XVIII LEGISLATURA

BOLLETTINO
DELLE GIUNTE E DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI

INDICE

Commissioni riunite (IV Camera e 4ª Senato)	*Pag.*	3
Commissioni riunite (XII Camera e 12ª Senato)	»	4
Commissioni riunite (I e IV)	»	5
Commissioni riunite (I e IX)	»	6
Commissioni riunite (VI e IX)	»	7
Affari costituzionali, della Presidenza del Consiglio e interni (I)	»	8
Giustizia (II)	»	19
Difesa (IV)	»	30
Bilancio, tesoro e programmazione (V)	»	37
Cultura, scienza e istruzione (VII)	»	40
Ambiente, territorio e lavori pubblici (VIII)	»	51
Attività produttive, commercio e turismo (X)	»	60
Lavoro pubblico e privato (XI)	»	67
Affari sociali (XII)	»	74

N. B. Sigle dei gruppi parlamentari: MoVimento 5 Stelle: M5S; Lega - Salvini Premier: Lega; Forza Italia - Berlusconi Presidente: FI; Partito Democratico: PD; Fratelli d'Italia: FdI; Italia Viva: IV; Liberi e Uguali: LeU; Misto: Misto; Misto-Cambiamo!-10 Volte Meglio: Misto-C10VM; Misto-Minoranze Linguistiche: Misto-Min.Ling.; Misto-Noi con l'Italia-USEI: Misto-NcI-USEI; Misto-+Europa-Centro Democratico: Misto-+E-CD; Misto-MAIE - Movimento Associativo Italiani all'Estero: Misto-MAIE.

AGRICOLTURA (XIII) . . . . . *Pag.* 77

COMMISSIONE PARLAMENTARE PER L'ATTUAZIONE DEL FEDERALISMO FISCALE . . . . . » 78

COMMISSIONE PARLAMENTARE PER L'INDIRIZZO GENERALE E LA VIGILANZA DEI SERVIZI RADIOTELEVISIVI . . . . . » 142

COMMISSIONE PARLAMENTARE DI INCHIESTA SUL FENOMENO DELLE MAFIE E SULLE ALTRE ASSOCIAZIONI CRIMINALI, ANCHE STRANIERE . . . . . » 143

COMMISSIONE PARLAMENTARE DI INCHIESTA SULLE ATTIVITÀ ILLECITE CONNESSE AL CICLO DEI RIFIUTI E SU ILLECITI AMBIENTALI AD ESSE CORRELATI . . . . . » 146

INDICE GENERALE . . . . . *Pag.* 148

COMMISSIONI RIUNITE

IV (Difesa) della Camera dei deputati e 4ª (Difesa) del Senato della Repubblica

S O M M A R I O

AUDIZIONI INFORMALI:

Nell'ambito dell'esame dello Schema di decreto legislativo recante disposizioni in materia di riordino dei ruoli e delle carriere del personale delle Forze armate (Atto n. 118).

Audizione di rappresentanti del Consiglio Centrale di Rappresentanza (COCER) 3

AUDIZIONI INFORMALI

Giovedì 24 ottobre 2019.

Nell'ambito dell'esame dello Schema di decreto legislativo recante disposizioni in materia di riordino dei ruoli e delle carriere del personale delle Forze armate (Atto n. 118).

Audizione di rappresentanti del Consiglio Centrale di Rappresentanza (COCER).

L'audizione informale si è svolta dalle 8.35 alle 10.

COMMISSIONI RIUNITE

XII (Affari sociali) della Camera dei deputati e 12ª (Igiene e sanità) del Senato della Repubblica

S O M M A R I O

AUDIZIONI:

Audizione del Ministro della salute, Roberto Speranza, sulle linee programmatiche del suo dicastero *(Svolgimento, ai sensi dell'articolo 143, comma 2, del Regolamento, e rinvio)* .. 4

AUDIZIONI

Giovedì 24 ottobre 2019. — Presidenza della vicepresidente della 12ª Commissione del Senato, Maria Cristina CANTÙ. – Interviene il Ministro della salute, Roberto Speranza.

La seduta comincia alle 8.05.

Audizione del Ministro della salute, Roberto Speranza, sulle linee programmatiche del suo dicastero.

(Svolgimento, ai sensi dell'articolo 143, comma 2, del Regolamento, e rinvio).

Maria Cristina CANTÙ, *presidente,* comunica che, ai sensi dell'articolo 33, comma 4, del Regolamento del Senato, è stata chiesta l'attivazione dell'impianto audiovisivo e che la Presidenza del Senato ha fatto preventivamente conoscere il proprio assenso.

Poiché non vi sono osservazioni, tale forma di pubblicità è adottata per la seduta.

Avverte altresì che della procedura informativa verrà redatto il resoconto stenografico.

Le Commissioni congiunte prendono atto.

Maria Cristina CANTÙ, *presidente,* introduce l'audizione in titolo.

Il Ministro Roberto SPERANZA svolge una relazione sui temi oggetto dell'audizione.

Maria Cristina CANTÙ, *presidente,* e il deputato Marcello GEMMATO (FdI) intervengono sull'ordine dei lavori.

Intervengono, per formulare quesiti e osservazioni, i deputati Vito DE FILIPPO (IV), Lisa NOJA (IV), Maria Teresa BELLUCCI (FDI), Marcello GEMMATO (FDI), Roberto BAGNASCO (FI), Elena CARNEVALI (PD), Rossana BOLDI (Lega), Angela IANARO (M5S) e Dalila NESCI (M5S), nonché i senatori Paola BOLDRINI (PD), Stefano COLLINA (PD), Michelina LUNESU (L-SP-PSd'AZ), Raffaella Fiormaria MARIN (L-SP-PSd'AZ), Maria RIZZOTTI (FI-BP), Marco SICLARI (FI-BP), Laura STABILE (FI-BP), Luigi DI MARZIO (M5S), Elisa PIRRO (M5S) e Giuseppe PISANI (M5S).

Maria Cristina CANTÙ, *presidente,* rinvia il seguito dell'audizione ad altra seduta, nella quale avrà luogo la replica del Ministro.

La seduta termina alle 10.20.

N.B.: il resoconto stenografico della seduta è pubblicato in un fascicolo a parte.

COMMISSIONI RIUNITE

I (Affari costituzionali, della Presidenza del Consiglio e interni) e IV (Difesa)

S O M M A R I O

UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI 5

UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI

Giovedì 24 ottobre 2019.

L'ufficio di presidenza si è riunito dalle 16.15 alle 16.20.

COMMISSIONI RIUNITE

I (Affari costituzionali, della Presidenza del Consiglio e interni) e IX (Trasporti, poste e telecomunicazioni)

S O M M A R I O

COMITATO DEI NOVE:

Disposizioni urgenti in materia di perimetro di sicurezza nazionale cibernetica. Emendamenti C. 2100-A Governo 6

COMITATO DEI NOVE

Giovedì 24 ottobre 2019.

Disposizioni urgenti in materia di perimetro di sicurezza nazionale cibernetica.
Emendamenti C. 2100-A Governo.

Il Comitato dei nove si è riunito dalle 9.45 alle 9.50.

COMMISSIONI RIUNITE

VI (Finanze)
e IX (Trasporti, poste e telecomunicazioni)

S O M M A R I O

AUDIZIONI INFORMALI:

Audizione di rappresentanti della Confederazione autoscuole riunite e consulenti automobilistici (CONFARCA) e dell'Unione nazionale autoscuole studi consulenza automobilistica (UNASCA), nell'ambito della discussione congiunta delle risoluzioni Centemero n. 7-00316, Martino n. 7-00317, Ruggiero n. 7-00320 e Fragomeli n. 7-00327, sull'applicazione del regime IVA sulle prestazioni didattiche per il conseguimento della patente di guida e sostegno delle autoscuole 7

AUDIZIONI INFORMALI

Giovedì 24 ottobre 2019.

Audizione di rappresentanti della Confederazione autoscuole riunite e consulenti automobilistici (CONFARCA) e dell'Unione nazionale autoscuole studi consulenza automobilistica (UNASCA), nell'ambito della discussione congiunta delle risoluzioni Centemero n. 7-00316, Martino n. 7-00317, Ruggiero n. 7-00320 e Fragomeli n. 7-00327, sull'applicazione del regime IVA sulle prestazioni didattiche per il conseguimento della patente di guida e sostegno delle autoscuole.

L'audizione informale è stata svolta dalle 8.50 alle 9.40.

I COMMISSIONE PERMANENTE

(Affari costituzionali, della Presidenza del Consiglio e interni)

S O M M A R I O

COMITATO PERMANENTE PER I PARERI:

DL 101/2019: Disposizioni urgenti per la tutela del lavoro e per la risoluzione di crisi aziendali. C. 2203 Governo, approvato dal Senato (Parere alla XI Commissione) *(Esame e rinvio)* 8

SEDE CONSULTIVA:

DL 101/2019: Disposizioni urgenti per la tutela del lavoro e per la risoluzione di crisi aziendali. C. 2203 Governo, approvato dal Senato (Parere alla XI Commissione) *(Esame e conclusione – Parere favorevole con osservazione)* 16

ALLEGATO (Parere approvato) 17

AUDIZIONI INFORMALI:

Audizione di rappresentanti dell'Associazione nazionale dei comuni italiani (ANCI) nell'ambito dell'esame delle proposte di legge C. 474 Nesci, C. 1512 Bruno Bossio e C.1630 Santelli, recanti modifiche al testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, in materia di scioglimento dei consigli degli enti locali conseguente a fenomeni di infiltrazione e di condizionamento di tipo mafioso 16

AUDIZIONI INFORMALI:

Audizione di rappresentanti dell'Unione delle Camere penali italiane (UCPI) nell'ambito dell'esame delle proposte di legge C. 474 Nesci, C. 1512 Bruno Bossio e C.1630 Santelli, recanti modifiche al testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, in materia di scioglimento dei consigli degli enti locali conseguente a fenomeni di infiltrazione e di condizionamento di tipo mafioso 16

COMITATO PERMANENTE PER I PARERI

Giovedì 24 ottobre 2019. — Presidenza del presidente Alberto STEFANI.

La seduta comincia alle 15.20.

DL 101/2019: Disposizioni urgenti per la tutela del lavoro e per la risoluzione di crisi aziendali.
C. 2203 Governo, approvato dal Senato.
(Parere alla XI Commissione).

(Esame e rinvio).

Il Comitato inizia l'esame del provvedimento.

Alberto STEFANI, *presidente*, rileva come il Comitato permanente per i pareri sia chiamato a esaminare, ai fini del parere alla XI Commissione Lavoro, il disegno di legge C. 2203, approvato dal Senato, di conversione in legge del decreto-legge 3 settembre 2019, n. 101, recante disposizioni urgenti per la tutela del lavoro e per la risoluzione di crisi aziendali.

Segnala quindi che il parere sul provvedimento dovrà essere espresso entro la giornata odierna, considerato che la discussione in Assemblea sul provvedimento inizierà nella prima mattinata di martedì 29 ottobre.

Francesco FORCINITI (M5S), *relatore*, illustrando il provvedimento, rileva innanzitutto come il decreto-legge, che originariamente era costituito da 16 articoli, sia stato modificato nel corso dell'esame al Senato e ora si componga di 28 articoli, suddivisi in 3 Capi.

Il Capo I, che si compone degli articoli da 1 a 8, reca disposizioni per la tutela del lavoro.

L'articolo 1 introduce, al comma 1, lettera *a)*, una prima regolamentazione del lavoro attraverso piattaforma digitale (cosiddetto *gig working*), annoverando tra i rapporti di collaborazione cui si applica la disciplina del rapporto di lavoro subordinato anche quelli in cui le modalità di esecuzione della prestazione sono organizzate mediante piattaforme anche digitali. Inoltre, nel corso dell'esame al Senato, è stata modificata la definizione generale dei suddetti rapporti di collaborazione ricondotti alla disciplina del lavoro subordinato, estendendola anche alle ipotesi in cui l'organizzazione da parte del committente non riguardi tempi e luogo di lavoro.

La lettera *c)* del medesimo articolo 1, comma 1, introduce una disciplina specifica, intesa a porre livelli minimi di tutela per i rapporti di lavoro di soggetti (cosiddetti *riders*) che svolgono attività di consegna di beni per conto altrui, in ambito urbano e con l'ausilio di determinati veicoli, con riferimento ai casi in cui l'organizzazione delle attività sia operata attraverso piattaforme anche digitali e sempre che i medesimi rapporti non rientrino nella nozione di lavoro dipendente.

In particolare:

in base ad una modifica introdotta dal Senato, si dispone che i criteri per la determinazione del compenso complessivo dei lavoratori possono essere definiti dai contratti collettivi, in assenza dei quali i lavoratori non possono essere retribuiti in base alle consegne effettuate e ai medesimi deve essere garantito un compenso minimo orario parametrato ai minimi tabellari stabiliti da contratti collettivi nazionali di settori affini o equivalenti;

ai lavoratori spetta, in ogni caso, un'indennità integrativa non inferiore al 10 per cento per il lavoro svolto di notte, durante le festività o in condizioni meteorologiche sfavorevoli, determinata dai summenzionati contratti relativi ai medesimi lavoratori.

In base a una modifica apportata nel corso dell'esame al Senato, le disposizioni in materia di compenso e di assicurazione obbligatoria contro gli infortuni e di sicurezza del lavoro entreranno in vigore decorsi, rispettivamente, 12 mesi e 90 giorni dall'entrata in vigore della legge di conversione del decreto. Nel corso dell'esame al Senato è stato anche disposto che ai suddetti lavoratori si applichi la disciplina antidiscriminatoria e quella a tutela della libertà e dignità del lavoratore prevista per i lavoratori subordinati (ivi compreso l'accesso alla piattaforma).

La lettera *b)* del comma 1 riduce da tre ad una mensilità il requisito contributivo, richiesto agli iscritti alla Gestione separata dell'INPS non titolari di pensione e non iscritti ad altre forme previdenziali obbligatorie, per usufruire dell'indennità giornaliera di malattia, dell'indennità di degenza ospedaliera, del congedo di maternità e del congedo parentale. Inoltre, la norma dispone contestualmente il raddoppio delle attuali aliquote per la determinazione della misura dell'indennità giornaliera di malattia e dell'indennità di degenza ospedaliera.

L'articolo 2 riduce da tre a un mese il requisito contributivo per usufruire dell'indennità di disoccupazione cosiddetta DIS-COLL, l'indennità di disoccupazione relativa ai lavoratori con rapporto di collaborazione coordinata e continuativa, agli assegnisti e ai dottorandi di ricerca con borsa di studio.

L'articolo 3 reca la copertura finanziaria relativamente a quanto disposto dagli articoli 1 e 2.

L'articolo 3-*bis*, introdotto nel corso dell'esame al Senato, dispone che le comunicazioni obbligatorie relative alle assunzioni, trasformazioni e cessazioni dei rapporti di lavoro da parte dei datori di

lavoro siano inoltrate per via telematica al Ministero del lavoro e delle politiche sociali, in luogo dell'ANPAL, come attualmente previsto.

L'articolo 4, modificato nel corso dell'*iter* presso il Senato, al comma 1 incrementa di un milione, per il 2019, il contributo in favore della società ANPAL Servizi Spa (Agenzia Nazionale per le Politiche Attive del Lavoro), con riferimento alle le spese di personale; il comma 3 reca la relativa copertura finanziaria.

Il comma 2-*bis* stabilisce che la società ANPAL Servizi Spa (Agenzia Nazionale per le Politiche Attive del Lavoro) possa:

procedere ad assunzioni a tempo indeterminato di tutto il personale che abbia già prestato servizio con contratto a tempo determinato;

bandire, nel triennio 2019-2021, specifiche procedure concorsuali – per l'assunzione a tempo indeterminato – per il personale che abbia maturato entro il 1° gennaio 2019 specifiche esperienze professionali con contratto di collaborazione presso la medesima società (compresi i rapporti intercorsi nel periodo in cui la società aveva la denominazione di Italia lavoro Spa).

Tali misure di assunzioni sono proposte in considerazione dei compiti relativi all'istituto del Reddito di cittadinanza e alla nuova programmazione comunitaria.

La disposizione fa altresì riferimento alle procedure stabilite dai regolamenti interni per il reclutamento del personale, adottati dalla società ANPAL Servizi ai sensi dell'articolo 19, comma 2, del testo unico in materia di società a partecipazione pubblica, di cui al decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175.

In merito ricorda che il citato articolo 19, comma 2, del testo unico con riferimento al reclutamento del personale da parte delle società a controllo pubblico, demanda a provvedimenti della medesima società la definizione dei criteri e delle modalità attuativi dei princìpi stabiliti per il reclutamento nelle pubbliche amministrazioni (tra cui i princìpi di selezione, trasparenza, pubblicità, imparzialità e pari opportunità), prevedendo, in assenza dei suddetti provvedimenti, l'applicazione in via diretta delle norme (relative ai medesimi princìpi, con riferimento al reclutamento nelle pubbliche amministrazioni) di cui all'articolo 35, comma 3, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165. In merito, l'ANPAL Servizi Spa ha adottato il Regolamento per il reclutamento del personale dipendente e il Regolamento per il conferimento di incarichi di collaborazione.

Rammenta altresì che – per quanto riguarda le amministrazioni pubbliche – la giurisprudenza costituzionale (in particolare le sentenze n. 194 del 2002, n. 81 del 2006, n. 205 del 2006, n. 225 del 2010) ha evidenziato (nello specifico nella sentenza n. 90 del 2012) che « l'attivazione solo delle procedure riservate agli interni (le quali possono giungere fino al limite del cinquanta per cento dei posti « coperti attraverso prove selettive pubbliche nel triennio precedente »), congiuntamente alla mancata effettuazione dei concorsi per i candidati esterni, determina la violazione della norma interposta, rappresentata dal comma 1-*bis* dell'articolo 52 del decreto legislativo n. 165 del 2001 che prevede « la possibilità per l'amministrazione di destinare al personale interno, in possesso dei titoli di studio richiesti per l'accesso dall'esterno, una riserva di posti comunque non superiore al 50 per cento di quelli messi a concorso ».

Relativamente alle società a partecipazione pubblica gli orientamenti giurisprudenziali e della dottrina non sono del tutto univoci, anche alla luce all'evoluzione normativa degli ultimi decenni.

Ad esempio, con specifico riferimento ad Italia lavoro, divenuta ANPAL Servizi Spa (sentenza n. 363 del 2003) la Corte costituzionale ha preliminarmente evidenziato la necessità di effettuare una ricostruzione della natura giuridica e dei compiti di volta in volta assegnati, rilevando come una società di questo tipo, costituita in base alla legge, affidataria di compiti legislativamente previsti e per essa obbligatori, operante direttamente nell'ambito

delle politiche di un Ministero come strumento organizzativo per il perseguimento di specifiche finalità, presenta tutti i caratteri propri dell'ente strumentale, salvo quello di rivestire – per espressa disposizione legislativa – la forma della società per azioni, nonché segnalando come ciò, non possa di per sé assumere rilievo per negare la sussistenza della potestà legislativa in materia di « organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali » attribuita in via esclusiva allo Stato dall'articolo 117, secondo comma, lettera *g)*, della Costituzione.

A sua volta, nella sentenza 227 del 2013, la Corte costituzionale – evidenziando la necessità di procedere in ogni caso ad un concorso pubblico per l'assunzione nelle pubbliche amministrazioni di personale di società a partecipazione pubblica – ha preso atto della legislazione che ha previsto, per l'assunzione in tali società, procedure di selezione « paraconcorsuali », nel rispetto dei principi di trasparenza, pubblicità e imparzialità, di cui all'articolo 35, comma 3, del decreto legislativo n. 165 del 2001, anche per il reclutamento dei dipendenti di società a partecipazione pubblica totale o di controllo.

In tale occasione la Corte – ai fini delle assunzioni nelle amministrazioni pubbliche – ha concluso affermando che non è « sufficiente ipotizzare che vi sia stata una procedura selettiva purchessia, atteso che questa Corte ha già stabilito e oggi ribadisce che « il previo superamento di una qualsiasi « selezione pubblica », presso qualsiasi « ente pubblico », è requisito troppo generico per autorizzare una successiva stabilizzazione senza concorso, perché esso non garantisce che la previa selezione avesse natura concorsuale e fosse riferita alla tipologia e al livello delle funzioni che il personale successivamente stabilizzato è chiamato a svolgere » (sentenza n. 225 del 2010, che richiama le sentenze n. 293 del 2009 e n. 100 del 2010), « cosicché la garanzia del concorso pubblico non può che riguardare anche l'ipotesi di mera trasformazione di un rapporto contrattuale a tempo indeterminato in rapporto di ruolo, allorché [...] l'accesso al suddetto rapporto non di ruolo non sia a sua volta avvenuto mediante una procedura concorsuale » (sentenze n. 215 del 2009 e n. 203 del 2004) ».

Relativamente alla giurisprudenza di legittimità, in più occasioni la Corte di Cassazione, sulla base di previsioni legislative a suo tempo adottate ha delineato i seguenti princìpi:

a) i processi di stabilizzazione (tendenzialmente rivolti ad eliminare il precariato venutosi a creare in violazione delle prescrizioni di cui all'articolo 36 del decreto legislativo n. 165 del 2001), sono effettuati nei limiti delle disponibilità finanziarie e nel rispetto delle disposizioni in tema di dotazioni organiche e di programmazione triennale dei fabbisogni (articolo 6 del decreto legislativo n. 165 del 2001);

b) la deroga alle normali procedure di assunzione concerne il carattere di assunzione riservata e non aperta, ma non il requisito del possesso del titolo di studio per l'accesso dall'esterno nelle singole qualifiche previsto dai sistemi di classificazione, né la regola, stabilità al comma 1 dell'articolo 35 del decreto legislativo n. 165 del 2001, dell'accesso tramite procedure selettive, siccome la stabilizzazione di personale che non abbia sostenuto « procedure selettive di tipo concorsuale » è subordinata al superamento di tali procedure; le procedure selettive sono escluse soltanto per il personale assunto obbligatoriamente o mediante avviamento degli iscritti nelle liste di collocamento (procedure previste da norme di legge);

c) conseguentemente, le amministrazioni, con riguardo al personale da stabilizzare che ha già sostenuto « procedure selettive di tipo concorsuale », non « bandiscono » concorsi, ma devono limitarsi a dare « avviso » della procedura di stabilizzazione e della possibilità degli interessati di presentare domanda; in tal caso « la regolamentazione legislativa, sottraendo le procedure di « stabilizzazione » all'ambito di quelle concorsuali di cui all'articolo 63, comma 4 del decreto legislativo n. 165 del

2001, nonché alle ipotesi « nominate » di poteri autoritativi nell'ambito del lavoro pubblico (articolo 2, comma 1 del decreto legislativo n. 165 del 2001,), colloca le controversie inerenti a tali procedure nell'area del « diritto all'assunzione di cui all'articolo 63, comma 1 », con conseguente appartenenza della giurisdizione al giudice ordinario (così in specie la sentenza della Corte di Cassazione a Sezioni Unite n. 1778 del 2011);

d) »diversamente, ove il personale non abbia già superato prove concorsuali, e il numero dei posti oggetto della stabilizzazione sia inferiore a quello dei soggetti aventi i requisiti, l'amministrazione può fare ricorso ad una selezione onde individuare il personale da assumere »; in tal caso « le relative controversie sono devolute alla giurisdizione del giudice amministrativo » (richiama in particolare la citata sentenza della Corte di Cassazione a Sezioni Unite n. 1778 del 2011, e la sentenza della Corte di Cassazione n. 2568 del 2012).

Ricorda inoltre che la sentenza n. 3621 del 2018 della Corte di cassazione ha rilevato la « necessità, avvertita dalla Corte costituzionale, di non limitare l'attuazione dei precetti dettati dall'articolo 97 della Costituzione ai soli soggetti formalmente pubblici bensì di estenderne l'applicazione anche a quelli che, utilizzando risorse pubbliche, agiscono per il perseguimento di interessi di carattere generale ». La sentenza fa in particolare riferimento alle sentenze della Corte costituzionale che distinguono tra privatizzazione formale e privatizzazione sostanziale (richiama la citata sentenza della Corte costituzionale n. 363 del 2003, relativa ad Italia lavoro spa, società poi divenuta ANPAL servizi spa).

In proposito, segnala quindi l'opportunità di valutare la congruità della previsione dell'articolo 4, comma 2-*bis*, con i principi definiti dalla richiamata giurisprudenza costituzionale e di merito relativamente alle assunzioni e procedure concorsuali riservate.

L'articolo 5 incrementa, nella misura di 1.003 unità, concernenti il personale di area C, la dotazione organica dell'INPS, in relazione a risorse finanziarie già stanziate da norme vigenti.

L'articolo 5-*bis*, introdotto nel corso dell'esame al Senato, affida alla Sispi S.p.a. (Società Italia previdenza – Società italiana di servizi per la previdenza integrativa per azioni), interamente partecipata dall'INPS, le attività di *Contact center* multicanale verso l'utenza, alla scadenza naturale dei contratti in essere nell'ambito delle stesse attività, nel rispetto delle disposizioni interne in materia di *in house providing*.

L'articolo 5-*ter*, introdotto nel corso dell'esame al Senato, autorizza l'Ispettorato nazionale del lavoro ad assumere a tempo indeterminato un contingente di personale ispettivo fino a 150 unità a decorrere dal 2021.

L'articolo 6 interviene in materia di lavoratori socialmente utili (LSU), disponendo il rinvio, dal 31 ottobre al 31 dicembre 2019, del limite temporale per le possibili proroghe, da parte di enti territoriali e di enti pubblici, delle convenzioni e dei contratti a tempo determinato, relativi ai lavoratori socialmente utili o impegnati in attività di pubblica utilità, nelle more del completamento delle procedure di assunzione a tempo indeterminato. Nel corso dell'esame al Senato è stato ampliato l'ambito delle pubbliche amministrazioni che possono ricorrere alle suddette procedure di assunzione.

L'articolo 6-*bis*, introdotto nel corso dell'esame al Senato, interviene sulla disciplina transitoria in materia di validità delle graduatorie delle procedure concorsuali per il reclutamento del personale nelle pubbliche amministrazioni, consentendo fino al 30 settembre 2020 lo scorrimento delle graduatorie approvate tra il 1º gennaio 2012 e il 31 dicembre 2015 e, a determinate condizioni, fino al 31 marzo 2020 di quelle approvate nel 2011.

L'articolo 7, relativamente ai riferimenti temporali della validità della dichiarazione sostitutiva unica (DSU) e della disciplina riguardante l'ISEE, dispone che

la DSU ha validità dal momento della presentazione fino al successivo 31 dicembre e che dati sui redditi e sui patrimoni presenti nella DSU medesima sono aggiornati prendendo a riferimento il secondo anno precedente.

L'articolo 8 introduce la possibilità che il Fondo per il diritto al lavoro dei disabili possa essere alimentato anche attraverso versamenti volontari da parte di soggetti privati, a titolo spontaneo e solidale.

L'articolo 8-*bis*, introdotto nel corso dell'esame al Senato, introduce una disciplina particolare per il ricorso contro il provvedimento sanzionatorio emesso dalla struttura organizzativa competente della provincia autonoma di Bolzano a seguito dell'inosservanza di determinati obblighi previsti dalla normativa vigente in capo al beneficiario di strumenti di sostegno al reddito, disponendo che, nel suddetto caso, è ammesso il ricorso alla commissione provinciale di controllo sul collocamento (in luogo del ricorso all'ANPAL ammesso avverso i medesimi provvedimenti sanzionatori adottati dai Centri per l'impiego).

Il Capo II, che si compone degli articoli da 9 a 15, reca disposizioni relative a crisi aziendali.

L'articolo 9 attribuisce alle regioni Sardegna e Sicilia la facoltà di destinare ulteriori risorse, nel limite, rispettivamente, di 3,5 milioni di euro e di 30 milioni di euro entro l'anno 2019, per la prosecuzione dei trattamenti di CIGS e di mobilità in deroga in favore dei lavoratori già occupati nelle aree di crisi industriale complessa, a condizione che siano contestualmente applicate le misure di politica attiva stabilite dalla normativa vigente.

L'articolo 9-*bis*, introdotto nel corso dell'esame al Senato, incrementa, per il 2019, di 90 milioni di euro le risorse finanziarie destinate alla proroga del trattamento di integrazione salariale straordinario concesso per riorganizzazione, crisi aziendale e contratto di solidarietà.

Per quanto riguarda l'area di crisi industriale complessa della provincia di Isernia, l'articolo 10 estende la disciplina relativa alla mobilità in deroga anche ai lavoratori che, alla data del 31 dicembre 2016, risultino beneficiari di un trattamento di mobilità ordinaria o di un trattamento di mobilità in deroga. Tale estensione non opera nei confronti dei soggetti ad esclusione dei percettori del Reddito di cittadinanza e a condizione che ad essi siano contestualmente applicate le misure di politica attiva individuate in un apposito piano regionale.

L'articolo 10-*bis*, introdotto nel corso dell'esame al Senato, stanzia 5 milioni di euro per ciascuno degli anni 2020 e 2021, da destinare alla realizzazione dell'intervento in variante e in ammodernamento del primo tratto del progetto stradale denominato « Mare-Monti ». Lo stanziamento è finalizzato a sviluppare il collegamento stradale tra le aree del cratere del sisma del 2016, l'area di crisi industriale complessa del Distretto Fermano-Maceratese e la rete autostradale del territorio della Regione Marche.

L'articolo 11 autorizza il Ministero del lavoro e delle politiche sociali a concedere, sulla base di un accordo governativo tra l'impresa e le organizzazioni sindacali dei lavoratori, nel limite di 10 milioni di euro per l'anno 2019 e di 6,9 milioni di euro per l'anno 2020, l'esonero dal versamento del contributo addizionale dovuto in caso di ricorso al trattamento di integrazione salariale alle imprese operanti nel settore della fabbricazione di elettrodomestici, che occupino più di quattromila lavoratori, abbiano unità produttive nel territorio nazionale, di cui almeno una in un'area di crisi industriale complessa, e abbiano stipulato un contratto di solidarietà finalizzato al mantenimento della produzione esistente con la stabilità dei livelli occupazionali tramite la riduzione concordata dell'orario di lavoro, avviata nel 2019, per almeno 15 mesi. Nel corso dell'esame al Senato è stata aggiunta l'attività del personale addetto agli impianti di trasporto a fune, destinati ad attività sportive in località sciistiche e montane, e alla gestione delle piste da sci nell'elenco delle attività stagionali per cui è previsto l'esonero dal versamento del contributo addizionale per i rapporti di lavoro subordinato non a tempo indeterminato.

L'articolo 11-*bis*, introdotto nel corso dell'esame al Senato, concerne il finanziamento dei trattamenti di mobilità in deroga concessi, per un limite massimo di 12 mesi, ai lavoratori che abbiano cessato il trattamento di integrazione salariale in deroga nel periodo 1° dicembre 2017-31 dicembre 2018 e che non abbiano diritto alla fruizione della NASpI.

In particolare, si sostituisce il riferimento all'impiego di eventuali risorse residue delle regioni o delle province autonome con la possibilità per le stesse di utilizzare le risorse già assegnate ai sensi dell'articolo 44, comma 6-*bis*, del decreto legislativo n. 148 del 2015.

L'articolo 11-*ter*, introdotto nel corso dell'esame al Senato, riconosce l'indennizzo per cessazione di attività commerciale anche ai soggetti che – nel periodo compreso tra il 1° gennaio 2017 e il 31 dicembre 2018 – risultavano in possesso dei requisiti previsti per la concessione del beneficio dalla norma istitutiva.

L'articolo 12 introduce norme funzionali al potenziamento della struttura di cooperazione tra il Ministero dello sviluppo economico e il Ministero del lavoro, appositamente istituita dall'articolo 1, comma 852, della legge n. 296 del 2006 (legge finanziaria 2007), per il monitoraggio delle politiche volte a contrastare il declino dell'apparato produttivo. A tale struttura è assegnato un contingente di personale, fino ad un massimo di 12 unità, dotato di specifiche e necessarie competenze ed esperienze nel settore della politica industriale, analisi e studio in materia di crisi di impresa.

L'articolo 13 interviene in materia di emissione di gas ad effetto serra. In particolare, il comma 1 dispone la destinazione della quota annua dei proventi derivanti dalle aste CO2, eccedente il valore di 1.000 milioni di euro, nella misura massima di 100 milioni per il 2020 di euro e di 150 milioni di euro annui dal 2021, al Fondo per la transizione energetica nel settore industriale, per il finanziamento di interventi di decarbonizzazione e di efficientamento energetico del settore industriale e, per una quota fino a un massimo di 20 milioni di euro annui per gli anni dal 2020 al 2024, al Fondo per la riconversione occupazionale nei territori in cui sono ubicate centrali a carbone, da istituire presso il Ministero dello sviluppo economico con decreto ministeriale entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore del decreto-legge.

Il comma 2 prevede l'istituzione presso il medesimo Ministero del Fondo per la transizione energetica nel settore industriale, per il sostegno della transizione energetica di settori considerati esposti a un rischio elevato di rilocalizzazione delle emissioni di carbonio a causa dei costi connessi alle emissioni di gas a effetto serra trasferiti sui prezzi dell'energia elettrica.

L'articolo 13-*bis*, introdotto nel corso dell'esame al Senato, ha introdotto alcune norme in materia di controlli e sanzioni concernenti gli incentivi relativi alle energie da fonti rinnovabili.

