicazione delle disposizioni statali in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio sia stato definito con le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano nel rispetto delle loro autonomie costituzionali.

Quanto infine all'osservazione di cui alla lettera *d)*, questa riguarda l'articolo 1, comma 12-ter, il quale obbliga le regioni e gli enti locali che abbiano superato i vincoli e i limiti finanziari posti dalla legge statale alla contrattazione integrativa al recupero delle somme indebitamente erogate al personale, individuando a tal fine specifiche misure di intervento cui gli enti territoriali sono chiamati a ricorrere. Al riguardo è da dire che interventi statali di questo tipo sono considerati dalla Corte costituzionale funzionali al coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, che, ai sensi dell'articolo 117, terzo comma, della Costituzione, rientra tra le materie attribuite alla competenza legislativa concorrente dello Stato e delle regioni. La Corte costituzionale ha anche chiarito che il coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario costituisce, più che una materia, una finalità assegnata alla legislazione statale e che, a determinate condizioni, questa può incidere sull'autonomia regionale per salvaguardare l'equilibrio unitario della finanza pubblica complessiva. In partico-

lare, la Corte costituzionale ha precisato che il legislatore statale può imporre alle regioni vincoli relativi alle politiche di bilancio, ma, in primo luogo, occorre che le disposizioni statali si limitino a porre obiettivi di riequilibrio della spesa, intesi nel senso di un transitorio contenimento complessivo della spesa corrente; in secondo luogo, occorre che le disposizioni statali non individuino in modo tassativo gli strumenti o le modalità per il perseguimento dei suddetti obiettivi.

Il deputato Filippo BUSIN (LNA), pur esprimendo un giudizio sostanzialmente corrispondente a quello del presidente sull'articolo 2, comma 20-*decies* – relativo alle misure adottate da regioni ed enti locali in materia di gioco d'azzardo – che reputa lesivo delle autonomie territoriali, preannuncia che il suo gruppo voterà contro la proposta di parere favorevole, e questo perché è totalmente contrario al provvedimento e valuta in termini particolarmente negativi soprattutto le disposizioni che prevedono un trattamento normativo differenziato e di preferenza per il comune di Roma, al quale la sua parte politica non riconosce alcun carattere di specialità.

Il deputato Francesco RIBAUDO (PD), nel sottolineare come il comune di Roma non sia l'unico a trovarsi in difficoltà finanziarie e come siano anzi molti gli enti locali, tanto a nord quanto a sud, che versano in situazione analoga, esprime l'auspicio che il Governo intervenga presto anche in soccorso degli altri enti locali in potenziale dissesto, possibilmente individuando soluzioni che non facciano ricadere sulla collettività nazionale i disavanzi di bilancio di singoli comuni.

Il deputato Michele DELL'ORCO (M5S) enuncia un giudizio fortemente contrario sul provvedimento in esame, che contiene,

a suo avviso, innumerevoli interventi funzionali esclusivamente a compiacere i diversi referenti del Governo e della maggioranza, quali ad esempio gli interventi relativi all'Expo 2015 e al risarcimento dei danni subiti dalle imprese che lavorano nei cantieri dell'alta velocità. Sottolinea inoltre come i lavori di questa Commissione si stiano svolgendo in contemporanea con quelli della Commissione bilancio della Camera, che esamina il provvedimento in sede referente, con la conseguenza che il parere che questa Commissione esprimerà sarà inevitabilmente tardivo e non porterà alcun reale contributo all'istruttoria dei lavori nella Commissione di merito. Chiede inoltre alla presidenza di verificare che la Commissione sia in numero legale per deliberare.

Renato BALDUZZI, *presidente e relatore*, rispondendo al deputato Dell'Orco, assicura che la Commissione è in numero legale per deliberare. Quanto al fatto che la Commissione esprima il suo parere solo ora, con il rischio che lo stesso non possa incidere sui lavori in sede referente, sottolinea che il provvedimento è stato trasmesso dal Senato – e assegnato alle Commissioni – soltanto nel pomeriggio di ieri e che la Commissione bilancio ne ha iniziato l'esame solo questa mattina. Concorda, in ogni caso, con il deputato Dall'Orco quanto al fatto che l'organizzazione dei lavori parlamentari dovrebbe essere rivista in modo da dare all'attività delle Commissioni in sede consultiva il giusto rilievo.

