

I COMMISSIONE PERMANENTE

(Affari costituzionali, della Presidenza del Consiglio e interni)

S O M M A R I O

SEDE CONSULTIVA:

DL 66/2014: Misure urgenti per la competitività e la giustizia sociale. Deleghe al Governo per il completamento della revisione della struttura del bilancio dello Stato, per il riordino della disciplina per la gestione del bilancio e il potenziamento della funzione del bilancio di cassa, nonché per l'adozione di un testo unico in materia di contabilità di Stato e di tesoreria. C. 2433 Governo, approvato dal Senato (<i>Seguito dell'esame e conclusione – Parere favorevole con condizione ed osservazioni</i>)	208
ALLEGATO 1 (<i>Proposta di parere del Relatore</i>)	215
ALLEGATO 2 (<i>Parere approvato</i>)	221
AVVERTENZA	214

SEDE CONSULTIVA

Giovedì 12 giugno 2014. — Presidenza del presidente Francesco Paolo SISTO e del vicepresidente Roberta AGOSTINI.

La seduta comincia alle 14.45.

DL 66/2014: Misure urgenti per la competitività e la giustizia sociale. Deleghe al Governo per il completamento della revisione della struttura del bilancio dello Stato, per il riordino della disciplina per la gestione del bilancio e il potenziamento della funzione del bilancio di cassa, nonché per l'adozione di un testo unico in materia di contabilità di Stato e di tesoreria.

C. 2433 Governo, approvato dal Senato.

(Seguito dell'esame e conclusione – Parere favorevole con condizione ed osservazioni).

La Commissione prosegue l'esame del provvedimento, rinviato nella seduta dell'11 giugno 2014.

Emanuele COZZOLINO (M5S) fa presente che il decreto in discussione suscita numerose perplessità di natura tecnica e politica che, però, in gran parte esulano dalla competenza della Commissione in sede consultiva.

Tra i rilievi che ritiene di formulare evidenza che il testo della legge di conversione, a seguito delle modifiche apportate in Senato, contiene due disposizioni di delega legislativa al governo.

Si dichiara consapevole che l'inserimento di norme di delega in una legge di conversione di un decreto non presenta profili di incostituzionalità, qualora sia rispettato il disposto dell'articolo 72, ultimo comma, della costituzione. In questo senso, ricorda la sentenza della Corte Costituzionale n. 237 del 2013 che non lascia adito a dubbi.

Intende muovere un rilievo di natura politica, e sotto questo aspetto, ritiene sbagliata la scelta di inserire nella legge di conversione del decreto due deleghe legislative in materia di armonizzazione dei

sistemi contabili e schemi di bilancio delle pubbliche amministrazioni, nonché di riordino della disciplina e gestione del bilancio dello stato.

Seppure formalmente la legge di conversione di un decreto sia una legge ordinaria e la riserva di legge per la delega venga rispettata, è altresì, a suo avviso, evidente che l'inserimento delle deleghe in una legge di conversione dà vita ad una procedura rinforzata a tutto vantaggio del Governo e ai danni del Parlamento. Ricorda, al riguardo, che c'è da rispettare un tempo limite di 60 giorni per l'approvazione che in un disegno di legge delega ordinario non vi sarebbe. Esiste, a suo avviso, l'alta probabilità che il governo ricorra all'apposizione della questione di fiducia in una o in entrambe le Camere, eventualità meno scontata in un disegno di legge ordinario.

Non vi è, in sostanza, quel tempo di approfondimento e riflessione ponderata, che ritiene indispensabile ogni volta che il Parlamento si appresta ad attribuire parte della sua potestà legislativa all'organo esecutivo. Ricorda che, proprio questa settimana, è in discussione in aula una mozione sulla semplificazione normativa e gli sembra che le scelte operate in merito al testo della legge di conversione di questo decreto vadano nella direzione esattamente opposta, perché i principi ai quali le deleghe dovranno fare riferimento non sono elencati, ma si rinvia alla legge n. 196 del 2009 in entrambi i casi. Sempre nel testo della legge di conversione di questo decreto si inserisce anche una novella ad una recentissima legge delega, quella dell'11 marzo 2013. Sottolinea, inoltre, come le disposizioni di delega inserite nella legge di conversione intervengano a procrastinare due deleghe legislative scadute e che il governo non ha provveduto ad attuare nei tempi previsti.

Per quanto riguarda le parti di competenza, ai fini dell'espressione del parere sul decreto che pure non costituiscono quello che si potrebbe definire il *core business* del provvedimento, segnala che le stesse presentano, a suo avviso, gli stessi

difetti che rimproverati al decreto nel suo complesso. In alcuni casi si tratta di norme generiche i cui effetti sono difficili da quantificare, in altri casi si è fatto meno di quanto era doveroso attendersi. Il capo relativo all'amministrazione sobria può, a suo avviso, certamente costituire una buona trovata dal punto di vista propagandistico ma è anche poco concreto come evidenziato dalla relazione tecnica e le relative coperture ascritte alle varie voci di questo capo.

Tra le parti più deludenti, a suo avviso, vi è quella relativa alla *spending review*, che dopo mesi e mesi di ambiziosi obiettivi individuati tra la Presidenza del consiglio dei ministri e il Ministero dell'economia, si è poi attestata al margine del livello minimo, quello dei 3 miliardi per il 2014. Ritiene che occorrerà verificare se questo livello sarà effettivamente raggiunto. Cita questo aspetto anche in vista dell'audizione del Commissario Cattarelli. È per questi motivi, e tenendo soprattutto conto di una valutazione più generale sul provvedimento nel suo insieme che, fin da ora, dichiara il dissenso del suo gruppo ad una proposta di parere favorevole anche sulle parti di competenza della I Commissione.

Renato BALDUZZI (SCpI), *relatore*, formula una proposta di parere favorevole con condizione ed osservazioni (*vedi allegato 1*). Sottolinea che la condizione è volta a sopprimere l'articolo 41-*bis*, che interviene su una materia estranea rispetto al contenuto del decreto-legge in esame. Richiama a tal proposito quanto da ultimo evidenziato dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 22 del 2012. Quanto alle osservazioni formulate alle Commissioni di merito, la prima è volta, con riferimento all'articolo 13, – nella condivisione dell'obiettivo di contenimento della spesa pubblica, anche attraverso la previsione di misure da applicare alla generalità dei possibili destinatari – a sollecitare una riflessione delle Commissioni di merito a tener conto, nella definizione degli strumenti giuridici da

adottare, della giurisprudenza costituzionale in materia di *status* economico, soprattutto con riferimento alla transitorietà delle misure applicabili. La seconda è finalizzata a chiedere alle Commissioni di merito di valutare la disposizione di cui all'articolo 16, comma 4, che, seguendo precedenti interventi del legislatore in tale direzione, introduce una ulteriore deroga, seppur temporanea, all'ordinario assetto delle fonti normative in materia di organizzazione dei ministeri, che comporta, tra l'altro, il mancato esame parlamentare dei relativi atti. La terza, riguardante l'articolo 17, sollecita una valutazione delle Commissioni di merito della compatibilità dell'articolo 17 con il principio di autonomia costituzionale degli organi in questione. La quarta, tenuto conto delle previsioni dell'articolo 15, comma 3, della legge n. 400 del 1988, che prescrive che i decreti-legge devono contenere misure di diretta applicazione, e della giurisprudenza costituzionale in materia, mira a chiedere una valutazione delle Commissioni di merito in ordine all'opportunità di specificare che quanto stabilito dal comma 1-*bis* dell'articolo 26, che prevede che le disposizioni di cui all'articolo 26 si applichino dal 1° gennaio 2016, sia riferito solo al terzo periodo del capoverso 7 del comma 1 della lettera *a*) (che stabilisce che la pubblicazione di informazioni ulteriori avviene esclusivamente in via telematica e non può comportare oneri per le stazioni appaltanti), in modo che tutte le restanti disposizioni entrino in vigore immediatamente. La quinta, riferita al medesimo articolo 26, è finalizzata a chiedere una riflessione delle Commissioni di merito circa l'opportunità di prevedere che la salvezza degli effetti di cui al comma 1-*ter* sia più congruamente inserita nel testo del disegno di legge di conversione anziché nel testo del decreto-legge. L'ultima osservazione, riferita all'articolo 1 del disegno di legge di conversione, è volta a sollecitare una valutazione delle disposizioni di cui ai commi da 2 a 10 – che conferiscono deleghe legislative al Governo – e la disposizione di cui al

comma 11 – che incide su principi e criteri direttivi di altra delega legislativa – alla luce della previsione costituzionale della decretazione di urgenza, che appare configurata come indicazione specifica di un procedimento la cui funzione si esaurisce nella conversione del decreto-legge.