L'articolo 13-*ter*, introdotto nel corso dell'esame al Senato, incrementa di 500.000 euro per il 2019, di un milione per il 2020 e di 5 milioni per il 2021, la dotazione del Fondo per la crescita sostenibile, al fine di sostenere sull'intero territorio nazionale la nascita e lo sviluppo di società cooperative di piccole e medie dimensioni costituite, in misura prevalente, da lavoratori provenienti da aziende in crisi.

Nel corso dell'esame al Senato è stato soppresso l'articolo 14, il quale interveniva sulla disposizione che esclude la responsabilità penale e amministrativa del commissario straordinario, dell'affittuario o acquirente (e dei soggetti da questi delegati) dell'ILVA di Taranto in relazione alle condotte poste in essere in attuazione del Piano ambientale. In particolare, il decreto- legge interveniva sia in merito all'ambito oggettivo dell'esonero da responsabilità, con riguardo alle condotte scriminate, sia in merito all'ambito temporale dell'esimente da responsabilità penale e amministrativa che, per i soli acquirenti o affittuari (e per i soggetti da questi delegati), e veniva prorogata dal 6 settembre

2019 alla scadenza delle singole prescrizioni del Piano ambientale alle quali la condotta è riconducibile.

L'articolo 14-*bis*, introdotto nel corso dell'esame al Senato, interviene in materia di cessazione della qualifica di rifiuto (cosiddetto « *end of waste* »), in particolare ridefinendo una delle condizioni per la cessazione della suddetta qualifica, venendo così in rilievo la destinazione all'utilizzo, anziché il comune utilizzo previsto a legislazione vigente.

L'articolo 15 introduce modifiche all'articolo 47 del decreto-legge n. 34 del 2019 (cosiddetto « decreto crescita »), che ha istituito un Fondo salva opere per garantire il rapido completamento delle opere pubbliche e tutelare i lavoratori.

Le modifiche sono volte:

al comma 1, lettera *a)*, a consentire l'accesso alle risorse del Fondo salva opere anche ai fornitori, nelle ipotesi di affidamenti da parte di contraente generale;

al comma 1, lettera *b)*, a prevedere da parte del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti la surroga nei diritti dei beneficiari del Fondo, oltre che nei confronti dell'appaltatore o dell'affidatario del contraente generale, anche verso il contraente generale;

al comma 1, lettera *c)*, a disciplinare la procedura per l'accesso a favore delle imprese beneficiarie alle risorse del Fondo salva opere, anche in pendenza di controversie giurisdizionali, contributive e fiscali.

Durante l'esame al Senato è stato disposto il differimento dal 31 ottobre 2019 al 31 dicembre 2019 del termine entro cui i comuni beneficiari di contributi per la realizzazione di progetti relativi a investimenti nel campo dell'efficientamento energetico e dello sviluppo territoriale sostenibile devono iniziare i lavori.

L'articolo 15-*bis*, introdotto nel corso dell'esame al Senato, introduce una clausola di salvaguardia per le regioni a statuto speciale e le province autonome.

Il Capo III, composto del solo articolo 16, reca l'entrata in vigore del provvedimento.

Per quanto attiene al rispetto degli ambiti di competenza costituzionalmente definiti, segnala come il provvedimento, recando primariamente modifiche alla disciplina vigente in materia di lavoro e di crisi aziendali, sia riconducibile prevalentemente alle materie di competenza legislativa esclusiva dello Stato « tutela della concorrenza », « ordinamento civile e penale », e « determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale » di cui all'articolo 117, secondo comma, lettere *e)*, *l)* e *m)* della Costituzione, nonché alle materie di legislazione concorrente « tutela e sicurezza del lavoro » e « sostegno all'innovazione per i settori produttivi » di cui all'articolo 117, terzo comma, della Costituzione.

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

Igor Giancarlo IEZZI (LEGA), chiede che l'esame del provvedimento, attesa la sua rilevanza, sia rimesso alla Commissione nella sua composizione plenaria.

Alberto STEFANI, *presidente*, alla luce della richiesta di rimessione formulata dal deputato Iezzi, avverte che l'esame in sede consultiva del provvedimento proseguirà dinanzi alla Commissione nella sua composizione plenaria.

Avendo avvertito il Presidente della Commissione della richiesta di rimessione, informa quindi che sarà immediatamente convocata una seduta della Commissione in sede consultiva, attesa l'esigenza di esprimere sul provvedimento il parere nella giornata odierna.

La seduta termina alle 15.30.

SEDE CONSULTIVA

Giovedì 24 ottobre 2019. — Presidenza del presidente Giuseppe BRESCIA.

La seduta comincia alle 15.35.

DL 101/2019: Disposizioni urgenti per la tutela del lavoro e per la risoluzione di crisi aziendali.
C. 2203 Governo, approvato dal Senato.
(Parere alla XI Commissione).

(Esame e conclusione – Parere favorevole con osservazione).

La Commissione inizia l'esame del provvedimento.

Giuseppe BRESCIA, *presidente*, ricorda che, a seguito della richiesta in tal senso avanzata dal deputato Iezzi, l'esame in sede consultiva del provvedimento, avviato dal Comitato permanente per i pareri nella seduta odierna, prosegue dinanzi alla Commissione nella sua composizione plenaria.

Ricorda quindi che il relatore, Forciniti, ha già illustrato il contenuto del provvedimento durante l'esame presso il Comitato permanente e ha formulato su di esso una proposta di parere favorevole con un'osservazione *(vedi allegato)*.

Francesco FORCINITI (M5S), *relatore,* raccomanda l'approvazione della sua proposta di parere, illustrando l'osservazione da esso recata, volta, con riferimento all'articolo 4, comma 2-*bis*, a invitare la Commissione di merito a valutare la congruità della predetta previsione con i principi definiti dalla giurisprudenza costituzionale e di merito relativamente alle assunzioni e procedure concorsuali riservate.

Nessun altro chiedendo di intervenire, la Commissione approva la proposta di parere formulata dal relatore.

La seduta termina alle 15.40.

AUDIZIONI INFORMALI

Giovedì 24 ottobre 2019.

Audizione di rappresentanti dell'Associazione nazionale dei comuni italiani (ANCI) nell'ambito dell'esame delle proposte di legge C. 474 Nesci, C. 1512 Bruno Bossio e C.1630 Santelli, recanti modifiche al testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, in materia di scioglimento dei consigli degli enti locali conseguente a fenomeni di infiltrazione e di condizionamento di tipo mafioso.

L'audizione informale è stata svolta dalle 15.40 alle 16.15.

AUDIZIONI INFORMALI

Giovedì 24 ottobre 2019.

Audizione di rappresentanti dell'Unione delle Camere penali italiane (UCPI) nell'ambito dell'esame delle proposte di legge C. 474 Nesci, C. 1512 Bruno Bossio e C.1630 Santelli, recanti modifiche al testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, in materia di scioglimento dei consigli degli enti locali conseguente a fenomeni di infiltrazione e di condizionamento di tipo mafioso.

L'audizione informale è stata svolta dalle 16.20 alle 16.40.

ALLEGATO

DL 101/2019: Disposizioni urgenti per la tutela del lavoro e per la risoluzione di crisi aziendali. (C. 2203 Governo, approvato dal Senato).

PARERE APPROVATO

La I Commissione,

esaminato il disegno di legge C. 2203, approvato dal Senato, di conversione in legge del decreto-legge 3 settembre 2019, n. 101, recante disposizioni urgenti per la tutela del lavoro e per la risoluzione di crisi aziendali;

condivise pienamente le finalità, perseguite dal decreto-legge, di rafforzare i meccanismi di tutela dei lavoratori meno garantiti e di incrementare l'efficacia degli strumenti per il superamento delle situazioni di crisi aziendale, delle politiche attive del lavoro e degli ammortizzatori sociali, nonché di migliorare la sostenibilità ambientale del sistema produttivo nazionale;

considerato che l'articolo 4, comma 2-*bis*, consente alla società ANPAL Servizi Spa di procedere ad assunzioni a tempo indeterminato di tutto il personale che abbia già prestato servizio con contratto a tempo determinato, nonché di bandire, nel triennio 2019-2021, specifiche procedure concorsuali – per l'assunzione a tempo indeterminato – per il personale che abbia maturato entro il 1º gennaio 2019 specifiche esperienze professionali con contratto di collaborazione presso la medesima società, facendo riferimento alle procedure stabilite dai regolamenti interni per il reclutamento del personale, adottati dalla predetta società ANPAL Servizi ai sensi dell'articolo 19, comma 2, del testo unico in materia di società a partecipazione pubblica, di cui al decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175, confermando i principi in materia di stabilizzazione del personale precario già previsti dalla normativa in materia di assunzioni da parte delle società a partecipazione pubblica;

richiamata la giurisprudenza, costituzionale e di legittimità, relativa alle procedure concorsuali riservate agli interni attivate presso amministrazioni pubbliche e presso società a partecipazione pubblica;

rilevata l'opportunità di valutare se le predette previsioni del comma 2-*bis* dell'articolo 4 siano congruenti con i limiti posti, con riguardo alle pubbliche amministrazioni, dalla giurisprudenza relativamente alle assunzioni e alle procedure concorsuali riservate;

segnalato, per quanto attiene al rispetto degli ambiti di competenza costituzionalmente definiti, come il provvedimento, recando primariamente modifiche alla disciplina vigente in materia di lavoro e di crisi aziendali, sia riconducibile prevalentemente alle materie, di competenza legislativa esclusiva dello Stato, « tutela della concorrenza », « ordinamento civile e penale », e « determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale », di cui all'articolo 117, secondo comma, lettere *e)*, *l)* e *m)* della Costituzione;

rilevato altresì come il decreto – legge attenga anche alle materie « tutela e sicurezza del lavoro » e « sostegno all'innovazione per i settori produttivi », attri-

buite dall'articolo 117, terzo comma, della Costituzione alla competenza legislativa concorrente tra Stato e regioni,

esprime

PARERE FAVOREVOLE

con la seguente osservazione:

con riferimento all'articolo 4, comma 2-*bis*, valuti la Commissione di merito la congruità della predetta previsione con i principi definiti dalla giurisprudenza costituzionale e di merito relativamente alle assunzioni e procedure concorsuali riservate.

II COMMISSIONE PERMANENTE

(Giustizia)

S O M M A R I O

SEDE REFERENTE:

Modifiche agli articoli 604-*bis* e 604-*ter* del codice penale, in materia di violenza o discriminazione per motivi di orientamento sessuale o identità di genere. C. 569 Zan *(Esame e rinvio)* 19

Modifiche alla legge 9 gennaio 2019, n. 3, in materia di prescrizione del reato. C. 2059 Costa *(Esame e rinvio)* 22

SEDE CONSULTIVA:

Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 3 settembre 2019, n. 101, recante disposizioni urgenti per la tutela del lavoro e per la risoluzione di crisi aziendali. C. 2203 Governo, approvato dal Senato (Parere alla XI Commissione) *(Esame e conclusione – Parere favorevole)* 25

SEDE REFERENTE

Giovedì 24 ottobre 2019. — Presidenza del vicepresidente Franco VAZIO. — Interviene il sottosegretario di Stato per la giustizia, Vittorio Ferraresi.

La seduta comincia alle 9.35.

Modifiche agli articoli 604-*bis* e 604-*ter* del codice penale, in materia di violenza o discriminazione per motivi di orientamento sessuale o identità di genere. C. 569 Zan.

(Esame e rinvio).

La Commissione inizia l'esame del provvedimento in oggetto.

Alessandro ZAN (PD), *relatore*, evidenzia che l'urgenza di un intervento legislativo sulla materia in titolo è testimoniata da numerosi episodi di cronaca che, nel nostro Paese, segnalano il preoccupante incremento di violenze e discriminazioni fondate sull'orientamento sessuale e sull'identità di genere. Si tratta peraltro di un fenomeno che ha determinato un allarme sociale diffuso non solo in Italia, al punto che ormai la larga maggioranza dei paesi europei ha inserito le manifestazioni omo e transfobiche tra le condotte penalmente rilevanti o tra i moventi che integrano circostanze aggravanti.

Osserva che l'intento della proposta di legge è quello di contrastare le discriminazioni fondate sull'orientamento sessuale o sull'identità di genere, novellando gli articoli 604-*bis* e 604-*ter* del codice penale, che hanno sostituito – a partire dalla scorsa legislatura, in attuazione della delega per la cosiddetta riserva di codice penale – le disposizioni della legge Reale (legge 13 ottobre 1975, n. 654) e della legge Mancino (decreto-legge 26 aprile 1993, n. 122, convertito con modificazioni dalla legge 25 giugno 1993, n. 205), ovvero

l'ossatura della legislazione italiana di contrasto alle discriminazioni. In questo modo, dunque, la proposta di legge mira a dare attuazione, a tutela della dignità delle persone che siano vittime di simili odiose condotte, al principio di uguaglianza sostanziale posto dall'articolo 3 della Costituzione, nonché a rispettare i vincoli derivanti all'Italia da obblighi internazionali (nella specie dalla Convenzione di New York del 1966 e dall'articolo 14 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo). Peraltro, già nella scorsa legislatura, si era avviato l'*iter* della proposta di legge A.C. 245 del collega Scalfarotto, approvata dalla Camera, *iter* che non era poi giunto a conclusione.

Rammenta a tale proposito che attualmente l'articolo 604-*bis* del codice penale (già articolo 3 della citata legge n. 654 del 1975, di ratifica ed esecuzione della Convenzione contro il razzismo adottata dalle Nazioni Unite a New York nel 1966) punisce, salvo che il fatto costituisca più grave reato, chiunque commetta, istighi o provochi atti di discriminazione e violenza per motivi razziali, etnici, nazionali o religiosi. In particolare è punito: chiunque propaganda idee fondate sulla superiorità o sull'odio razziale o etnico, ovvero istiga a commettere o commette atti di discriminazione per motivi razziali, etnici, nazionali o religiosi (primo comma, lettera *a*); chiunque, in qualsiasi modo, istiga a commettere o commette violenza o atti di provocazione alla violenza per motivi razziali, etnici, nazionali o religiosi (primo comma, lettera *b)*; chiunque partecipa o presta assistenza ad organizzazioni, associazioni, movimenti o gruppi aventi tra i propri scopi l'incitamento alla discriminazione o alla violenza per motivi razziali, etnici, nazionali o religiosi (secondo comma); chiunque promuove o dirige organizzazioni, associazioni, movimenti o gruppi aventi tra i propri scopi l'incitamento alla discriminazione o alla violenza per motivi razziali, etnici, nazionali o religiosi (secondo comma).

Ricorda altresì che l'articolo 604-*ter* del codice penale (già articolo 3 del decreto-legge n. 122 del 1993) prevede la circostanza aggravante della finalità di discriminazione. Pertanto, per qualsiasi reato – ad eccezione di quelli per i quali è previsto l'ergastolo – commesso per le finalità di discriminazione o di odio o per agevolare le associazioni che hanno tra i propri scopi le medesime finalità, la pena viene aumentata fino alla metà (primo comma). L'attuale disciplina già prevede che, in caso di concorso di circostanze, il giudice non possa ritenere le attenuanti equivalenti o prevalenti rispetto all'aggravante della finalità di discriminazione e le eventuali diminuzioni di pena debbano essere calcolate sulla pena risultante dall'aumento conseguente alla predetta aggravante. Tale principio non opera rispetto all'attenuante della minore età (secondo comma).

Sottolinea che la proposta di legge in esame è composta da due articoli, il primo dei quali interviene sull'articolo 604-*bis*, estendendo le pene ivi previste anche alle ipotesi di discriminazioni, violenze o provocazione alla violenza, fondati sull'orientamento sessuale o sull'identità di genere; l'articolo 604-*bis* è inoltre integrato attraverso la previsione del divieto di costituire un qualsiasi ente che preveda finalità di violenze o discriminazioni fondate sull'orientamento sessuale o sull'identità di genere. L'articolo 2 interviene, invece, apportando modifiche all'articolo 604-*ter*, stabilendo che la circostanza aggravante ivi prevista si estenda ai reati commessi in ragione dell'orientamento sessuale o dell'identità di genere della vittima.

Ciò premesso, evidenzia che colleghi di altri gruppi hanno presentato proposte di legge vertenti sulla materia e ritiene importante lavorare nell'ottica di un testo base condiviso.

Laura BOLDRINI (PD), nel ringraziare la presidenza per aver avviato l'esame di un provvedimento a suo avviso importante e urgente, fa presente di aver presentato la proposta di legge C. 107 vertente sul medesimo tema. Ricorda, altresì, che nella scorsa legislatura è stata istituita presso la Camera dei deputati la Commissione « Joe Cox » sull'intolleranza, la xenofobia, il raz-

zismo e i fenomeni di odio, che aveva il compito, facendo seguito a delle raccomandazioni del Consiglio di Europa, di studiare tali temi. Evidenzia, inoltre, che il Parlamento italiano è stato il primo a istituire tale Commissione e ad elaborare sulla materia una relazione approfondita nella quale sono contenute 15 raccomandazioni. In proposito, chiede che tale relazione sia messa a disposizione dei commissari. Sottolinea come nella sua proposta di legge siano state inserite alcune delle citate raccomandazione quale, ad esempio, quella relativa all'istituzione di una autorità indipendente per i fenomeni di odio e le discriminazioni. Chiede, pertanto, l'abbinamento della sua proposta di legge alla proposta in titolo sottolineando come il provvedimento a sua prima firma, pur andando nella medesima direzione tracciata dalla proposta del collega Zan, ne allarghi il raggio di azione inserendo le discriminazioni di genere tra le fattispecie previste dalla legge Mancino. Ciò premesso, auspica che sul tema in oggetto la Commissione possa svolgere un approfondito dibattito.

Giusi BARTOLOZZI (FI) ricorda che il suo gruppo parlamentare aveva presentato, durante l'esame del cosiddetto « codice rosso », un emendamento di contenuto analogo a quello della proposta di legge in titolo, che era stato respinto. Stigmatizza il fatto che tale iniziativa sia invece attualmente sostenuta dalla maggioranza. Precisa quindi che per spirito di responsabilità il suo gruppo convergerà su tale proposta, sottolineando come Forza Italia sostenga da sempre che quello della violenza di genere e della discriminazione sessuale sia uno dei motivi da includere nell'articolo 604-*bis* del codice penale. Evidenzia, tuttavia, che una maggiore attenzione da parte della maggioranza avrebbe imposto di approvare il contenuto del testo in discussione già durante l'esame del « codice rosso ». Fa notare, inoltre, che, quando importanti temi vengono evidenziati dalle opposizioni, questi non vengono presi in considerazione, mentre invece quando gli stessi sono portati all'attenzione da parte della maggioranza, le opposizioni collaborano.

Maria Carolina VARCHI (FDI) crede che, sebbene lo spirito della proposta di legge in esame possa essere in astratto condivisibile, poiché la violenza è esecrabile a prescindere da chi la subisca, il provvedimento in discussione violi il principio di determinatezza della norma penale. A suo avviso il provvedimento non supera tutte le censure mosse già nella scorsa legislatura dal Parlamento che sul tema si era pronunciato.

Franco VAZIO, *presidente*, fa presente che, quando la Commissione ha esaminato il cosiddetto « codice rosso », il Partito democratico era all'opposizione. Propone, quindi, di aggiornare la discussione ad altra seduta per consentire alla Commissione di esaminare gli ulteriori punti in convocazione prima dell'inizio del lavori dell'Assemblea e rinvia all'Ufficio di presidenza la valutazione dell'istanza di abbinamento formulata dall'onorevole Boldrini. Aggiunge quindi, che il tema oggetto del provvedimento è molto delicato e coinvolge tutti i partiti. Ritiene, pertanto, opportuno affrontarlo in tempi ragionevoli, in modo tale da consentire a tutti di apportare il proprio contributo tecnico e politico e di approfondirne i vari aspetti, compreso quello evidenziato dalla collega Varchi.

Manfredi POTENTI (LEGA), nel condividere la linea indicata dal presidente, evidenzia che il provvedimento reca una modifica molto delicata ad un testo di natura penale. Ritiene che il tema sia sensibile e che discenda dalla coscienza pubblica che sta maturando su un convincimento sul quale la politica ha diverse vedute. A suo avviso è necessario pertanto un confronto tra le forze parlamentari.

Franco VAZIO, *presidente*, nessun altro chiedendo di intervenire, rinvia il seguito dell'esame ad altra seduta.

Modifiche alla legge 9 gennaio 2019, n. 3, in materia di prescrizione del reato.
C. 2059 Costa.

(Esame e rinvio).

La Commissione inizia l'esame del provvedimento in oggetto.

Enrico COSTA (FI), *relatore,* fa presente che la proposta di legge in discussione mira a sopprimere le modifiche in materia di prescrizione del reato introdotte dalla legge 9 gennaio 2019, n. 3, recante « Misure per il contrasto dei reati contro la pubblica amministrazione, nonché in materia di prescrizione del reato e in materia di trasparenza dei partiti e movimenti politici », che, all'articolo 1, comma 1, lettere *d)*, *e)* e *f)*, modifica gli articoli 158, 159 e 160 del codice penale. In sintesi, rammenta che la riforma introdotta dalla legge n. 3 del 2019 (inserita in fase emendativa nel corso dell'esame in sede referente alla Camera dei deputati) individua nel giorno di cessazione della continuazione il termine di decorrenza della prescrizione in caso di reato continuato e sospende il corso della prescrizione dalla data di pronuncia della sentenza di primo grado (sia di condanna che di assoluzione) o dal decreto di condanna, fino alla data di esecutività della sentenza che definisce il giudizio o alla data di irrevocabilità del citato decreto.

Evidenzia che la stessa legge n. 3 del 2019, all'articolo 1, comma 2, fissa l'entrata in vigore della riforma della prescrizione al 1º gennaio 2020. Lo stesso Esecutivo aveva infatti preannunciato in maniera chiara la volontà di realizzare entro tale termine un intervento riformatore del codice di procedura penale volto alla drastica riduzione dell'irragionevole durata dei processi in Italia, intendendo così marginalizzare l'impatto concreto dell'eliminazione della prescrizione dopo la sentenza di primo grado.

Rammenta che lo stesso Ministro della giustizia, onorevole Bonafede, aveva parlato di un « accordo politico » che « prevede che approfittiamo di questo anno anche per scrivere la riforma del processo penale. Il Governo avrà la delega dal Parlamento con scadenza 2019 ».

Osserva che dall'approvazione della riforma della prescrizione ad oggi non è stata però esaminata dalle Camere alcuna proposta normativa concreta in tal senso. Solo a fine luglio scorso è stato approvato dal Consiglio dei ministri « salvo intese » un disegno di legge delega che avrebbe dovuto stabilire i princìpi e criteri direttivi per riformare il processo civile, il processo penale, l'ordinamento giudiziario, la disciplina sull'eleggibilità e il ricollocamento in ruolo dei magistrati, il funzionamento e l'elezione del Consiglio superiore della magistratura e la flessibilità dell'organico dei magistrati.

Ritiene che l'evoluzione in atto del quadro politico, lasci facilmente immaginare che non si riuscirà ad approvare alcun testo prima della fine dell'anno.

Senza entrare nel dettaglio della riforma del processo penale, ritiene evidente che questa non potrà certamente essere operativa prima del 1º gennaio 2020, termine dal quale dispiegherà la sua efficacia la soppressione – di fatto – della prescrizione. Ciò travolge e fa venire meno il presupposto politico che era stato dato per giustificare l'entrata in vigore posticipata della soppressione della prescrizione.

Si domanda come si possa quindi consentire che entrino in vigore le nuove norme sulla prescrizione che, in assenza di nuove regole acceleratorie, determinerebbero di fatto processi eterni. Le critiche alla riforma, unanimi da parte degli operatori della giustizia, hanno evidenziato come le nuove norme in materia di prescrizione comportano necessariamente un allungamento della durata dei processi, proiettando così numerosi e gravi profili d'illegittimità costituzionale sul sistema penale.

Fa notare che il problema più evidente è la palmare lesione del principio della ragionevole durata del processo, ai sensi degli articoli 111 della Costituzione e 6 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, resa esecutiva dalla legge n. 848 del 1955.

L'obiettivo dichiarato – che ritiene del tutto condivisibile – è assicurare che i colpevoli siano puniti, che non si sottraggano alla giustizia sfruttando *escamotage* processuali e, più in generale, contenere gli sprechi di attività della macchina giudiziaria.

Con l'intervento ipotizzato, però, non si fa che scaricare sull'imputato tutto il peso delle inefficienze del sistema giudiziario: ogni ritardo, dilazione o rinvio dovuto a carichi di lavoro eccessivi o mal distribuiti, alle carenze di personale, dai magistrati ai cancellieri, diviene processualmente irrilevante e, anzi, normativamente legittimato e coperto da questo provvedimento. Quasi come se il legislatore, anziché cercare di risolvere queste problematiche, le assumesse come una costante invariabile e immodificabile.

Tutte queste disfunzioni, ataviche nel nostro sistema e per nulla presidiate da adeguate sanzioni disciplinari, non avranno più alcuna conseguenza neanche di ordine processuale: si tratta di una sorta d'impunità dell'apparato, a integrale detrimento delle persone offese e degli imputati, che si vedono destinati a languire nel limbo di una vicenda processuale senza termini.

A fronte del sacrificio indubbio che si opera nella sfera degli utenti della giustizia, non si può invocare alcun beneficio che valga a controbilanciarlo. La misura in questione, infatti, non farà che allungare ulteriormente la durata dei processi, acuendo vieppiù, anziché risolverle, le notorie patologie del sistema della giustizia. Molti procedimenti e processi oggi vedono una conclusione perché il magistrato preposto ha degli orizzonti temporali predeterminati da osservare e delle « ghigliottine » perentorie da evitare. È chiaro, quindi, che ove si introducesse una sospensione *sine die* della prescrizione, la scansione temporale del processo verrebbe sfumata, così come ogni interesse « acceleratorio » alla sua rapida definizione. Proprio qui sta il rischio di eterogenesi dei fini: l'intento di assicurare i colpevoli alla giustizia non viene conseguito allungando i tempi del processo, né sottoponendo indiscriminatamente colpevoli e innocenti alla pretesa punitiva dello Stato per un periodo indefinito.

Rileva, inoltre, l'esistenza anche di un problema di metodo. Se, infatti, si vuole – come è doveroso – ricondurre il funzionamento della giustizia italiana entro un binario conforme sia all'esigenza di punire i colpevoli, sia ai parametri costituzionali e convenzionali dell'equo processo, non è certo dalla prescrizione che si deve partire, ma da altri aspetti « di apparato », a monte: la disciplina dei termini e dei rinvii del processo, l'organizzazione e le dotazioni degli uffici delle procure e dei tribunali, una graduazione dei reati da perseguire in via prioritaria, la responsabilità disciplinare dei magistrati per i ritardi ingiustificati. Sottolinea che si tratta di tutti quegli aspetti rispetto ai quali innumerevoli volte la Corte europea dei diritti dell'uomo ha condannato il nostro Paese.

In tale quadro, osserva che l'intervento sulla prescrizione dovrebbe rappresentare un complemento, un *posterius* da innestare sul tronco di una riforma organica del sistema, non certo la riforma salvifica cui affidare le sorti della giustizia. Di tutto questo, però, osserva che non v'è traccia, se non il citato disegno di legge delega, peraltro approvato « salvo intese » dal Consiglio dei ministri.

Peraltro, le peculiari e problematiche coordinate che caratterizzano la realtà della giustizia italiana privano di pregio l'evocazione dell'argomento comparatistico secondo il quale anche in altri ordinamenti occidentali sono previste cause di sospensione della prescrizione analoghe a quelle che oggi si vogliono introdurre. Lo slancio esterofilo può facilmente arrestarsi se a condizioni di puro diritto si sommano elementari osservazioni basate sul principio di realtà, cui da sempre la politica è più attenta dell'accademia. Negli altri Paesi presi a paragone (Francia e Germania *in primis*) i processi durano da metà a un terzo rispetto a quelli italiani, come dimostra il rapporto dell'OCSE 2013, più volte aggiornato. Ogni riforma va ovviamente valutata e meditata rispetto allo specifico contesto fattuale, prima ancora

che giuridico, nel quale si immagina di inserirla: in questa prospettiva è fin troppo facile osservare come una riforma della prescrizione così strutturata ha senso in ordinamenti in cui i processi hanno una durata fisiologica e in cui esistono risorse interne (giuridiche ma anche culturali) di autocorrezione e di stimolo verso gestioni virtuose dei procedimenti; non altrettanto può dirsi per l'Italia, in cui l'intervento, se non accompagnato da correttivi che si muovano su un piano più generale e organico, sarebbe una comoda « foglia di fico » per coprire e aggravare ulteriormente disfunzioni già radicate.

Fa notare che un secondo aspetto critico si coglie a livello del diritto di difesa, del principio del giusto processo e del principio di parità delle armi: il passare del tempo, infatti, rende più difficile per l'indagato approntare difese in fatto e in diritto rispetto a contestazioni specifiche, raccogliere o conservare elementi di prova e contestare le produzioni dell'accusa. In poche parole, il tempo, come una clessidra rovesciata, gioca a sfavore di chi si difende, erodendone gli strumenti di difesa e proprio per questo non può consentirsi che l'accusa possa brandire l'arma dell'atemporalità.

Un terzo aspetto, infine, riguarda la compatibilità della misura con la funzione rieducativa della pena stabilita dall'articolo 27 della Costituzione. In questa prospettiva, ritiene che il problema sia duplice. Da un lato, la sospensione a tempo indeterminato della prescrizione mina la funzione rieducativa della pena, poiché la sanzione, potendo intervenire anche a distanza di molto tempo dal fatto, incide su una personalità del reo inevitabilmente mutata nelle more nel senso che la rieducazione e il riallineamento alla tavola dei valori sociali sono avvenuti spontaneamente o comunque che il disvalore del fatto si è perso nella notte dei tempi e non è dunque più possibile mettere in atto un percorso rieducativo effettivo ed attuale. Dall'altro lato, la sospensione generalizzata dalla prescrizione per tutte le tipologie di reato, alla luce della portata afflittiva che essa indubbiamente possiede, potrebbe rappresentare una irragionevole e sproporzionata omogeneizzazione di trattamento per fattispecie anche marcatamente differenti sotto il profilo del disvalore e dell'allarme sociale.

Precisa che a queste considerazioni di principio altre se ne possono aggiungere su un piano più specifico e pragmatico e che le modifiche normative non appaiono risolutive del problema legato al fatto che la maggiore incidenza del decorso dei termini di prescrizione si registri nella fase delle indagini preliminari.

Ciò premesso, ritiene che il tema debba essere affrontato urgentemente, in quanto è fondamentale che il Parlamento si esprima prima del 1º gennaio 2020, e che si assuma la responsabilità o di non approvare il provvedimento in discussione – lasciando invariata la data di entrata in vigore della norma – oppure intervenire anche trasformandola in una proroga. Sottolinea che il provvedimento costituisce una base di lavoro sul quale la Commissione può lavorare in maniera condivisa e fa notare che le considerazioni da lui svolte sono state spesso sostenute anche da parte di esponenti dell'attuale maggioranza.

Roberto TURRI (LEGA) chiede che alla proposta di legge in discussione sia abbinata la proposta di legge a sua prima firma C. 2197, vertente su identica materia.

Franco VAZIO, *presidente*, fa presente che la proposta di legge Turri C. 2197 non è stata ancora assegnata e che, nel momento in cui ciò si realizzerà, la presidenza ne valuterà il contenuto ai fini dell'abbinamento. Nessuno altro chiedendo di intervenire, rinvia il seguito dell'esame ad altra seduta.

La seduta termina alle 10.

SEDE CONSULTIVA

Giovedì 24 ottobre 2019. — Presidenza del vicepresidente Franco VAZIO. — Interviene il sottosegretario di Stato per la giustizia, Vittorio Ferraresi.

La seduta comincia alle 10.

Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 3 settembre 2019, n. 101, recante disposizioni urgenti per la tutela del lavoro e per la risoluzione di crisi aziendali.
C. 2203 Governo, approvato dal Senato.
(Parere alla XI Commissione).

(Esame e conclusione – Parere favorevole).

La Commissione inizia l'esame del provvedimento in oggetto.

Franco VAZIO, *presidente*, avverte che la votazione del prescritto parere sul provvedimento in titolo dovrà avvenire nella giornata odierna..

Roberto CATALDI (M5S), *relatore*, fa presente che la Commissione è chiamata ad esaminare ai fini del prescritto parere il disegno di legge di conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 3 settembre 2019, n. 101, recante disposizioni urgenti per la tutela del lavoro e per la risoluzione di crisi aziendali, trasmesso dal Governo il 4 settembre scorso e approvato dal Senato nella seduta di ieri.

Segnala preliminarmente che il decreto-legge contiene disposizioni urgenti per la tutela del lavoro e in particolare per garantire la tutela economica e normativa di alcune categorie di lavoratori particolarmente deboli, quali i cosiddetti *riders*, lavoratori con disabilità, LSU (lavoratori socialmente utili), LPU (lavoratori di pubblica utilità), lavoratori precari. Il decreto-legge contiene, inoltre, disposizioni per supportare l'attuazione del reddito di cittadinanza rimessa in gran parte all'INPS che quindi necessita, con urgenza, di rafforzare le proprie strutture amministrative. Il provvedimento reca, altresì, disposizioni per fare fronte a importanti crisi industriali in corso in vari territori del Paese, al fine di salvaguardare i livelli occupazionali e garantire sostegno al reddito dei lavoratori coinvolti.