Il deputato Florian KRONBICHLER (SEL) dichiara che il suo gruppo giudica in modo fortemente negativo l'intero provvedimento in titolo e voterà quindi contro la proposta di parere favorevole del presidente. Quindi, pur consapevole che si tratta di un aspetto estraneo alle competenze della Commissione, segnala – come esempio del tipo di disposizioni che sono contenute nel provvedimento – l'articolo

1, comma 20-*sexiesdecies*, che abroga l'articolo 2-*bis* del decreto-legge n. 120 del 2013 con il quale si permette agli organi costituzionali, alle amministrazioni statali, alle regioni e agli enti locali di recedere da contratti di locazione di immobili.

Nessun altro chiedendo di intervenire, la Commissione approva la proposta di parere del presidente (*vedi allegato*).

La seduta termina alle 14.45.

ALLEGATO

DL 126/13: Misure finanziarie urgenti in favore di regioni ed enti locali ed interventi localizzati nel territorio. Proroghe di termini previsti da disposizioni legislative (C. 1906 Governo, approvato dal Senato).

PARERE APPROVATO

La Commissione parlamentare per le questioni regionali,

esaminato il disegno di legge del Governo C. 1906, approvato dal Senato, di conversione in legge del decreto-legge 31 ottobre 2013, n. 126, recante « Misure finanziarie urgenti in favore di regioni ed enti locali ed interventi localizzati nel territorio. Proroghe di termini previsti da disposizioni legislative », in corso di discussione presso la V Commissione della Camera;

richiamato il parere espresso da questa Commissione, nella seduta del 5 dicembre scorso, sul disegno di legge iniziale, in occasione dell'esame del provvedimento da parte della competente Commissione permanente del Senato (S. 1149);

rilevato che:

il provvedimento, nel complesso e con riguardo alle principali disposizioni, è riconducibile alle seguenti materie attribuite dall'articolo 117, secondo comma, della Costituzione alla competenza legislativa esclusiva dello Stato: sistema tributario e contabile dello Stato, tutela della concorrenza e perequazione delle risorse finanziarie (lett. e)); ordinamento e organizzazione amministrativa (lett. g)); organi dello Stato e relative leggi elettorali (lett. f)); determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale (lett. m)); tutela dell'ambiente (lett. s));

il provvedimento interviene altresì nella materia dell'armonizzazione dei bilanci pubblici, che, ai sensi dell'articolo 117, terzo comma, della Costituzione, rientra ad oggi tra quelle di competenza legislativa concorrente dello Stato e delle regioni, fermo restando che a decorrere dal 2014 – applicandosi le disposizioni di cui alla legge costituzionale n. 1 del 2012, che ha introdotto nella Costituzione il vincolo del cosiddetto « pareggio di bilancio » con decorrenza dall'esercizio finanziario relativo al 2014 – passerà tra le materie di competenza legislativa esclusiva dello Stato;

il provvedimento reca inoltre disposizioni finalizzate al coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, che, ai sensi dell'articolo 117, terzo comma, della Costituzione, rientra tra le materie attribuite alla competenza legislativa concorrente dello Stato e delle regioni;

secondo quanto chiarito dalla giurisprudenza della Corte costituzionale, il coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario non costituisce propriamente un ambito materiale quanto piuttosto una finalità assegnata alla legislazione statale, chiamata ad intervenire anche per il perseguimento di impegni finanziari assunti in sede europea, ivi inclusi gli obiettivi quantitativi collegati al rispetto del Patto di stabilità e crescita a livello europeo;

la giurisprudenza costituzionale ha pertanto chiarito che, a determinate con-

dizioni, la legge statale può incidere su materie di competenza legislativa regionale, anche residuale, determinando una compressione degli spazi di autonomia legislativa e amministrativa delle regioni (sentenze n. 237 del 2009, n. 159 del 2008, n. 181 del 2006 e n. 417 del 2005);

in particolare, la Corte costituzionale ha precisato che – per ragioni di coordinamento finanziario volte a salvaguardare l'equilibrio unitario della finanza pubblica complessiva, in connessione con il perseguimento di obiettivi nazionali, condizionati anche da obblighi comunitari – il legislatore statale può imporre alle regioni vincoli alle politiche di bilancio, anche se questi ultimi indirettamente vengono ad incidere sull'autonomia regionale di spesa (sentenze n. 237 del 2009, n. 267 del 2006 e n. 425 del 2004);