Emanuele FIANO (PD), nel ringraziare l'onorevole Balduzzi per il lavoro svolto, dichiara di condividere le osservazioni formulate nella sua proposta di parere relativamente agli articoli 13, 15 e 17. Quanto all'articolo 17, fa presente che condivide la necessità di tutelare l'autonomia degli organi costituzionali pur nell'auspicio che questi ultimi, partecipino agli obiettivi di risparmio per la finanza pubblica previsti dal provvedimento. Relativamente alla condizione che si riferisce all'articolo 41-*bis*, chiede al relatore di trasfondere il suo contenuto in una osservazione poiché, riprendendo le considerazioni svolte dall'onorevole Balduzzi in ordine alla sua condivisione politica del testo in esame, fa presente che, ove la Commissione bilancio recepisce la predetta condizione, il provvedimento dovrebbe tornare all'esame del Senato nell'imminenza della sua scadenza.

Andrea GIORGIS (PD), intervenendo sull'osservazione riferita all'articolo 17, contenuta nella proposta di parere formulata dal relatore, sottolinea che esistono due possibili interpretazioni della norma. La prima secondo cui la disposizione sarebbe palesemente incostituzionale perché lesiva delle prerogative del Parlamento. Rileva, al riguardo, che, ove si accedesse a tale interpretazione, le Camere dovrebbero sollevare un conflitto di attribuzione di fronte alla Corte costituzionale. Osserva che la seconda possibile interpretazione della norma implicherebbe che la stessa non sarebbe idonea a produrre effetti giuridici nei confronti delle Camere. Al riguardo fa presente, infatti, che, seguendo tale interpretazione, la disposizione costituirebbe un mero auspicio rivolto al Parlamento di adeguarsi alle esigenze di

risparmio perseguite dal provvedimento. A suo avviso, questa interpretazione della norma sarebbe l'unica valida e da perseguire, poiché compatibile con i principi costituzionali.

Sottolinea, infine, che occorre in ogni caso garantire le prerogative del Parlamento riconosciute dalla Costituzione nella consapevolezza che anche le Camere dovrebbero partecipare ai sacrifici che in questo momento il Governo chiede ai cittadini.

Ettore ROSATO (PD), nel condividere le osservazioni dei colleghi Fiano e Giorgis, fa presente che, a suo avviso, l'articolo 41-*bis* è perfettamente omogeneo rispetto al contenuto dell'articolo 41 del provvedimento in esame che riguarda i pagamenti dovuti dalle pubbliche amministrazioni. Chiede, pertanto, al relatore, onorevole Balduzzi, di trasformare la sua condizione in osservazione.

Francesco Paolo SISTO, *presidente*, replicando al collega Giorgis, rileva che la sua interpretazione dell'articolo 17, pur brillantemente argomentata, contrasta con il dato testuale di cui al comma 1 del medesimo articolo 17, ai sensi del quale, per l'anno 2014, gli importi corrispondenti alle riduzioni di spesa autonomamente deliberate dalla Presidenza della Repubblica, dal Senato della Repubblica, dalla Camera dei deputati e dalla Corte costituzionale, secondo le modalità previste dai rispettivi ordinamenti, sono versati, nella misura complessiva di 50 milioni di euro, all'entrata del bilancio dello Stato. Ritiene, pertanto, che intendere tale disposizione come una norma programmatica costituisce una sorta di *escamotage* interpretativo per negare l'illegittimità costituzionale di una norma con cui il Governo, in sostanza, mette a repentaglio le prerogative del Parlamento sancite dall'articolo 64 della Costituzione, intervenendo direttamente sulla formazione dei bilanci degli organi costituzionali. Nel condividere gli obiettivi della cosiddetta *spending review*, ricorda, tuttavia, che il rispetto della Costituzione

deve sempre costituire la linea guida per il lavoro della I Commissione.

Replicando al collega Fiano, ricorda che il compito della I Commissione, in sede consultiva, è quello di vagliare la costituzionalità delle leggi a prescindere dal fatto che sulle stesse sia stato raggiunto un accordo politico a sancirne l'immodificabilità.

Invita i gruppi a superare la logica dell'appartenenza politica e valutare il contenuto dell'articolo 41-*bis* del provvedimento alla luce della sua rispondenza ai precetti costituzionali. Ove all'esito di tale valutazione si dovesse ritenere la norma incostituzionale andrebbe, a suo avviso, di certo mantenuta, nella proposta di parere formulata dal relatore, la condizione volta a sopprimere la stessa, lasciando poi alla Commissione di merito la decisione se recepirne o meno il contenuto. Nel rimettersi al relatore circa la decisione di accogliere la proposta del collega Fiano sulla trasformazione, nell'ambito della sua proposta di parere, della condizione riferita all'articolo 41-*bis* in osservazione, ribadisce la necessità di formulare una valutazione tecnica e non politica della questione ad esso sottesa.

Andrea MAZZIOTTI DI CELSO (SCpI) evidenzia che l'articolo 41-*bis* attribuisce, a suo avviso, una nuova facoltà di spesa alle province di Monza e della Brianza, di Fermo e di Barletta-Andria-Trani e non si riferisce, invece, come sembrerebbe dalla lettura della rubrica dell'articolo che reca misure per l'accelerazione dei pagamenti a favore delle imprese, a debiti specifici già esistenti in capo a tali organi nei confronti delle imprese stesse.

Enzo LATTUCA (PD), intervenendo in merito alla osservazione riferita all'articolo 17, contenuta nella proposta di parere formulata dal relatore, condivide le osservazioni svolte dal collega Giorgis ed evidenzia che, da una lettura attenta del comma 1, discende, con tutta evidenza, che la disposizione in esame è perfettamente compatibile con la Costituzione poiché, senza un apposito atto espressione

dell'autonomia costituzionale delle Camere, non sarebbe possibile per il Governo incidere in alcun modo sui bilanci di tali organi costituzionali. Nel ribadire la legittimità costituzionale della norma in questione, ritiene che gli organi costituzionali risponderanno, in termini di credibilità, di fronte all'opinione pubblica, della decisione di aderire o meno all'invito del Governo di partecipare alle misure di contenimento della spesa contenute nel decreto.

Renato BALDUZZI (SCpI), *relatore*, nel ritenere rilevanti le questioni sollevate dai colleghi Giorgis e Lattuca e dal presidente Sisto, ritiene che le fondate preoccupazioni circa la possibilità che il Governo possa ledere anche in futuro l'autonomia degli organi costituzionali potrebbero trovare rassicurazione nella circostanza che i singoli parlamentari, in sede di conversione dei decreti-legge immediatamente vigenti, quale ad esempio quello in discussione, ben potrebbero intervenire per impedire ogni possibile abuso e violazione della Costituzione. Ritiene, inoltre, importante mantenere l'attuale formulazione dell'osservazione riferita all'articolo 17, contenuta nella sua proposta di parere.

Relativamente all'osservazione del collega Rosato in merito all'articolo 41-*bis*, ribadisce che, a suo avviso, è di tutta evidenza che, a dispetto del tenore letterale della rubrica dell'articolo stesso, il suo contenuto non è attinente ai pagamenti relativi alle imprese e pertanto, alla luce della sentenza n. 22 del 2012 della Corte costituzionale, tale norma sarebbe illegittima.