Nel rinviare alla documentazione predisposta dagli uffici per una descrizione dettagliata dei contenuti del provvedimento, fa presente che in questa sede si limiterà ad illustrare le disposizioni che attengono ai profili di competenza della Commissione Giustizia. Si tratta delle disposizioni recate dagli articoli 1, 8-*bis*, 13-*bis* e 15.

Segnala che l'articolo 1, che interviene a modificare il decreto legislativo 15 giugno 2015, n. 81, recante disciplina organica dei contratti di lavoro e revisione della normativa in tema di mansioni, vi introduce un nuovo Capo V-*bis* volto a definire misure di tutela del lavoro tramite piattaforme digitali. In particolare il nuovo articolo 47-*bis* del richiamato decreto legislativo introduce una disciplina specifica, intesa a porre livelli minimi di tutela per i rapporti di lavoro di soggetti (cosiddetti *riders*) che svolgono attività di consegna di beni per conto altrui, in ambito urbano e con l'ausilio di determinati veicoli, con riferimento ai casi in cui l'organizzazione delle attività sia operata attraverso piattaforme anche digitali e sempre che i medesimi rapporti non rientrino nella nozione di lavoro dipendente. Evidenzio in particolare che ai sensi del nuovo articolo 47-*sexies*, i dati personali dei lavoratori in esame sono trattati in conformità alle disposizioni del regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 aprile 2016, e del codice in materia di protezione dei dati personali, di cui al decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196.

L'articolo 8-*bis*, introdotto dal Senato, reca una disciplina particolare per il ricorso contro il provvedimento sanzionatorio emesso dalla struttura organizzativa competente della provincia autonoma di Bolzano a seguito dell'inosservanza di determinati obblighi previsti dalla normativa vigente in capo al beneficiario di strumenti di sostegno al reddito. In particolare – attraverso una modifica dell'articolo 21, comma 12, del decreto legislativo 14 settembre 2015, n. 150 – il comma 1 dispone che, nel suddetto caso, è ammesso il ricorso alla commissione provinciale di controllo sul collocamento (di cui all'articolo 3 del decreto del Presidente della Repubblica 22 marzo 1974, n. 280), nel rispetto della previsione secondo cui le regioni a statuto speciale e le province

autonome di Trento e Bolzano, in materia di servizi per il lavoro e di politiche attive, esercitano le competenze ad esse spettanti ai sensi dei rispettivi statuti, delle relative norme di attuazione e delle norme speciali recanti deleghe di funzioni e, in riferimento alla provincia autonoma di Bolzano, anche in materia di uso della lingua tedesca e della lingua ladina nei rapporti dei cittadini con la pubblica amministrazione (*ex* articolo 1, comma 5 del citato decreto legislativo n. 150 del 2015). L'articolo in esame fa salva la previsione in base alla quale, in via generale, avverso i medesimi provvedimenti sanzionatori adottati dai Centri per l'impiego è ammesso ricorso all'ANPAL (Agenzia Nazionale Politiche Attive Lavoro), che istituisce un apposito comitato con la partecipazione delle parti sociali. Il comma 2 dell'articolo 8-*bis* dispone che dall'attuazione della suddetta previsione non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

L'articolo 13-*bis* interviene sull'apparato sanzionatorio previsto dall'articolo 42 del decreto legislativo n. 28 del 2011 in materia di incentivi nel settore elettrico e termico, erogati dal GSE.

In particolare precisa che si novellano i commi 3, 3-*quater* e 4-*bis* prevedendo che: il GSE possa decurtare l'incentivo in misura ricompresa fra il 10 e il 50 per cento (attualmente la decurtazione può essere disposta in misura ricompresa fra il 20 e l'80 per cento) in ragione dell'entità della violazione. Nel caso in cui le violazioni siano spontaneamente denunciate dal soggetto responsabile al di fuori di un procedimento di verifica e controllo le decurtazioni sono ulteriormente ridotte della metà (attualmente esse possono essere ridotte di un terzo) (comma 3); agli impianti di potenza compresa tra 1 e 3 kW nei quali, a seguito di verifica, risultino installati moduli non certificati o con certificazioni non rispondenti alla normativa di riferimento, si applica una decurtazione del 10 per cento della tariffa incentivante (attualmente la decurtazione è del 30 per cento della tariffa incentivante) sin dalla data di decorrenza della convenzione. Inoltre, la decurtazione del 10 per cento della tariffa incentivante si applica anche agli impianti ai quali è stata precedentemente applicata la decurtazione del 30 per cento, prevista dalle disposizioni previgenti (comma 3-*quater*); agli impianti di potenza superiore a 3 kW nei quali, a seguito di verifiche o controlli, risultano installati moduli non certificati o con certificazioni non rispondenti alla normativa di riferimento e per i quali il soggetto beneficiario della tariffa incentivante abbia intrapreso le azioni consentite dalla legge nei confronti dei soggetti responsabili della non conformità dei moduli, si applica, su istanza del medesimo soggetto beneficiario, una decurtazione del 10 per cento della tariffa incentivante base (in luogo del 20 per cento attualmente previsto) per l'energia prodotta dalla data di decorrenza della convenzione con il GSE. La decurtazione del 10 per cento della tariffa incentivante si applica anche agli impianti ai quali è stata precedentemente applicata la decurtazione del 20 per cento, prevista dalle disposizioni previgenti (comma 4-*bis* dell'articolo 42)

Fa presente che il comma 2 prevede che la minore sanzione di cui alla lettera *a)* del comma 1, si applica agli impianti realizzati e in esercizio oggetto di procedimenti amministrativi in corso e, su richiesta dell'interessato, a quelli definiti con provvedimenti del GSE di decadenza dagli incentivi, oggetto di procedimenti giurisdizionali pendenti nonché di quelli non definiti con sentenza passata in giudicato alla data di entrata in vigore della legge di conversione del decreto in esame, compresi i ricorsi straordinari al Presidente della Repubblica per i quali non è intervenuto il parere del Consiglio di Stato previsto dall'articolo 11 del decreto del Presidente della Repubblica n. 1199 del 1971. La richiesta dell'interessato equivale ad acquiescenza alla violazione contestata dal GSE nonché a rinuncia all'azione. Le minori sanzioni disposte dal comma 1 non si applicano qualora la condotta dell'operatore che ha determinato il provvedimento di decadenza del GSE è oggetto di

procedimento e processo penale in corso, ovvero concluso con sentenza di condanna anche non definitiva.

Con riferimento all'articolo 15, rileva che esso introduce diverse modifiche all'articolo 47 del decreto-legge 30 aprile 2019, n. 34, che ha istituito un Fondo salva opere per garantire il rapido completamento delle opere pubbliche e tutelare i lavoratori, al fine di: consentire l'accesso alle risorse del Fondo salva opere anche ai fornitori nelle ipotesi di affidamenti da parte di contraente generale (lettera *a*); prevedere da parte del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti la surroga nei diritti dei beneficiari del Fondo, oltre che nei confronti dell'appaltatore o dell'affidatario del contraente generale, anche verso il contraente generale (lettera *b*); disciplinare la procedura per l'accesso a favore delle imprese beneficiarie alle risorse del Fondo salva opere, anche in pendenza di controversie giurisdizionali, contributive e fiscali (lettera *c*).

Rammenta che con la lettera *a*) dell'articolo 15, comma 1, che modifica il comma 1-*bis*, quarto periodo, del suddetto articolo 47, viene specificato che le risorse del Fondo sono destinate, nel caso di affidamento a contraente generale, anche alla soddisfazione dei crediti dei subfornitori, subappaltatori, e subaffidatari, invece che dei soli affidatari di lavori. Con la lettera *b)*, che modifica il comma 1-*ter*, quinto periodo, dell'articolo 47, si stabilisce che il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti è surrogato nei diritti dei beneficiari del Fondo, oltre che verso l'appaltatore o l'affidatario del contraente generale, anche nei confronti del contraente generale. La norma oggetto di modifica prevede la suddetta surroga del MIT nei diritti del sub-appaltatore, sub-affidatario o sub-fornitore verso l'appaltatore o l'affidatario del contraente generale nell'ambito della procedura concorsuale, senza contemplare specificamente anche la figura del contraente generale. Con la lettera *c)* sono inseriti cinque nuovi periodi al comma 1-*ter* dell'articolo 47 che disciplinano la procedura per l'accesso a favore delle imprese beneficiarie delle risorse del Fondo salva opere, anche in pendenza di controversie giurisdizionali, contributive e fiscali.

Osserva che il primo periodo stabilisce che l'eventuale pendenza di controversie giurisdizionali in merito ai crediti dei beneficiari del Fondo verso l'appaltatore, il contraente generale o l'affidatario del contraente generale non è ostativa all'erogazione delle risorse del Fondo da parte del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti. Il secondo periodo prevede che, prima dell'erogazione delle risorse, il MIT verifica la sussistenza delle condizioni di regolarità contributiva del richiedente, attraverso il documento unico di regolarità contributiva (DURC); in mancanza delle stesse, dispone direttamente il pagamento delle somme dovute, entro i limiti della capienza del Fondo salva opere e – come previsto con una modifica approvata nel corso dell'esame al Senato – in proporzione della misura del credito certificato liquidata (il testo originario fa riferimento al solo credito certificato) al richiedente stesso, in favore degli enti previdenziali, assicurativi, compresa la cassa edile, ai sensi del combinato disposto dell'articolo 31, commi 3 e 8-*bis*, del decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69. Il terzo periodo stabilisce che prima dell'erogazione delle risorse il MIT effettua la verifica fiscale sui versamenti notificati con cartelle di pagamento di cui all'articolo 48-*bis*, comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 602 e, nell'ipotesi di inadempienze, provvede direttamente al pagamento in conformità alle disposizioni del periodo precedente. Con il quarto e quinto periodo si precisa che resta impregiudicata: la possibilità per il beneficiario di accedere alle risorse del Fondo ove abbia ottenuto, rispetto ai debiti contributivi e fiscali, una dilazione o rateizzazione del pagamento ovvero abbia aderito a procedure di definizione agevolata previste dalla legislazione vigente; la prosecuzione di eventuali azioni giudiziarie nei confronti dell'erario, di enti previdenziali e assicurativi.

Ciò premesso desidera focalizzare l'attenzione sul segnale importante contenuto

nel provvedimento che manifesta un particolare interesse per la tutela di alcune fasce deboli di lavoratori, sfruttati in maniera a volte non conforme a un paese civile come l'Italia. Desidera sottolineare come si sia superata una certa timidezza nell'affrontare un principio fondamentale già esistente nel nostro ordinamento, quello in base al quale non è concepibile sfruttare lo stato di bisogno altrui. Nel caso dei lavoratori deboli, ritiene sia importante acquisire anticorpi a livello legislativo e sociale per evitare che si verifichino tali fenomeni.

Per quanto concerne le crisi aziendali sottolinea che il suo territorio, colpito dal sisma, è anche provato da una grave crisi industriale, trattandosi di un'area complessa dove il 50 per cento delle imprese ha dovuto chiudere la propria attività. Ricorda che in Italia ci sono altre 13 zone di crisi industriale complessa e ritiene che in tali territori il provvedimento in discussione sarà molto apprezzato. Ciò premesso propone di esprimere, per le parti di competenza, parere favorevole sul provvedimento in discussione.

Giusi BARTOLOZZI (FI) interviene preliminarmente sul metodo utilizzato dalla maggioranza che strozza il dibattito sul provvedimento in discussione. Osserva, infatti che la Commissione dispone di un tempo particolarmente ristretto per esaminare un provvedimento già approvato con il voto di fiducia dall'altro ramo del Parlamento, e sottolinea come molto probabilmente anche l'Assemblea della Camera sarà chiamata a fare altrettanto. Ritiene, pertanto, che il Governo in carica non si distingua dal precedente in merito al ricorso alla questione di fiducia. Con riferimento al contenuto del provvedimento, ferma restando la stima nei confronti del collega Cataldi, esprime perplessità nel sentire parlare di risoluzione di crisi aziendali da parte di un esponente del M5S, ritenendo che tale movimento abbia dimostrato di non saper porre rimedio a tali situazioni. In proposito ricorda che i tavoli per la risoluzione delle crisi di impresa attivi erano 138 nel periodo in cui era ministro del lavoro l'attuale ministro degli esteri e come ora gli stessi siano già arrivati a 180, coinvolgendo quasi 250.000 di lavoratori a livello nazionale.

Franco VAZIO, *presidente*, nel ritenere che l'intervento della collega Bartolozzi sia più politico che di merito, in quanto sottolinea aspetti non di competenza della Commissione, rileva che l'apertura dei tavoli di crisi non si possa ascrivere ad un ministro bensì a una crisi oggettiva delle imprese. Sottolinea, inoltre, che alla loro apertura conseguono una serie di misure agevolative per le imprese stesse.

Flavio DI MURO (LEGA), nel condividere le osservazioni della collega Bartolozzi, segnala ai colleghi di Italia Viva alcune dichiarazioni rese oggi alla stampa da Matteo Renzi in merito al reddito di cittadinanza. Fa notare che il provvedimento in discussione prevede che l'attuazione del reddito di cittadinanza sia rimessa in gran parte all'INPS che di conseguenza necessita con urgenza di rafforzare le proprie strutture amministrative.

Si domanda come i colleghi di Italia Viva non si sentano in imbarazzo visto che Matteo Renzi ha affermato la necessità di rivedere il reddito di cittadinanza e « quota cento ».

Manfredi POTENTI (LEGA) condivide le osservazioni del collega Di Muro e sottolinea che il contenuto del provvedimento è solo limitatamente di competenza della Commissione giustizia. Richiama l'attenzione sull'articolo 14-*bis* del provvedimento che interviene in materia di cessazione della qualifica di rifiuto. Segnala che tale articolo contiene una norma migliorativa che, pur non risolvendo il problema, rappresenta comunque una importante risposta delle istituzioni a esigenze che in queste ultime settimane sono state avanzate in maniera disperata da numerose imprese. Sebbene tale disposizione sia perfettibile, in particolare con riguardo alla parte in cui lascia al Ministero dell'ambiente alcune competenze, ribadisce che la

strozzatura dei lavori da parte della maggioranza preclude la presentazione di molte proposte migliorative da parte del suo gruppo.

Cosimo Maria FERRI (IV), nel replicare al collega Di Muro, evidenzia che con riferimento alle crisi aziendali i risultati del precedente Governo non possono essere considerati positivi e che l'intervento su tale materia da parte della politica si è reso necessario. Con riferimento alla posizione del suo partito relativamente a « quota cento », evidenzia che il tema viene contestato in quanto le cifre devolute per la sua attuazione hanno coperto una determinata categoria, mentre sarebbe opportuno incidere maggiormente. Ribadisce, inoltre, che il suo gruppo sarebbe stato più favorevole al reddito di inclusione rispetto a quello di cittadinanza che è stato introdotto dal precedente Governo. A suo avviso tale strumento ha senso soltanto se offre lavoro, altrimenti sarebbe più utile sviluppare il reddito di inclusione. Ciò premesso, preannuncia il voto favorevole del suo gruppo sulla proposta di parere del relatore.

Anna Rita TATEO (LEGA) preannuncia il voto contrario del suo gruppo sulla proposta di parere, non vedendo nel decreto-legge in discussione disposizioni in grado di salvaguardare i livelli occupazionali. Si domanda, quindi, come i componenti dei gruppi Partito democratico e Italia Viva si rapportino su tali questioni con il Movimento cinque stelle.

Franco VAZIO, *presidente*, constata la disponibilità di tutti i gruppi parlamentari a porre in votazione già nella seduta in corso la proposta di parere favorevole formulata dal relatore.

Nessun altro chiedendo di intervenire, la Commissione approva la proposta di parere favorevole formulata dal relatore.

La seduta termina alle 10.20.

IV COMMISSIONE PERMANENTE

(Difesa)

S O M M A R I O

INTERROGAZIONI A RISPOSTA IMMEDIATA:
Sulla pubblicità dei lavori 30
5-02977 Ferrari: Sull'avvio dei programmi VBM Freccia e Centauro 2 30
ALLEGATO 1 (Testo della risposta) 32
5-02976 Maria Tripodi: Sull'accesso al Centro elaborazione dati del Ministero dell'Interno da parte delle Capitanerie di porto 31
ALLEGATO 2 (Testo della risposta) 33
5-02978 D'Uva: Sulla rimozione dell'amianto dalle unità navali e dai siti della Marina militare . 31
ALLEGATO 3 (Testo della risposta) 34
5-02979 Deidda: Sulla condizione dei militari italiani impegnati nella missione *Nato Support to Turkey* (NS2T) 31
ALLEGATO 4 (Testo della risposta) 36
UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI 31

INTERROGAZIONI A RISPOSTA IMMEDIATA

Giovedì 24 ottobre 2019. — Presidenza del presidente Gianluca RIZZO. — Interviene il sottosegretario di Stato per la difesa, Angelo Tofalo.

La seduta comincia alle 15.25.

Sulla pubblicità dei lavori.

Gianluca RIZZO, *presidente*, avverte che la pubblicità dei lavori è assicurata anche tramite la trasmissione sulla *web-tv* della Camera dei deputati.

5-02977 Ferrari: Sull'avvio dei programmi VBM Freccia e Centauro 2.

Roberto Paolo FERRARI (LEGA) illustra la sua interrogazione.

Il sottosegretario Angelo TOFALO vi risponde nei termini riportati *(vedi allegato 1)*.

Roberto Paolo FERRARI (LEGA), si dichiara soddisfatto della puntuale risposta. Si rammarica tuttavia dei tempi dilatati che spesso intercorrono tra l'espressione del parere parlamentare sugli schemi di decreto recanti programmi di acquisizioni di sistemi d'arma e le successive convenzioni attuative. Ciò determina negative ricadute occupazionali a livello aziendale. Osserva, a questo riguardo, che nel corso di una recente missione presso gli stabilimenti della Società Iveco *Defence* di Bolzano, la delegazione della Commissione Difesa ha potuto constatare, da un lato, l'eccellenza di questa azienda strategica per il comparto; dall'altro lato, il rallentamento dei lavori di alcune officine dovuto, in particolare, ai ritardi nel per-

fezionamento delle commesse. Ricorda, inoltre, che proprio grazie alla straordinaria sicurezza dei mezzi prodotti da questa azienda, sono rimasti illesi i militari italiani che facevano parte del convoglio di due blindati VTLM Lince che, proprio nel giorno in cui la Commissione Difesa era in missione a Bolzano, sono rimasti coinvolti nell'esplosione di un ordigno a Mogadiscio.

5-02976 Maria Tripodi: Sull'accesso al Centro elaborazione dati del Ministero dell'Interno da parte delle Capitanerie di porto.

Maria TRIPODI (FI) illustra la sua interrogazione.

Il sottosegretario Angelo TOFALO risponde all'interrogazione nei termini riportati *(vedi allegato 2)*.

Maria TRIPODI (FI) ringrazia per la risposta dettagliata e che fa chiarezza su tema delicato e molto sentito dal personale del Corpo delle capitanerie di porto-Guardia costiera.

5-02978 D'Uva: Sulla rimozione dell'amianto dalle unità navali e dai siti della Marina militare.

Francesco D'UVA (M5S), in qualità di cofirmatario, illustra l'interrogazione.

Il sottosegretario Angelo TOFALO vi risponde nei termini riportati *(vedi allegato 3)*.

Francesco D'UVA (M5S) si dichiara soddisfatto della risposta completa ed esaustiva. Dà atto che l'Amministrazione della Difesa è impegnata ad affrontare il persistente problema dell'amianto sulle navi e nei siti della Marina militare e sottolinea come sia necessario lo sforzo di tutti per superarlo definitivamente. Si scusa per la semplificazione, ma – francamente – preferirebbe che la cospicua spesa pubblica, giustamente destinata ai risarcimenti per gli eventi luttuosi causati dall'amianto, fosse destinata alla prevenzione ciò che significherebbe che quegli eventi non si stanno verificando più.

5-02979 Deidda: Sulla condizione dei militari italiani impegnati nella missione *Nato Support to Turkey* (NS2T).

Salvatore DEIDDA (FDI) illustra la sua interrogazione.

Il sottosegretario Angelo TOFALO vi risponde nei termini riportati *(vedi allegato 4)*.

Salvatore DEIDDA (FDI) ringrazia per l'estrema chiarezza della risposta che dà assicurazioni sulla conclusione della missione in Turchia. È positivo che, con la ripresa del conflitto, non si siano verificate ritorsioni nei confronti dei soldati italiani impegnati in quel teatro operativo, ma osserva che il nostro Governo si è mostrato troppo timido verso le minacce e le prepotenze dello Stato turco e sottolinea come sia giunto il momento, in sede NATO, di mettere in discussione l'aiuto da parte dell'Alleanza a quei Paesi che adottano atteggiamenti ostili. Si dichiara comunque contento dell'approssimarsi del rientro in Patria dei nostri militari.

Gianluca RIZZO, *presidente*, dichiara concluso lo svolgimento delle interrogazioni all'ordine del giorno.

La seduta termina alle 15.50.

UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI

L'ufficio di presidenza si è riunito dalle 15.50 alle 16.

ALLEGATO 1

Interrogazione n. 5-02977 Ferrari: Sull'avvio dei programmi VBM Freccia e Centauro 2.

TESTO DELLA RISPOSTA

In merito allo stato di attuazione dei programmi menzionati dall'onorevole interrogante, rappresento che, a seguito delle indicazioni programmatiche fornite il 18 aprile scorso dal Ministro della Difesa *pro tempore* al Ministro dello Sviluppo Economico, ha avuto avvio la stesura, attualmente in fase avanzata, della Convenzione interministeriale tra i Ministeri dello Sviluppo Economico, della Difesa e dell'Economia e delle Finanze, necessaria per l'impiego delle relative risorse a bilancio del MISE.

Si tratta, nello specifico, di una convenzione ad ampio respiro che assicurerà alla Difesa finanziamenti, nel periodo 2019 – 2030, per oltre 7 miliardi di euro, di cui 2,2 miliardi destinati alla prosecuzione dei programmi VBM e CENTAURO 2.

In particolare, la convenzione in parola, il cui testo è stato predisposto dal MISE e successivamente concertato tra i Dicasteri coinvolti – mi preme rappresentare al riguardo che il parere favorevole da parte del MEF è giunto proprio stamattina – è attualmente nella fase conclusiva di firma da parte dei Direttori Generali della Difesa, del MISE e del MEF.

Firmata la convenzione, l'iter di stipula si concluderà con la registrazione dell'atto presso la Corte dei conti.

ALLEGATO 2

Interrogazione n. 5-02976 Maria Tripodi: Sull'accesso al Centro elaborazione dati del Ministero dell'Interno da parte delle Capitanerie di porto.

TESTO DELLA RISPOSTA

Il decreto-legge 23 maggio 2008, n. 92, convertito con modificazioni dalla legge 24 luglio 2008, n. 125, ritenuta la straordinaria necessità ed urgenza di introdurre disposizioni volte ad apprestare un quadro normativo più efficiente per contrastare fenomeni di illegalità diffusa collegati all'immigrazione illegale e alla criminalità organizzata, ha previsto al primo comma dell'articolo 8-*bis*, come evidenziato dallo stesso Onorevole interrogante, che gli Ufficiali e agenti di polizia giudiziaria appartenenti al Corpo delle capitanerie di porto, per finalità di sicurezza portuale e dei trasporti marittimi, possano accedere ai dati e alle informazioni del Centro elaborazione dati, di cui al primo comma dell'articolo 9 della legge 1° aprile 1981, n. 121.

Il secondo comma del citato articolo 8-*bis* ha previsto, altresì, che con decreto del Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, siano individuati i dati e le informazioni accessibili e stabilite le modalità per effettuare i collegamenti per il relativo accesso.

Pertanto, l'accesso è consentito solo per « finalità di sicurezza portuale e dei trasporti marittimi », limitatamente ai dati correlati alle funzioni di polizia giudiziaria attribuite dal Codice della navigazione e da leggi speciali, prevedendosi, altresì, la possibilità di inserimento dei dati autonomamente acquisiti.

L'attribuzione delle funzioni di polizia giudiziaria va ricercata nel combinato disposto dell'articolo 57 del Codice di procedura penale e dell'articolo 1235 del Codice della navigazione, laddove è previsto che gli Ufficiali, i Marescialli e i Sergenti, nonché tutti i Volontari di truppa in servizio permanente effettivo ed in ferma prefissata del Corpo delle Capitanerie di Porto rivestono la qualifica di Ufficiali ed Agenti di polizia giudiziaria, sebbene nei limiti del servizio cui sono destinati e secondo le relative attribuzioni.

In tale quadro, nel merito del quesito posto, i competenti Ministeri hanno riferito che, in ordine alle modalità di pratica attuazione di tutte le procedure legate alla suddetta accessibilità, sono in corso di definizione a livello centrale i numerosi dettagli tecnici relativi all'accesso al sistema da parte del personale del suddetto Corpo, limitatamente ai nominati compiti istituzionali, incardinati in rapporto di dipendenza funzionale dai Ministeri competenti (Ministero delle infrastrutture e dei trasporti – Ministero dell'ambiente e della tutela del mare e del territorio – Ministero delle politiche agricole e forestali) nonché pure in funzione di un possibile scambio informativo con le competenti Forze di polizia a competenza generale su materie di interesse istituzionale.

ALLEGATO 3

Interrogazione n. 5-02978 D'Uva: Sulla rimozione dell'amianto dalle unità navali e dai siti della Marina militare.

TESTO DELLA RISPOSTA

Vorrei, innanzitutto, evidenziare, in linea generale, che il Dicastero della difesa ha, da tempo, sviluppato un complesso di attività volte all'individuazione dei materiali e della componentistica contenenti tracce di amianto e alla loro rimozione.

In particolare, la Marina Militare (già attivatasi quando, nel 1986, l'allora Ministero della sanità emanò la prima Circolare che vietava l'utilizzo dell'amianto nelle scuole e negli ospedali), non ha più impiegato materiali contenenti amianto e, dal 1992, tutte le Unità Navali sono state costruite e messe in servizio con la certificazione « amianto free » da parte del cantiere costruttore.

La Forza armata ha provveduto alla bonifica delle Unità navali entrate in servizio prima del 1992 e ad effettuare la mappatura e la messa in sicurezza di tutti i materiali contenenti amianto. L'attività di mappatura ha portato alla redazione di n. 167 documenti, da assumere, quale riferimento, alla base delle attività di bonifica per tutte le navi della flotta fino a Rimorchiatori Portuali inclusi (unità con equipaggio fisso a bordo), nessuna esclusa.

Ad oggi, delle n. 167 unità mappate, le attività di bonifica hanno interessato n. 156 unità, di cui:

147 Unità bonificate a meno degli elementi diffusi e/o in aderenza alla mappatura iniziale di riferimento;

9 Unità oggetto di interventi di bonifica parziale, il cui completamento sarà eseguito nell'ambito della programmazione degli stabilimenti di lavoro entro il 2021/22.

Le rimanenti 11 unità (n. 5 in disarmo, n. 6 bettoline/mezzi minori e rimorchiatori portuali) verranno bonificate nell'ambito della programmazione dei singoli Stabilimenti di lavoro, ma non presentano – tengo a sottolinearlo – situazioni di rischio.

A far data dal 2011, la Forza armata ha istituito anche un database gestito a livello territoriale, per disporre di una mappatura degli immobili con presenza di materiali contenenti amianto. Allo stato, sono stati inseriti complessivamente 537 interventi programmati per gestire l'eventuale presenza di amianto.

Dall'analisi del database, risultano 951 immobili/compendi in uso alla Forza armata, di cui 821 privi di amianto (« *asbestos free* ») e 130 con presenza di tale materiale che viene gestito in osservanza a quanto disposto dalla legge n. 257/1992 e dal decreto legislativo n. 81/2008, di fatto valutando il rischio e tutelando il proprio personale.

Aggiungo, ancora, che in tema di amianto, la vigilanza preventiva viene attuata in relazione ai piani di bonifica di amianto presentati dalle ditte incaricate della rimozione/confinamento/incapsulamento a bordo delle navi o presso infrastrutture della Forza armata.

L'organo di vigilanza, ai sensi del richiamato decreto ministeriale 6 settembre 1994, esamina i piani di bonifica e solo dopo la loro approvazione e un sopralluogo presso il sito interessato per verificare le condizioni del cantiere, autorizza l'inizio dei lavori, al termine dei quali esamina le analisi di laboratorio relative

alle fibre aero-disperse ed effettua un sopralluogo mirato alla restituzione del sito alle normali attività.

Anche l'ambiente circostante è sottoposto a verifiche periodiche per accertare l'assenza di pericolosità per la salute del personale imbarcato (rilievo delle fibre aerodisperse, secondo un protocollo tecnico-scientifico definito in collaborazione con l'Università di Genova) e ogni unità navale è dotata di specifici dispositivi di protezione individuale per le fibre di amianto, nonché di un definito protocollo d'intervento, da attuarsi nel caso si verifichino avarie a carico di impianti o componenti con materiali contenenti amianto.

Concludendo, assicuro che per l'Amministrazione, la tutela della salute del proprio personale, ma anche dei cittadini residenti in prossimità di Basi/Infrastrutture militari, è – e deve continuare ad essere – una priorità assoluta.

In tale ottica, non sono mai venuti meno e mai mancheranno la sensibilità, il costante e determinato impegno nell'approfondire in maniera dettagliata un aspetto così delicato e complesso.

ALLEGATO 4

Interrogazione n. 5-02979 Deidda: Sulla condizione dei militari italiani impegnati nella missione *Nato Support to Turkey* (NS2T).

TESTO DELLA RISPOSTA

Lo schieramento della batteria di missili SAMP-T lungo il confine turco-siriano rientra nel quadro del sistema di difesa che la NATO garantisce a tutela delle popolazioni dei Paesi europei membri dell'Alleanza, nel medesimo spirito al quale sono improntate analoghe operazioni quali, ad esempio quelle di *air policing* a beneficio di nazioni europee NATO sprovviste di componente aerea.

In quest'ottica si colloca la partecipazione italiana al *NATO Support to Turkey* che, come ha ricordato l'interrogante, ha avuto inizio nel giugno 2016, a seguito del ritiro dei Patriot americani e tedeschi schierati presso le città di Gaziantep e Kahramanmaras, le cui aree urbane annoverano oltre due milioni di abitanti.

In merito alla natura dell'impiego del contingente nazionale, la batteria di missili SAMP-T è stata schierata con esclusivi compiti di difesa antimissile, al fine di proteggere il territorio e gli abitanti della città turca di Kahramanmaras, contribuendo, nello spirito della missione NATO, alla gestione della sicurezza in tutta la delicata regione.

Con specifico riguardo al personale impiegato nell'operazione, il Dicastero segue sempre con massima, costante attenzione le condizioni dei nostri militari impegnati dentro e fuori i confini nazionali; ovviamente, l'*escalation* della situazione lungo il confine turco-siriano ha reso tale attenzione ancor più elevata, sia da parte del Ministero, sia del Ministro in prima persona.

In merito, preme comunque evidenziare come il contingente nazionale sia schierato in un'area che si trova ad oltre 150 chilometri a Nord Ovest del confine turco-siriano, l'area geografica attualmente interessata dalla crisi.

Quanto, infine, alla durata della missione, il periodo di permanenza della batteria contraerea è stato autorizzato dalle due Camere per tutto il 2019, con le Risoluzioni votate, rispettivamente, il 3 e il 9 luglio 2019 ai sensi della legge 145 del 2016, nei termini prospettati dalla deliberazione sulla proroga delle missioni in atto adottata dal Consiglio dei Ministri in data 23 aprile 2019.

Al riguardo, è stato avviato il complesso delle attività logistiche necessarie al rientro dell'assetto nazionale.

V COMMISSIONE PERMANENTE

(Bilancio, tesoro e programmazione)

S O M M A R I O

SEDE CONSULTIVA:

Promozione del recupero dei rifiuti in mare e per l'economia circolare (« Legge Salvamare »). C. 1939 e abb.-A (Parere all'Assemblea) *(Parere su emendamenti)* 37

SEDE CONSULTIVA

Giovedì 24 ottobre 2019. — Presidenza del vicepresidente Giuseppe BUOMPANE. — Interviene il sottosegretario di Stato per l'economia e le finanze Pier Paolo Baretta.

La seduta comincia alle 9.50.

Promozione del recupero dei rifiuti in mare e per l'economia circolare (« Legge Salvamare »).
C. 1939 e abb.-A.
(Parere all'Assemblea).

(Parere su emendamenti).

La Commissione inizia l'esame delle proposte emendative riferite al provvedimento in oggetto, contenute nel fascicolo n. 4 trasmesso dall'Assemblea e non comprese nel fascicolo n. 3.

Marialuisa FARO (M5S), *relatrice*, avverte che l'Assemblea ha trasmesso, in data odierna, il fascicolo n. 4 degli emendamenti, che – rispetto al fascicolo n. 3, già esaminati dalla Commissione bilancio nella seduta del 22 ottobre scorso – contiene i nuovi articoli aggiuntivi 4.0201 (*Nuova formulazione*), 4.0202 e 4.0203 della Commissione.