per quanto riguarda le condizioni alle quali è possibile considerare come principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica disposizioni statali che fissino limiti alla spesa delle regioni e degli enti locali, il consolidato orientamento della Corte costituzionale ne individua due: in primo luogo, occorre che le disposizioni statali si limitino a porre obiettivi di riequilibrio della spesa, intesi nel senso di un transitorio contenimento complessivo, anche se non generale, della spesa corrente; in secondo luogo, occorre che le disposizioni statali non dettino in modo esaustivo gli strumenti o le modalità per il perseguimento dei suddetti obiettivi (sentenze n. 193 e n. 148 del 2012, n. 232 del 2011, n. 326 del 2010, n. 297, n. 237 e n. 139 del 2009, n. 289, n. 159 e n. 120 del 2008, n. 181 del 2006, n. 417 del 2005, n. 36 del 2004);

rilevato altresì che:

l'articolo 1, comma 01, dispone che – nelle regioni a statuto speciale e nelle province autonome di Trento e di Bolzano – le disposizioni statali in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio dettate dal decreto legislativo n. 118 del 2011 (« Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi

contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi ») si applichino a decorrere da un termine differito di 12 mesi rispetto al termine previsto per gli altri enti territoriali;

l'articolo 37 del citato decreto legislativo n. 118 del 2011 dispone che la decorrenza e le modalità di applicazione delle disposizioni del decreto legislativo stesso nei confronti delle regioni a statuto speciale e delle province autonome di Trento e di Bolzano siano stabilite, nel rispetto dei rispettivi statuti, con le procedure previste dall'articolo 27 della legge n. 42 del 2009 (cosiddetta delega per il federalismo fiscale), e quindi in modo concordato con ciascuna regione e provincia autonoma;

la Corte costituzionale, con la sentenza n. 178 del 2012, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale del secondo periodo del citato articolo 37, che poneva un termine di sei mesi per la conclusione delle procedure pattizie, decorso il quale le disposizioni avrebbero trovato « immediata e diretta applicazione », in quanto tale periodo non era conforme alla delega;

considerato che:

l'articolo 1, comma 12-ter, obbliga le regioni e gli enti locali che abbiano superato i vincoli ed i limiti finanziari posti alla contrattazione integrativa al recupero delle somme indebitamente erogate al personale, con le modalità ivi indicate, vale a dire procedendo nelle sessioni negoziali future al riassorbimento delle somme in questione a valere sulle risorse finanziarie destinate alla contrattazione integrativa; le regioni e gli enti locali sono inoltre tenuti ad adottare misure di contenimento della spesa per il personale mediante l'attuazione di piani di riorganizzazione finalizzati alla razionalizzazione e allo snellimento delle strutture burocratico-amministrative (anche attraverso accorpamenti di uffici) con contestuale riduzione delle dotazioni organiche del personale dirigenziale in misura non inferiore al 20 per cento e della spesa

complessiva del personale non dirigenziale in misura non inferiore al 10 per cento;

rilevato che:

l'articolo 1, comma 15, interviene sulla disciplina relativa alle somme degli enti ed aziende sanitari che non possono essere oggetto di esecuzione forzata;

sulla materia della impignorabilità delle somme afferenti ad aziende sanitarie locali e ospedaliere è intervenuta, oltre alla sentenza della Corte costituzionale n. 285 del 1995, anche la sentenza n. 186 del 2013;

premesso che:

è necessario incoraggiare le politiche tese a prevenire, regolare seriamente e riprogrammare l'offerta del gioco d'azzardo sul territorio nazionale, oltre che a contrastare il problema del gioco d'azzardo patologico (cosiddetta « ludopatia »), a tutela della salute e della sicurezza urbana, favorendo le regioni e gli enti locali che assumono misure in tale senso;

rilevato che:

l'articolo 2, comma 20-*decies*, prevede che – qualora le regioni o gli enti locali con propri leggi o regolamenti intervengano in materia di giochi pubblici riservati allo Stato in modo non coerente con l'assetto regolatorio statale del settore e determinino in questo modo minori entrate erariali ovvero maggiori spese statali – a decorrere dall'esercizio finanziario successivo gli ordinari trasferimenti statali a favore delle regioni ovvero degli enti locali che hanno deliberato tali interventi sono ridotti in misura corrispondente all'entità delle minori entrate o maggiori spese erariali; le riduzioni cessano a decorrere dal momento in cui i predetti interventi legislativi e regolamentari sono abrogati o revocati o comunque modificati in modo tale da risultare coerenti con l'assetto regolatorio statale in materia di giochi pubblici;

la disposizione è suscettibile di ledere l'autonomia legislativa delle regioni, atteso che – essendo l'ambito di intervento