Nella sua qualità di relatore propone che la condizione riferita all'articolo 41-*bis* sia mantenuta e sia, altresì, riformulata, sostituendo le parole « si sopprima » con le parole « si valuti la soppressione ». Ciò a suo avviso consentirebbe alle Commissioni di merito di approfondire la problematica sottesa alla norma.

Ettore ROSATO (PD), nel ricordare che il Senato ha già votato il provvedi-

mento valutando l'attinenza della norma in questione al contenuto del decreto-legge, ritiene che si tratti comunque di un problema marginale a fronte dell'importanza della finalità della norma, ossia quella di alleggerire i debiti delle pubbliche amministrazioni nei confronti dei cittadini.

Renato BALDUZZI (SCpI), *relatore*, ribadisce la necessità di approfondire la questione relativa alla riconducibilità dell'articolo 41-*bis* alla materia relativa ai pagamenti alle imprese.

Andrea GIORGIS (PD), nell'accogliere positivamente l'invito del presidente Sisto a valutare i provvedimenti a prescindere dall'appartenenza politica e nell'auspicare che tale invito costituisca l'apertura di una stagione nuova che connoti i lavori della Commissione sia in sede consultiva che in sede referente, evidenzia, quanto all'osservazione riferita all'articolo 17, contenuta nella proposta di parere formulata dal relatore, che il suo intervento non era finalizzato a sminuire il problema di garantire l'autonomia degli organi costituzionali sancita dalla Costituzione poiché, invece, a suo avviso, tale norma, essendo inidonea a produrre effetti giuridici, giustifica che la problematica ad essa sottesa sia oggetto di una semplice osservazione. Quanto alla condizione riferita all'articolo 41-*bis* ritiene che la stessa andrebbe riformulata, nel senso di chiedere alle Commissioni di merito di valutare se le norme in esso contenute siano effettivamente attinenti alla materia disciplinata dal provvedimento poiché si tratta di una questione politicamente e tecnicamente delicata, come peraltro evidenziato anche dalle osservazioni svolte dal collega Rosato.

Francesco Paolo SISTO, *presidente*, replicando al collega Giorgis, fa presente che la I Commissione non può esimersi dal rilevare l'eventuale presenza di disposizioni completamente estranee al contenuto del provvedimento al proprio esame in sede consultiva, anche alla luce della giu-

risprudenza della Corte costituzionale formatasi in materia.

Elena CENTEMERO (FI-PdL) evidenzia che il bilancio delle province di Monza e Brianza reca, tra le sue voci, quella relativa a 16 milioni di euro riferibili a trasferimenti dovuti dalla Provincia di Milano mai effettivamente erogati.

Andrea MAZZIOTTI DI CELSO (SCpI) ribadisce la necessità che sia svolto un adeguato approfondimento da parte delle Commissioni di merito relativamente all'articolo 41-*bis* per verificare se le disposizioni in esso contenute siano effettivamente finalizzate al pagamento debiti preesistenti nei confronti di terzi da parte delle tre province di Monza e della Brianza, di Fermo e di Barletta-Andria-Trani.

Giuseppe LAURICELLA (PD), nel condividere, in linea di principio, le osservazioni del presidente Sisto circa il ruolo della I Commissione in merito al vaglio, in sede consultiva, della costituzionalità dei provvedimenti, sottolinea che, nel caso in questione, sarebbe opportuno chiedere alle Commissioni di merito di approfondire quello che deve essere considerato un presupposto indefettibile per valutare la legittimità costituzionale della misura contenuta nell'articolo 41-*bis* del provvedimento. Evidenzia, infatti, che solo le Commissioni di merito possono stabilire se la norma in esame si riferisce o meno al pagamento di crediti esistenti a favore dei cittadini da parte delle province in questione.

Daniela Matilde Maria GASPARINI (PD) sottolinea, con riferimento alle province di Monza e della Brianza, che esistono appalti di lavori già eseguiti senza che le imprese siano state ad oggi pagate a causa del mancato trasferimento delle necessarie risorse da parte della provincia di Milano.

Giuseppe D'AMBROSIO (M5S) segnala, con riferimento alla provincia di Barletta-

Andria-Trani, che, secondo il Presidente della predetta provincia, i trasferimenti alle stesse dovuti sono stati effettuati.

Renato BALDUZZI (SCpI), *relatore*, alla luce del dibattito svolto formula una nuova proposta di parere (*vedi allegato 2*) che sostituisce la condizione riferita all'articolo 41-*bis* con la seguente « si valuti la soppressione dell'articolo 41-*bis* ove questo non sia considerato attinente a pagamenti relativi alle imprese, tenendo conto di quanto da ultimo evidenziato dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 22 del 2012 ».

Emanuele FIANO (PD), preannunciando il voto favorevole del suo gruppo alla nuova proposta di parere favorevole formulata dal relatore, sottolinea che sarebbe stato preferibile esprimere il rilievo sull'articolo 41-*bis* come osservazione, anche in considerazione del fatto che la condizione ha una natura per così dire « impositiva ».

Francesco Paolo SISTO, *presidente*, replicando al collega Fiano, precisa che le condizioni apposte ai pareri approvati dalla I Commissione, in sede consultiva, hanno natura impositiva nel senso che qualora la Commissione che procede in sede referente non abbia adeguato il testo del progetto di legge alle condizioni formulate nei pareri, deve indicarne le ragioni nella relazione per l'Assemblea.

Renato BALDUZZI (SCpI), *relatore*, sottolinea che il problema oggetto del dibattito non sarebbe esistito ove il Governo avesse corredato il testo del decreto-legge con la relazione sull'analisi di impatto della regolamentazione.

Giuseppe D'AMBROSIO (M5S), alla luce degli interventi svolti da alcuni deputati del Partito Democratico, ritiene che sarebbe stato opportuno conoscere, prima

della votazione del parere, quali siano gli elementi in loro possesso che attesterebbero l'attinenza delle norme di cui all'articolo 41-*bis* con il contenuto del provvedimento in esame.

Nessun altro chiedendo di intervenire, la Commissione approva la proposta di parere favorevole con condizione e osservazioni come riformulata dal relatore.

La seduta termina alle 16.

AVVERTENZA

Il seguente punto all'ordine del giorno non è stato trattato:

AUDIZIONI

Audizione del Commissario straordinario Carlo Cottarelli sui contenuti dell'attività di revisione della spesa pubblica, con particolare riferimento ai settori di competenza della I Commissione.

ALLEGATO 1

DL 66/2014: Misure urgenti per la competitività e la giustizia sociale. Deleghe al Governo per il completamento della revisione della struttura del bilancio dello Stato, per il riordino della disciplina per la gestione del bilancio e il potenziamento della funzione del bilancio di cassa, nonché per l'adozione di un testo unico in materia di contabilità di Stato e di tesoreria (C. 2433 Governo, approvato dal Senato).