Al riguardo, fa presente che la nuova formulazione dell'articolo aggiuntivo 4.0201 reca una disciplina delle attività in materia di gestione delle biomasse vegetali spiaggiate solo parzialmente differente rispetto a quella già prevista dall'articolo aggiuntivo 4.0200 della Commissione, sul quale la Commissione bilancio ha espresso parere contrario nella citata seduta, dopo una richiesta di chiarimenti al Governo. Essa prevede inoltre, al comma 3, che i prodotti di materia vegetale di provenienza agricola o forestale oggetto delle operazioni di gestione volte a rimuovere i rifiuti frammisti di origine antropica siano esclusi dalla disciplina sui rifiuti e che le regioni individuino criteri e modalità per la raccolta, gestione e riutilizzo dei materiali in argomento. In tale quadro, ritiene pertanto necessario che il Governo fornisca elementi di valutazione in merito alla possibilità di dare effettiva attuazione alla proposta emendativa nell'ambito delle risorse disponibili a legislazione vigente e, comunque, senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

Per quanto concerne invece l'articolo aggiuntivo 4.0202, recante disposizioni concernenti le attività di monitoraggio e controllo dell'ambiente marino, osserva che esso riproduce in sostanza il comma 1 dell'articolo aggiuntivo Braga 9.0100, indi ritirato in Assemblea dalla presentatrice,

sul quale la Commissione bilancio ha espresso nella medesima seduta del 22 ottobre scorso un parere di nulla osta. In considerazione di ciò, propone pertanto di esprimere su di esso un identico parere di nulla osta.

Per quanto riguarda, infine, l'articolo aggiuntivo 4.0203, rileva che esso riproduce integralmente il contenuto dell'articolo aggiuntivo Zolezzi 3.0100, indi ritirato in Assemblea dal presentatore, sul quale la Commissione bilancio ha espresso nella stessa seduta dianzi menzionata un parere contrario, dopo una richiesta di chiarimenti al Governo. In considerazione di ciò, e in assenza di nuovi elementi di valutazione da parte del Governo, propone quindi di esprimere su di esso un parere contrario.

Il sottosegretario Pier Paolo BARETTA, con riferimento al comma 1 dell'articolo aggiuntivo 4.0201 (*Nuova formulazione*) della Commissione, concernente modalità di gestione delle biomasse vegetali quali il mantenimento o la remissione nell'ambiente naturale previa valutazione della fattibilità tecnico-economica, chiarisce che, alla luce della nuova formulazione della proposta emendativa in commento, da un lato le attività ivi previste – che saranno poste a carico dei concessionari delle spiagge ovvero dei comuni – assumono un carattere meramente facoltativo, dall'altro le attività tecnico-scientifiche di valutazione saranno svolte dagli enti del Sistema nazionale per la protezione dell'ambiente (SNPA) nell'ambito delle competenze dagli stessi già ordinariamente espletate sulla base della legislazione vigente.

Per quanto concerne invece il comma 2 del citato articolo aggiuntivo 4.0201 (*Nuova formulazione*), relativo alla possibilità – ai fini del ripascimento degli arenili – di recuperare il materiale inerte sottoponendo gli accumuli antropici ad opportune operazioni di vagliatura, previa valutazione e rilascio di autorizzazione, caso per caso, da parte dell'autorità competente, reputa necessario integrarne l'attuale formulazione attraverso l'inserimento di una specifica clausola di invarianza, al fine di assicurare che le amministrazioni interessate, individuabili nella regione costiera nel cui territorio avviene l'immersione dei materiali ovvero nel Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, svolgeranno le suddette attività di valutazione e autorizzazione nell'ambito delle risorse umane, finanziarie e strumentali disponibili a legislazione vigente e, comunque, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.

Per quanto riguarda, infine, il comma 3 del medesimo articolo aggiuntivo 4.0201 (*Nuova formulazione*) della Commissione, laddove si prevede che i prodotti di materia vegetale di provenienza agricola o forestale oggetto delle operazioni di gestione dei rifiuti di cui all'articolo 183, comma 1, lettera *n)*, del decreto legislativo n. 152 del 2006 rientrino tra i materiali esclusi dalla disciplina sui rifiuti stessi, precisa che alle relative attività di gestione provvederà, a seconda dei casi, il concessionario ovvero il comune competente per territorio e che, in particolare, il comune interessato potrà adempiervi nell'ambito delle risorse disponibili a legislazione vigente, anche in considerazione del fatto che ad oggi tali costi rientrano comunque nella gestione dei rifiuti urbani e che la gestione dei materiali vegetali rientra già nelle attività ordinariamente svolte dai comuni stessi.

Esprime quindi un parere di nulla osta sull'articolo aggiuntivo 4.0202 della Commissione e un parere contrario sull'articolo aggiuntivo 4.0203 della Commissione, giacché quest'ultimo comporta a carico delle amministrazioni interessate adempimenti ed attività di carattere innovativo rispetto a quanto stabilito dalla normativa attuale, risultando tuttavia privo della necessaria quantificazione degli oneri da esso derivanti e della relativa clausola di copertura finanziaria.

Marialuisa FARO (M5S), *relatrice*, formula quindi la seguente proposta di parere:

« La V Commissione,

esaminati gli emendamenti riferiti al disegno di legge C. 1939 e abb.-A, recante

Promozione del recupero dei rifiuti in mare e per l'economia circolare (« Legge Salvamare »), contenuti nel fascicolo n. 4 e non compresi nel fascicolo n. 3;

preso atto dei chiarimenti forniti dal Governo,

esprime

PARERE CONTRARIO

sull'articolo aggiuntivo 4.0203 della Commissione, in quanto suscettibile di determinare nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica privi di idonea quantificazione e copertura;

PARERE FAVOREVOLE

sull'articolo aggiuntivo 4.0201 (*Nuova formulazione*) della Commissione, con la seguente condizione, volta a garantire il rispetto dell'articolo 81 della Costituzione:

al comma 2 dell'articolo aggiuntivo 4.0201 (Nuova formulazione) *della Commissione, aggiungere, in fine, il seguente periodo:* Le amministrazioni interessate provvedono all'attuazione del presente comma nell'ambito delle risorse umane, finanziarie e strumentali disponibili a legislazione vigente e, comunque, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.

NULLA OSTA

sull'articolo aggiuntivo 4.0202 della Commissione ».

Il sottosegretario Pier Paolo BARETTA concorda con la proposta di parere della relatrice.

La Commissione approva la proposta di parere della relatrice.

La seduta termina alle 10.

VII COMMISSIONE PERMANENTE

(Cultura, scienza e istruzione)

S O M M A R I O

INTERROGAZIONI A RISPOSTA IMMEDIATA:
Sulla pubblicità dei lavori 40
5-02962 Frassinetti: Sulla mancata assegnazione di un numero sufficiente di docenti di sostegno 40
ALLEGATO 1 (Testo integrale della risposta) 43
5-02963 Toccafondi: Sul piano straordinario di verifica dei requisiti per il riconoscimento della parità scolastica 41
ALLEGATO 2 (Testo integrale della risposta) 45
5-02964 Piccoli Nardelli: Sull'accordo tra università e regioni in merito alla formazione teorica e pratica dei medici specializzandi dell'ultimo anno 41
ALLEGATO 3 (Testo integrale della risposta) 46
5-02965 Aprea e 5-02966 Patelli: Sull'accesso al concorso straordinario di reclutamento docenti anche per gli insegnanti delle scuole paritarie 41
ALLEGATO 4 (Testo integrale della risposta) 48
5-02967 Fusacchia: Sui decreti attuativi per l'internalizzazione dei servizi di pulizia nelle scuole 42
ALLEGATO 5 (Testo integrale della risposta) 50

INTERROGAZIONI A RISPOSTA IMMEDIATA

Giovedì 24 ottobre 2019. — Presidenza del presidente Luigi GALLO. — Interviene la sottosegretaria di Stato per l'istruzione, l'università e la ricerca Lucia Azzolina.

La seduta comincia alle 15.20.

Sulla pubblicità dei lavori.

Luigi GALLO, *presidente*, avverte che la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata anche mediante la trasmissione diretta sulla *web-tv* della Camera dei deputati.

5-02962 Frassinetti: Sulla mancata assegnazione di un numero sufficiente di docenti di sostegno.

Paola FRASSINETTI (FDI) illustra l'interrogazione in titolo.

La sottosegretaria Lucia AZZOLINA risponde all'interrogazione nei termini riportati in allegato *(vedi allegato 1)*.

Carmela BUCALO (FDI), replicando in qualità di cofirmataria dell'interrogazione, si dichiara non soddisfatta, ritenendo che la risposta non sia convincente. A suo avviso, infatti, essa conferma che il nuovo Governo intende continuare sulla linea delle misure « tampone », contingenti ed estemporanee, che da troppi anni carat-

terizza le politiche scolastiche sul sostegno. Giudica, inoltre, negativamente il fatto che il decreto-legge sul reclutamento di docenti recentemente approvato dal Consiglio dei ministri esclude dalla partecipazione al concorso i docenti che hanno prestato servizio sul sostegno e che non hanno la specializzazione. Si tratta di una misura che non aiuta le famiglie dei ragazzi disabili. Conclude sottolineando il perdurare di una politica del rinvio, che non prevede misure definitive e strutturali che diano effettive garanzie di inclusione ai ragazzi disabili.

5-02963 Toccafondi: Sul piano straordinario di verifica dei requisiti per il riconoscimento della parità scolastica.

Gabriele TOCCAFONDI (IV) rinuncia ad illustrare l'interrogazione in titolo.

La sottosegretaria Lucia AZZOLINA risponde all'interrogazione nei termini riportati in allegato *(vedi allegato 2)*.

Gabriele TOCCAFONDI (IV), replicando, si dichiara soddisfatto in quanto la risposta fuga, a suo avviso, ogni dubbio in merito all'efficacia del piano straordinario di verifica dei requisiti per il riconoscimento della parità scolastica. Prende atto dei dati forniti dal Ministero in merito ai provvedimenti di revoca delle parità, i quali attestano come la maggioranza delle scuole paritarie rispetti le regole, garantendo un'offerta educativa e formativa di livello pari a quella statale, ma anche come una parte pur piccola non lo faccia. È quindi essenziale proseguire con gli accertamenti, anche perché il cattivo servizio reso dai cosiddetti diplomifici è dannoso per gli studenti e nuoce all'immagine del sistema della parità scolastica. Prende quindi atto con soddisfazione del proseguimento dell'attività ispettiva e del fatto che il Ministero si doterà del necessario personale, che dovrà essere appositamente formato.

5-02964 Piccoli Nardelli: Sull'accordo tra università e regioni in merito alla formazione teorica e pratica dei medici specializzandi dell'ultimo anno.

Paolo SIANI (PD) illustra l'interrogazione in titolo, di cui è cofirmatario.

La sottosegretaria Lucia AZZOLINA risponde all'interrogazione nei termini riportati in allegato *(vedi allegato 3)*.

Paolo SIANI (PD), replicando, si dichiara soddisfatto della dettagliata risposta, che mette in luce lo sforzo profuso dal Ministero per fronteggiare le criticità registrate sul versante della mancanza di medici specialisti. Comprendendo che il coinvolgimento del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca è solo indiretto, apprezza l'avvio di accertamenti volti a verificare lo stato di attuazione delle misure previste per l'assunzione di medici specializzandi: misure decisive soprattutto per le regioni meridionali, dove la mancanza di medici sta assumendo dimensioni allarmanti.

5-02965 Aprea e 5-02966 Patelli: Sull'accesso al concorso straordinario di reclutamento docenti anche per gli insegnanti delle scuole paritarie.

Luigi GALLO, *presidente*, avverte che le interrogazioni n. 5-02965 Aprea e n. 5-02966 Patelli, vertendo sul medesimo argomento, saranno svolte congiuntamente.

Luigi CASCIELLO (FI) rinuncia ad illustrare l'interrogazione in titolo, di cui è cofirmatario.

Cristina PATELLI (LEGA) rinuncia ad illustrare l'interrogazione in titolo,

La sottosegretaria Lucia AZZOLINA risponde nei termini riportati in allegato *(vedi allegato 4)*.

Luigi CASCIELLO (FI), replicando, si dichiara parzialmente soddisfatto, riservandosi di verificare l'effettivo inseri-

mento, nel decreto-legge di prossima emanazione, delle misure volte a garantire anche a coloro che hanno prestato servizio presso gli istituti scolastici paritari la partecipazione alla procedura straordinaria di reclutamento di docenti. Dopo aver ricordato che le scuole paritarie offrono un servizio pubblico alla stregua delle scuole statali, spesso di eccellenza, sottolinea che consentire la partecipazione al concorso anche agli insegnanti che hanno prestato servizio nelle sole scuole paritarie è una misura non solo di equità, ma anche di legittimità, che risponde ad esigenze di concretezza e di realismo.

Cristina PATELLI (LEGA), replicando, sottolinea il ruolo insostituibile delle scuole paritarie nel garantire l'educazione scolastica del Paese e ricorda che esse svolgono un servizio pubblico nell'ambito del sistema nazionale di istruzione, posto che gli alunni che frequentano regolarmente la scuola paritaria assolvono l'obbligo di istruzione. Ricorda che le scuole paritarie sono caratterizzate da un alto tasso di precariato dovuto alla mancanza di docenti abilitati e alla conseguente necessità di assumere docenti laureati solo a tempo determinato, per effetto delle norme che prevedono l'assunzione a tempo indeterminato solo per docenti forniti di abilitazione. Evidenzia che i lavoratori delle scuole paritarie non devono e non possono continuare ad essere discriminati e che la loro istanza di accesso ad un concorso non è una richiesta di favori o vantaggi irragionevoli, ma una legittima domanda di poter concorrere per conseguire l'abilitazione, al pari dei colleghi della scuola pubblica. Conclude invitando a porre fine alla discriminazione perpetrata nei confronti degli alunni e dei docenti delle scuole paritarie, figlia di pregiudizi e di steccati ideologici, che chi ha il compito di guidare l'istruzione pubblica e privata in Italia non deve appoggiare.

5-02967 Fusacchia: Sui decreti attuativi per l'internalizzazione dei servizi di pulizia nelle scuole.

Alessandro FUSACCHIA (MISTO-+E-CD) illustra l'interrogazione in titolo.

La sottosegretaria Lucia AZZOLINA risponde all'interrogazione in titolo nei termini riportati in allegato *(vedi allegato 5)*.

Alessandro FUSACCHIA (MISTO-+E-CD), replicando, si dichiara soddisfatto della risposta. Esprime l'auspicio che il decreto-legge cui si è fatto riferimento venga emanato quanto prima. Ricordando poi che i decreti attuativi per l'internalizzazione del personale di servizio richiedono, per essere emanati, il concerto di più ministri, invita la rappresentante del Governo a farsi parte attiva affinché i contatti finalizzati al conseguimento di questo concerto siano avviati per tempo, in modo che i provvedimenti attuativi possano davvero essere adottati entro l'anno, senza dover ricorrere a proroghe; anche perché questo consentirebbe di riutilizzare per altre finalità in ambito scolastico le risorse risparmiate con l'internalizzazione del personale.

Luigi GALLO, *presidente*, dichiara concluso lo svolgimento delle interrogazioni all'ordine del giorno.

La seduta termina alle 15.55.

ALLEGATO 1

5-02962 Frassinetti: Sulla mancata assegnazione di un numero sufficiente di docenti di sostegno.

TESTO INTEGRALE DELLA RISPOSTA

Onorevole Frassinetti,

la discrezionalità del legislatore nell'individuare misure necessarie a tutelare i diritti delle persone con disabilità trova un limite invalicabile nel rispetto di un nucleo indefettibile di garanzie. Il diritto all'istruzione della persona con disabilità è, infatti, oggetto di specifica tutela sia nell'ordinamento internazionale che in quello interno. È quindi un diritto fondamentale.

La Corte costituzionale, con la nota sentenza n. 80 del 2010, ha, difatti, affermato che sono illegittime le norme che pongono limiti relativamente al numero delle ore di insegnamento di sostegno in quanto comporterebbero automaticamente l'impossibilità di avvalersi di insegnanti specializzati che assicurino allo studente in condizione di grave disabilità, il miglioramento della sua situazione nell'ambito sociale e scolastico. Alla luce di tale sentenza, i posti in deroga sul sostegno, pur destinabili solo a contratti a tempo determinato, non sono sottoposti ad alcun procedimento autorizzatorio.

Chiarito ciò, non posso che condividere le sue preoccupazioni e il suo disappunto di fronte a quella che definirei una cronica, carenza di personale scolastico specializzato, a fronte, peraltro, di un costante e graduale aumento del numero di alunni con disabilità. Soprattutto in alcune regioni questa insufficienza rappresenta un problema grave. Si tratta, di una pesante eredità del passato alla quale intendiamo porre rimedio.

Per questo l'amministrazione ha recentemente adottato specifiche iniziative. Sta, difatti, per concludersi il quarto ciclo del corso di specializzazione sul sostegno per 14 mila posti. Ne seguiranno altri due, di cui uno sarà bandito a breve, ciascuno per altri 14.000 posti. Nel complesso, quindi, i posti banditi saranno 42 mila nel triennio 2018/2020.

In questo modo si concorre a soddisfare l'esigenza di coprire il fabbisogno di docenti specializzati, evitando il ricorso a personale a tempo determinato sprovvisto di titolo di specializzazione per il sostegno in ogni ordine e grado di scuola e, nel contempo, si garantisce un profilo elevato alla formazione dei docenti da parte degli Atenei coinvolti nei percorsi specifici di formazione, in un'ottica programmatoria triennale.

Ricordo che la programmazione degli oltre 40.000 posti nel triennio corrisponde alla potenziale offerta formativa delle università. Si sta lavorando affinché si possa ampliare il numero di posti, fermo restano che l'offerta formativa è di competenza degli Atenei e che la stessa deve rispondere a precisi requisiti di qualità ed efficacia.

A settembre scorso, inoltre, sono stati messi in ruolo i primi vincitori del concorso straordinario di cui all'articolo 17, comma 2, lettera *b)* del decreto legislativo n. 59 del 2017, i vincitori e gli idonei del concorso ordinario indetto nel 2016, nonché quelli del concorso straordinario previsto dall'articolo 4 della legge n. 96 del 2018, inclusi gli insegnanti specializzati sul sostegno. Queste immissioni hanno contribuito ad alleviare la grave carenza che lei stessa, denuncia.

Per il prossimo futuro, considerata l'importanza di garantire la continuità

didattica, anche per effetto del decreto-legge, già approvato in Consiglio dei ministri e alla firma del Presidente della Repubblica, saranno, a breve, banditi i concorsi ordinari per il primo e secondo ciclo di istruzione, nonché il concorso straordinario per la scuola secondaria per coprire tutti i posti vacanti e disponibili, ivi inclusi quelli di sostegno.

Più in generale, è stato riattivato l'osservatorio permanente per l'inclusione scolastica. Si tratta di un luogo di confronto e di un contesto in cui sviluppare idee e soluzioni per migliorare l'inclusione scolastica con l'importante contributo delle associazioni di riferimento. L'Osservatorio assume ancor più rilievo alla luce delle recenti innovazioni introdotte con il decreto legislativo n. 96 del 2019 che novella il decreto legislativo n. 66 del 2017; si tratta di modifiche che comportano la predisposizione di atti attuativi per i quali, è importante il confronto con l'Osservatorio.

Le nuove disposizioni relative all'inclusione scolastica allargano la tutela degli alunni con disabilità mediante il coinvolgimento dell'intera comunità scolastica, delle famiglie e, dove possibile, se maggiorenni, degli stessi alunni con disabilità, nella definizione tanto delle ore di sostegno, quanto dei sussidi, degli strumenti, delle metodologie di studio. Il Piano educativo individualizzato, che sarà ora redatto nella prospettiva indicata dalla Convenzione delle Nazioni Unite per i diritti delle persone con disabilità, definirà, con il contributo di tutte le componenti, le misure di sostegno per garantire la partecipazione alla vita scolastica dell'alunno con disabilità.

In quest'ottica, stiamo, inoltre, operando per assegnare oltre 5 milioni di euro, non solo per la formazione dei docenti di sostegno ma anche per quella, di tutto il personale scolastico per rendere tutta la comunità scolastica, in ogni sua declinazione, formata per accogliere la diversità.

ALLEGATO 2

5-02963 Toccafondi: Sul piano straordinario di verifica dei requisiti per il riconoscimento della parità scolastica.

TESTO INTEGRALE DELLA RISPOSTA

Onorevole Toccafondi,

per contrastare il fenomeno dei cosiddetti « diplomifici » come da Lei ricordato, in attuazione dell'articolo 1 comma 152 della legge n. 107 del 2015 è stato predisposto un Piano straordinario di verifica della permanenza dei requisiti per il riconoscimento della parità scolastica di cui all'articolo 1, comma 4 della legge n. 62 del 2000, su tutto il territorio nazionale e costituito, anche, un apposito Gruppo operativo per il coordinamento del relativo monitoraggio.

Per gli anni scolastici 2015/16, 2016/17 e 2017/18 il Piano straordinario ha definito azioni e modalità operative, nonché misure di monitoraggio, poste in essere annualmente, anche a livello locale, dal predetto Gruppo operativo.

In particolare, il Gruppo ha stabilito le modalità con le quali effettuare le visite ispettive, ha statuito procedure di monitoraggio per la verifica della permanenza dei requisiti della parità di cui alla citata legge n. 62, ha individuato quelle istituzioni scolastiche di secondo grado che si distinguevano per un numero di diplomati significativamente superiore a quello dei frequentanti le classi iniziali e intermedie, ha supportato le attività ispettive dei Dirigenti Tecnici impegnati presso gli Uffici scolastici regionali, nonché ha acquisito i risultati, delle ispezioni per predisporre la relazione annuale degli esiti delle verifiche.

Nel corso dei tre anni di vigenza del Piano, sono stati, quindi, effettuati 1179 accertamenti ispettivi, di cui 574 hanno riguardato istituti di istruzione secondaria di secondo grado. A seguito di tali accertamenti, sono state depositate, presso gli Uffici scolastici regionali, 228 proposte di conferma della parità condizionata alla regolarizzazione delle criticità riscontrate a seguito degli accertamenti ispettivi e 70 proposte di revoca della parità. Delle 70 proposte di revoca, 39 si sono tradotte in decreti di revoca della parità da parte degli Uffici scolastici regionali, di queste 13 sono state oggetto di sospensiva, da parte del TAR.

Come noto, il Piano straordinario ha cessato la propria vigenza. La programmazione di un nuovo Piano può certamente essere prevista. Tuttavia, stante che i relativi accertamenti dovrebbero essere eseguiti dagli ispettori, che, ad oggi, rispetto al periodo di vigenza del Piano (2015-2018), quando si contavano più di 100 unità, sono ridotti, a soli 50, si renderebbe necessario svolgere una procedura concorsuale per assumerne altri. Anche per questo nello schema di decreto-legge alla firma del Presidente della Repubblica è stata prevista una selezione per 59 nuovi ispettori, nonché la facoltà di assumerne altrettanti, a tempo determinato nelle more dell'espletamento del concorso.

Comunque, gli accertamenti ispettivi, proseguono, con specifico riferimento alle attività di vigilanza durante lo svolgimento degli esami di Stato. Da parte della competente Direzione generale del Ministero è, inoltre, costantemente assicurata una proficua collaborazione a supporto di tutti gli Uffici scolastici regionali.

ALLEGATO 3

5-02964 Piccoli Nardelli: Sull'accordo tra università e regioni in merito alla formazione teorica e pratica dei medici specializzandi dell'ultimo anno.

TESTO INTEGRALE DELLA RISPOSTA

Onorevole Siani,

posso rassicurarla che il Ministro segue con attenzione la problematica da lei esposta relativa alla carenza dei medici specialisti.

Come noto, il fabbisogno è definito annualmente, ai sensi dell'articolo 35 del decreto legislativo n. 368 del 1999, attraverso un'attività di programmazione triennale, che coinvolge non solo il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca ma anche le regioni, il Ministero della Salute e, in ultimo, il Ministero dell'economia e delle finanze, depositario delle risorse finanziarie.

In particolare, le regioni, tenendo conto delle relative esigenze sanitarie, nonché sulla base dell'analisi della situazione occupazionale, individuano il fabbisogno dei medici specialisti da formare comunicandolo al Ministero della Salute e al Miur.

Considerato il suddetto fabbisogno, il Ministro della salute, di concerto con il Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca e con il Ministro dell'economia e delle finanze, sentita la conferenza Stato-Regioni, determina il numero globale degli specialisti da formare annualmente.

Stabilito ciò, il Miur, acquisito il parere del Ministro della salute, determina, il numero dei posti da assegnare a ciascuna scuola di specializzazione accreditata, sulla base della capacità ricettiva e del volume assistenziale delle strutture sanitarie inserite nella rete formativa della scuola stessa.

Da questa, succinta descrizione del quadro normativo si evince che il Miur è solo uno degli attori istituzionali coinvolti nella definizione del fabbisogno di medici specialisti.

Condivido la sua preoccupazione circa la prospettata carenza di medici specialisti che è strettamente legata, all'età dei dirigenti medici impiegati a tempo indeterminato nel Servizio Sanitario Nazionale e, contestualmente, anche alle reiterate misure di contenimento della spesa di personale che negli ultimi anni hanno riguardato tutto il settore, del pubblico impiego.

Proprio nella consapevolezza della necessità di far fronte a tale fuoriuscita di medici specialisti dal Servizio Sanitario Nazionale si è ritenuto indispensabile innanzitutto assicurare il reperimento di risorse aggiuntive da destinare alla formazione specialistica. Nel 2019, infatti, il numero di contratti statali finanziati è stato incrementato di 1.800 unità, arrivando a 8.000 contratti di specializzazione.

Negli, ultimi anni, tuttavia, il Ministero della Salute si è trovato a dover affrontare anche una ulteriore criticità registrata, soprattutto in alcune sedi disagiate, ossia il fenomeno dei concorsi che vanno deserti, soprattutto con riguardo ad alcune specialità. Per fronteggiare tale fenomeno sono state adottate specifiche misure già nella legge di bilancio 2019. In particolare, l'articolo 1 commi 547 e 548, della predetta legge ha aperto la possibilità di partecipare ai concorsi per la dirigenza sanitaria anche ai medici in formazione specialistica iscritti all'ultimo anno del

relativo corso, che possono essere assunti a tempo indeterminato solo dopo aver conseguito la specializzazione.

In sede di conversione del decreto-legge n. 35 del 2019 (cosiddetto Decreto Calabria.) convertito con legge n. 60 del 2019, è stata, come da Lei ricordato, introdotta una specifica disposizione che, modificando le predette norme della legge di bilancio 2019, consente agli specializzandi dell'ultimo anno di corso e per i corsi di durata quinquennale già dal penultimo anno di corso, non solo di poter partecipare ai concorsi, ma ove si siano collocati utilmente in graduatoria, anche di essere assunti da subito, con i contratti a tempo determinato, mentre completano la formazione specialistica. Una volta conseguito il titolo di formazione medica, specialistica, i predetti medici sono assunti a tempo indeterminato nell'ambito dei ruoli della dirigenza sanitaria del Servizio Sanitario Nazionale.

Le predette norme, come da Lei richiamate, intendono permettere agli specializzandi di poter lavorare e contestualmente di proseguire la formazione specialistica, rinviano ad apposti accordi da stipulare tra le regioni e le università. Gli Accordi sono finalizzati alla definizione, sia delle modalità per assicurare il completamento della formazione specialistica che delle attività assistenziali, da svolgere, in coerenza con il livello di competenze e di autonomia raggiunto dallo specializzando, tenendo conto dell'ordinamento didattico del corso.

Posto ciò, venendo allo specifico quesito da lei rappresentato, non posso che riferire quanto esposto dal Ministero della Salute, atteso che il contenuto e le finalità delle predette disposizioni non coinvolgono direttamente il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca. Con propria nota il Ministero della Salute ha reso noto di voler avviare iniziative volte alla definizione di una cornice di riferimento per assicurare l'uniforme applicazione delle citate disposizioni su tutto il territorio nazionale, in particolare per quel che riguarda le funzioni ed i compiti che gli specializzandi assunti con contratto a tempo determinato possono svolgere al fine di conciliare l'attività clinico assistenziale affidata agli stessi con le attività formative.

Nelle more, per quanto di competenza, di questo Ministero, le comunico che la preposta Direzione si è attivata presso la CRUI per chiedere una indagine ricognitiva alle università sede di corsi di medicina al fine di monitorare lo stato di attuazione delle predette misure e quindi, di verificare la stipula dei predetti accordi. Sarà mia cura, appena disponibile l'esito dell'accertamento, sottoporlo all'attenzione della Commissione.

ALLEGATO 4

5-02965 Aprea e 5-02966 Patelli: Sull'accesso al concorso straordinario di reclutamento docenti anche per gli insegnanti delle scuole paritarie.

TESTO INTEGRALE DELLA RISPOSTA

Onorevole Casciello, Onorevole Patelli,

rendo un'unica, risposta, rispetto ai quesiti da Voi formulati dal momento che entrambi vertono sul medesimo argomento.

Questo Esecutivo ha assunto un impegno preciso, quello di mettere la scuola davvero al centro del Paese, perché è dalle scuole che comincia la costruzione di una nuova società. Per questo, come Voi stessi avete ricordato, uno dei primi atti del Consiglio dei ministri è stato quello di approvare un decreto-legge che dimostra nei fatti la grande volontà di questo Governo di assicurare la continuità didattica, garantendo il numero più alto possibile di docenti in cattedra a partire da settembre 2020, riducendo il precariato nella scuola.

Abbiamo bisogno di una buona qualità diffusa nel nostro sistema scolastico e la lotta al precariato, tanto nella scuola quanto nel mondo dell'università, costituisce una priorità per questo Esecutivo.

Insieme alla lotta al precariato bisogna garantire in ogni caso un sistema di reclutamento più lineare, non possiamo più permetterci percorsi, di reclutamento sempre più complessi e dilazionati nel tempo, non possiamo più permetterci percorsi di abilitazione ad ostacoli.

Per queste criticità abbiamo accumulato negli anni, un consistente precariato, per questo abbiamo dovuto adottare un provvedimento d'urgenza limitato a una procedura di reclutamento straordinaria che contempla al suo interno la possibilità per i partecipanti di conseguire l'abilitazione.

Lo schema, di decreto-legge, approvato dal Consiglio dei ministri ma non ancora firmato dal Presidente della Repubblica, riprende l'accordo raggiunto con le organizzazioni, sindacali che prevede che solo i precari che hanno prestato servizio nello Stato possano partecipare al concorso straordinario per entrare nei relativi ruoli.

Si tratta infatti di una selezione, il cui scopo, correlato alla condizione di straordinaria necessità ed urgenza, è di assorbire il precariato nel settore statale, oggetto dell'esame della Commissione europea che stigmatizza, sulla base della direttiva 1999/70/CE del Consiglio, la reiterazione dei contratti a tempo determinato, nello specifico nella scuola pubblica.

Il concorso straordinario, così come il concorso ordinario, si prefigge di ricoprire con personale di ruolo l'elevato numero di posizioni vacanti relative ai posti comuni e di sostegno dell'organico di diritto (circa 48 mila) che in sede di immissioni in ruolo non vengono utilizzate a causa dell'esaurimento delle graduatorie di precedenti concorsi. Ciò è ovviamente causa di ritardi nella copertura delle cattedre, che devono necessariamente essere assegnate a personale supplente, e di interruzione della continuità didattica.

È evidente, quindi, che la finalità del concorso straordinario è quella di rimediare, con urgenza, al ritardo verificatosi nello svolgimento dei concorsi ordinari.

Tuttavia, consapevoli del ruolo svolto dalle scuole paritarie nel sistema nazionale di istruzione e considerato anche che l'abilitazione è requisito per essere assunto a

tempo indeterminato nelle scuole paritarie » comunico che è allo studio una specifica misura, nell'ambito dello schema di decreto-legge di prossima emanazione, proprio per raggiungere le necessarie intese, finalizzata a delineare modalità e termini per fornire una risposta positiva ai quesiti posti dai deputati interroganti, con riferimento alla partecipazione alla procedura straordinaria anche di coloro che hanno prestato servizio presso tali istituzioni scolastiche.

Resta fermo che a legislazione vigente, il personale delle scuole paritarie può abilitarsi superando le prove del concorso ordinario, che sarà avviato contestualmente alla procedura straordinaria. Inoltre, analogamente a quanto previsto nell'intesa dell'11 giugno, anche il più recente accordo con le parti sociali prevede l'impegno dell'Esecutivo a presentare un disegno di legge collegato alla manovra finanziaria pubblica che disciplini percorsi di formazione ed abilitazione del personale docente cui potranno partecipare anche coloro che prestano servizio presso le scuole paritarie.

ALLEGATO 5

5-02967 Fusacchia: Sui decreti attuativi per l'internalizzazione dei servizi di pulizia nelle scuole.

TESTO INTEGRALE DELLA RISPOSTA

On.le Fusacchia,

posso rassicurarla che il decreto interministeriale, di attuazione della disposizione da Lei richiamata, è in fase di avanzata definizione.

Al riguardo, Le segnalo, è utile considerare che nello schema di decreto-legge approvato dal Consiglio dei ministri del 10 ottobre ed attualmente alla firma del Presidente della Repubblica, è stata introdotta una previsione che rappresenta proprio una necessaria semplificazione della procedura di selezione del personale da internalizzare.

Proprio per questa ragione, il provvedimento attuativo della disposizione contenuta nella legge di bilancio per l'anno 2019 non potrà essere portato alla firma, dei Ministri concertanti se non dopo la pubblicazione in *Gazzetta Ufficiale* del predetto decreto-legge.