delle misure definito in modo generico (« misure in materia di giochi pubblici riservati allo Stato non coerenti con l'assetto regolatorio statale di settore ») – leggi regionali suscettibili di determinare gli effetti sopra descritti potrebbero essere adottate nel rispetto del riparto di competenze legislative tra lo Stato e le regioni di cui all'articolo 117 della Costituzione, anche perché interventi come quelli per il contrasto della ludopatia sono riconducibili alle materie della tutela della salute e del governo del territorio (di legislazione concorrente) e a quella dell'assistenza socio-sanitaria (di legislazione residuale), oltre che al potere regolatorio dei comuni, ad esempio in materia di edilizia e urbanistica;

in ogni caso, una riduzione dei trasferimenti statali alle autonomie territoriali avente sostanzialmente carattere sanzionatorio nei confronti di atti delle autonomie territoriali, ancorché in ipotesi lesivi del riparto di competenze legislative tra lo Stato e le regioni, è estraneo al sistema costituzionale dei rapporti tra lo Stato e le regioni, il quale – come strumento di contrasto, da parte dello Stato, nei confronti di leggi regionali supposta-mente illegittime – prevede soltanto, all'articolo 127, la questione di legittimità costituzionale della legge regionale dinanzi alla Corte costituzionale;

sembra restare tra l'altro attribuito al livello di Governo statale il potere di stabilire sia l'entità delle minori entrate erariali ovvero delle maggiori spese statali, sia la dipendenza causale di tali minori entrate o minori spese dalle misure legislative o regolamentari adottate dalle autonomie territoriali in materia di giochi pubblici riservati allo Stato;

preso atto che:

l'articolo 1, comma 20-*vicies-bis*, stabilisce che il Governo, nel rispetto dei saldi di finanza pubblica e del relativo monitoraggio, promuova intese con la regione Sardegna finalizzate alla revisione delle competenze in materia di politiche fiscali e di finanza locale anche modifi-

cando gli articoli 8, 9 e 10 dello Statuto speciale per la Sardegna, con le modalità previste dall'articolo 27 della legge 5 maggio 2009, n. 42, e al fine di dare piena applicazione – secondo i principi enunciati nella sentenza della Corte costituzionale n. 118 del 10 maggio 2012 – al nuovo regime regolatore dei rapporti finanziari tra lo Stato e la regione Sardegna, previsto dall'articolo 1, comma 834, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (finanziaria per il 2007), che ha sostituito l'articolo 8 (in materia di entrate della regione) dello Statuto;

disposizioni analoghe sono contenute nell'articolo 11, comma 5-*bis*, del decreto-legge n. 35 del 2013 e nel disegno di legge di stabilità 2014, nel quale è stata inserita una disposizione (articolo 1, comma 338-*ter*) che modifica l'articolo 10 dello statuto della regione Sardegna al fine di consentire alla regione una maggiore manovrabilità della leva fiscale;

preso altresì atto che:

l'articolo 1, comma 5-*ter*, interviene sull'autonomia dell'ente Roma capitale, in materia che riguarda anche lo svolgimento di servizi alla comunità territoriale,

esprime

PARERE FAVOREVOLE

con la seguente condizione:

all'articolo 1, sia soppresso il comma 20-*decies*, che prevede, nei confronti delle autonomie territoriali che abbiano adottato « misure in materia di giochi pubblici

riservati allo Stato non coerenti con l'assetto regolatorio statale di settore », un regime sostanzialmente sanzionatorio incompatibile con l'assetto costituzionale dei rapporti tra lo Stato e le autonomie territoriali;

e con le seguenti osservazioni:

a) si invita la Commissione di merito a prestare attenzione e a richiamare la medesima attenzione da parte del Governo in ordine alla corretta attuazione dell'articolo 5, ultimo periodo, della Costituzione, laddove dispone che la Repubblica « adegua i principi ed i metodi della sua legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento »;

b) si invita la Commissione di merito a verificare la compatibilità della disposizione di cui all'articolo 1, comma 15, con la sentenza della Corte costituzionale n. 186 del 2013;

c) con riferimento all'articolo 1, comma 01, verifichi la Commissione di merito che il termine di decorrenza per l'applicazione delle disposizioni statali in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio ivi richiamate sia stato definito con le regioni a statuto speciale e con le province autonome di Trento e Bolzano nel rispetto delle loro autonomie costituzionali;

d) con particolare riferimento all'articolo 1, comma 12-*ter*, valuti la Commissione di merito la possibilità di rimettere alle autonomie territoriali l'individuazione delle misure necessarie per conseguire il recupero delle somme indebitamente erogate al personale.