PROPOSTA DI PARERE DEL RELATORE

La I Commissione,

esaminato il testo del disegno di legge C. 2433 Governo, approvato dal Senato, di conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66, recante « Misure urgenti per la competitività e la giustizia sociale. Deleghe al Governo per il completamento della revisione della struttura del bilancio dello Stato, per il riordino della disciplina per la gestione del bilancio e il potenziamento della funzione del bilancio di cassa, nonché per l'adozione di un testo unico in materia di contabilità di Stato e di tesoreria »;

rilevato, per quanto riguarda il rispetto delle competenze legislativamente definite tra lo Stato e le regioni, che il provvedimento reca una serie di interventi riconducibili sia a materie di competenza esclusiva statale, sia a materie di competenza concorrente tra Stato e regioni, prevalentemente orientati sotto il profilo finalistico alla promozione delle imprese e allo sviluppo economico, riconducibili all'ampia nozione di « tutela della concorrenza » elaborata in questi anni dalla giurisprudenza costituzionale;

ricordato, al riguardo, che – secondo la costante giurisprudenza della Corte costituzionale (si vedano in particolare le sent. nn. 14 e 272 del 2004, n. 175 e 242 del 2005, nn. 401, 430, 443 e 452 del 2007 nonché nn. 320 e 322 del 2008) – l'attribuzione alla legislazione esclusiva dello

Stato della competenza in materia di « tutela della concorrenza » (articolo 117, secondo comma, lettera *e*) della Costituzione), pur non attribuendo *in toto* gli interventi in materia di sviluppo economico alla competenza dello Stato, tuttavia « evidenzia l'intendimento del legislatore costituzionale del 2001 di unificare in capo allo Stato strumenti di politica economica che attengono allo sviluppo dell'intero Paese » (sentenza n. 14 del 2004);

ricordato altresì che, in proposito, la Corte Costituzionale, sin dalla richiamata sentenza n. 14 del 2004, ha chiarito che « l'aver accorpato, nel medesimo titolo di competenza, la moneta, la tutela del risparmio e dei mercati finanziari, il sistema valutario, i sistemi tributario e contabile dello Stato, la perequazione delle risorse finanziarie e, appunto, la tutela della concorrenza, rende palese che quest'ultima costituisce una delle leve della politica economica statale e pertanto non può essere intesa soltanto in senso statico, come garanzia di interventi di regolazione e ripristino di un equilibrio perduto, ma anche in quell'accezione dinamica, ben nota al diritto comunitario, che giustifica misure pubbliche volte a ridurre squilibri, a favorire le condizioni di un sufficiente sviluppo del mercato o ad instaurare assetti concorrenziali »;

tenuto conto che il provvedimento interviene inoltre con disposizioni che rientrano nella materia « sistema tributa-

rio e contabile dello Stato », di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera *e*) della Costituzione e che rilevano altresì, riguardo a singole disposizioni, le seguenti materie, che rientrano negli ambiti di competenza legislativa esclusiva dello Stato « politica estera e rapporti internazionali dello Stato », « ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali », « ordinamento civile », « tutela dell'ambiente » (lettere *a*), *g*), *l*) e *s*) del secondo comma dell'articolo 117 della Costituzione);

considerato che viene inoltre in rilievo la materia « coordinamento della finanza pubblica », attribuita alla competenza concorrente tra lo Stato e le regioni (articolo 117, terzo comma, della Costituzione), e che riguardo a quest'ultima materia, la Corte Costituzionale ha ricordato (sentenza n. 23 del febbraio 2014) come la nozione di « principio fondamentale non può essere cristallizzata in una formula valida in ogni circostanza, ma deve tenere conto del contesto, del momento congiunturale in relazione ai quali l'accertamento va compiuto e della peculiarità della materia » (sentenza n. 16 del 2010); di guisa che « la specificità delle prescrizioni, di per sé, neppure può escludere il carattere di principio di una norma, qualora essa risulti legata al principio stesso da un evidente rapporto di coesistenzialità e di necessaria integrazione (sentenze n. 237 del 2009 e n. 430 del 2007) » (sentenza n. 16 del 2010); in quest'ottica, « possono essere ricondotti nell'ambito dei principi di coordinamento della finanza pubblica « norme puntuali adottate dal legislatore per realizzare in concreto la finalità del coordinamento finanziario, che per sua natura eccede le possibilità di intervento dei livelli territoriali sub-statali » (sentenza n. 237 del 2009 e sentenza n. 417 del 2005) » (sentenza n. 52 del 2010);

ricordato che nel preambolo del decreto-legge in esame, si richiama la straordinaria necessità ed urgenza di: emanare disposizioni in materia fiscale anche al fine di assicurare il rilancio dell'economia attraverso la riduzione del cuneo fiscale;

intervenire in materia di revisione della spesa pubblica, attraverso la riduzione delle spese per acquisti di beni e servizi, garantendo al contempo l'invarianza dei servizi ai cittadini, nonché per assicurare la stabilizzazione della finanza pubblica, anche attraverso misure volte a garantire la razionalizzazione, l'efficienza, l'economicità e la trasparenza dell'organizzazione degli apparati politico istituzionali e delle autonomie locali; emanare ulteriori disposizioni in materia di pagamenti dei debiti della pubblica amministrazione;

rilevato, peraltro, che l'articolo 26, comma 1, novella gli articoli 66 e 122 del decreto legislativo n. 163 del 2006 e che, a seguito dell'approvazione, nel corso dell'esame presso il Senato, del comma 1-*bis*, tali novelle si applicheranno solo dal 1° gennaio 2016;

ricordato che, ai sensi dell'articolo 15, comma 3, della legge n. 400 del 1988, i decreti-legge devono contenere misure di diretta applicazione; la Corte costituzionale, con sentenza n. 220 del 2013, ha rilevato che tale norma, pur non avendo sul piano formale rango costituzionale, esprime ed esplicita ciò che deve ritenersi intrinseco alla natura stessa del decreto-legge, che entrerebbe in contraddizione con le sue stesse premesse, se contenesse disposizioni destinate ad avere effetti pratici differiti nel tempo;

rilevato che l'articolo 13 prevede che, dal 1° maggio 2014, il limite massimo retributivo, di cui agli articoli 23-*bis* e 23-*ter* del decreto-legge n. 201 del 2011, sia pari a 240.000 euro, al lordo dei contributi previdenziali ed assistenziali e degli oneri fiscali a carico del dipendente;

tenuto conto quindi che, rispetto alle disposizioni vigenti, introdotte a partire dal 2011, il parametro muta e non è più costituito dal trattamento economico variabile di una figura pubblica in una posizione apicale ma da una cifra fissa (240.000 euro annui al lordo dei contributi e degli oneri fiscali a carico del dipendente), priva di meccanismi di rivalutazione;

preso atto che il comma 3 dell'articolo 13 reca la clausola di adeguamento delle Regioni al nuovo limite retributivo, nel medesimo termine del 1° maggio 2014, ai sensi dell'articolo 1, comma 475, della legge n. 147 del 2013, che prevede che le regioni adeguino, entro il 1° luglio 2014 e nell'ambito della propria autonomia, i rispettivi ordinamenti alle disposizioni di cui ai commi 471-474 (legge di stabilità per il 2013), che hanno ulteriormente definito l'applicazione dell'articolo 23-ter del decreto legge n. 201 del 2012 in materia di trattamento economico annuo onnicomprensivo massimo;

ricordato che il suddetto comma 475 qualifica il suddetto adeguamento come adempimento necessario ai sensi dell'articolo 2, comma 1, del decreto legge n. 174 del 2012, il quale subordina il taglio dell'80 per cento dei trasferimenti erariali (fatta eccezione per quelli destinati al finanziamento del Servizio sanitario nazionale, delle politiche sociali e per le non autosufficienze e al trasporto pubblico locale) al mancato rispetto di una serie di misure, tra cui quelle di cui all'articolo 23-bis, commi 5-bis e 5-ter (« tetto » per le società non quotate controllate da pubbliche amministrazioni) e all'articolo 23-ter (« tetto » nell'ambito di rapporti di lavoro ed ai fini degli emolumenti dei componenti degli organi di direzione e controllo con pubbliche amministrazioni e autorità amministrative indipendenti);

ricordato altresì che, con la sentenza n. 23 del febbraio 2014, la Corte costituzionale ha dichiarato la non fondatezza delle questioni poste da alcune regioni a Statuto speciale riguardo al suddetto articolo 2, comma 1, del decreto-legge n. 174 del 2012, rilevando in particolare che tale disposizione, pur contenendo alcune previsioni puntuali, le configura non come obblighi bensì come oneri; non utilizza, dunque, la tecnica tradizionale d'imposizione di vincoli alla spesa ma un meccanismo indiretto che lascia alle Regioni la scelta se adeguarsi o meno, prevedendo, in caso negativo, la conseguenza sanzionatoria del taglio dei trasferimenti erariali;