Posso garantire che la semplificazione procedurale è stata pensata al fine di rispettare il termine del 31 dicembre 2019 per la conclusione del complesso iter di assunzione del personale in questione.

Attesa la delicatezza della questione, il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca. Nell'ambito delle proprie competenze, ha attivato dei tavoli di confronto con le parti interessate alla procedura in oggetto e sta ponendo in essere gli adempimenti amministrativi necessari al rispetto dei tempi e delle disposizioni previste dal comma 760 dell'articolo 1 della richiamata legge 30 dicembre 2018, n. 145.

In ultimo, con riferimento alla possibilità di ricorrere a contratti *part-time* al fine di non procedere a licenziamenti rispetto alla platea identificata. Le posso assicurare che il decreto attuativo in corso di perfezionamento contiene previsioni circa l'impiego di contratti part-time il cui scopo eminente è proprio quello di consentire il più ampio assorbimento del personale coinvolto nella procedura di internalizzazione.

VIII COMMISSIONE PERMANENTE

(Ambiente, territorio e lavori pubblici)

S O M M A R I O

COMITATO DEI NOVE:

Disposizioni per il recupero dei rifiuti in mare e nelle acque interne e per la promozione dell'economia circolare (« legge SalvaMare »). C. 1939-A Governo 51

SEDE CONSULTIVA:

DL 101/2019: Disposizioni urgenti per la tutela del lavoro e per la risoluzione di crisi aziendali. C. 2203 Governo, approvato dal Senato (Parere alla XI Commissione) *(Esame e conclusione – Parere favorevole)* 51

ALLEGATO (Parere approvato dalla Commissione) 59

COMITATO DEI NOVE

Giovedì 24 ottobre 2019.

Disposizioni per il recupero dei rifiuti in mare e nelle acque interne e per la promozione dell'economia circolare (« legge SalvaMare »).
C. 1939-A Governo.

Il Comitato si è riunito dalle 10.10 alle 10.20.

SEDE CONSULTIVA

Giovedì 24 ottobre 2019. — Presidenza della Vicepresidente Patrizia TERZONI. — Interviene il Sottosegretario di Stato per l'ambiente e la tutela del territorio e del mare, Roberto Morassut.

La seduta comincia alle 15.25.

DL 101/2019: Disposizioni urgenti per la tutela del lavoro e per la risoluzione di crisi aziendali.
C. 2203 Governo, approvato dal Senato.
(Parere alla XI Commissione).

(Esame e conclusione – Parere favorevole).

La Commissione inizia l'esame del provvedimento.

Patrizia TERZONI, *presidente,* avverte che sul provvedimento, in relazione al suo esame in Assemblea, la Commissione dovrà esprimersi nella giornata odierna.

Chiara BRAGA (PD), *relatrice*, fa presente che l'articolo 10-*bis*, introdotto dal Senato, reca uno stanziamento di 5 milioni di euro per ciascuno degli anni 2020-2021 da destinare alla realizzazione dell'intervento in variante e in ammodernamento del primo tratto del progetto stradale « Mare-Monti ». Tale stanziamento è finalizzato a sviluppare il collegamento stradale tra le aree del cratere del sisma del 2016, l'area di crisi industriale complessa del Distretto Fermano-Maceratese e la rete

autostradale presente nel territorio della Regione Marche.

L'articolo 13-*bis* reca disposizioni in materia di incentivi per energia da fonti rinnovabili.

Il comma 1 interviene sull'apparato sanzionatorio in materia di incentivi nel settore elettrico e termico, erogati dal Gestore dei Servizi Energetici (GSE), di cui all'articolo 42 del D.Lgs. 28/2011 (Attuazione della direttiva 2009/28/CE sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili, recante modifica e successiva abrogazione delle direttive 2001/77/CE e 2003/30/CE).

In particolare, si prevede che: *a)* il Gestore dei Servizi Energetici (GSE) possa decurtare l'incentivo in misura ricompresa fra il 10 e il 50 per cento (attualmente la decurtazione può essere disposta in misura ricompresa fra il 20 e l'80 per cento) in ragione dell'entità della violazione. Nel caso in cui le violazioni siano spontaneamente denunciate dal soggetto responsabile al di fuori di un procedimento di verifica e controllo le decurtazioni sono ulteriormente ridotte della metà (attualmente esse possono essere ridotte di un terzo); *b)* agli impianti di potenza compresa tra 1 e 3 kW nei quali, a seguito di verifica, risultino installati moduli non certificati o con certificazioni non rispondenti alla normativa di riferimento, si applica una decurtazione del 10 per cento della tariffa incentivante (attualmente la decurtazione è del 30 per cento della tariffa incentivante) sin dalla data di decorrenza della convenzione. Inoltre, la decurtazione del 10 per cento della tariffa incentivante si applica anche agli impianti ai quali è stata precedentemente applicata la decurtazione del 30 per cento, prevista dalle disposizioni previgenti; *c)* agli impianti di potenza superiore a 3 kW nei quali, a seguito di verifiche o controlli, risultano installati moduli non certificati o con certificazioni non rispondenti alla normativa di riferimento e per i quali il soggetto beneficiario della tariffa incentivante abbia intrapreso le azioni consentite dalla legge nei confronti dei soggetti responsabili della non conformità dei moduli, si applica, su istanza del medesimo soggetto beneficiario, una decurtazione del 10 per cento della tariffa incentivante base (in luogo del 20 per cento attualmente previsto) per l'energia prodotta dalla data di decorrenza della convenzione con il GSE. La decurtazione del 10 per cento della tariffa incentivante si applica anche agli impianti ai quali è stata precedentemente applicata la decurtazione del 20 per cento, prevista dalle disposizioni previgenti.

Il comma 2 definisce l'ambito dei procedimenti per i quali è possibile applicare la minore sanzione di cui alla lettera *a)* del comma 1.

In particolare, la disposizione si applica agli impianti realizzati e in esercizio oggetto di procedimenti amministrativi in corso e, su richiesta dell'interessato, a quelli definiti con provvedimenti del GSE di decadenza dagli incentivi, oggetto di procedimenti giurisdizionali pendenti nonché di quelli non definiti con sentenza passata in giudicato, compresi i ricorsi straordinari al Presidente della Repubblica per i quali non è intervenuto il parere del Consiglio di Stato previsto dall'articolo 11 del decreto del Presidente della Repubblica 1199/1971. La richiesta dell'interessato equivale ad acquiescenza alla violazione contestata dal GSE nonché a rinuncia all'azione. Le minori sanzioni disposte dal comma 1 non si applicano qualora la condotta dell'operatore che ha determinato il provvedimento di decadenza del GSE è oggetto di procedimento e processo penale in corso, ovvero concluso con sentenza di condanna anche non definitiva.

L'articolo 14-*bis*, introdotto nel corso dell'esame al Senato, modifica ed integra (ai commi 1-3) la disciplina relativa alla cessazione della qualifica di rifiuto (cosiddetto « *end of waste* ») contenuta nell'articolo 184-*ter* del Codice dell'ambiente (D. Lgs. 152/2006) e reca (ai commi 4-10) ulteriori disposizioni in materia.

Consentendo, tra le altre cose, l'operatività delle autorizzazioni regionali « caso per caso » sulla base dei criteri stabiliti a livello comunitario e facendo salve le autorizzazioni esistenti, si rimuove così la situazione di blocco delle attività di riciclo

che si era determinata a seguito della sentenza della Consiglio di Stato e della norma introdotta con il decreto-legge cosiddetto « sblocca cantieri », con grave pregiudizio al raggiungimento dell'economia circolare.

In particolare, il comma 1 modifica una delle condizioni da soddisfare ai fini della cessazione della qualifica di rifiuto, contenuta nella lettera *a)* del comma 1 del citato articolo 184-*ter*, al fine di allineare la norma nazionale vigente al nuovo testo della corrispondente lettera *a)* del paragrafo 1 dell'articolo 6 della direttiva rifiuti 2008/98/CE risultante dalle modifiche apportate dalla direttiva 2018/851/UE.

A differenza del testo vigente, ove si prevede che, ai fini della cessazione della qualifica di rifiuto, è necessario che la sostanza o l'oggetto sia comunemente utilizzato per scopi specifici, il nuovo testo, previsto dal comma in esame (che riproduce la nuova disposizione europea succitata), prevede che la sostanza o l'oggetto è destinata/o a essere utilizzata/o per scopi specifici.

Il comma 2 reca una disciplina transitoria nelle more dell'emanazione di criteri end of waste. Si riscrive nuovamente il comma 3 dell'articolo 184-*ter*, su cui già era recentemente intervenuto il c.d. decreto-legge « sblocca cantieri » (articolo 1, comma 19, del decreto-legge 32/2019.

Ricorda che l'articolo 184-*ter* del Codice stabilisce quando un rifiuto cessa di essere tale e che « in mancanza di criteri comunitari » i criteri medesimi sono adottati caso per caso per specifiche tipologie di rifiuto attraverso uno o più decreti ministeriali.

Per i materiali per i quali non sono stati ancora emanati criteri *end of waste*, il testo originario dell'articolo 184-*ter* del Codice dispone che continuino ad applicarsi le disposizioni dettate dai decreti del Ministro dell'ambiente emanati in data 5 febbraio 1998, 12 giugno 2002, n. 161, e 17 novembre 2005, n. 269.

Sulla base di tale normativa, il Ministero dell'ambiente aveva confermato il potere, in capo alle regioni e agli enti da esse delegati, di definire, in assenza di regolamenti comunitari o ministeriali, criteri per la cessazione della qualifica di rifiuto in sede di rilascio delle autorizzazioni, quindi « caso per caso ». Successivamente, però, con la sentenza n. 1229/2018, il Consiglio di Stato ha negato che enti e organizzazioni interne allo Stato possano vedersi riconosciuto potere alcuno di « declassificazione » del rifiuto in sede di autorizzazione.

Al fine di superare le problematiche evidenziate, con il citato decreto-legge « sblocca cantieri » si era sostanzialmente ripristinata la normativa transitoria dettata dai citati decreti ministeriali prevedendo altresì l'emanazione di linee guida nazionali.

Il testo in esame, novellando il comma 3 dell'articolo 184-*ter* dispone che, in mancanza di criteri specifici di *end of waste*, le autorizzazioni per gli impianti di trattamento rifiuti sono rilasciate o rinnovate, nel rispetto delle condizioni di cui all'articolo 6, paragrafo 1, della direttiva 2008/98/CE e sulla base di criteri dettagliati, definiti nell'ambito dei medesimi procedimenti autorizzatori, che includono: materiali di rifiuto in entrata ammissibili ai fini dell'operazione di recupero; processi e tecniche di trattamento consentiti; criteri di qualità per i materiali di cui è cessata la qualifica di rifiuto ottenuti dall'operazione di recupero in linea con le norme di prodotto applicabili, compresi i valori limite per le sostanze inquinanti, se necessario; requisiti affinché i sistemi di gestione dimostrino il rispetto dei criteri relativi alla cessazione della qualifica di rifiuto, compresi il controllo della qualità, l'automonitoraggio e l'accreditamento, se del caso; un requisito relativo alla dichiarazione di conformità.

Si tratta, in sostanza, dei medesimi criteri dettagliati previsti dalle lettere da *a)* ad *e)* del paragrafo 2 dell'articolo 6 della direttiva, che detta criteri dettagliati che devono essere stabiliti dalla Commissione europea al fine di assicurare, per determinati tipi di rifiuti, l'applicazione uniforme delle condizioni previste al paragrafo 1.

Il secondo periodo del nuovo comma 3 dell'articolo 184-*ter* conferma che, in mancanza di criteri specifici *end of waste*, per le procedure semplificate per il recupero dei rifiuti continuano ad applicarsi le disposizioni di cui al decreto ministeriale 5 febbraio 1998 e i regolamenti di cui ai decreti del Ministro dell'ambiente n. 161/2002 e n. 269/2005 (disposizione pressoché identica a quella attualmente vigente). Non è invece più prevista l'emanazione di apposite linee guida da parte del Ministro dell'ambiente.

I commi 3 e 4, introducendo nell'articolo 184-*ter* i commi da 3-*bis* a 3-*septies*, disciplinano: il controllo dei nuovi provvedimenti autorizzatori adottati, riesaminati o rinnovati; il successivo adeguamento degli impianti alle conclusioni dei controlli medesimi; il monitoraggio delle attività di controllo.

I nuovi commi da 3-*bis* a 3-*sexies* stabiliscono i tempi e le procedure riferite ai procedimenti autorizzatori, che prevedono il coinvolgimento dell'Autorità competente al rilascio delle autorizzazioni, dell'ISPRA o, su sua delega, dell'ARPA, nonché del Ministero dell'Ambiente.

In particolare, il nuovo comma 3-*bis* prevede che le Autorità competenti al rilascio delle autorizzazioni comunicano all'ISPRA i nuovi provvedimenti autorizzatori adottati, riesaminati o rinnovati, entro 10 giorni dalla notifica degli stessi al soggetto istante. Segnala, quindi, che a far data dall'effettiva operatività del registro di cui al comma 3-*septies*, la comunicazione dei provvedimenti autorizzatori all'ISPRA non è più necessaria, in quanto si intende assolta con la sola comunicazione al registro.

A sua volta l'ISPRA o, su sua delega, l'ARPA territorialmente competente, effettua un controllo a campione della conformità delle modalità operative e gestionali degli impianti, agli atti autorizzatori rilasciati nonché alle condizioni di cui al comma 1.

In caso di non conformità, deve essere redatta una apposita relazione; il procedimento di controllo si deve concludere entro 60 giorni dall'inizio della verifica. L'ISPRA (o l'ARPA delegata) comunica entro 15 giorni gli esiti della verifica al Ministero dell'ambiente che, ricevuta la comunicazione, nei 60 giorni successivi, adotta proprie conclusioni e le trasmette all'Autorità competente.

Quest'ultima avvia quindi un procedimento finalizzato all'adeguamento degli impianti da parte del soggetto interessato alle conclusioni del Ministero. In caso di mancato adeguamento, è prevista la revoca dell'autorizzazione.

Resta salva la possibilità per l'autorità competente di adottare provvedimenti di natura cautelare.

Il comma 3-*quinquies* prevede che, decorsi 180 giorni dalla comunicazione all'Autorità competente delle conclusioni ministeriali, ove il procedimento finalizzato all'adeguamento non risulti avviato o concluso, il Ministro dell'ambiente può provvedere, in via sostitutiva e previa diffida, anche mediante un Commissario *ad acta*, all'adozione dei provvedimenti di adeguamento.

Il comma 3-*sexies* dispone che, con cadenza annuale, l'ISPRA redige una relazione sulle verifiche e i controlli effettuati nel corso dell'anno. Viene altresì stabilito che la medesima relazione sia trasmessa al Ministero dell'ambiente entro il 31 dicembre.

Il comma 3-*septies*, al fine di garantire il rispetto dei principi di trasparenza e di pubblicità, prevede l'istituzione del registro nazionale, presso il Ministero dell'ambiente, deputato alla raccolta delle autorizzazioni rilasciate e delle procedure semplificate concluse ai sensi dell'articolo in esame le cui modalità di funzionamento e di organizzazione del registro sono demandate ad un apposito decreto, non avente natura regolamentare, del Ministro dell'ambiente.

Il comma 4 dispone che le autorità competenti effettuano la comunicazione al registro entro 120 giorni dall'entrata in vigore della disposizione in commento, relativamente alle autorizzazioni per l'avvio di operazioni di recupero di rifiuti ai

fini del presente articolo, rilasciate alla data di entrata in vigore della presente disposizione.

L'istituzione del registro, prevista dalla norma in esame, consente di attuare il criterio di delega contemplato (ai fini del recepimento della nuova direttiva rifiuti n. 2018/851/UE) dall'articolo 16, comma 1, lettera *e)*, n. 2), della legge di delegazione europea 2018 (approvata in via definitiva dal Parlamento e in attesa di pubblicazione sulla G.U.).

Al fine di assicurare lo svolgimento delle attività istruttorie concernenti l'adozione dei decreti di cui al comma 2 dell'articolo 184-*ter*, i commi 5 e 6 prevedono l'istituzione di un gruppo di lavoro presso il Ministero dell'ambiente, composto da cinque membri, per un onere pari a 200.000 euro annui per ciascuno degli anni dal 2020 al 2024.

Il comma 7 dispone che entro 180 giorni dall'entrata in vigore di ciascuno dei decreti *end of waste* (previsti dall'articolo 184-*ter*, comma 2, del Codice) siano tenuti a presentare, alle autorità competenti, istanza di aggiornamento delle autorizzazioni (alle disposizioni definite dai decreti predetti): i titolari, per gli impianti di trattamento rifiuti e delle AIA relative ad impianti di gestione dei rifiuti rilasciate o rinnovate successivamente alla data di entrata in vigore della presente disposizione; coloro che svolgono attività di recupero in base ad una procedura semplificata avviata successivamente alla data di entrata in vigore della disposizione in commento. La mancata presentazione dell'istanza di aggiornamento, nel termine indicato dal precedente periodo, determina la sospensione dell'attività oggetto di autorizzazione o di procedura semplificata.

Il comma 8 disciplina invece le autorizzazioni in essere alla data di entrata in vigore della presente disposizione ovvero per le quali è in corso un procedimento di rinnovo ovvero che risultino scadute ma per le quali è presentata un'istanza di rinnovo entro 120 giorni dall'entrata in vigore della presente disposizione, che sono fatte salve e sono rinnovate nel rispetto delle disposizioni di cui all'articolo 184-*ter*, comma 3. In ogni caso si applicano gli obblighi di aggiornamento di cui al comma 7 nei termini e con le modalità ivi previste.

Il comma 9 prevede che gli obblighi di comunicazione di cui al comma 3-*bis* dell'articolo 184-*ter* (come riscritto dall'articolo in esame) si applicano anche alle autorizzazioni in essere, cioè già rilasciate alla data di entrata in vigore della presente disposizione. Viene altresì previsto che le autorità competenti effettuano i prescritti adempimenti, nei confronti dell'ISPRA, nel termine di 120 giorni dalla data di entrata in vigore della presente disposizione.

Il comma 10 reca l'usuale clausola di invarianza finanziaria.

L'articolo 15 interviene sul cosiddetto « Fondo salva opere », di cui all'articolo 47 del decreto-legge n. 34 del 2019, istituito al fine di garantire il rapido completamento delle opere pubbliche e tutelare i lavoratori.

Le modifiche apportate dal testo originario dell'articolo in esame: *a)* consentono l'accesso alle risorse del Fondo anche ai fornitori nelle ipotesi di affidamenti da parte di contraente generale (comma 1, lettera *a)*. Viene specificato che le risorse del Fondo sono destinate, nel caso di affidamento a contraente generale, anche alla soddisfazione dei crediti dei subfornitori, subappaltatori, e subaffidatari, invece che dei soli affidatari di lavori, chiarendo la vigente disposizione in modo più puntuale, al fine di evitare la possibile esclusione di taluni soggetti dalla procedura prevista; *b)* prevedono la surroga del Ministero delle infrastrutture nei diritti dei beneficiari del Fondo, oltre che nei confronti dell'appaltatore o dell'affidatario del contraente generale, anche verso il contraente generale (comma 1, lettera *b*). Anche in questo caso si chiarisce la normativa vigente, dal momento che la norma oggetto di modifica prevede la suddetta surroga del MIT nei diritti del sub-appaltatore, sub-affidatario o sub-fornitore verso l'appaltatore o l'affidatario del contraente generale nell'ambito della procedura concorsuale, senza contemplare specificamente anche la figura del contraente

generale; *c)* disciplinano la procedura per l'accesso alle risorse del Fondo a favore delle imprese beneficiarie, anche in pendenza di controversie giurisdizionali, contributive e fiscali (comma 1, lettera *c*).

La disposizione inserisce cinque nuovi periodi al comma 1-*ter* dell'articolo 47 che disciplinano la procedura per l'accesso a favore delle imprese beneficiarie delle risorse del Fondo salva opere, anche in pendenza di controversie giurisdizionali, contributive e fiscali.

Il primo periodo stabilisce che l'eventuale pendenza di controversie giurisdizionali in merito ai crediti dei beneficiari del Fondo verso l'appaltatore, il contraente generale o l'affidatario del contraente generale non è ostativa all'erogazione delle risorse del Fondo da parte del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti.

Il secondo periodo prevede che, prima dell'erogazione delle risorse, il MIT verifica la sussistenza delle condizioni di regolarità contributiva del richiedente, attraverso il documento unico di regolarità contributiva (DURC); in mancanza delle stesse, dispone direttamente il pagamento delle somme dovute, entro i limiti della capienza del Fondo salva opere e – come previsto con una modifica approvata nel corso dell'esame al Senato – in proporzione della misura del credito certificato liquidata (il testo originario fa riferimento al solo credito certificato) al richiedente stesso, in favore degli enti previdenziali, assicurativi, compresa la cassa edile, ai sensi del combinato disposto dell'articolo 31, commi 3 e 8-*bis*, del decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69.

Il terzo periodo stabilisce che prima dell'erogazione delle risorse il MIT effettua la verifica fiscale sui versamenti notificati con cartelle di pagamento di cui all'articolo 48-*bis*, comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 602 e, nell'ipotesi di inadempienze, provvede direttamente al pagamento in conformità alle disposizioni del periodo precedente.

Con il quarto e quinto periodo si precisa che resta impregiudicata: la possibilità per il beneficiario di accedere alle risorse del Fondo ove abbia ottenuto, rispetto ai debiti contributivi e fiscali, una dilazione o rateizzazione del pagamento ovvero abbia aderito a procedure di definizione agevolata previste dalla legislazione vigente; la prosecuzione di eventuali azioni giudiziarie nei confronti dell'erario, di enti previdenziali e assicurativi.

Nel corso dell'esame al Senato sono state introdotte alcune ulteriori modifiche al testo dell'articolo 47 del citato decreto-legge volte a prevedere: *a)* il differimento dal 31 ottobre 2019 al 31 dicembre 2019 del termine entro cui i comuni beneficiari dei contributi per interventi di efficientamento energetico e sviluppo territoriale sostenibile (di cui al comma 5 dell'articolo 30 del DL n. 34 del 2019) iniziano i lavori (introduzione del comma 01). I contributi in oggetto sono destinati ad opere pubbliche in materia di efficientamento energetico, ivi compresi interventi volti all'efficientamento dell'illuminazione pubblica, al risparmio energetico degli edifici di proprietà pubblica e di edilizia residenziale pubblica, nonché all'installazione di impianti per la produzione di energia da fonti rinnovabili; sviluppo territoriale sostenibile, ivi compresi interventi in materia di mobilità sostenibile, nonché interventi per l'adeguamento e la messa in sicurezza di scuole, edifici pubblici e patrimonio comunale e per l'abbattimento delle barriere architettoniche; *b)* il pagamento diretto, in caso di mancanza del DURC, a favore di enti previdenziali, assicurativi, compresa la cassa edile, in proporzione alla misura del credito certificato liquidata al richiedente stesso (il testo originario fa riferimento al solo credito certificato), oltre che entro i limiti della capienza del Fondo salva opere (modifica della lettera *c*) del comma 1); *c)* l'applicabilità del meccanismo generale testé introdotto per beneficiare delle risorse del Fondo salva opere, anche in relazione allo specifico stanziamento previsto nel Fondo salva opere, per salvaguardare i crediti insoddisfatti alla data di entrata in vigore della legge di conversione del decreto-legge 34/2019 in rela-

zione a procedure concorsuali aperte dalla data del 1º gennaio 2018 (introduzione della lettera *c-bis)* al comma 1).

Generoso MARAIA (M5S) esprime talune perplessità sulla disciplina introdotta dal Senato in materia di *end of waste*, con specifico riguardo al potenziale vulnus che si verrebbe a determinare rispetto alla ripartizione delle attribuzioni tra Stato e Regioni sancita dall'articolo 117, secondo comma, della Costituzione, che determina una competenza esclusiva dello Stato in materia di tutela dell'ambiente. A suo avviso, infatti, non appare tutelata la competenza esclusiva dello Stato a definire i criteri – che richiedono applicazione uniforme su tutto il territorio nazionale – lasciando invece agli enti territoriali i soli compiti legati al rilascio delle autorizzazioni.

Chiara BRAGA (PD), *relatrice*, formula una proposta di parere favorevole *(vedi allegato)*.

Il sottosegretario Roberto MORASSUT concorda con la relatrice.

Elena LUCCHINI (LEGA) in primo luogo manifesta sconcerto per le modalità di esame del provvedimento, il cui testo è stato reso disponibile solo pochi minuti prima dell'inizio della seduta della Commissione. In secondo luogo, pur riconoscendo che alcuni passi in avanti sono stati fatti, non ritiene che l'attuale formulazione dell'articolo 14-*bis* possa considerarsi immune da critiche. Rivendica, al riguardo, l'intenso lavoro portato avanti da lungo tempo dalla Lega, anche attraverso l'iniziativa in Commissione volta a promuovere lo svolgimento di un'apposita indagine conoscitiva, finalizzato a risolvere un problema molto sentito dai territori e dalle aziende.

Tuttavia la formulazione della norma adottata dalla nuova maggioranza risente della sfiducia negli operatori e negli enti locali, come testimoniato dalla previsione di forme asfissianti ed eccessive di controlli e verifiche, che peraltro si possono protrarre per tempi troppo lunghi. Inoltre, appare a suo avviso ingiustificabile la previsione della costituzione di un gruppo di lavoro, ovvero di una ennesima struttura inutile, con oneri a carico dei cittadini.

Infine, pur non essendo più presente nel testo e solo parzialmente rientrante nella competenza della Commissione, stigmatizza la posizione ondivaga del Governo sulla problematica che riguarda lo stabilimento ex ILVA di Taranto, le cui conseguenze inevitabilmente si rifletteranno in termini molto negativi sui livelli produttivi e occupazionali dello stabilimento.

Erica MAZZETTI (FI), concorda con la collega Lucchini riguardo all'esigenza che la Commissione disponga di tempi congrui per l'esame di provvedimenti di tale importanza, non ritenendo corretto nei confronti delle opposizioni e dei cittadini che le sostengono che si esaminino in pochi minuti, e quindi con fisiologica superficialità, testi complessi.

Preannuncia l'astensione del proprio gruppo sul provvedimento in esame in quanto ritiene che molte tematiche non siano state prese in adeguata considerazione, probabilmente in ragione dell'impossibilità di valutarle in modo concreto nel poco tempo disponibile.

Alcune disposizioni del decreto sono pienamente condivisibili, come ad esempio la possibilità che le regioni rilascino le autorizzazioni *end of waste*, tema sul quale il proprio gruppo si è battuto da tempo. Sottolinea che non sono state messe in campo disposizioni volte alla realizzazione degli impianti, fondamentali per lo sviluppo di questo settore e in particolar modo per il comparto tessile, settore di estrema importanza economica per il Paese. Al riguardo, chiede alla presidenza che vengano prese in considerazione le proposte di legge presentate dal proprio gruppo su tale tema, ed in particolare quella a propria prima firma avente ad oggetto i rifiuti derivanti dal settore tessile.

Vincenza LABRIOLA (FI) ritiene che non si possa tacere sulla vicenda ILVA e contesta la modalità schizofrenica con cui

il Governo è intervenuto riguardo all'immunità dei vertici di ArcelorMittal, introdotta e successivamente cancellata.

Non condivide la prova di forza che il Governo sta adottando nei confronti della società, creando tensioni sociali su un territorio già da anni vessato dalle vicende dello stabilimento Ilva e che sta sopportando un enorme carico in termini sanitari.

Non si comprende, inoltre, quale sarà lo scenario nel caso in cui i futuri proprietari lascino lo stabilimento, con riguardo all'eventuale pagamento di penali. Auspica che il Ministro Patuanelli venga a riferire in Commissione per fare chiarezza sulle intenzioni reali del Governo, che a suo giudizio dovrebbe pensare alla tutela della salute dei cittadini del territorio tarantino, che nulla ha a che vedere con il tema dell'immunità.

Con riguardo alla possibilità di realizzare sul territorio tarantino, nel caso di chiusura dello stabilimento Ilva, la fiera agroalimentare, cui si è fatto riferimento nelle ultime ore, ritiene che debbano essere previste le necessarie bonifiche nell'ambito di un preciso progetto adeguatamente finanziato. Stigmatizza, pertanto, il comportamento del Movimento 5 Stelle, che dal momento dell'insediamento al Governo ha giocato con la pelle di cittadini tarantini e al riguardo richiama in particolare il comportamento ipocrita dell'ex Ministro dello sviluppo economico, Luigi di Maio.

La Commissione approva la proposta di parere della relatrice *(allegato)*.

La seduta termina alle 16.

ALLEGATO

DL 101/2019: Disposizioni urgenti per la tutela del lavoro e per la risoluzione di crisi aziendali. C. 2203 Governo, approvato dal Senato.

PARERE APPROVATO DALLA COMMISSIONE

La VIII Commissione,

esaminato, per le parti di competenza, il decreto-legge 101/2019 C. 2203 Governo, approvato dal Senato, recante « Disposizioni urgenti per la tutela del lavoro e per la risoluzione di crisi aziendali »;

considerato che:

l'articolo 10-*bis* reca uno stanziamento di 5 milioni di euro per ciascuno degli anni 2020-2021 da destinare alla realizzazione del primo tratto del progetto stradale « Mare-Monti », finalizzato a sviluppare il collegamento stradale tra le aree del cratere del sisma del 2016, l'area di crisi industriale complessa del Distretto Fermano-Maceratese e la rete autostradale presente nel territorio della Regione Marche;

l'articolo 13-*bis* interviene a ridurre le sanzioni che colpiscono gli incentivi per energia da fonti rinnovabili erogati dal Gestore per il servizio energetico (GSE);

l'articolo 14-*bis* interviene sulla disciplina relativa alla cessazione della qualifica di rifiuto (c.d. *end of waste*) di cui all'articolo 184-*ter* del Codice dell'ambiente (D.Lgs. 152/2006);

l'articolo 15 interviene sul cosiddetto « Fondo salva opere », di cui all'articolo 47 del decreto-legge n. 34 del 2019, istituito al fine di garantire il rapido completamento delle opere pubbliche e tutelare i lavoratori;

evidenziato, in particolare, che il provvedimento interviene nuovamente sulla disciplina sulla cessazione della qualifica di rifiuto, già oggetto di un primo precedente intervento operato dall'articolo 1, comma 19, del decreto-legge 32/2019 (c.d. decreto-legge « sblocca cantieri ») e della norma di delega recata dall'articolo 16 della legge di delegazione europea 2018 (Legge 4 ottobre 2019, n. 117, pubblicata nella G.U. del 18 ottobre 2019);

rilevato che, sul tema della cessazione della qualifica di rifiuto la Commissione in data 31 luglio 2019 ha deliberato una indagine conoscitiva, avviata nel mese di settembre, nell'ambito della quale è stato più volte evidenziato come la precedente norma del decreto-legge 32/2019 non sia riuscita nell'intento di risolvere i problemi del settore, ed è invece emerso un orientamento favorevole sulla attuale formulazione recata dal provvedimento in esame,

esprime

PARERE FAVOREVOLE.

X COMMISSIONE PERMANENTE

(Attività produttive, commercio e turismo)

S O M M A R I O

SEDE CONSULTIVA:

DL 101/2019: Tutela del lavoro e risoluzione di crisi aziendali. C. 2203 Governo, approvato dal Senato (Parere alla XI Commissione) *(Esame e conclusione – parere favorevole)* ... 60

ALLEGATO (Parere approvato dalla Commissione) 66

UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI 65

SEDE CONSULTIVA

Giovedì 24 ottobre 2019. — Presidenza del vicepresidente Luca CARABETTA.

La seduta comincia alle 15.20.

DL 101/2019: Tutela del lavoro e risoluzione di crisi aziendali.
C. 2203 Governo, approvato dal Senato.
(Parere alla XI Commissione).

(Esame e conclusione – parere favorevole).

La Commissione inizia l'esame del provvedimento.

Andrea VALLASCAS (M5S), *relatore*, ricorda che la X Commissione è chiamata ad esprimere il proprio parere (*ex* articolo 73, comma 1-*bis* del Regolamento della Camera) alla XI Commissione sul disegno di legge in titolo, nel testo approvato dal Senato, per le parti di propria competenza.

Osserva, quindi, che per quanto riguarda le strette competenze della X Commissione, rileva prima di tutto l'articolo 11-*ter*, introdotto dal Senato, che estende l'indennizzo per le aziende che hanno cessato l'attività commerciale, di cui all'articolo 1 del decreto legislativo 28 marzo 1996, n. 207, anche ai soggetti in possesso dei requisiti di cui all'articolo 2 del medesimo decreto legislativo nel periodo compreso tra il 1º gennaio 2017 e il 31 dicembre 2018. Nel dettaglio, si estende il suddetto indennizzo anche ai soggetti in possesso, nel predetto periodo, dei seguenti requisiti: età superiore a 62 anni se uomini, e 57 anni di età se donne; iscrizione, al momento della cessazione dell'attività, per almeno 5 anni, in qualità di titolari o coadiutori, nella Gestione dei contributi e delle prestazioni previdenziali degli esercenti attività commerciali presso l'INPS.