ricordato che, quanto alla destinazione dei risparmi conseguiti dall'articolo 13, nella relazione tecnica presentata al Senato, si precisa che: « con riferimento ai saldi di finanza pubblica, fatto salvo quanto previsto dall'articolo 20 del presente provvedimento in relazione alle società partecipate, l'articolo in esame lascia immutato il quadro di riferimento a normativa vigente. Pertanto, ai sensi dell'articolo 1, commi 474 e 475 della legge di stabilità 2014, le risorse rivenienti dall'applicazione delle misure di cui al presente articolo, per le amministrazioni di cui all'articolo 23-ter della legge n. 214 del 2011, sono annualmente versate al Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato ai sensi del comma 4, del medesimo articolo 23-ter e, per le restanti amministrazioni e organismi, restano acquisite nei rispettivi bilanci ai fini del miglioramento dei relativi saldi »;

rilevato altresì — come già ricordato in precedenti pareri della I Commissione riguardo a disposizioni di contenuto analogo — che le disposizioni che sono intervenute, nel tempo, con misure legislative riguardanti lo *status* economico, relativamente ai rapporti in essere, sono state oggetto di pronunce della Corte costituzionale e della Corte europea dei diritti dell'uomo (CEDU);

ricordato, in particolare, come le più recenti pronunce della Corte costituzionale in materia di legittimo affidamento in caso di interventi legislativi modificativi *in peius* di situazioni soggettive attinenti ai rapporti di durata hanno ribadito che il legittimo affidamento nella sicurezza giuridica costituisce elemento fondamentale dello Stato di diritto (*ex plurimis* sentenza n. 209 del 2010) non violabile in modo irragionevole *ex* articolo 3 della Costituzione (sentenza n. 271 del 2011 con cui è stata dichiarata incostituzionale la norma regionale che ridefiniva retroattivamente, riducendola, una determinata indennità);

ricordato inoltre che, con la sentenza n. 310 del 2013, la Corte costituzionale ha

richiamato il consolidato orientamento in base al quale le condizioni per escludere la irragionevolezza delle misure (nel caso di specie, quelle relative al blocco dell'adeguamento ed al blocco della progressione economica per classi e scatti) vanno ravvisate nel carattere eccezionale, transiente, non arbitrario, consentaneo allo scopo prefissato, nonché temporalmente limitato, dei sacrifici richiesti, e nella sussistenza di esigenze di contenimento della spesa pubblica;

rilevato che il comma 5 dell'articolo 13 prevede che la Banca d'Italia adegui il proprio ordinamento ai principi posti da questo articolo del decreto-legge, nell'ambito della propria autonomia organizzativa e finanziaria;

evidenziato che, riguardo al medesimo articolo 13, nel corso dell'esame del provvedimento al Senato, è stato introdotto il comma 5-*bis*, che pone obblighi di pubblicità e trasparenza in capo alle amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato, individuate ai sensi dell'articolo 1, comma 3, della legge n. 196 del 2009; in particolare, tali amministrazioni devono pubblicare nel proprio sito *internet* i dati relativi ai compensi percepiti da ciascun componente del consiglio di amministrazione in qualità di componente di organi di società ovvero di fondi controllati o partecipati dalle amministrazioni stesse;

rilevato, tuttavia, come la disposizione individui quali destinatarie dell'obbligo di pubblicità le amministrazioni inserite nel conto economico consolidato, nel cui elenco rientrano tutte le amministrazioni dello Stato centrale, gli organi costituzionali, le amministrazioni locali e regionali, varie categorie di enti pubblici nazionali e territoriali e che pertanto, tenuto conto della formulazione della disposizione di cui al comma 5-*bis* dell'articolo 13, andrebbe chiarita maggiormente la portata della norma, con particolare riguardo a quali soggetti si riferiscano i consigli di amministrazione dei cui componenti occorre pubblicare i dati relativi

al compenso e al riferimento ai «fondi» controllati o partecipati dalle amministrazioni stesse;

rilevato che la disposizione di cui all'articolo 16, comma 4 — che segue precedenti interventi del legislatore in tale direzione — introduce una deroga, seppur temporanea, all'ordinario assetto delle fonti normative in materia di organizzazione dei ministeri: infatti, l'intervento in tale materia spetta, in via ordinaria, a un regolamento da adottare con decreto del Presidente della Repubblica, previo esame parlamentare del relativo schema che, in questo modo, viene meno;

evidenziato, inoltre, che, sulla fissazione del termine del 15 luglio 2014, entro il quale gli schemi di regolamento debbono essere trasmessi al Ministero della pubblica amministrazione, l'adempimento richiesto è un atto interno al procedimento di adozione del decreto del Presidente del consiglio dei ministri, privo di pubblicità e che pertanto il rispetto del termine non è conoscibile e controllabile;

rilevato che l'articolo 17 reca disposizioni per il contenimento della spesa degli organi costituzionali e di rilievo costituzionale e che, in particolare, il comma 1 dispone che la Presidenza della Repubblica, il Senato, la Camera dei deputati e la Corte Costituzionale procedano a riduzioni di spesa per l'anno 2014 per un importo complessivo di 50 milioni di euro, da versare all'entrata del bilancio dello Stato, e che ciascun organo costituzionale effettui le riduzioni di spesa con misure autonomamente deliberate e secondo modalità previste dai rispettivi ordinamenti;

ricordato che, nel corso dell'esame al Senato, è stato specificato, al comma 2-*bis*, che le riduzioni di spesa sono ripartite tra i diversi soggetti in misura proporzionale al rispettivo onere a carico della finanza pubblica per l'anno 2013;

evidenziato che la disposizione in esame interviene sulla disciplina di organi che godono di un'autonomia normativa, organizzativa e contabile costituzional-

mente garantita (sentenze della Corte costituzionale n. 129 del 1981, n. 154 del 1985, n. 379 del 1996 e n. 120 del 2014);

rilevato che la *ratio* della disposizione appare quella di invitare anche gli organi costituzionali a dare il loro apporto al raggiungimento delle finalità previste dal provvedimento;

rilevato che l'articolo 41-*bis*, introdotto nel corso dell'esame presso il Senato, interviene sulle risorse finanziarie recate dalle leggi che istituiscono le province di Monza e della Brianza, di Fermo e di Barletta-Andria-Trani (leggi nn. 146, 147 e 148 del 2004), destinate alla costituzione degli uffici periferici dell'amministrazione dello Stato ed assegnate alle contabilità speciali istituite presso il commissario di ciascuna provincia e poi trasferite ai prefetti incaricati di completare gli interventi;

evidenziato, in particolare, che l'articolo 41-*bis*, al fine di consentire l'adempimento delle obbligazioni assunte sulle risorse stanziare dalle suddette leggi per le nuove province dalle stesse istituite, autorizza la proroga al 31 dicembre 2014 dell'utilizzo delle risorse disponibili sulle contabilità speciali di ciascuna delle tre province, come da ultimo stabilito dal decreto del Presidente del consiglio dei ministri del 3 dicembre 2013, che ha prorogato al 31 dicembre 2013, facendo seguito a numerosi altri interventi precedenti, il termine per il mantenimento delle predette risorse sulle rispettive contabilità speciali;

rilevato che, riguardo al contenuto della disposizione di cui all'articolo 41-*bis*, va considerato che essa interviene su una materia differente rispetto al contenuto del decreto-legge in esame, e va richiamato quanto evidenziato dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 22 del 2012 con cui, nel dichiarare l'illegittimità costituzionale del comma 2-*quater* dell'articolo 2 del decreto-legge n. 225 del 2010, in materia di proroga dei termini, introdotto nel corso dell'esame parlamentare del disegno di legge di conversione, la Corte ha sottolineato come « l'innesto nell'*iter* di con-

versione dell'ordinaria funzione legislativa possa certamente essere effettuato, per ragioni di economia procedimentale, a patto di non spezzare il legame essenziale tra decretazione d'urgenza e potere di conversione ». « Se tale legame viene interrotto, la violazione dell'articolo 77, secondo comma, della Costituzione, non deriva dalla mancanza dei presupposti di necessità e urgenza per le norme eterogenee aggiunte, che, proprio per essere estranee e inserite successivamente, non possono collegarsi a tali condizioni preliminari (sentenza n. 355 del 2010), ma per l'uso improprio, da parte del Parlamento, di un potere che la Costituzione gli attribuisce, con speciali modalità di procedura, allo scopo tipico di convertire, o no, in legge un decreto-legge »;

tenuto conto, infine, riguardo all'articolo 1 del disegno di legge di conversione, che le disposizioni di cui ai commi da 2 a 10 sono volte a conferire deleghe legislative al Governo e che la disposizione di cui al comma 11 incide su principi e criteri direttivi di altra delega legislativa, mentre la previsione costituzionale della decretazione di urgenza appare configurata come indicazione specifica di un procedimento la cui funzione si esaurisce nella conversione del decreto legge,

esprime

PARERE FAVOREVOLE

con la seguente condizione:

si sopprima l'articolo 41-*bis*, che interviene su una materia differente rispetto al contenuto del decreto-legge in esame, tenendo conto di quanto da ultimo evidenziato dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 22 del 2012;

e con le seguenti osservazioni:

a) con riferimento all'articolo 13, condividendo l'obiettivo di contenimento della spesa pubblica, anche attraverso la previsione di misure da applicare alla generalità dei possibili destinatari, si tenga conto, nella definizione degli strumenti

giuridici da adottare, della giurisprudenza costituzionale in materia di *status* economico, soprattutto con riferimento alla transitorietà delle misure applicabili;

b) si valuti la disposizione di cui all'articolo 16, comma 4, che, seguendo precedenti interventi del legislatore in tale direzione, introduce una ulteriore deroga, seppur temporanea, all'ordinario assetto delle fonti normative in materia di organizzazione dei ministeri, che comporta, tra l'altro, il mancato esame parlamentare dei relativi atti;

c) riguardo all'articolo 17, si valuti, alla luce delle premesse poste, la compatibilità con il principio di autonomia costituzionale degli organi in questione;

d) tenuto conto delle previsioni dell'articolo 15, comma 3, della legge n. 400 del 1988, che prescrive che i decreti-legge devono contenere misure di diretta applicazione, e della giurisprudenza costituzionale in materia, sia specificato che quanto stabilito dal comma 1-*bis* dell'articolo 26, che prevede che le disposizioni di cui all'articolo 26 si applichino dal 1° gennaio

2016, sia riferito solo al terzo periodo del capoverso 7 del comma 1 della lettera *a)* (che stabilisce che la pubblicazione di informazioni ulteriori avviene esclusivamente in via telematica e non può comportare oneri per le stazioni appaltanti), in modo che tutte le restanti disposizioni entrino in vigore immediatamente;

e) riguardo al medesimo articolo 26, si valuti l'opportunità di prevedere che la salvezza degli effetti di cui al comma 1-*ter* sia più congruamente inserita nel testo del disegno di legge di conversione anziché nel testo del decreto-legge;

f) con riferimento all'articolo 1 del disegno di legge di conversione, siano valutate le disposizioni di cui ai commi da 2 a 10 – che sono volte a conferire deleghe legislative al Governo – e la disposizione di cui al comma 11 – che incide su principi e criteri direttivi di altra delega legislativa – alla luce della previsione costituzionale della decretazione di urgenza, che appare configurata come indicazione specifica di un procedimento la cui funzione si esaurisce nella conversione del decreto-legge.

ALLEGATO 2

DL 66/2014: Misure urgenti per la competitività e la giustizia sociale. Deleghe al Governo per il completamento della revisione della struttura del bilancio dello Stato, per il riordino della disciplina per la gestione del bilancio e il potenziamento della funzione del bilancio di cassa, nonché per l'adozione di un testo unico in materia di contabilità di Stato e di tesoreria (C. 2433 Governo, approvato dal Senato).

PARERE APPROVATO

La I Commissione,

esaminato il testo del disegno di legge C. 2433 Governo, approvato dal Senato, di conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66, recante « Misure urgenti per la competitività e la giustizia sociale. Deleghe al Governo per il completamento della revisione della struttura del bilancio dello Stato, per il riordino della disciplina per la gestione del bilancio e il potenziamento della funzione del bilancio di cassa, nonché per l'adozione di un testo unico in materia di contabilità di Stato e di tesoreria »;

rilevato, per quanto riguarda il rispetto delle competenze legislativamente definite tra lo Stato e le regioni, che il provvedimento reca una serie di interventi riconducibili sia a materie di competenza esclusiva statale, sia a materie di competenza concorrente tra Stato e regioni, prevalentemente orientati sotto il profilo finalistico alla promozione delle imprese e allo sviluppo economico, riconducibili all'ampia nozione di « tutela della concorrenza » elaborata in questi anni dalla giurisprudenza costituzionale;

ricordato, al riguardo, che – secondo la costante giurisprudenza della Corte costituzionale (si vedano in particolare le sent. nn. 14 e 272 del 2004, n. 175 e 242 del 2005, nn. 401, 430, 443 e 452 del 2007 nonché nn. 320 e 322 del 2008) – l'attribuzione alla legislazione esclusiva dello

Stato della competenza in materia di « tutela della concorrenza » (articolo 117, secondo comma, lettera *e*) della Costituzione), pur non attribuendo *in toto* gli interventi in materia di sviluppo economico alla competenza dello Stato, tuttavia « evidenzia l'intendimento del legislatore costituzionale del 2001 di unificare in capo allo Stato strumenti di politica economica che attengono allo sviluppo dell'intero Paese » (sentenza n. 14 del 2004);

ricordato altresì che, in proposito, la Corte Costituzionale, sin dalla richiamata sentenza n. 14 del 2004, ha chiarito che « l'aver accorpato, nel medesimo titolo di competenza, la moneta, la tutela del risparmio e dei mercati finanziari, il sistema valutario, i sistemi tributario e contabile dello Stato, la perequazione delle risorse finanziarie e, appunto, la tutela della concorrenza, rende palese che quest'ultima costituisce una delle leve della politica economica statale e pertanto non può essere intesa soltanto in senso statico, come garanzia di interventi di regolazione e ripristino di un equilibrio perduto, ma anche in quell'accezione dinamica, ben nota al diritto comunitario, che giustifica misure pubbliche volte a ridurre squilibri, a favorire le condizioni di un sufficiente sviluppo del mercato o ad instaurare assetti concorrenziali »;

tenuto conto che il provvedimento interviene inoltre con disposizioni che rientrano nella materia « sistema tributa-

rio e contabile dello Stato », di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera *e*) della Costituzione e che rilevano altresì, riguardo a singole disposizioni, le seguenti materie, che rientrano negli ambiti di competenza legislativa esclusiva dello Stato « politica estera e rapporti internazionali dello Stato », « ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali », « ordinamento civile », « tutela dell'ambiente » (lettere *a*), *g*), *l*) e *s*) del secondo comma dell'articolo 117 della Costituzione);

considerato che viene inoltre in rilievo la materia « coordinamento della finanza pubblica », attribuita alla competenza concorrente tra lo Stato e le regioni (articolo 117, terzo comma, della Costituzione), e che riguardo a quest'ultima materia, la Corte Costituzionale ha ricordato (sentenza n. 23 del febbraio 2014) come la nozione di « principio fondamentale non può essere cristallizzata in una formula valida in ogni circostanza, ma deve tenere conto del contesto, del momento congiunturale in relazione ai quali l'accertamento va compiuto e della peculiarità della materia » (sentenza n. 16 del 2010); di guisa che « la specificità delle prescrizioni, di per sé, neppure può escludere il carattere di principio di una norma, qualora essa risulti legata al principio stesso da un evidente rapporto di coesistenzialità e di necessaria integrazione (sentenze n. 237 del 2009 e n. 430 del 2007) » (sentenza n. 16 del 2010); in quest'ottica, « possono essere ricondotti nell'ambito dei principi di coordinamento della finanza pubblica « norme puntuali adottate dal legislatore per realizzare in concreto la finalità del coordinamento finanziario, che per sua natura eccede le possibilità di intervento dei livelli territoriali sub-statali » (sentenza n. 237 del 2009 e sentenza n. 417 del 2005) » (sentenza n. 52 del 2010);