Rileva altresì per la X Commissione l'articolo 12, che introduce norme funzionali al potenziamento della struttura di cooperazione tra il Ministero dello sviluppo economico e il Ministero del lavoro, appositamente istituita dall'articolo 1, comma 852, della legge. n. 296 del 2006, la legge finanziaria per il 2007, per il monitoraggio delle politiche volte a contrastare il declino dell'apparato produttivo. Nel dettaglio, il comma 1, con l'esplicita fina-

lità del potenziamento delle attività di prevenzione e soluzione delle crisi aziendali, assegna alla suddetta struttura, fino al 31 dicembre 2021, in deroga alla dotazione organica del Ministero dello sviluppo economico, un contingente di personale fino ad un massimo di dodici funzionari di area III del comparto funzioni centrali, dipendenti dalle pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, dotati delle necessarie competenze ed esperienze in materia di politica industriale, analisi e studio in materia di crisi di imprese, in posizione di fuori ruolo o di comando o altro analogo istituto previsto dai rispettivi ordinamenti, con trattamento economico complessivo a carico dell'amministrazione di destinazione. Nel corso dell'esame in prima lettura al Senato, sono stati inseriti i commi 1-*bis* e 1-*ter*. Il comma 1-*bis* estende al personale della predetta struttura, a far data dalla cessazione dell'incarico e per i cinque anni successivi, il divieto previsto dal comma 16-*ter* dell'articolo 53 del decreto legislativo n. 165 del 2001. Tale disposizione prevede che i dipendenti che, negli ultimi tre anni di servizio, hanno esercitato poteri autoritativi o negoziali per conto delle pubbliche amministrazioni non possono svolgere, nei tre anni successivi alla cessazione del rapporto di pubblico impiego, attività lavorativa o professionale presso i soggetti privati destinatari dell'attività della pubblica amministrazione svolta attraverso i medesimi poteri. Il comma 1-*ter* novella l'articolo 1, comma 852, della citata legge n. 296 del 2006 al fine di ampliare l'ambito istituzionale della collaborazione cui è chiamata la struttura per le crisi d'impresa. In particolare si prevede che essa opera in collaborazione anche con le competenti Commissioni parlamentari, oltre che, come già previsto a legislazione vigente- con le regioni nel cui ambito si verificano le situazioni di crisi d'impresa oggetto d'intervento. Inoltre i parlamentari eletti nei territori nel cui ambito si verificano le situazioni di crisi d'impresa oggetto d'intervento possono essere invitati a partecipare ai lavori della struttura. La struttura garantisce la pubblicità e la trasparenza dei propri lavori, anche attraverso idonee strumentazioni informatiche. Il comma 2 reca la copertura finanziaria del provvedimento.

Investe le competenze della X Commissione anche l'articolo 13. In particolare il comma 1 integra l'articolo 19 del decreto legislativo n. 30 del 2013 , con un nuovo comma 6-*bis*, il quale prevede che una quota annua dei proventi derivanti dalle aste CO_2, eccedente il valore di 1000 milioni di euro, sia destinata nella misura massima di 100 milioni per il 2020 di euro e di 150 milioni di euro annui a decorrere dal 2021, al Fondo per la transizione energetica nel settore industriale, contestualmente istituito presso il Ministero dello sviluppo economico dal comma 2, mediante una novella all'articolo 27, comma 2, del medesimo decreto legislativo n. 30 del 2013, per sostenere la transizione energetica di settori o di sottosettori considerati esposti a un rischio elevato di rilocalizzazione delle emissioni di carbonio. Si stabilisce che con uno o più decreti adottati entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente disposizione dal Ministro dello sviluppo economico, di concerto con il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e con il Ministro dell'economia e delle finanze, sono stabiliti i criteri, le condizioni e le procedure per l'utilizzo delle risorse del Fondo. Inoltre si prevede che la medesima quota annua, per una quota fino a un massimo di 20 milioni di euro annui per gli anni dal 2020 al 2024, sia destinata al Fondo per la riconversione occupazionale nei territori in cui sono ubicate centrali a carbone, la cui istituzione presso il Ministero dello sviluppo economico viene demandata ad un decreto del Ministro dello sviluppo economico, da adottarsi entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore del provvedimento. A un decreto del Ministro dello sviluppo economico, di concerto con il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, con il Ministro del lavoro e delle politiche sociali e con il Ministro dell'economia e delle finanze è demandata la

definizione dei criteri, delle condizioni e delle procedure per l'utilizzo delle risorse del Fondo, anche ai fini del rispetto del limite di spesa degli stanziamenti assegnati. Per la copertura degli oneri relativi ai predetti fondi si utilizzano le quote dei proventi delle aste assegnate al Ministero dello sviluppo economico e, ove necessario, per la residua copertura, si utilizzano le quote dei proventi assegnate al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare. Il comma 2, dispone, come accennato, l'istituzione presso il Ministero dello sviluppo economico del Fondo per la transizione energetica nel settore industriale. Nel corso dell'esame al Senato è stata aggiunta la precisazione secondo cui occorre dare priorità a interventi di riconversione sostenibili, caratterizzati da processi di decarbonizzazione che escludono l'utilizzo di ulteriori combustibili fossili diversi dal carbone.

È di competenza della X Commissione anche l'articolo 13-*bis,* introdotto dal Senato, che reca disposizioni in materia di incentivi per energia da fonti rinnovabili. Il comma 1 interviene sull'apparato sanzionatorio previsto dall'articolo 42 del decreto legislativo n. 28 del 2011, recante attuazione della direttiva 2009/28/CE sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili. In particolare si prevede alla lettera *a)* che il GSE possa decurtare l'incentivo in misura ricompresa fra il 10 e il 50 per cento (attualmente la decurtazione può essere disposta in misura ricompresa fra il 20 e l'80 per cento) in ragione dell'entità della violazione. Nel caso in cui le violazioni siano spontaneamente denunciate dal soggetto responsabile al di fuori di un procedimento di verifica e controllo le decurtazioni sono ulteriormente ridotte della metà (attualmente esse possono essere ridotte di un terzo). Si dispone poi alla lettera *b)* che agli impianti di potenza compresa tra 1 e 3 kW nei quali, a seguito di verifica, risultino installati moduli non certificati o con certificazioni non rispondenti alla normativa di riferimento, si applica una decurtazione del 10 per cento della tariffa incentivante (attualmente la decurtazione è del 30 per cento della tariffa incentivante) sin dalla data di decorrenza della convenzione. Inoltre, la decurtazione del 10 per cento della tariffa incentivante si applica anche agli impianti ai quali è stata precedentemente applicata la decurtazione del 30 per cento, prevista dalle disposizioni previgenti. Si stabilisce infine alla lettera *c)* che agli impianti di potenza superiore a 3 kW nei quali, a seguito di verifiche o controlli, risultano installati moduli non certificati o con certificazioni non rispondenti alla normativa di riferimento e per i quali il soggetto beneficiario della tariffa incentivante abbia intrapreso le azioni consentite dalla legge nei confronti dei soggetti responsabili della non conformità dei moduli, si applica, su istanza del medesimo soggetto beneficiario, una decurtazione del 10 per cento della tariffa incentivante base (in luogo del 20 per cento attualmente previsto) per l'energia prodotta dalla data di decorrenza della convenzione con il GSE. La decurtazione del 10 per cento della tariffa incentivante si applica anche agli impianti ai quali è stata precedentemente applicata la decurtazione del 20 per cento, prevista dalle disposizioni previgenti. Il comma 2 prevede che la minore sanzione di cui alla lettera *a)* del comma 1, si applica agli impianti realizzati e in esercizio oggetto di procedimenti amministrativi in corso e, su richiesta dell'interessato, a quelli definiti con provvedimenti del GSE di decadenza dagli incentivi, oggetto di procedimenti giurisdizionali pendenti nonché di quelli non definiti con sentenza passata in giudicato alla data di entrata in vigore della legge di conversione del decreto in esame, compresi i ricorsi straordinari al Presidente della Repubblica per i quali non è intervenuto il parere del Consiglio di Stato previsto dall'articolo 11 del decreto del Presidente della Repubblica n. 1199 del 1971. La richiesta dell'interessato equivale ad acquiescenza alla violazione contestata dal GSE nonché a rinuncia all'azione. Le minori sanzioni disposte dal comma 1 non si applicano qualora la condotta dell'operatore che ha determinato il provvedimento di decadenza del GSE è oggetto di

procedimento e processo penale in corso, ovvero concluso con sentenza di condanna anche non definitiva.

Investe infine le competenze della X Commissione l'articolo 13-*ter*, introdotto anch'esso dal Senato. Il comma 1 incrementa di 500 mila euro per il 2019, di 1 milione di euro per il 2020 e di 5 milioni di euro per il 2021 la dotazione del Fondo per la crescita sostenibile di cui all'articolo 23, comma 2, del decreto-legge n. 83 del 2012, da destinare all'erogazione dei finanziamenti per le agevolazioni di cui al decreto ministeriale 4 dicembre 2014. L'incremento è disposto al fine di sostenere sull'intero territorio nazionale la nascita e lo sviluppo di società cooperative di piccole e medie dimensioni costituite, in misura prevalente, da lavoratori provenienti da aziende in crisi. Il comma 2 reca la copertura finanziaria della disposizione.

Formula infine una proposta di parere favorevole *(vedi allegato)*.

Giorgia ANDREUZZA (Lega) nello stigmatizzare i tempi stretti per l'esame del provvedimento, ritiene doveroso prevedere un'ulteriore seduta per votare la proposta di parere del relatore, al fine di permettere ai gruppi un adeguato approfondimento del testo. Chiede alla Presidenza quale sia la data ultima per prevedere tale seduta.

Luca CARABETTA, *presidente*, fa presente che al momento non è possibile conoscere con certezza quando la Commissione XI concluderà i propri lavori in sede referente. Al fine però di garantire l'espressione del parere da parte della nostra Commissione, a suo avviso, l'eventuale seconda seduta di esame potrebbe tenersi domani, venerdì 25 ottobre.

Giorgia ANDREUZZA (Lega) chiede, a nome del gruppo della Lega, di rinviare la votazione sulla proposta di parere del relatore a una nuova seduta, appositamente convocata per la giornata di venerdì 25 ottobre.

Paolo BARELLI (FI), nel ritenere un eufemismo parlare di tempi stretti per l'esame del provvedimento, si associa, a nome del gruppo di Forza Italia, alla richiesta della deputata Andreuzza.

Francesco ACQUAROLI (FdI), a nome del gruppo di Fratelli d'Italia, si associa alla richiesta della deputata Andreuzza.

Martina NARDI (PD) concorda sul fatto che i tempi per l'esame del provvedimento siano stretti, ma sottolinea che questo è dovuto alla scadenza del decreto-legge, fissata per il prossimo 3 novembre. Ricorda inoltre che nella giornata di domani si chiude la campagna elettorale per le elezioni regionali in Umbria di domenica prossima e convocare la Commissione domani significherebbe, a suo avviso, impedire ai deputati di quella regione di essere presenti nel proprio territorio. Si dichiara, quindi, contraria, a nome del gruppo del Partito Democratico, alla richiesta della deputata Andreuzza.

Luca CARABETTA, *presidente*, ritiene che per permettere un approfondimento del provvedimento e della proposta di parere del relatore, si potrebbe prevedere una breve sospensione della seduta. Sottolinea, inoltre, che per il dibattito è disponibile l'intera giornata odierna ed assicura che, come presidente di turno, garantirà il più ampio svolgimento del dibattito medesimo.

Dario GALLI (Lega) ricorda come il presidente della Camera, al momento del proprio insediamento, si era impegnato a garantire il rispetto della centralità del Parlamento, cosa che invece ora non sta avvenendo. Fa presente che la data di scadenza del decreto-legge era ovviamente già nota e non è certo colpa dei parlamentari se lo stesso decreto è arrivato alla Camera alla fine di ottobre. La colpa, a suo avviso, è da imputare alla posizione ambigua di una parte della maggioranza su una disposizione rilevante del provvedimento. Ritiene non accettabile la proposta di una breve sospensione, in quanto non permetterebbe l'approfondimento

delle tematiche del testo, così come modificato dal Senato.

Davide CRIPPA (M5S) sottolinea come il decreto-legge sia stato emanato a cavallo tra il Governo precedente e quello attuale ed è nato, in particolare, sotto la spinta del gruppo della Lega. Il contenuto e il profilo del provvedimento è rimasto quello originario, e non modificato nella sostanza dall'espunzione di alcune disposizioni. Alla luce di ciò, è difficile da comprendere la posizione di un gruppo che faceva parte del precedente Governo. Ritiene, quindi, che una breve sospensione sia sufficiente ad approfondire la proposta di parere del relatore e che in tal senso sia da accogliere la proposta del presidente.

Paolo BARELLI (FI) ricorda al gruppo del Movimento 5 Stelle che il suo gruppo non era presente nel precedente Governo e che va, quindi, rispettata la propria posizione autonoma di contrarietà.

Diego BINELLI (Lega) desidera far presente che la maggioranza in questa settimana ha chiesto di sospendere l'esame in Assemblea di due mozioni per approfondirne il contenuto. Trova assurdo che ora, e si rivolge in particolare al gruppo del Movimento 5 Stelle, la stessa possibilità di approfondimento di un testo sostanzialmente modificato nel passaggio al Senato, non sia data all'opposizione. Osserva che la proposta di una breve sospensione non è accettabile proprio in ragione delle numerose modifiche apportate al Senato, che richiedono un ben più congruo tempo per esaminarle.

Dario GALLI (Lega) sottolinea come le modifiche apportate al Senato, ad iniziare dalla soppressione della disposizione sull'ILVA, abbiano cambiato radicalmente il profilo originario del decreto-legge. Osserva come un dibattito approfondito servirebbe, ad esempio, a capire il mutamento di posizione del Partito Democratico sulla questione dell'ILVA.

Martina NARDI (PD) ricorda che la X Commissione è chiamata ad esprimere un parere in sede consultiva e non è la Commissione di merito. Presso la Commissione competente in sede referente sarà possibile esaminare compiutamente il provvedimento, così come in sede di discussione generale in Assemblea. In questa sede va reso solo un parere. Ribadisce, quindi, la contrarietà alla proposta della Lega e concorda con la breve sospensione proposta dal Presidente.

Gianluca BENAMATI (PD), nel comprendere le ragioni del dibattito procedurale che si è sviluppato, ritiene utile ricostruire la genesi della convocazione della seduta odierna. Nella riunione di ieri dell'Ufficio di presidenza, non si era potuto far altro che aggiornarsi sull'ipotesi di assegnazione del provvedimento in sede consultiva alla Commissione. Successivamente all'effettiva assegnazione, è stata svolta una consultazione informale con i rappresentanti dei gruppi, dove si è convenuto di convocare oggi la seduta per l'espressione del parere. Riguardo alla proposta della Lega, fa presente che domani non solo c'è la chiusura della campagna elettorale in Umbria, ma è anche una giornata difficile per gli spostamenti, a causa dello sciopero che investe anche i trasporti. Condivide quindi la proposta del presidente, anche alla luce della chiarezza delle posizioni politiche e conviene che l'esame possa procedere e concludersi nella seduta odierna. Ritiene infatti che ci sia tutto il tempo sia per intervenire sulle tematiche e sui profili politici di un provvedimento che, peraltro, è blindato per l'impossibilità temporale di un suo ritorno al Senato.

Luca CARABETTA, *presidente*, alla luce del dibattito svolto, ritiene utile convocare immediatamente una riunione dell'Ufficio di presidenza, integrato dai rappresentanti dei gruppi, per definire il prosieguo dell'*iter* del provvedimento.

Sospende, quindi, la seduta.

La seduta sospesa alle 15.50, è ripresa alle 16.05.

Luca CARABETTA, *presidente*, prendendo atto di un orientamento maggioritario emerso in seno all'Ufficio di Presidenza, integrato dai rappresentanti dei gruppi della Commissione, appena svoltosi, ritiene possa proseguire il dibattito sul provvedimento per concluderne l'esame nella seduta odierna con l'espressione del parere da parte della Commissione. Chiede, quindi, se vi siano deputati che intendono intervenire per dichiarazioni di voto.

Giorgia ANDREUZZA (Lega) alla luce di quanto comunicato dal presidente, annuncia che il gruppo della Lega abbandonerà i lavori della Commissione.

Francesco ACQUAROLI (FdI) annuncia che il gruppo di Fratelli d'Italia abbandonerà i lavori della Commissione.

Paolo BARELLI (FI) annuncia che il gruppo di Forza Italia abbandonerà i lavori della Commissione.

(I deputati dei Gruppi della Lega, di Fratelli d'Italia e di Forza Italia abbandonano l'aula).

Luca SUT (M5S) preannuncia il voto favorevole del gruppo del Movimento 5 Stelle sulla proposta di parere del relatore.

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

La seduta termina alle 16.10.

UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI

Giovedì 24 ottobre 2019.

L'ufficio di presidenza si è riunito dalle 15.50 alle 16.05.

ALLEGATO

DL 101/2019: Tutela del lavoro e risoluzione di crisi aziendali. C. 2203 Governo, approvato dal Senato.

PARERE APPROVATO DALLA COMMISSIONE

La X Commissione,

esaminato, per le parti di competenza, il testo del disegno di legge di conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 3 settembre 2019, n. 101, recante disposizioni urgenti per la tutela del lavoro e per la risoluzione di crisi aziendali (C. 2203 Governo, approvato dal Senato);

preso atto con favore che l'articolo 11-*ter*, introdotto nel corso dell'esame al Senato, riconosce l'indennizzo per cessazione di attività commerciale anche ai soggetti che – nel periodo compreso tra il 1º gennaio 2017 e il 31 dicembre 2018 – risultavano in possesso dei requisiti previsti per la concessione del beneficio dalla norma istitutiva;

preso altresì atto che l'articolo 12 introduce norme finalizzate al potenziamento della struttura di cooperazione tra il Ministero dello sviluppo economico e il Ministero del lavoro, appositamente istituita dall'articolo 1, comma 852, della legge n. 296 del 2006, per il monitoraggio delle politiche volte a contrastare il declino dell'apparato produttivo;

sottolineato con favore, al riguardo, che il provvedimento, come modificato nel corso dell'esame presso il Senato, prevede, tra l'altro, che la predetta struttura operi in collaborazione anche con le competenti Commissioni parlamentari e che i parlamentari eletti nei territori nel cui ambito si verificano le situazioni di crisi d'impresa oggetto d'intervento possano essere invitati a partecipare ai lavori della struttura medesima;

rilevato che l'articolo 13 istituisce, presso il Ministero dello sviluppo economico, il Fondo per la transizione energetica nel settore industriale, per sostenere la transizione energetica di settori considerati esposti a un rischio elevato di rilocalizzazione delle emissioni di carbonio a causa dei costi connessi alle emissioni di gas a effetto serra trasferiti sui prezzi dell'energia elettrica, precisando che è data priorità a interventi di riconversione sostenibili, caratterizzati da processi di decarbonizzazione che escludono l'utilizzo di ulteriori combustibili fossili diversi dal carbone;

preso atto che l'articolo 13-*bis* interviene sull'apparato sanzionatorio previsto dall'articolo 42 del decreto legislativo n. 28 del 2011, in materia di incentivi nel settore elettrico e termico, erogati dal GSE;

rilevato con favore che l'articolo 13-*ter* incrementa di 500 mila euro per il 2019, di 1 milione di euro per il 2020 e di 5 milioni di euro per il 2021 la dotazione del Fondo per la crescita sostenibile di cui all'articolo 23 del decreto-legge n. 83 del 2012, da destinare all'erogazione dei finanziamenti per le agevolazioni di cui al decreto ministeriale 4 dicembre 2014,

esprime

PARERE FAVOREVOLE

XI COMMISSIONE PERMANENTE

(Lavoro pubblico e privato)

S O M M A R I O

SEDE REFERENTE:

DL 101/2019: Disposizioni urgenti per la tutela del lavoro e per la risoluzione di crisi aziendali. C. 2203 Governo, approvato dal Senato *(Esame e rinvio)* 67

UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI 73

SEDE REFERENTE

Giovedì 24 ottobre 2019. — Presidenza del presidente Andrea GIACCONE. — Interviene il sottosegretario di Stato per il lavoro e le politiche sociali, Stanislao Di Piazza.

La seduta comincia alle 15.25.

DL 101/2019: Disposizioni urgenti per la tutela del lavoro e per la risoluzione di crisi aziendali.
C. 2203 Governo, approvato dal Senato.

(Esame e rinvio).

La Commissione inizia l'esame del provvedimento.

Andrea GIACCONE, *presidente*, avverte che la Commissione avvia l'esame, in sede referente, del disegno di legge n. 2203 Governo, approvato dal Senato: « Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 3 settembre 2019, n. 101, recante disposizioni urgenti per la tutela del lavoro e per la risoluzione di crisi aziendali ».

Ricorda che, al termine della seduta, è convocato l'ufficio di presidenza, integrato dai rappresentanti dei gruppi, della Commissione, per definire l'organizzazione dei lavori relativa al prosieguo dell'esame del provvedimento.

Invita, quindi, la relatrice a illustrare il contenuto del provvedimento.

Valentina BARZOTTI (M5S), *relatrice*, segnala, preliminarmente, che il decreto-legge consta di ventinove articoli, suddivisi in due Capi, il primo dei quali reca disposizioni riguardanti la tutela del lavoro, in particolare, come si legge nella relazione illustrativa, volti a garantire la tutela economica e normativa di alcune categorie di lavoratori particolarmente deboli, quali i cosiddetti *riders*, i lavoratori con disabilità, i lavoratori socialmente utili (LSU) e i lavoratori di pubblica utilità (LPU), nonché i lavoratori precari. A tale proposito, rileva che la norma introduce una prima regolamentazione del cosiddetto *gig working*, di cui la Commissione si sta occupando nell'ambito della discussione congiunta delle risoluzioni 7-00106 Costanzo, 7-00224 Invidia e 7-00236 Serracchiani.

In particolare, l'articolo 1, modificando il decreto legislativo n. 81 del 2015, al comma 1, lettera *a*), amplia, in primo luogo, le fattispecie di collaborazione cui può essere applicata la disciplina del lavoro subordinato, prevedendo che esse si

possano concretizzare in prestazioni di lavoro prevalentemente, e non più esclusivamente, personali e sopprimendo il riferimento alle coordinate di tempo e luogo del lavoro quale elemento essenziale dell'organizzazione, da parte del committente, delle modalità di esecuzione (n. 1). In secondo luogo, la norma dispone l'estensione della disciplina del rapporto di lavoro subordinato, già disposta dall'articolo 2 del medesimo decreto legislativo con riferimento ai rapporti di collaborazione, anche ai casi in cui tali rapporti di collaborazione si svolgano con modalità di esecuzione della prestazione organizzate mediante piattaforme digitali (n. 2).

La successiva lettera *b*) introduce nel decreto legislativo n. 81 del 2015 l'articolo 2-*bis*, rubricato « Estensione delle tutele in favore degli iscritti alla gestione separata », che riduce da tre a una sola mensilità il requisito contributivo, richiesto agli iscritti alla gestione separata dell'INPS non titolari di pensione e non iscritti ad altre forme previdenziali obbligatorie, per usufruire dell'indennità giornaliera di malattia, dell'indennità di degenza ospedaliera, del congedo di maternità e del congedo parentale. Inoltre, la norma dispone contestualmente il raddoppio delle attuali aliquote per la determinazione della misura dell'indennità giornaliera di malattia e dell'indennità di degenza ospedaliera.

Passa quindi alla lettera *c*), che introduce nel citato decreto legislativo n. 81 del 2015 il Capo V-*bis*, recante misure specifiche per la tutela del lavoro tramite piattaforme digitali con riferimento ai rapporti di lavoro non dipendente. In particolare, al capoverso articolo 47-*bis*, si prevede, con il comma 1, l'applicazione dei livelli minimi di tutela, contestualmente introdotti, ai lavoratori autonomi che svolgono attività di consegna di beni per conto altrui, in ambito urbano e con l'ausilio di velocipedi o veicoli a motore, attraverso piattaforme anche digitali; con il comma 2, si delinea l'ambito applicativo della normativa, mediante l'identificazione delle piattaforme digitali, che consistono nei programmi e nelle procedure informatiche utilizzate dal committente, che, indipendentemente dal luogo di stabilimento, sono strumentali alle attività di consegna di beni, fissandone il compenso e determinando le modalità di esecuzione della prestazione.

Il successivo capoverso articolo 47-*ter* prevede, al comma 1, l'obbligo della forma scritta per i contratti individuali di lavoro e il diritto dei lavoratori di ricevere ogni informazione utile per la tutela dei loro interessi, dei loro diritti e della loro sicurezza. In caso di violazione di tali previsioni, sulla base del comma 2, il lavoratore ha diritto a un'indennità risarcitoria di entità non superiore ai compensi percepiti nell'ultimo anno, determinata equitativamente con riguardo alla gravità e alla durata delle violazioni e al comportamento delle parti. Tale violazione, ai sensi del comma 3, è valutata come elemento di prova delle condizioni effettivamente applicate al rapporto di lavoro e delle connesse lesioni dei diritti previsti dal presente decreto.

Osserva che il capoverso articolo 47-*quater*, al comma 1, rinvia ai contratti collettivi stipulati dalle organizzazioni sindacali e datoriali comparativamente più rappresentative a livello nazionale la definizione dei criteri di determinazione del compenso complessivo, che tengano conto delle modalità di svolgimento della prestazione e dell'organizzazione del committente. In caso di mancanza di contratto collettivo, la norma, al comma 2, vieta che il compenso per tale tipologia di lavoratori autonomi sia determinato in base alle consegne effettuate e dispone che ai medesimi lavoratori deve essere garantito un compenso minimo orario parametrato ai minimi tabellari stabiliti da contratti collettivi nazionali di settori affini o equivalenti, sottoscritti dalle organizzazioni sindacali e datoriali comparativamente più rappresentative a livello nazionale. Infine, come disposto dal comma 3, ai medesimi lavoratori deve essere garantita un'indennità integrativa non inferiore al 10 per cento per il lavoro svolto di notte, durante le festività o in condizioni meteorologiche sfavorevoli, determinata dai contratti collettivi eventualmente stipulati o, in man-

canza, con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali. Le disposizioni di tale capoverso, come disposto dal comma 2 dell'articolo 1 del decreto-legge, si applicano decorsi dodici mesi dall'entrata in vigore della legge di conversione del decreto-legge.

Dopo aver segnalato che a tale tipologia di lavoratori autonomi si applica, sulla base del capoverso articolo 47-*quinquies*, la disciplina antidiscriminatoria e quella a tutela della libertà e dignità, prevista per i lavoratori subordinati, e che sono vietate l'esclusione dalla piattaforma e le riduzioni delle occasioni di lavoro ascrivibili alla mancata accettazione della prestazione, rileva che il capoverso articolo 47-*sexies* dispone l'applicazione a tali lavoratori delle disposizioni vigenti in materia di tutela dei dati personali.

Il successivo capoverso articolo 47-*septies* prevede l'assoggettamento dei lavoratori alla copertura assicurativa obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1965, n. 1124, e la determinazione del premio, a carico dell'impresa che si avvale della piattaforma anche digitale, in base al tasso di rischio corrispondente all'attività svolta e con l'applicazione, ai fini della determinazione della retribuzione imponibile, del limite minimo di retribuzione giornaliera per la generalità delle contribuzioni in materia di previdenza e assistenza sociale, rapportato ai giorni di effettiva attività. La norma, inoltre, dispone l'obbligo per il committente che utilizza la piattaforma anche digitale di ottemperare a tutti gli adempimenti previsti a carico del datore di lavoro dalla disciplina generale relativa all'assicurazione INAIL e l'applicazione ai lavoratori della disciplina generale in materia di sicurezza sul lavoro, di cui al decreto legislativo n. 81 del 2008, n. 81, a cura e spese dell'impresa. Tali disposizioni, ai sensi del comma 2 dell'articolo 1 del decreto-legge in esame, entreranno in vigore decorsi novanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del decreto medesimo.

Il capoverso articolo 47-*octies*, infine, dispone l'istituzione di un Osservatorio permanente presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, al fine di assicurare il monitoraggio e la valutazione indipendente delle disposizioni in esame. L'Osservatorio, presieduto dal Ministro o da un suo delegato e composto da rappresentati dei datori di lavoro e dei lavoratori, designati dalle organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative a livello nazionale, sulla base dei dati forniti dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali, da INPS, INAIL e ISTAT, può proporre eventuali revisioni della disciplina, in base all'evoluzione del mercato del lavoro e della dinamica sociale. Ai componenti dell'Osservatorio non spetta alcun compenso, indennità, gettone di presenza, rimborso spese o emolumento comunque denominato.

Osserva, quindi, che l'articolo 2 del decreto-legge, modificando l'articolo 15 del decreto legislativo n. 22 del 2015, riduce da tre mesi a uno il requisito contributivo per usufruire dell'indennità di disoccupazione cosiddetta DIS-COLL. L'articolo 3, infine, reca la copertura finanziaria delle disposizioni introdotte dagli articoli precedenti.

Segnala che l'articolo 3-*bis*, modificando l'articolo 13, comma 4, del decreto legislativo n. 150 del 2015, dispone la trasmissione per via telematica delle comunicazioni obbligatorie al Ministero del lavoro e delle politiche sociali, che provvede a metterle a disposizione degli altri enti interessati. Ricorda che, a legislazione vigente, le comunicazioni sono trasmesse ad ANPAL.

Passa ora all'articolo 4, commi 1 e 2, che, come si legge nella relazione illustrativa, è volto a consentire ad ANPAL Servizi S.p.a. di modificare la composizione del proprio organico procedendo ad assunzioni di personale a tempo indeterminato, attraverso lo stanziamento di 1 milione di euro annuo, in precedenza destinato alla stabilizzazione del personale a tempo determinato già dipendente, dall'articolo 12 del decreto-legge n. 4 del 2019, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 26 del

2019. I successivi commi 2-*bis* e 2-*ter* consentono ad ANPAL Servizi S.p.a. di procedere ad assunzioni a tempo indeterminato di tutto il personale che abbia già prestato servizio con contratto a tempo determinato e di bandire, nel triennio 2019-2021, specifiche procedure concorsuali per l'assunzione a tempo indeterminato del personale che abbia maturato entro il 1º gennaio 2019 specifiche esperienze professionali con contratto di collaborazione presso la medesima società.

Rileva che il successivo articolo 5 dispone l'incremento, nella misura di 1.003 unità, concernenti il personale di area C, della dotazione organica dell'INPS, in relazione a risorse finanziarie già stanziate dall'articolo 12, comma 6, del decreto-legge n. 4 del 2019. Come si legge nella relazione illustrativa, la norma consente l'assunzione di 1.003 candidati risultati idonei nel concorso pubblico, per titoli ed esami, a 967 posti di consulente protezione sociale, area C, posizione economica C1, la cui graduatoria è stata approvata l'11 giugno 2019.

Segnala che l'articolo 5-*bis* dispone l'affidamento alla Società Italia previdenza – Società Italiana di servizi per la Previdenza Integrativa per Azioni (SISPI S.p.a.), interamente partecipata dall'INPS, delle attività di *contact center* multicanale verso l'utenza (CCM) nel rispetto delle disposizioni, nazionali ed europee, in materia di *in house providing*, alla scadenza naturale dei contratti in essere nell'ambito delle stesse attività. Alla società, che assume la denominazione di INPS Servizi S.p.A., è preposto un consiglio di amministrazione composto da tre membri, di cui uno con funzioni di presidente. La norma, inoltre, prevede la possibilità per la società di provvedere alla selezione del proprio personale anche valorizzando le esperienze similari maturate nell'ambito dell'erogazione di servizi di CCM di analoga complessità.

Rileva poi, con favore che al fine di rafforzare la tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro e l'attività di contrasto al fenomeno degli infortuni sul lavoro, l'articolo 5-*ter* autorizza l'Ispettorato nazionale del lavoro ad assumere a tempo indeterminato un contingente di personale ispettivo, da inquadrare nell'Area Terza, posizione economica F1, fino a 150 unità a decorrere dal 2021.

L'articolo 6 dispone, al comma 1, il rinvio, dal 31 ottobre al 31 dicembre 2019, del limite temporale per le possibili proroghe, da parte di enti territoriali e di enti pubblici, delle convenzioni e dei contratti a tempo determinato, relativi ai lavoratori socialmente utili o impegnati in attività di pubblica utilità, nelle more del completamento delle procedure di assunzione a tempo indeterminato. Come si legge nella relazione illustrativa, la norma, che interessa Basilicata, Calabria, Campania e Puglia, è volta a evitare soluzioni di continuità tra quanto percepito per LSU o per contratti a tempo determinato e lo stipendio conseguente all'assunzione a tempo indeterminato. Il successivo comma 1-*bis* amplia il novero delle pubbliche amministrazioni che possono attingere alle graduatorie formate all'esito delle procedure di selezione, bandite ai sensi dell'articolo 1, comma 446, della legge n. 145 del 2018, per l'assunzione a tempo indeterminato di lavoratori socialmente utili.

L'articolo 6-*bis*, intervenendo sul comma 362 dell'articolo 1 della legge n. 145 del 2018, introduce modifiche al regime di scorrimento delle graduatorie dei concorsi di accesso al pubblico impiego approvate nel periodo dal 1º gennaio 2012 al 31 dicembre 2015. Inoltre, per le graduatorie approvate nel 2011, si prevede la verifica della perdurante idoneità dei soggetti iscritti, entro e non oltre il 31 marzo 2020, attraverso uno specifico esame-colloquio, previa frequenza obbligatoria di corsi di formazione e aggiornamento organizzati da ciascuna amministrazione.