ricordato che nel preambolo del decreto-legge in esame, si richiama la straordinaria necessità ed urgenza di: emanare disposizioni in materia fiscale anche al fine di assicurare il rilancio dell'economia attraverso la riduzione del cuneo fiscale;

intervenire in materia di revisione della spesa pubblica, attraverso la riduzione delle spese per acquisti di beni e servizi, garantendo al contempo l'invarianza dei servizi ai cittadini, nonché per assicurare la stabilizzazione della finanza pubblica, anche attraverso misure volte a garantire la razionalizzazione, l'efficienza, l'economicità e la trasparenza dell'organizzazione degli apparati politico istituzionali e delle autonomie locali; emanare ulteriori disposizioni in materia di pagamenti dei debiti della pubblica amministrazione;

rilevato, peraltro, che l'articolo 26, comma 1, novella gli articoli 66 e 122 del decreto legislativo n. 163 del 2006 e che, a seguito dell'approvazione, nel corso dell'esame presso il Senato, del comma 1-*bis*, tali novelle si applicheranno solo dal 1° gennaio 2016;

ricordato che, ai sensi dell'articolo 15, comma 3, della legge n. 400 del 1988, i decreti-legge devono contenere misure di diretta applicazione; la Corte costituzionale, con sentenza n. 220 del 2013, ha rilevato che tale norma, pur non avendo sul piano formale rango costituzionale, esprime ed esplicita ciò che deve ritenersi intrinseco alla natura stessa del decreto-legge, che entrerebbe in contraddizione con le sue stesse premesse, se contenesse disposizioni destinate ad avere effetti pratici differiti nel tempo;

rilevato che l'articolo 13 prevede che, dal 1° maggio 2014, il limite massimo retributivo, di cui agli articoli 23-*bis* e 23-*ter* del decreto-legge n. 201 del 2011, sia pari a 240.000 euro, al lordo dei contributi previdenziali ed assistenziali e degli oneri fiscali a carico del dipendente;

tenuto conto quindi che, rispetto alle disposizioni vigenti, introdotte a partire dal 2011, il parametro muta e non è più costituito dal trattamento economico variabile di una figura pubblica in una posizione apicale ma da una cifra fissa (240.000 euro annui al lordo dei contributi e degli oneri fiscali a carico del dipendente), priva di meccanismi di rivalutazione;

preso atto che il comma 3 dell'articolo 13 reca la clausola di adeguamento delle Regioni al nuovo limite retributivo, nel medesimo termine del 1° maggio 2014, ai sensi dell'articolo 1, comma 475, della legge n. 147 del 2013, che prevede che le regioni adeguino, entro il 1° luglio 2014 e nell'ambito della propria autonomia, i rispettivi ordinamenti alle disposizioni di cui ai commi 471-474 (legge di stabilità per il 2013), che hanno ulteriormente definito l'applicazione dell'articolo 23-ter del decreto legge n. 201 del 2012 in materia di trattamento economico annuo onnicomprensivo massimo;

ricordato che il suddetto comma 475 qualifica il suddetto adeguamento come adempimento necessario ai sensi dell'articolo 2, comma 1, del decreto legge n. 174 del 2012, il quale subordina il taglio dell'80 per cento dei trasferimenti erariali (fatta eccezione per quelli destinati al finanziamento del Servizio sanitario nazionale, delle politiche sociali e per le non autosufficienze e al trasporto pubblico locale) al mancato rispetto di una serie di misure, tra cui quelle di cui all'articolo 23-bis, commi 5-bis e 5-ter (« tetto » per le società non quotate controllate da pubbliche amministrazioni) e all'articolo 23-ter (« tetto » nell'ambito di rapporti di lavoro ed ai fini degli emolumenti dei componenti degli organi di direzione e controllo con pubbliche amministrazioni e autorità amministrative indipendenti);

ricordato altresì che, con la sentenza n. 23 del febbraio 2014, la Corte costituzionale ha dichiarato la non fondatezza delle questioni poste da alcune regioni a Statuto speciale riguardo al suddetto articolo 2, comma 1, del decreto-legge n. 174 del 2012, rilevando in particolare che tale disposizione, pur contenendo alcune previsioni puntuali, le configura non come obblighi bensì come oneri; non utilizza, dunque, la tecnica tradizionale d'imposizione di vincoli alla spesa ma un meccanismo indiretto che lascia alle Regioni la scelta se adeguarsi o meno, prevedendo, in caso negativo, la conseguenza sanzionatoria del taglio dei trasferimenti erariali;

ricordato che, quanto alla destinazione dei risparmi conseguiti dall'articolo 13, nella relazione tecnica presentata al Senato, si precisa che: « con riferimento ai saldi di finanza pubblica, fatto salvo quanto previsto dall'articolo 20 del presente provvedimento in relazione alle società partecipate, l'articolo in esame lascia immutato il quadro di riferimento a normativa vigente. Pertanto, ai sensi dell'articolo 1, commi 474 e 475 della legge di stabilità 2014, le risorse rivenienti dall'applicazione delle misure di cui al presente articolo, per le amministrazioni di cui all'articolo 23-ter della legge n. 214 del 2011, sono annualmente versate al Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato ai sensi del comma 4, del medesimo articolo 23-ter e, per le restanti amministrazioni e organismi, restano acquisite nei rispettivi bilanci ai fini del miglioramento dei relativi saldi »;

rilevato altresì — come già ricordato in precedenti pareri della I Commissione riguardo a disposizioni di contenuto analogo — che le disposizioni che sono intervenute, nel tempo, con misure legislative riguardanti lo *status* economico, relativamente ai rapporti in essere, sono state oggetto di pronunce della Corte costituzionale e della Corte europea dei diritti dell'uomo (CEDU);

ricordato, in particolare, come le più recenti pronunce della Corte costituzionale in materia di legittimo affidamento in caso di interventi legislativi modificativi *in peius* di situazioni soggettive attinenti ai rapporti di durata hanno ribadito che il legittimo affidamento nella sicurezza giuridica costituisce elemento fondamentale dello Stato di diritto (*ex plurimis* sentenza n. 209 del 2010) non violabile in modo irragionevole *ex* articolo 3 della Costituzione (sentenza n. 271 del 2011 con cui è stata dichiarata incostituzionale la norma regionale che ridefiniva retroattivamente, riducendola, una determinata indennità);

ricordato inoltre che, con la sentenza n. 310 del 2013, la Corte costituzionale ha

richiamato il consolidato orientamento in base al quale le condizioni per escludere la irragionevolezza delle misure (nel caso di specie, quelle relative al blocco dell'adeguamento ed al blocco della progressione economica per classi e scatti) vanno ravvisate nel carattere eccezionale, transiente, non arbitrario, consentaneo allo scopo prefissato, nonché temporalmente limitato, dei sacrifici richiesti, e nella sussistenza di esigenze di contenimento della spesa pubblica;

rilevato che il comma 5 dell'articolo 13 prevede che la Banca d'Italia adegui il proprio ordinamento ai principi posti da questo articolo del decreto-legge, nell'ambito della propria autonomia organizzativa e finanziaria;

evidenziato che, riguardo al medesimo articolo 13, nel corso dell'esame del provvedimento al Senato, è stato introdotto il comma 5-*bis*, che pone obblighi di pubblicità e trasparenza in capo alle amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato, individuate ai sensi dell'articolo 1, comma 3, della legge n. 196 del 2009; in particolare, tali amministrazioni devono pubblicare nel proprio sito *internet* i dati relativi ai compensi percepiti da ciascun componente del consiglio di amministrazione in qualità di componente di organi di società ovvero di fondi controllati o partecipati dalle amministrazioni stesse;

rilevato, tuttavia, come la disposizione individui quali destinatarie dell'obbligo di pubblicità le amministrazioni inserite nel conto economico consolidato, nel cui elenco rientrano tutte le amministrazioni dello Stato centrale, gli organi costituzionali, le amministrazioni locali e regionali, varie categorie di enti pubblici nazionali e territoriali e che pertanto, tenuto conto della formulazione della disposizione di cui al comma 5-*bis* dell'articolo 13, andrebbe chiarita maggiormente la portata della norma, con particolare riguardo a quali soggetti si riferiscano i consigli di amministrazione dei cui componenti occorre pubblicare i dati relativi

al compenso e al riferimento ai «fondi» controllati o partecipati dalle amministrazioni stesse;

rilevato che la disposizione di cui all'articolo 16, comma 4 — che segue precedenti interventi del legislatore in tale direzione — introduce una deroga, seppur temporanea, all'ordinario assetto delle fonti normative in materia di organizzazione dei ministeri: infatti, l'intervento in tale materia spetta, in via ordinaria, a un regolamento da adottare con decreto del Presidente della Repubblica, previo esame parlamentare del relativo schema che, in questo modo, viene meno;

evidenziato, inoltre, che, sulla fissazione del termine del 15 luglio 2014, entro il quale gli schemi di regolamento debbono essere trasmessi al Ministero della pubblica amministrazione, l'adempimento richiesto è un atto interno al procedimento di adozione del decreto del Presidente del consiglio dei ministri, privo di pubblicità e che pertanto il rispetto del termine non è conoscibile e controllabile;

rilevato che l'articolo 17 reca disposizioni per il contenimento della spesa degli organi costituzionali e di rilievo costituzionale e che, in particolare, il comma 1 dispone che la Presidenza della Repubblica, il Senato, la Camera dei deputati e la Corte Costituzionale procedano a riduzioni di spesa per l'anno 2014 per un importo complessivo di 50 milioni di euro, da versare all'entrata del bilancio dello Stato, e che ciascun organo costituzionale effettui le riduzioni di spesa con misure autonomamente deliberate e secondo modalità previste dai rispettivi ordinamenti;

ricordato che, nel corso dell'esame al Senato, è stato specificato, al comma 2-*bis*, che le riduzioni di spesa sono ripartite tra i diversi soggetti in misura proporzionale al rispettivo onere a carico della finanza pubblica per l'anno 2013;

evidenziato che la disposizione in esame interviene sulla disciplina di organi che godono di un'autonomia normativa, organizzativa e contabile costituzional-

mente garantita (sentenze della Corte costituzionale n. 129 del 1981, n. 154 del 1985, n. 379 del 1996 e n. 120 del 2014);

rilevato che la *ratio* della disposizione appare quella di invitare anche gli organi costituzionali a dare il loro apporto al raggiungimento delle finalità previste dal provvedimento;

rilevato che l'articolo 41-*bis*, introdotto nel corso dell'esame presso il Senato, interviene sulle risorse finanziarie recate dalle leggi che istituiscono le province di Monza e della Brianza, di Fermo e di Barletta-Andria-Trani (leggi nn. 146, 147 e 148 del 2004), destinate alla costituzione degli uffici periferici dell'amministrazione dello Stato ed assegnate alle contabilità speciali istituite presso il commissario di ciascuna provincia e poi trasferite ai prefetti incaricati di completare gli interventi;

evidenziato, in particolare, che l'articolo 41-*bis*, al fine di consentire l'adempimento delle obbligazioni assunte sulle risorse stanziare dalle suddette leggi per le nuove province dalle stesse istituite, autorizza la proroga al 31 dicembre 2014 dell'utilizzo delle risorse disponibili sulle contabilità speciali di ciascuna delle tre province, come da ultimo stabilito dal decreto del Presidente del consiglio dei ministri del 3 dicembre 2013, che ha prorogato al 31 dicembre 2013, facendo seguito a numerosi altri interventi precedenti, il termine per il mantenimento delle predette risorse sulle rispettive contabilità speciali;

rilevato che, riguardo al contenuto della disposizione di cui all'articolo 41-*bis*, va considerato che essa interviene su una materia differente rispetto al contenuto del decreto-legge in esame, e va richiamato quanto evidenziato dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 22 del 2012 con cui, nel dichiarare l'illegittimità costituzionale del comma 2-*quater* dell'articolo 2 del decreto-legge n. 225 del 2010, in materia di proroga dei termini, introdotto nel corso dell'esame parlamentare del disegno di legge di conversione, la Corte ha sottolineato come « l'innesto nell'*iter* di con-

versione dell'ordinaria funzione legislativa possa certamente essere effettuato, per ragioni di economia procedimentale, a patto di non spezzare il legame essenziale tra decretazione d'urgenza e potere di conversione ». « Se tale legame viene interrotto, la violazione dell'articolo 77, secondo comma, della Costituzione, non deriva dalla mancanza dei presupposti di necessità e urgenza per le norme eterogenee aggiunte, che, proprio per essere estranee e inserite successivamente, non possono collegarsi a tali condizioni preliminari (sentenza n. 355 del 2010), ma per l'uso improprio, da parte del Parlamento, di un potere che la Costituzione gli attribuisce, con speciali modalità di procedura, allo scopo tipico di convertire, o no, in legge un decreto-legge »;

tenuto conto, infine, riguardo all'articolo 1 del disegno di legge di conversione, che le disposizioni di cui ai commi da 2 a 10 sono volte a conferire deleghe legislative al Governo e che la disposizione di cui al comma 11 incide su principi e criteri direttivi di altra delega legislativa, mentre la previsione costituzionale della decretazione di urgenza appare configurata come indicazione specifica di un procedimento la cui funzione si esaurisce nella conversione del decreto legge,

esprime

PARERE FAVOREVOLE

con la seguente condizione:

si valuti la soppressione dell'articolo 41-*bis* ove questo non sia considerato attinente a pagamenti relativi alle imprese, tenendo conto di quanto da ultimo evidenziato dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 22 del 2012;

e con le seguenti osservazioni:

a) con riferimento all'articolo 13, condividendo l'obiettivo di contenimento della spesa pubblica, anche attraverso la previsione di misure da applicare alla generalità dei possibili destinatari, si tenga

conto, nella definizione degli strumenti giuridici da adottare, della giurisprudenza costituzionale in materia di *status* economico, soprattutto con riferimento alla transitorietà delle misure applicabili;

b) si valuti la disposizione di cui all'articolo 16, comma 4, che, seguendo precedenti interventi del legislatore in tale direzione, introduce una ulteriore deroga, seppur temporanea, all'ordinario assetto delle fonti normative in materia di organizzazione dei ministeri, che comporta, tra l'altro, il mancato esame parlamentare dei relativi atti;

c) riguardo all'articolo 17, si valuti, alla luce delle premesse poste, la compatibilità con il principio di autonomia costituzionale degli organi in questione;

d) tenuto conto delle previsioni dell'articolo 15, comma 3, della legge n. 400 del 1988, che prescrive che i decreti-legge devono contenere misure di diretta applicazione, e della giurisprudenza costituzionale in materia, sia specificato che quanto stabilito dal comma 1-*bis* dell'articolo 26, che prevede che le disposizioni di cui all'articolo 26 si applichino dal 1° gennaio

2016, sia riferito solo al terzo periodo del capoverso 7 del comma 1 della lettera a) (che stabilisce che la pubblicazione di informazioni ulteriori avviene esclusivamente in via telematica e non può comportare oneri per le stazioni appaltanti), in modo che tutte le restanti disposizioni entrino in vigore immediatamente;

e) riguardo al medesimo articolo 26, si valuti l'opportunità di prevedere che la salvezza degli effetti di cui al comma 1-*ter* sia più congruamente inserita nel testo del disegno di legge di conversione anziché nel testo del decreto-legge;

f) con riferimento all'articolo 1 del disegno di legge di conversione, siano valutate le disposizioni di cui ai commi da 2 a 10 – che sono volte a conferire deleghe legislative al Governo – e la disposizione di cui al comma 11 – che incide su principi e criteri direttivi di altra delega legislativa – alla luce della previsione costituzionale della decretazione di urgenza, che appare configurata come indicazione specifica di un procedimento la cui funzione si esaurisce nella conversione del decreto-legge.