Segnala che, come si legge nella relazione illustrativa, per evitare incongruenze e sovrapposizioni dei riferimenti temporali della validità della dichiarazione sostitutiva unica (DSU) e della disciplina riguardante l'ISEE, rendendo più coerente il quadro normativo in materia anche rispetto alle scadenze della presentazione della dichiarazione dei redditi, l'articolo 7

dispone che la DSU ha validità dal momento della presentazione fino al successivo 31 dicembre e che i dati sui redditi e sui patrimoni presenti nella DSU medesima sono aggiornati prendendo a riferimento il secondo anno precedente. Segnala che sul punto è intervenuto a chiarimento l'INPS, con il messaggio n. 3418 del 20 settembre 2019.

L'articolo 8 prevede la possibilità che il Fondo per il diritto al lavoro dei disabili possa essere alimentato anche attraverso versamenti volontari da parte di soggetti privati, a titolo spontaneo e solidale. L'articolo 8-*bis* introduce una disciplina specifica per il ricorso contro il provvedimento sanzionatorio emesso dalla struttura organizzativa competente della provincia autonoma di Bolzano a seguito dell'inosservanza di determinati obblighi previsti dalla normativa vigente in capo al beneficiario di strumenti di sostegno al reddito.

Passa, quindi, al Capo II, che reca disposizioni relative a crisi aziendali. Infatti, l'articolo 9 attribuisce alle regioni Sardegna e Sicilia la facoltà di destinare ulteriori risorse nel limite, rispettivamente di 3,5 milioni di euro e di 30 milioni di euro, entro l'anno 2019, per la prosecuzione dei trattamenti di Cassa integrazione guadagni straordinaria (CIGS) e di mobilità in deroga in favore dei lavoratori già occupati nelle aree di crisi industriale complessa, a condizione che siano contestualmente applicate le misure di politica attiva stabilite dalla normativa vigente. Con riferimento alla regione Sicilia, in particolare, dalla relazione illustrativa risulta la necessità di aumentare le risorse già a disposizione per le particolari ulteriori situazioni di crisi occupazionale emerse, che richiedono il ricorso agli ammortizzatori sociali.

Segnala che l'articolo 9-*bis* dispone l'aumento, per il 2019, delle risorse finanziarie destinate alla proroga di trattamenti straordinari di integrazione salariale concessi per riorganizzazione, crisi aziendale o contratto di solidarietà.

Per quanto riguarda l'area di crisi industriale complessa Venafro-Campochiaro-Boiano e aree dell'indotto, l'articolo 10 dispone l'estensione della disciplina della mobilità in deroga anche ai lavoratori che, alla data del 31 dicembre 2016, risultino beneficiari di un trattamento di mobilità ordinaria o di un trattamento di mobilità in deroga, a condizione che agli stessi siano contestualmente applicate le misure di politica attiva individuate in un apposito piano regionale.

Il successivo articolo 10-*bis* dispone uno stanziamento di 5 milioni di euro, per il 2020, per la realizzazione dell'intervento in variante e in ammodernamento del primo tratto del progetto stradale denominato « Mare-Monti », finalizzato a sviluppare il collegamento stradale tra le aree del cratere del sisma del 2016, l'area di crisi industriale complessa del distretto Fermano-Maceratese e la rete autostradale del territorio della Regione Marche.

Osserva quindi che l'articolo 11 autorizza, ai commi 1, 2 e 3, il Ministero del lavoro e delle politiche sociali a concedere, nel limite di 10 milioni di euro per l'anno 2019 e di 6,9 milioni di euro per l'anno 2020, l'esonero dal versamento del contributo addizionale dovuto in caso di ricorso al trattamento di integrazione salariale alle imprese operanti nel settore della fabbricazione di elettrodomestici, che occupano più di quattromila lavoratori, hanno unità produttive nel territorio nazionale, di cui almeno una in un'area di crisi industriale complessa, e hanno stipulato un contratto di solidarietà finalizzato al mantenimento della produzione esistente con la stabilità dei livelli occupazionali tramite la riduzione concordata dell'orario di lavoro, avviata nel 2019, per almeno quindici mesi. La concessione del beneficio è subordinata alla stipula di un accordo governativo tra l'impresa e le organizzazioni sindacali dei lavoratori, in cui vengono definiti gli impegni aziendali relativi alla continuità produttiva e al mantenimento stabile dei livelli occupazionali nonché all'autorizzazione della Commissione europea, previa notificazione ai sensi dell'articolo 108, paragrafo 3, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, in base al quale la Commissione

verifica la compatibilità o meno dei regimi di aiuti esistenti negli Stati membri con il mercato interno. Infine, ai commi 1-*bis* e 1-*ter*, si dispone l'esonero dal versamento del contributo addizionale per i rapporti di lavoro subordinato non a tempo indeterminato, previsto per le attività stagionali, anche in relazione all'attività del personale addetto agli impianti di trasporto a fune, destinati ad attività sportive in località sciistiche e montane, e alla gestione delle piste da sci.

Segnala, quindi, che, sulla base dell'articolo 11-*bis*, le Regioni e le Province autonome concedono il trattamento di mobilità in deroga previsto dall'articolo 1, comma 251, della legge n. 145 del 2018, a valere sulle risorse già loro assegnate e non ancora utilizzate, previa autorizzazione da parte dell'INPS a seguito della verifica della disponibilità finanziaria. Rileva che l'articolo 11-*ter* estende il diritto a percepire l'indennizzo per la cessazione dell'attività commerciale anche a coloro che risultino in possesso dei requisiti nel periodo compreso tra il 1º gennaio 2017 e il 31 dicembre 2018.

L'articolo 12, per potenziare la struttura di cooperazione tra il Ministero dello sviluppo economico e il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, istituita dalla legge finanziaria per il 2007 per il monitoraggio delle politiche volte a contrastare il declino dell'apparato produttivo, dispone l'assegnazione fino ad un massimo di dodici funzionari di Area III del comparto funzioni centrali, dipendenti dalle pubbliche amministrazioni, dotati delle necessarie competenze ed esperienze in materia di politica industriale, analisi e studio in materia di crisi di imprese, in posizione di fuori ruolo o di comando o altro analogo istituto, con trattamento economico complessivo a carico dell'amministrazione di destinazione. Segnala, infine, che la norma introduce le Commissioni parlamentari tra i soggetti con i quali la struttura è chiamata a collaborare e prevede la possibilità per i parlamentari eletti nei territori nel cui ambito si verificano le situazioni di crisi d'impresa oggetto d'intervento di essere invitati a partecipare ai lavori della struttura medesima.

Rileva, quindi, che l'articolo 13, modificando il decreto legislativo n. 30 del 2013, che reca norme di attuazione della direttiva 2009/29/CE, per lo scambio di quote di emissione di gas ad effetto serra, dispone, al comma 1, la destinazione della quota annua dei proventi derivanti dalle aste CO2, eccedente il valore di 1.000 milioni di euro, nella misura massima di 100 milioni di euro per il 2020 e di 150 milioni di euro annui a decorrere dal 2021, al Fondo per la transizione energetica nel settore industriale, per il finanziamento di interventi di decarbonizzazione e di efficientamento energetico del settore industriale e, per una quota fino a un massimo di 20 milioni di euro annui per gli anni dal 2020 al 2024, al Fondo per la riconversione occupazionale nei territori in cui sono ubicate centrali a carbone, da istituire presso il Ministero dello sviluppo economico con decreto ministeriale, entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore del decreto-legge. Il comma 2, infine, prevede l'istituzione presso il medesimo Ministero del Fondo per la transizione energetica nel settore industriale, per il sostegno della transizione energetica di settori considerati esposti a un rischio elevato di rilocalizzazione delle emissioni di carbonio a causa dei costi connessi alle emissioni di gas a effetto serra trasferiti sui prezzi dell'energia elettrica.

Segnala, quindi, che gli articoli 13-*bis* e 13-*ter* intervengono, rispettivamente, in materia di controlli e sanzioni concernenti gli incentivi relativi alle energie da fonti rinnovabili e di finanziamento del Fondo per la crescita sostenibile. A tale ultimo riguardo, rileva che l'aumento delle risorse è finalizzato al sostegno sull'intero territorio nazionale della nascita e dello sviluppo di società cooperative di piccole e medie dimensioni costituite, in misura prevalente, da lavoratori provenienti da aziende in crisi.

Dopo aver segnalato che il Senato ha soppresso l'articolo 14, recante disposizioni urgenti riguardanti l'ILVA S.p.a.,

osserva che l'articolo 14-*bis* introduce disposizioni in materia di cessazione della qualifica di rifiuto (« *end of waste* »). In particolare, rileva, ai commi 5 e 6, la costituzione, presso il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, di un gruppo di lavoro, composto da cinque unità di personale dipendente da pubbliche amministrazioni, di cui almeno due con competenze giuridiche e le restanti con competenze di natura tecnico-scientifica, da collocare presso l'ufficio legislativo del medesimo Ministero. All'atto del collocamento in comando, distacco, fuori ruolo, o analoga posizione è reso indisponibile, per tutta la durata del comando, distacco, fuori ruolo, o analoga posizione, un numero di posti nella dotazione organica dell'amministrazione di provenienza, equivalente dal punto di vista finanziario. La norma consente, in alternativa, di stipulare fino a cinque contratti libero-professionali, mediante procedura selettiva per titoli e colloquio, per il reperimento di personale, anche estraneo alla pubblica amministrazione, in possesso delle competenze necessarie.

Osserva, quindi, che l'articolo 15 introduce modifiche all'articolo 47 del decreto-legge n. 34 del 2019, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 58 del 2019, che ha istituito un Fondo salva opere, per garantire il rapido completamento delle opere pubbliche e tutelare i lavoratori. Le modifiche sono volte, al comma 1, lettera *a*), a consentire l'accesso alle risorse del Fondo salva opere anche ai fornitori, nelle ipotesi di affidamenti da parte di contraente generale; al comma 1, lettera *b*), a prevedere la surroga del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti nei diritti dei beneficiari del Fondo, oltre che nei confronti dell'appaltatore o dell'affidatario del contraente generale, anche verso il contraente generale; al comma 1, lettera *c*), a disciplinare la procedura per l'accesso a favore delle imprese beneficiarie alle risorse del Fondo salva opere, anche in pendenza di controversie giurisdizionali, contributive e fiscali.

Infine, segnala che l'articolo 15-*bis* introduce la clausola di salvaguardia per le Regioni a statuto speciale e le Province autonome, mentre l'articolo 16 reca l'entrata in vigore del decreto-legge.

Andrea GIACCONE, *presidente*, nessuno chiedendo di intervenire, dichiara concluso l'esame preliminare del provvedimento.

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

La seduta termina alle 15.55.

UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI

L'ufficio di presidenza si è riunito dalle 15.55 alle 16.15.

XII COMMISSIONE PERMANENTE

(Affari sociali)

S O M M A R I O

SEDE CONSULTIVA:

DL 101/2019: Disposizioni urgenti per la tutela del lavoro e per la risoluzione di crisi aziendali. C. 2203 Governo, approvato dal Senato (Parere alla XI Commissione) *(Esame e conclusione – Parere favorevole)* 74

ALLEGATO (Parere approvato dalla Commissione) 76

UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI 75

SEDE CONSULTIVA

Giovedì 24 ottobre 2019. — Presidenza della presidente Marialucia LOREFICE.

La seduta comincia alle 15.25.

DL 101/2019: Disposizioni urgenti per la tutela del lavoro e per la risoluzione di crisi aziendali.
C. 2203 Governo, approvato dal Senato.
(Parere alla XI Commissione).

(Esame e conclusione – Parere favorevole).

La Commissione inizia l'esame del provvedimento in titolo.

Marialucia LOREFICE, *presidente e relatrice*, ricorda che la Commissione è convocata, in sede consultiva, per l'esame del disegno di legge di conversione del decreto-legge n. 101 del 2019, recante disposizioni urgenti per la tutela del lavoro e per la risoluzione di crisi aziendali (C. 2203, approvato dal Senato), ai fini dell'espressione del parere alla XI Commissione (Lavoro pubblico e privato). Fa presente, quindi, che il parere sarà espresso nella seduta odierna, essendo la discussione del provvedimento in oggetto calendarizzata in Assemblea a partire da martedì 29 ottobre.

Procede, quindi, allo svolgimento della relazione sul provvedimento medesimo, rilevando preliminarmente che il decreto-legge in esame complessivamente di 29 articoli. Per quanto riguarda gli articoli recanti disposizioni volte a incidere su materie oggetto della competenza della Commissione Affari sociali, evidenzia l'articolo 7, che modifica le norme introdotte dall'articolo 4-*sexies* del decreto-legge n. 34 del 2019 (cosiddetto decreto crescita) relative al periodo di validità della Dichiarazione sostitutiva unica (DSU) e ai riferimenti temporali dell'Indicatore della situazione economica equivalente (ISEE), con la finalità di rendere più coerente il quadro normativo in materia, anche rispetto alle scadenze della presentazione della dichiarazione dei redditi (fissata al 30 novembre dallo stesso decreto crescita).

Ricorda che il periodo di validità delle DSU e, conseguentemente, dell'ISEE è stato più volte modificato. L'ultimo intervento di modifica, recato dall'articolo 4-*sexies* del predetto decreto-legge n. 34 del 2019, ha previsto che, a decorrere dal 1º gennaio 2020, sia sostituito il comma 4 dell'articolo 10 del decreto legislativo n. 147 del 2017 stabilendo che la DSU ha

validità dal momento della presentazione fino al successivo 31 dicembre. Inoltre, in ciascun anno, all'avvio del periodo di validità – fissato al 1° gennaio – i dati sui redditi e i patrimoni presenti nella DSU sono aggiornati prendendo a riferimento il secondo anno precedente. Poiché tale modifica veniva disposta a decorrere dal 1° gennaio 2020, restava in vigore, fino a quella data, il citato comma 4 dell'articolo 10 del decreto legislativo n. 147 del 2017, che prevedeva, per le DSU presentate a decorrere dal 1° settembre 2019, una validità fino al 31 agosto dell'anno successivo.

Evidenzia che l'articolo in esame, diversamente, intervenendo sul citato articolo 4-*sexies* del decreto-legge 30 aprile 2019, n. 34, sostituisce direttamente il comma 4 dell'articolo 10 del decreto legislativo n. 147 del 2017. Con una modifica apportata nel corso dell'esame al Senato, si precisa, nei casi in cui la DSU sia stata presentata a decorrere dal 1° settembre 2019, e prima dell'entrata in vigore della presente disposizione, che venga applicata la disciplina precedente.

Infine, viene meglio specificata la norma del decreto crescita che, genericamente, dava la possibilità di aggiornare i dati prendendo a riferimento il patrimonio e i redditi dell'anno precedente, qualora fosse conveniente per il nucleo familiare. In particolare, le modalità estensive dell'ISEE corrente che dal 2020 permetteranno, se più favorevoli per il nucleo familiare, di aggiornare i dati sulla base dei redditi e patrimoni dell'anno precedente, dovranno essere definite da un decreto – da adottare entro sei mesi – del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze.

Un'altra disposizione di interesse per le competenze della XII Commissione è quella recata dall'articolo 8, ai sensi del quale il Fondo per il diritto al lavoro dei disabili – istituito dall'articolo 13 della legge n. 68 del 1999 – può essere alimentato anche attraverso versamenti volontari da parte di soggetti privati, a titolo spontaneo e solidale. In particolare, l'articolo in esame prevede che le predette somme siano versate all'entrata del bilancio dello Stato per essere successivamente riassegnate al Fondo, nell'ambito dello stato di previsione della spesa del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, secondo modalità da definire con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, da adottare entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della disposizione in oggetto.

Alla luce delle considerazioni svolte, annuncia la presentazione di una proposta di parere favorevole sul provvedimento in esame *(vedi allegato)*.

Roberto BAGNASCO (FI) preannuncia un voto di astensione da parte del suo Gruppo sulla proposta di parere, motivandola con la contrarietà sul complesso del provvedimento a cui si associa però una piena condivisione delle disposizioni che riguardano direttamente le competenze della Commissione.

La Commissione approva la proposta di parere della relatrice.

La seduta termina alle 15.35.

UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI

L'ufficio di presidenza si è riunito dalle 15.35 alle 15.45.

ALLEGATO

DL 101/2019: Disposizioni urgenti per la tutela del lavoro e per la risoluzione di crisi aziendali. C. 2203 Governo, approvato dal Senato.

PARERE APPROVATO DALLA COMMISSIONE

La XII Commissione,

esaminato, per le parti di competenza, il disegno di legge C. 2203, approvato dal Senato, « Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 3 settembre 2019, n. 101, recante disposizioni urgenti per la tutela del lavoro e per la risoluzione di crisi aziendali »;

evidenziato l'articolo 7 del provvedimento che, intervenendo su disposizioni relative al periodo di validità della Dichiarazione sostitutiva unica (DSU) e ai riferimenti temporali dell'Indicatore della situazione economica equivalente (ISEE), è volto a rendere più coerente il quadro normativo in materia;

preso atto altresì dell'articolo 8, ai sensi del quale il Fondo per il diritto al lavoro dei disabili può essere alimentato anche attraverso versamenti volontari da parte di soggetti privati, a titolo spontaneo e solidale,

esprime

PARERE FAVOREVOLE

XIII COMMISSIONE PERMANENTE

(Agricoltura)

S O M M A R I O

UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI 77

UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI

Giovedì 24 ottobre 2019.

L'ufficio di presidenza si è riunito dalle 9.40 alle 9.45.

COMMISSIONE PARLAMENTARE

per l'attuazione del federalismo fiscale

S O M M A R I O

UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI 78
Relazione semestrale di cui all'articolo 3, comma 5, della legge 5 maggio 2009, n. 42 *(Seguito dell'esame e approvazione)* 78
ALLEGATO (Relazione semestrale sull'attuazione della legge delega 5 maggio 2009, n. 42, sul federalismo fiscale, ai sensi dell'articolo 3, comma 5, della legge 5 maggio 2009, n. 42) 81

UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI

Giovedì 24 ottobre 2019.

L'ufficio di presidenza si è riunito dalle 8.10 alle 8.15.

Giovedì 24 ottobre 2019. — Presidenza del presidente Cristian INVERNIZZI.

La seduta comincia alle 8.15.

Relazione semestrale di cui all'articolo 3, comma 5, della legge 5 maggio 2009, n. 42.

(Seguito dell'esame e approvazione).

La Commissione prosegue l'esame dello schema di Relazione semestrale di cui all'articolo 3, comma 5, della legge 5 maggio 2009, n. 42, iniziato il 1º agosto 2019.

Cristian INVERNIZZI, *presidente*, ricorda che ai sensi dell'articolo 3, comma 5, della legge 5 maggio 2009, n. 42, e dell'articolo 5, comma 7, del proprio regolamento, la Commissione è chiamata a verificare lo stato di attuazione di quanto previsto dalla legge di delega e a riferirne ogni sei mesi alle Camere. Rammenta che, nella giornata di ieri, mercoledì 23 ottobre scorso, è stata inviata a tutti i Commissari lo schema di Relazione semestrale, predisposta dalla Presidenza della Commissione, concordato a seguito dell'esame svoltosi nelle riunioni dell'Ufficio di Presidenza, integrato dai rappresentanti dei gruppi, del 2, 9, 10 e 22 ottobre 2019.

Si tratta della prima relazione semestrale della Commissione nell'attuale XVIII legislatura.

La Relazione dà conto dello stato di attuazione, al 31 luglio 2019, della legge n. 42 del 2009 e dello stato di attuazione delle iniziative in essere per la definizione delle intese tra Regioni e Stato, ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione.

Chiede se vi siano richieste di interventi.

La deputata Francesca Anna RUGGIERO (M5S) sottolinea il lavoro positivo condotto dalla Commissione, che ha lavorato in spirito di armonia, analizzando temi complessi da un punto di vista tecnico e politico. Ritiene che il regionalismo differenziato debba essere realizzato, garantendo nel contempo il pieno

rispetto di tutte le previsioni costituzionali in materia.

La senatrice Roberta FERRERO (L-SP-PSd'Az) ritiene che la relazione riassuma e sintetizzi un lavoro proficuo svolto dalla Commissione, attraverso un ampio ciclo di audizioni, che ha consentito di individuare una sintesi condivisa, grazie alla collaborazione di tutti i gruppi. Ritiene che vi sia la necessità di approfondire le tematiche del regionalismo differenziato in un prossimo ciclo di audizioni, sui temi all'ordine del giorno del dibattito politico ed istituzionale.

Il senatore Vasco ERRANI (Misto-LEU) ritiene che la relazione sintetizzi posizioni diverse, costituendo un contributo istituzionale utile sul tema dell'attuazione delle legge n. 42 del 2009 e sulle iniziative in atto relative all'articolo 116, terzo comma, della Costituzione. Ritiene altresì che per la sottoscrizione delle intese previste dalla norma costituzionale sia preventivamente necessaria l'approvazione di una legge quadro che disciplini i principi in materia di cui all'articolo 119 della Costituzione e alla legge n. 42 del 2009, per la definizione di tutti gli aspetti procedimentali ed istituzionali connessi ad una riforma di tale portata, al fine di garantire un corretto ed omogeneo rapporto tra Stato ed autonomie, in materia di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP), dei costi e fabbisogni standard per le funzioni pubbliche, della funzione perequativa, e quant'altro previsto dalla citata legge n. 42. Al proposito ricorda che nella Nota di aggiornamento del Documento di economia e finanza (NADEF), recentemente approvato dal Parlamento, il Governo ha inserito la previsione di un provvedimento collegato che rechi la definizione di una legge quadro relativa al processo di autonomia differenziata.

Il deputato Roger DE MENECH (PD) ringrazia per la conduzione della Commissione, particolarmente apprezzabile in un momento di forte turbolenza politica. L'approfondimento istituzionale, cui la relazione dà un contributo, è necessario al fine di conseguire l'obiettivo di dare attuazione all'articolo 116, terzo comma, della Costituzione. Si tratta di una riforma di portata epocale, tale da incidere profondamente sul rapporto tra Stato e soggetti delle autonomie territoriali, che richiede i necessari approfondimenti, sia sul versante dell'attuazione della legge n. 42 del 2009, che in tema di regionalismo differenziato. In tal senso valuta positivamente il richiamo effettuato nella Nota di aggiornamento del Documento di economia e finanza (NADEF) ad un provvedimento collegato relativo ad una legge quadro per definire gli aspetti sistemici del processo di autonomia differenziata. Tali adempimenti non devono dilatare a dismisura i tempi di definizione delle intese di cui all'articolo 116, terzo comma della Costituzione, ma devono sciogliere i problemi tecnici e politici relativi agli adempimenti di cui alla legge n. 42, quali la definizione dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP), dei fabbisogni e dei costi standard, dei meccanismi di perequazione e così via.

Il senatore Vincenzo PRESUTTO (M5S) sottolinea il clima di collaborazione manifestatosi in Commissione e i modi pacati con i quali sono stati trattati punti di vista diversi, su tematiche molto complesse. Ritiene che questo approccio armonico possa consentire oggi di approvare la relazione all'unanimità. Ritiene che la Commissione bicamerale debba continuare ad avvalersi dell'importante contributo della Commissione tecnica per i fabbisogni standard (CTFS) e della Sose Spa. Valuta positivamente l'intenzione manifestata dal Governo di definire le modalità di attuazione del procedimento relativo all'autonomia differenziata, definendone i tempi, le caratteristiche, le procedure e il ruolo del Parlamento. Ritiene, infine, che l'autonomia differenziata non debba essere basata su distinzioni relative alla base geografica di riferimento, ma debba essere finalizzata a garantire in modo omogeneo su tutto il territorio nazionale il pieno godimento dei diritti civili e sociali da parte dei cittadini.

Il deputato Gian Mario FRAGOMELI (PD), associandosi alle considerazioni svolte dal collega De Menech, rileva altresì l'importanza del preannuncio contenuto nella Nota di aggiornamento del Documento di economia e finanza (NADEF) circa l'adozione di una legge-quadro per dare attuazione al procedimento di definizione delle intese in materia di autonomia differenziata e garantire la piena attuazione agli adempimenti di cui alla legge n. 42 del 2009.

Cristian INVERNIZZI, *presidente*, ringrazia i colleghi intervenuti per il clima costruttivo che ha caratterizzato i lavori della Commissione, dove ha prevalso il senso del lavoro in ambito istituzionale rispetto alle legittime diversità di valutazioni politiche, pure esistenti, che non hanno impedito l'elaborazione di una relazione condivisa.

Nessun altro chiedendo di intervenire, pone in votazione la Relazione (*vedi allegato*).

La Commissione approva all'unanimità.

La seduta termina alle 9.

ALLEGATO

COMMISSIONE PARLAMENTARE PER L'ATTUAZIONE
DEL FEDERALISMO FISCALE

RELAZIONE SEMESTRALE SULL'ATTUAZIONE DELLA LEGGE DELEGA 5 MAGGIO 2009, N. 42, SUL FEDERALISMO FISCALE,

ai sensi dell'articolo 3, comma 5, della legge 5 maggio 2009, n. 42

24 ottobre 2019

INDICE

1. INTRODUZIONE 85

2. L'ATTIVITÀ DELLA COMMISSIONE 86

3. L'ART. 119 DELLA COSTITUZIONE E LA LEGGE N. 42 DEL 2009 87
3.1. L'autonomia finanziaria degli Enti territoriali 87
3.2. La mancata attuazione della legge n. 42 del 2009 89
3.3. I vincoli previsti dagli obblighi comunitari 91
3.4. L'autonomia finanziaria degli Enti territoriali nella giurisprudenza costituzionale 91

4. FABBISOGNI STANDARD, LIVELLI ESSENZIALI DELLE PRESTAZIONI E CAPACITÀ FISCALE 93
4.1. I fabbisogni standard e i LEP 93
4.2. Fabbisogni standard per i comuni e le province 95
4.3. Fabbisogni standard per le Regioni 97
4.4. I fabbisogni standard nell'ambito dell'autonomia differenziata 97
4.5. Analisi territoriale dei costi e fabbisogni standard realizzati 98
4.6. Criticità per il calcolo dei fabbisogni standard, dei costi standard e dei LEP 104
4.7. La capacità fiscale 106
4.7.1. La tassazione immobiliare 107
4.7.2. Il Tax Gap 108
4.7.3. Stima della componente rifiuti 108
4.7.4. Capacità di riscossione 108

5. LO STATO DELLA FINANZA DEGLI ENTI TERRITORIALI 108
5.1. La finanza delle Regioni a statuto ordinario 108
5.1.1. Quadro generale 108
5.1.2. Il finanziamento del settore sanitario 110
5.1.3. Il finanziamento delle altre spese 112
5.2. La finanza delle Regioni a statuto speciale 112
5.3. La finanza dei Comuni 113
5.4. La finanza delle Province 114
5.5. La finanza delle Città metropolitane 115
5.6. La finanza di trasferimento dallo Stato agli Enti territoriali 116
5.7 Il federalismo demaniale 117
5.8 La perequazione e gli interventi speciali 117
5.9. L'equilibrio dei bilanci degli Enti territoriali 118
5.10. L'armonizzazione dei bilanci pubblici 120
5.11. Organismi di supporto al processo di definizione del federalismo fiscale 121

6. IL REGIONALISMO DIFFERENZIATO 121
6.1 Il quadro costituzionale e le procedure attuative 122
6.1.1. L'iniziativa 122
6.1.2. Il ruolo degli enti locali 123
6.1.3. Il ruolo del Parlamento 123

6.2. Contenuto delle intese 126
6.3. Temi specifici affrontati nelle audizioni 129
6.3.1. Inquadramento delle intese nel quadro del principio dell'autonomia degli Enti territoriali 129
6.3.2. L'efficientamento amministrativo 131
6.3.3. Il rispetto del principio di sussidiarietà 132
6.3.4. Rapporti tra le iniziative delle varie Regioni 132
6.3.5. Questioni di ordine finanziario 133
6.3.5.1. Costo finanziario delle intese 134
6.3.5.2. Eventuali effetti redistributivi 135
6.3.5.3. Effetti sulla pressione fiscale 136
6.3.5.4. Criteri di riparto delle risorse 136
6.3.5.5. Autonomia differenziata e vincoli di finanza pubblica 137

7. CONCLUSIONI 139
7.1. La fine della fase di transizione e l'attuazione della legge n. 42 del 2009 139
7.2. Il regionalismo differenziato 140

1. INTRODUZIONE

La Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale è stata istituita dall'articolo 3 della legge 5 maggio 2009, n. 42, recante "Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione", che ne ha disciplinato le modalità di costituzione, le funzioni e le attività. Queste ultime sono individuate dal comma 5 del predetto articolo che, tra l'altro, dispone che la Commissione verifichi lo stato di attuazione della delega e ne riferisca ogni sei mesi alle Camere fino alla conclusione della fase transitoria secondo quanto previsto dalla stessa legge 42.

In adempimento di tale disposizione, nella XVII legislatura, la Commissione ha approvato quattro relazioni semestrali per dare conto dello stato di attuazione della legge n. 42 del 2009: la prima (Doc. XVI-bis, n. 2), del 7 agosto 2014; la seconda (Doc. XVI-bis, n. 4), del 7 maggio 2015; la terza (Doc. XVI-bis n. 6), del 30 giugno 2016; la quarta (Doc. XVI-bis n. 28), del 18 gennaio 2018.

La presente relazione è la prima approvata nel corso della XVIII legislatura e dà conto sia dello stato di attuazione della citata legge n. 42 del 2009 sia delle iniziative in corso da parte di alcune Regioni a statuto ordinario per la definizione di intese in materia di autonomia differenziata, ai sensi dell'art. 116, comma terzo della Costituzione, tema del quale la Commissione si è occupata, in un periodo compreso tra il febbraio e il luglio 2019, al quale la relazione fa riferimento, attraverso un ampio ciclo di audizioni che hanno visto protagoniste le Regioni, i Ministri competenti, altre istituzioni coinvolte nel procedimento nonché rappresentanti del mondo accademico.

I due temi – la valutazione dello stato di attuazione del federalismo fiscale, ai sensi dell'art. 119 Cost. e della legge n. 42 del 2009 e le richieste di autonomia differenziata, ai sensi dell'art. 116, terzo comma Cost., – sono strettamente connessi, per almeno due motivi.

In primo luogo si osserva che entrambi i temi riguardano il tema del rapporto tra autonomia degli Enti territoriali e funzioni e poteri dello Stato, declinato nel primo caso con riguardo i profili dell'autonomia finanziaria degli Enti territoriali e nel secondo caso con riferimento ad un maggiore spazio di autonomia nella competenza delle Regioni relative alle materie di legislazione concorrente.

In secondo luogo si rileva che molti dei criteri alla base della normativa di cui alla legge n. 42 (definizione dei fabbisogni e dei costi standard, determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni, ecc.) costituiscono un punto importante della definizione anche delle intese ai sensi dell'art. 116, comma terzo della Costituzione, per la parte relativa all'individuazione delle risorse finanziarie connesse al trasferimento delle funzioni oggetto dell'intesa. La stessa legge delega contiene un articolo (art. 14) che fa anche riferimento al regionalismo differenziato.[1]

La circostanza di una ripresa di attenzione sul tema dell'autonomia regionale recata dalla procedura di definizione delle intese ai sensi dell'art. 116, comma terzo, della Costituzione, può costituire l'occasione per il Parlamento, il Governo e le autonomie territoriali (Regioni, Province, Città metropolitane e Comuni) di una riflessione, a distanza di venti e dieci anni dall'approvazione della normativa sul federalismo fiscale, in sede costituzionale e di legge delega, per la piena applicazione di tali principi e per il superamento dei notevoli inadempimenti che si sono registrati in tale periodo su questa materia.

Per tale motivo questa relazione si articola in modo diverso rispetto alle eccellenti relazioni presentate al Parlamento nella XVI e nella XVII legislatura, allorquando la Commissione fu investita dapprima dall'espressione dei pareri previsti dalla legge sugli schemi di decreti legislativi e dei provvedimenti ministeriali e della Presidenza del Consiglio attuativi dei principi del federalismo fiscale e poi dall'analisi dello stato di attuazione di tale normativa, in un contesto

[1] La Ministra per gli affari regionali e le autonomie, Erika Stefani nell'audizione del 21 febbraio 2019 ha affermato che sebbene i due temi, sebbene stiano su piani diversi, tuttavia *"si intersecano nel momento in cui si tratta del finanziamento e dell'aspetto economico di tutto l'apparato del riconoscimento delle forme di autonomia e dell'attribuzione delle competenze"*.

istituzionale nel quale la spinta autonomistica delle Regioni e degli altri soggetti di autonomia territoriale, ai sensi dell'art. 5 della Costituzione, è apparsa oggettivamente interrotta.

In un contesto politico-istituzionale ove, a partire dal 2017, tale spinta è ripresa, per iniziativa delle Regioni Lombardia e Veneto (che hanno sottoposto le iniziative per la definizione delle intese ex art. 116, terzo comma Cost. a referendum consultivi) ed Emilia-Romagna, e alla quale si sono poi aggiunte tutte le altre Regioni, salvo, allo stato, l'Abruzzo e il Molise, occorre tenere insieme i due temi.

La Commissione è oggi chiamata ad esprimere i propri orientamenti essenzialmente sullo stato di attuazione della normativa sul federalismo fiscale, evidenziandone gli elementi positivi e le inadempienze e fornendo il proprio contributo per un positivo esito delle procedure di definizione del regime differenziato, in un quadro di coerenza ordinamentale con i principi del federalismo fiscale, e di approfondimento parlamentare delle tematiche sottese all'attuazione dell'articolo 119 e dell'art. 116, comma 3, della Costituzione.

2. L'ATTIVITÀ DELLA COMMISSIONE

La Commissione si è costituita il 30 gennaio 2019.

A partire dal mese di febbraio 2019 la Commissione ha svolto un vasto ciclo di audizioni, il cui filo conduttore è stato quello di affrontare congiuntamente i temi dello stato di attuazione della legge n. 42 del 2009, con particolare attenzione alla mancata realizzazione di parte rilevante di tale normativa, attuativa dell'art. 119 della Costituzione, e, contemporaneamente, dello sviluppo delle iniziative per la definizione delle citate intese, ai sensi dell'art. 116, comma terzo, della Costituzione.

Sono state svolte le seguenti audizioni:

21 febbraio 2019	Ministra per gli Affari Regionali Erika Stefani.
7 marzo 2019	Presidente della Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome e Presidente della Regione Emilia-Romagna, Stefano Bonaccini (con la partecipazione del coordinatore della Commissione Affari finanziari della Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome Davide Carlo Caparini).
20 marzo 2019	Presidente Anpci (Associazione Nazionale Piccoli Comuni D'italia), Franca Biglio (con la partecipazione del consulente dell'Anpci Vito Mario Burgio).
21 marzo 2019	Presidente e amministratore delegato SOSE (Soluzioni Per Il Sistema Economico S.P.A.) Antonio Dorrello e Vincenzo Atella (con la partecipazione del responsabile analisi della finanza pubblica SOSE Marco Stradiotto).
27 marzo 2019	Presidente della Regione Lombardia Attilio Fontana.
28 marzo 2019	Presidente IFEL - Istituto per la Finanza e l'Economia Locale - Fondazione Anci, Guido Castelli. Vice Presidente Unione delle Province d'Italia (Upi) Carlo Riva Vercellotti (in rappresentanza del Presidente Michele De Pascale).
3 aprile 2019	Presidente della Regione Veneto Luca Zaia.
10 aprile 2014	Ministra della salute Giulia Grillo.
18 aprile 2019	Ministro dell'economia e delle finanze Giovanni Tria.
9 maggio 2019	Ministra per il Sud Barbara Lezzi.
29 maggio 2019	Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio dei Ministri Giancarlo Giorgetti.
6 giugno 2019	Presidente della Commissione Tecnica Per I Fabbisogni Standard (Ctfs) Giampaolo Arachi.

12 giugno 2019	Alessandro Petretto, professore emerito di Economia pubblica presso l'Università degli Studi di Firenze; Alberto Lucarelli, professore di Diritto costituzionale presso l'Università degli Studi di Napoli "Federico II"; Enzo Balboni, professore emerito di Istituzioni di diritto pubblico presso l'Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano.
13 giugno 2019	Antonio Saitta, professore di Diritto costituzionale presso l'Università di Messina; Gianfranco Viesti, professore di Economia applicata presso l'Università di Bari; Barbara Randazzo, professoressa di Diritto pubblico presso l'Università degli Studi di Milano.
20 giugno 2019	Ernesto Longobardi, professore di Scienza delle finanze presso l'Università di Bari; Giovanna Petrillo, professoressa di Diritto tributario presso il dipartimento di Giurisprudenza dell'Università degli Studi della Campania Luigi Vanvitelli.
26 giugno 2019	Floriana Margherita Cerniglia, professoressa di Economia politica presso la l'Università Cattolica di Milano.
3 luglio 2019	Maria Cecilia Guerra, professoressa di Scienza delle finanze presso l'Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia.
10 e 17 luglio 2019	Alberto Zanardi, membro del Consiglio dell'Ufficio Parlamentare di Bilancio.
17 luglio 2019	Maurizio Graffeo, Presidente della Sezione Autonomie della Corte dei Conti, e consiglieri Alfredo Grasselli e Adelisa Corsetti.

3. L'ART. 119 DELLA COSTITUZIONE E LA LEGGE N. 42 DEL 2009

3.1. L'autonomia finanziaria degli Enti territoriali

La legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, di riforma del Titolo V della Costituzione, ha creato un "nuovo" modello dei rapporti finanziari tra Stato e autonomie territoriali, secondo un modello di federalismo fiscale ispirato da un complessivo rafforzamento delle ragioni dell'autonomia.

È utile ricordare brevemente il quadro normativo di riferimento.

Il federalismo fiscale costituisce attuazione dei principi di cui all'art. 5 della Costituzione, che prevede che la Repubblica, una e indivisibile, riconosca e promuova le autonomie locali, adeguando i principi ed i metodi della sua legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento.

Tale assetto trova la sua declinazione nell'art. 119 della Costituzione, come modificato dalle leggi costituzionali n. 3/2001 e n. 1/ 2012.

Il primo comma sancisce che le Regioni e gli enti locali sono dotati di «autonomia finanziaria di entrata e di spesa», nel rispetto dell'equilibrio dei relativi bilanci, e concorrono ad assicurare l'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea. A tal fine il secondo comma precisa che godono di «risorse autonome» rappresentate da tributi ed entrate propri, in armonia con la Costituzione e secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, e il terzo comma prevede che dispongano di compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al proprio territorio. Il quarto comma stabilisce che per i territori con minore capacità fiscale per abitante, la legge dello Stato istituisce un fondo perequativo senza vincoli di destinazione.

Il superamento del sistema di finanza per trasferimento da parte dello Stato è sancito dal quinto comma dell'art. 119 che stabilisce che tali risorse nel loro complesso devono consentire alle Regioni ed agli altri enti locali di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite.

In tema di perequazione tra le diverse realtà territoriali, per promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, rimuovere gli squilibri economici e sociali, favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona o provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni, il sesto comma prevede che lo Stato possa destinare risorse aggiuntive ed effettuare «interventi speciali» a favore di determinati Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni. La

funzione di perequazione delle risorse finanziarie è materia di competenza legislativa esclusiva dello Stato ai sensi dell'art. 117, comma secondo, lett. *e)*, della Costituzione).

In tema di autonomia patrimoniale il settimo comma prevede che i Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno un proprio patrimonio, attribuito secondo i princìpi generali determinati dalla legge dello Stato. Gli ultimi due commi prevedono che gli Enti territoriali possano ricorrere all'indebitamento solo per finanziare spese di investimento, con contestuale definizione di piani di ammortamento e a condizione che per il complesso degli enti di ciascuna Regione sia rispettato l'equilibrio di bilancio e con esclusione di ogni garanzia dello Stato sui prestiti.

Il rapporto tra Stato ed Enti territoriali in materia tributaria e contabile è fissato con chiarezza dall'art. 117, secondo comma, lettera *e*), Cost., che attribuisce allo Stato la competenza legislativa esclusiva in materia di «sistema tributario e contabile dello Stato, armonizzazione dei bilanci pubblici e perequazione delle risorse finanziarie. Lo Stato e le Regioni hanno competenza legislativa concorrente nella materia del coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, nella quale è riservata alla competenza legislativa dello Stato la determinazione dei principi fondamentali (art. 117, terzo comma, Cost.).

La legge 5 maggio 2009, n. 42, ha dato attuazione all'art. 119 Cost., attribuendo al Governo una delega complessa negli oggetti, nei principi e nei criteri direttivi, a ragione della obiettiva difficoltà di assicurare la transizione da un regime di finanza di trasferimento ad uno di autonomia finanziaria degli Enti territoriali e di loro conseguente maggiore responsabilizzazione nella gestione delle risorse.

Il legislatore del 2009 ha inteso assicurare agli Enti territoriali accanto all'autonomia la necessaria responsabilità finanziaria, al fine di accrescere la trasparenza e la possibilità di verificare l'azione degli amministratori pubblici locali e l'utilizzazione delle risorse finanziarie.

Il "valore sistemico della legge n. 42 del 2009" è stato sottolineato nel corso delle audizioni dal Governo, che ha affermato (v. audizione del Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio Giorgetti del 29 maggio 2019) che "*la legge n. 42 e i successivi decreti legislativi segnano una sorta di spartiacque nella storia delle relazioni fra centro e periferia istituzionale nel nostro Paese. È stato il più importante tentativo di raddrizzare l'albero storto della finanza pubblica italiana.*"

I principi fondamentali sono i seguenti:

- superamento della finanza di trasferimento, con eliminazione dal bilancio statale delle poste di spesa per finanziare gli Enti territoriali, sostituita da un'autonomia finanziaria con risorse proprie (c.d. fiscalizzazione dei trasferimenti e superamento del sistema di finanza derivata); per le Regioni si tratta di tributi regionali, istituiti con legge regionale e di tributi propri derivati, istituiti con legge statale, ove la legge regionale definisce la variazione delle aliquote, le esenzioni, le detrazioni e le deduzioni; per gli Enti locali di tributi istituiti con legge regionale;
- esclusione della doppia imposizione tra Stato e Enti territoriali (fatte le salve le addizionali degli enti su tributi statali), realizzata attraverso la riduzione delle imposte statali pari all'accrescimento dell'autonomia di entrata degli Enti territoriali; mantenimento del principio della progressività fiscale; contrasto a evasione ed elusione fiscale, con introduzione di meccanismi premiali, a tutti i livelli istituzionali;
- il sistema di finanza di trasferimento rimane per settori specifici, quali la spesa sanitaria e l'assistenza e il trasporto pubblico locale, con meccanismi di finanza derivata a destinazione vincolata;
- mantenimento di una doppia funzione perequativa, per superare le differenze territoriali per gli enti con minore capacità di finanziamento: perequazione integrale a costi standard per LEP relativi ai diritti civili e sociali e funzioni fondamentali; perequazione non integrale per altre funzioni e spese decentrate; tale funzione è riservata alla competenza esclusiva dello Stato e prevede l'adozione di strumenti di finanza di trasferimento da parte dello Stato;
- a finalità perequative e di superamento delle diversità territoriali vi è la possibilità, sempre con finanza di trasferimento da parte dello Stato, di disporre ulteriori risorse per interventi speciali,

ad esempio nel settore infrastrutturale; eventuali finanziamenti comunitari non potranno avere valenza sostitutiva dei contributi dello Stato;

- possibilità di indebitamento per gli Enti territoriali solo per spese di investimento;
- individuazione del fabbisogno finanziario degli Enti territoriali con riferimento ai livelli essenziali delle prestazioni (LEP) relative ai diritti civili e sociali (art. 117, secondo comma, lett. *m)* Cost.: sanità, assistenza, istruzione, funzionamento delle Regioni) e alle funzioni fondamentali (art. 117, secondo comma, lett. *p)* Cost.). I LEP consentono il passaggio da un sistema di trasferimenti fondati sulla spesa storica ad un finanziamento, basato su fabbisogni e costi standard, ovvero parametri oggettivi che tengono conto delle diverse realtà territoriali e della necessità di assicurare servizi omogenei in tutto il territorio nazionale. Per la spesa relativa alle funzioni corrispondenti al LEP è garantito il finanziamento integrale del fabbisogno. La definizione dei LEP è di competenza statale.

3.2. La mancata attuazione della legge n. 42 del 2009

Tra gli interventi normativi che danno effettiva attuazione alla legge n. 42 si ricordano:

• la determinazione dei fabbisogni standard, per una P.A. più efficiente e trasparente e definizione delle capacità fiscali standard per gli enti locali;

• la modifica dei sistemi contabili degli enti locali e loro armonizzazione;

• l'adozione di nuove regole sulla armonizzazione dei bilanci pubblici, con il riaccertamento straordinario dei residui e la creazione del Fondo crediti di dubbia esigibilità per rafforzare il legame tra situazione contabile effettiva e bilanci di riferimento.

Per altra parte la legge n. 42/2009 è rimasta largamente inattuata, sia per il mancato esercizio di parte del potere di delega, sia per una legislazione sopravvenuta successiva, con il perdurare di una fase di transizione, che ha mantenuto il carattere di finanza di trasferimento da parte dello Stato.

Il Ministro dell'economia e delle finanze Giovanni Tria[2] ha espresso in audizione il convincimento che il disegno della legge n. 42 del 2009 sia ancora ampiamente condivisibile e che il percorso per la sua piena attuazione debba continuare, potenziando l'autonomia finanziaria, oggi riconosciuta solo in parte agli enti decentrati, e mettendo a punto i meccanismi di perequazione, oggi largamente disattesi con particolare riguardo al finanziamento integrale del fondo di solidarietà comunale.

Tale fenomeno si sostanzia, pertanto, in una sostanziale disapplicazione dell'art. 119 della Costituzione.

Già nell'analisi della Commissione della scorsa legislatura era emerso il carattere derogatorio rispetto ai principi della legge n. 42 di molte successive modifiche legislative, motivate dall'esigenza di contenimento della spesa pubblica.

Come già evidenziato dalla Commissione nell'ultima relazione approvata nella scorsa legislatura (Doc. XVI-bis n. 28, del 18 gennaio 2018) rimangono numerosi i mancati adempimenti delle previsioni della legge n. 42 del 2009.

Il mancato esercizio del potere di delegazione legislativa e dei decreti legislativi ha riguardato alcuni importantissimi settori: la definizione dei LEP per i beni e servizi pubblici comunali ai fini della relativa perequazione integrale; la definizione dei fabbisogni standard e dei LEP per le regioni;" l'autonomia di entrata per gli enti locali, sia comuni che province; l'inadeguata adozione di meccanismi sanzionatori e premiali, che determina una penalizzazione per gli enti virtuosi che non aumentino le aliquote (es. per IMU) e un premio agli enti che hanno utilizzato la leva fiscale per rimediare ai conti in disordine. Un esempio in tal senso è dato dalla normativa sull'IMU: mentre la legge n. 42 vietava l'incremento della pressione fiscale, con la riforma dell'IMU, poi divenuta TASI, TARI e IMU, vi è stato un ampliamento della base imponibile, con riduzione del grado di autonomia impositiva degli enti (che possono scegliere tra un minimo e un massimo di aliquote); la legge di

[2] V. audizione del Ministro dell'Economia e delle Finanze, Giovanni Tria, il 18 aprile 2019.

stabilità per il 2016, abolendo la Tasi sull'abitazione principale, ha cancellato circa 3,6 miliardi di euro di gettito per gli enti, aumentando in tal modo la dipendenza dai trasferimenti statali.

Per le deleghe esercitate si rinvia alla citata Relazione approvata dalla Commissione il 18 gennaio 2018.

Relativamente ai fabbisogni standard e ai LEP, per le Regioni tale inadempienza si riverbera anche nella procedura di definizione delle intese per l'autonomia differenziata ai sensi dell'art. 116, comma terzo, Cost., per le quali nelle bozze di intesa pubblicate nel sito del Ministero per gli Affari regionali si fa riferimento ad altri criteri (spesa storica e media pro capite nazionale) in assenza dei fabbisogni e dei LEP, tuttora non definiti dallo Stato.

La legislazione in materia di finanza pubblica successiva alla legge n. 42/2009 è stata contrassegnata da interventi di carattere emergenziale, per le necessità di fronteggiare l'equilibrio dei conti pubblici, in un lungo periodo di crisi finanziaria nazionale ed internazionale, di rispettare i vincoli imposti dagli obblighi comunitari e di ridurre i trasferimenti statali agli Enti territoriali. In questo quadro, è mancato, e tuttora manca, un sistema di finanziamento assestato in cui inquadrare il finanziamento specifico delle funzioni eventualmente devolute. [3]

Nei punti successivi saranno esaminati i contenuti della legislazione vigente nei diversi settori della finanza degli Enti territoriali, al fine di evidenziare le "tendenze di neo-centralismo" in materia. È stato definito come tale in audizione, nel quadro di un logoramento del decentramento e dell'autonomia anche per via finanziaria, che ha deformato l'impianto della legge 42 del 2009.[4]

In generale, vi è stata una nuova espansione dei trasferimenti statali e una severa predeterminazione degli spazi di manovrabilità degli enti, una compensazione basata sul gettito effettivo e non sulle eventuali variazioni dal lato della base imponibile e sul maggior gettito potenziale dei Comuni per gli spazi di autonomia fiscale disponibili e il ripristino della tesoreria unica per gli Enti territoriali ha rafforzato il coordinamento statale verso l'autonomia degli enti.

Dopo il 2011 si è assistito ad una fase di congelamento del federalismo fiscale, che sostanzialmente si è protratta sino ad oggi, disattendendo così l'impostazione della legge n. 42/2009 di fiscalizzazione dei trasferimenti erariali.

Circa il concorso al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica, le autonomie territoriali sono state chiamate a compartecipare allo sforzo di risanamento della finanza pubblica, a partire dal 2010-2011.

Va ricordato, da ultimo, che alle Regioni (anche a statuto speciale) e alle Province autonome, per gli anni dal 2017 al 2019, è stato imposto dall'art. 1, comma 680, della legge n. 208 del 2015 (legge di stabilità 2016) un contributo complessivo in ragione di 3.980 milioni di euro per il 2017 e 5.480 milioni di euro sia per il 2018 che per il 2019. Come avvenuto per gli esercizi precedenti, le Regioni, in sede di auto coordinamento, individuano gli ambiti di spesa da tagliare, incluse le risorse destinate al finanziamento corrente del Servizio sanitario nazionale, nel rispetto dei livelli essenziali di assistenza.

Altri strumenti che lo Stato ha utilizzato per assicurare la compartecipazione degli Enti territoriali al risanamento della finanza pubblica sono stati gli interventi sul patto di stabilità interno, poi sostituito dal vincolo del pareggio di bilancio richiesto dalla legge costituzionale n. 1 del 2012, i tagli lineari dei trasferimenti dello Stato, la revisione della spesa, con correlati risparmi o versamenti per il bilancio dello Stato e il ripristino del sistema di tesoreria unica.

Tale complesso di misure ha reso difficile la programmazione di bilancio degli enti, incidendo sull'efficacia dell'azione amministrativa.

---

[3] v. Audizione di Maria Cecilia Guerra, Professoressa di Scienza delle Finanze presso l'Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia, il 3 luglio 2019.

[4] v. Audizione del 28 marzo 2019 del Presidente Guido Castelli dell'Istituto per la finanza e l'economia locale (IFEL), Fondazione dell'ANCI che si occupa prevalentemente di economia e finanza locale, che ha utilizzato tale espressione "nel quadro di un logoramento del decentramento e dell'autonomia anche per via finanziaria, che ha deformato l'impianto della legge 42 del 2009".

3.3. I vincoli previsti dagli obblighi comunitari

Tale assetto normativo è stato integrato dalla legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1, che ha introdotto il principio del pareggio di bilancio, modificando sia l'art. 81 che l'art. 119, primo comma Cost., nel senso di prevedere che le Regioni e gli enti locali abbiano autonomia finanziaria di entrata e di spesa nel rispetto dell'equilibrio dei relativi bilanci, e che concorrano ad assicurare l'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea.

In attuazione della legge costituzionale n. 1/2012, la legge "rinforzata" 24 dicembre 2012, n. 243, approvata a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera, al fine di assicurare l'equilibrio tra le entrate e le spese dei bilanci e la sostenibilità del debito del complesso delle pubbliche amministrazioni, ha previsto una serie di vincoli a carico degli Enti territoriali e di misure di controllo della finanza pubblica rispondenti ad inevitabili logiche di centralizzazione del sistema.

Il concorso, ai sensi dell'art. 97, primo comma, della Costituzione, di tutte le amministrazioni pubbliche al principio dell'equilibrio dei bilanci, si consegue quando il saldo strutturale, calcolato nel primo semestre dell'esercizio successivo a quello di riferimento, risponda ad almeno una delle seguenti condizioni: a) risulti almeno pari all'obiettivo di medio termine ovvero evidenzia uno scostamento dal medesimo obiettivo inferiore a quello indicato dall'art. 8, comma 1; b) assicuri il rispetto del percorso di avvicinamento all'obiettivo di medio termine ovvero evidenzi uno scostamento di tale percorso inferiore a quello indicato;

Il concorso, ai sensi dell'art. 97, primo comma, della Costituzione, di tutte le amministrazioni pubbliche ad assicurare la sostenibilità del debito pubblico, si realizza quando il rapporto tra debito pubblico e prodotto interno lordo indicato nei documenti di programmazione finanziaria e di bilancio supera il valore definito dall'Unione europea, sia garantito da una riduzione in coerenza con il criterio e la disciplina in materia di fattori rilevanti previsti dal medesimo ordinamento, essendo vietato il ricorso all'indebitamento per operazioni relative alle partite finanziarie.

La legge n. 243/2012 dispone che i bilanci degli Enti territoriali si considerino in equilibrio quando, sia in sede di previsione che di rendiconto, conseguano un saldo non negativo, in termini di competenza, tra le entrate finali e le spese finali. Per il 2017-2019, con la legge di bilancio, compatibilmente con gli obiettivi di finanza pubblica e su base triennale, è prevista l'introduzione del fondo pluriennale vincolato, di entrata e di spesa. A decorrere dal 2020 tra le entrate e le spese finali è incluso il fondo pluriennale vincolato di entrata e di spesa, finanziato dalle entrate finali. Se il rendiconto di gestione registra un valore negativo del saldo, l'ente adotta correzioni per assicurare il recupero entro il triennio successivo, in quote costanti.

Con legge dello Stato devono essere definiti meccanismi premiali da applicare agli Enti territoriali, in rapporto all'equilibrio dei bilanci, alla qualità dei servizi, alla contenuta pressione fiscale, al tasso di incremento dell'occupazione negli Enti territoriali, ovvero di meccanismi sanzionatori in caso di mancato rispetto degli obiettivi di finanza pubblica (ad es. con l'ineleggibilità di amministratori per dissesto finanziario) o per mancato rispetto dei LEP o del livello delle funzioni fondamentali (ad es, con la previsione di un potere sostitutivo da parte dello Stato).

Al fine di assicurare il rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea, la legge dello Stato, sulla base di criteri analoghi a quelli previsti per le amministrazioni statali e in base a parametri di virtuosità, può prevedere ulteriori obblighi a carico degli Enti territoriali per il concorso al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica.

Per le fasi avverse del ciclo o al verificarsi di eventi eccezionali, la legge prevede una specifica disciplina volta ad assicurare il concorso dello Stato al finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni e delle funzioni fondamentali inerenti ai diritti civili e sociali.

3.4. L'autonomia finanziaria degli Enti territoriali nella giurisprudenza costituzionale

La giurisprudenza della Corte costituzionale ha conosciuto diverse fasi nell'interpretazione dei principi del federalismo fiscale.

Prima del 2011 (in particolare con le sentenze n. 417 del 2005, n. 390 del 2004 e n. 375 del 2003), la Corte aveva precisato, in merito alla fissazione dei princìpi legislativi fondamentali da parte

dello Stato che, affinché i vincoli statali potessero considerarsi rispettosi dell'autonomia delle Regioni e degli enti locali, dovessero avere a oggetto o l'entità del disavanzo di parte corrente oppure, ma solo in via transitoria e in vista di specifici obiettivi di riequilibrio della finanza pubblica, la crescita della spesa corrente degli enti autonomi. La legge statale può *«stabilire solo un limite complessivo, che lascia agli stessi enti ampia libertà di allocazione delle risorse tra i diversi ambiti e i diversi obiettivi di spesa»*. La sentenza n. 390 del 2004 precisava che la previsione da parte della legge statale di limiti all'entità di una singola voce di spesa non potesse essere considerata un principio fondamentale in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici e di coordinamento della finanza pubblica, perché l'apposizione con legge statale di un precetto specifico e puntuale sull'entità della spesa costituisce un'indebita invasione dell'area riservata alle autonomie regionali e degli enti locali, alle quali la legge statale può prescrivere criteri e obiettivi (ad esempio, contenimento della spesa pubblica), ma non imporre nel dettaglio gli strumenti concreti per raggiungere quegli obiettivi.

Dal 2011, invece, la Corte ha fornito una lettura estensiva della competenza statale in tema di coordinamento della finanza pubblica, considerandola sostanzialmente una materia di competenza esclusiva statale.

La sentenza n. 273 del 2013 ha riconosciuto legittimo il protrarsi della fase transitoria, con il perdurare di forme di finanza derivata - ad esempio per il trasporto pubblico locale, in contrasto con l'art. 119 Cost., motivato con la crisi economica nazionale e internazionale, con la conseguenza che il modello costituzionale di autonomia finanziaria deve in buona parte essere ancora realizzato.

Con le sentenze n. 182 del 2011, n. 79 del 2013 e n. 64 del 2016 è stata ritenuta legittima la trasformazione del principio di coordinamento della finanza pubblica (art. 117, terzo comma, Cost.) in principio di contenimento della spesa pubblica, con estensione della competenza statale in tema di coordinamento della finanza pubblica, avvicinandola a materia di competenza esclusiva statale. La legge statale può legittimamente imporre agli enti, con una disciplina che assume valore di princìpi fondamentali dell'ordinamento, misure per il coordinamento finanziario connesso a obblighi comunitari e vincoli complessivi, seppure transitori, alle politiche di bilancio degli enti, anche con limitazioni indirette alla loro autonomia di spesa.

Una parziale revisione della giurisprudenza della Corte costituzionale si è avuta a partire dal 2015 (sentenze n. 272 nel 2015 e n. 65 del 2016), riaffermando principi di federalismo fiscale: lo Stato deve giustificare l'esercizio del potere di coordinamento per il perseguimento di chiari obiettivi di politica della spesa, con interventi proporzionali e virtuosi e forme di coordinamento "per obiettivi" meno pervasivi e non giustificati dal solo riferimento al principio del pareggio di bilancio, che lascino maggior spazio agli Enti territoriali. Devono essere valorizzate le intese in Conferenza Unificata per assicurare una maggiore condivisione degli obiettivi di finanza pubblica, e bilanciare la tutela degli equilibri finanziari con la garanzia delle autonomie territoriali. Nella sentenza n. 65 del 2016 la Corte costituzionale, affermando che una vera autonomia presuppone la definizione dei livelli essenziali delle prestazioni per i servizi concernenti i diritti civili e sociali, attraverso moduli di leale collaborazione tra Stato e Regioni, sollecita il legislatore statale a procedere con la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni.

Nella sentenza n. 101 del 2018 la Corte costituzionale ha affermato che *«l'equilibrio complessivo – a meno di non voler pregiudicare con una sproporzionata compressione l'autonomia di un singolo ente territoriale – deve essere congruente e coordinato con l'equilibrio della singola componente aggregata se non si vuole compromettere la programmazione e la scansione pluriennale dei particolari obiettivi che compongono la politica della Regione e dell'ente locale»*.

Nella sentenza n. 6 del 2019 la Corte ha chiarito come anche *«le diacroniche rimodulazioni derivanti dalle pronunzie della Corte non possono essere rinviate ad libitum, ma devono essere adottate tempestivamente e comunque entro la prima manovra di finanza pubblica utile, perché altrimenti gli interessi costituzionalmente tutelati rimarrebbero nella sostanza privi di garanzia»*.

Questo quadro impone alla Commissione di esaminare con chiarezza i limiti dell'applicazione della legge n. 42 del 2009 e di valutare lo stato di mancata attuazione dell'autonomia delle Regioni come elemento rilevante per la comprensione delle iniziative intraprese per ottenere l'autonomia differenziata, ai sensi dell'art. 116, terzo comma, della Costituzione.

Il federalismo fiscale e l'autonomia differenziata sono temi entrambi attinenti al principio di autonomia finanziaria delle Regioni.

Dieci anni di inadempimento delle previsioni costituzionali e della legge n. 42 del 2009 non possono non essere considerati per una valutazione obiettiva delle richieste in atto di definizione delle intese.

Qualora l'art. 119, le altre norme costituzionali descritte e la legge n. 42 del 2009 fossero state pienamente attuate, vi sarebbe stata, ben prima, o ben più forte, la spinta politica e l'interesse istituzionale che ha mosso le Regioni Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna e poi le altre Regioni presentatrici di richiesta di intesa ad attivare la procedura di cui all'art. 116, terzo comma, della Costituzione. Nonostante siano passati quasi venti anni dall'approvazione del Titolo V, i ritardi e la continua fase di stallo di un disegno ordinato delle relazioni finanziarie tra i livelli di governo in Italia potrebbero aver anche aver contribuito ad accelerare le richieste di esercizio di maggiore autonomie da parte delle Regioni richiedenti.

Se la questione cui occorre dare risposta è quella di una scelta contrapposta, legittimamente dal punto di vista politico, tra sistema centralistico e assetto autonomistico, si possono sostenere entrambe le prospettive.

Va tuttavia ricordato che ci si trova in presenza di un quadro costituzionale e legislativo di riferimento che ha dato una risposta positiva alla questione, sancendo dal punto di vista normativo la prospettiva di percorsi di incremento dell'autonomia degli enti regionali, temperati da una serie di limiti, già citati, in primis la prospettiva degli interventi perequativi statali per garantire l'omogeneità delle diverse realtà territoriali, attraverso la riforma del 2001 del Titolo V della Costituzione e la legge n. 42 del 2009, che tra l'altro sono stato il risultato dell'azione di Parlamenti e Governi di diverso orientamento politico.

Questo dato non può essere dimenticato per una valutazione obiettiva dei problemi che interessano questa stagione politico-istituzionale, per portare un contributo costruttivo all'individuazione di soluzioni a questioni che sono sul terreno e che le logiche di contrapposizione aprioristica, molto frequenti nel dibattito fuori del Parlamento, non contribuiscono a risolvere.

4. FABBISOGNI STANDARD, LIVELLI ESSENZIALI DELLE PRESTAZIONI E CAPACITÀ FISCALI

4.1. I fabbisogni standard e i LEP

I fabbisogni standard e le capacità fiscali costituiscono il fondamento dell'autonomia finanziaria degli Enti territoriali di cui alla legge n. 42 del 2009, fondato sui criteri oggettivi del differenziale tra i primi e le seconde per definire il quantum delle risorse da ripartire e non già sul criterio disomogeneo costituito dalla spesa storica.

Alla base del nuovo assetto dei rapporti finanziari tra lo Stato e gli enti locali vi è il superamento del sistema di finanza derivata e l'attribuzione di una maggiore autonomia di entrata e di spesa delle Regioni e degli enti locali, nel rispetto dei principi di solidarietà e di coesione sociale.

I fabbisogni standard e le capacità fiscali, introdotti con il decreto legislativo 26 novembre 2010, n. 216, costituiscono i parametri cui ancorare il finanziamento delle spese fondamentali di comuni, città metropolitane e province, al fine di assicurare un graduale e definitivo superamento del criterio della spesa storica, a vantaggio dell'attribuzione di risorse basate sull'individuazione dei fabbisogni standard necessari a garantire il finanziamento integrale dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali delle funzioni fondamentali degli enti locali. Tale processo è volto a garantire la massima responsabilizzazione di tutti i livelli di governo e l'effettività e la trasparenza del controllo democratico degli eletti da parte degli elettori. Insieme con le capacità fiscali i fabbisogni standard costituiscono i parametri sulla base dei quali ripartire il Fondo di solidarietà comunale costituito per la perequazione integrale dei livelli essenziali delle prestazioni.

I fabbisogni standard esprimono il livello ottimale di un servizio valutato a costo standard ed esprimono quindi il peso specifico di ogni ente in termini di fabbisogno finanziario. I fattori di domanda e offerta, estranei alle scelte discrezionali degli amministratori locali, cui si collegano i differenziali di costo e di bisogno, sono sintetizzati in un coefficiente di riparto.

Le necessità finanziarie sono espressione dei servizi offerti, delle caratteristiche territoriali e degli aspetti sociali, economici e demografici della popolazione residente nell'Ente territoriale. I fabbisogni sono poi utilizzati per distribuire un ammontare stabilito di risorse, secondo un coefficiente di riparto.

Il D.Lgs. n. 216 del 2010 prevede che i fabbisogni standard riguardino le funzioni fondamentali dei comuni delle Regioni a statuto ordinario: funzioni generali di amministrazione, di gestione e di controllo; funzioni di polizia locale; funzioni di istruzione pubblica; funzioni nel campo della viabilità e dei trasporti; funzioni riguardanti la gestione del territorio e dell'ambiente; funzioni nel settore sociale. Per le province si tratta delle funzioni generali di amministrazione, di gestione e di controllo, di istruzione pubblica, ivi compresa l'edilizia scolastica, del campo dei trasporti della gestione del territorio, della tutela ambientale, dello sviluppo economico relativamente ai servizi del mercato del lavoro.

La determinazione dei LEP costituisce materia di competenza legislativa esclusiva statale. Si segnala che dirimente per la quantificazione finanziaria del fabbisogno è altresì la questione della determinazione dei LEP, come viene chiarito meglio nei paragrafi che seguono.

Per le Regioni sono stati definiti[5] i livelli essenziali di assistenza (LEA) per il settore sanitario. Questa mancanza, che inevitabilmente compromette l'osservanza dei principi di uguaglianza, libertà e solidarietà costituzionalmente protetti, è necessaria ai fini di una corretta e completa applicazione della normativa vigente sia in tema di federalismo della finanza comunale che in tema di regionalismo differenziato. Manca perciò il punto di riferimento per la definizione del giusto livello di risorse per ciascun ente e ciò rileva in particolare nell'ambito delle funzioni fondamentali, per le quali è previsto il finanziamento integrale attraverso l'autonomia impositiva e, se non sufficiente, attraverso il fondo perequativo. Per le altre funzioni o tipologie di spese decentrate opera la perequazione delle capacità fiscali, per tenere conto di livelli di risorse differenziati nei territori.

Mentre per gli enti locali le previsioni legislative sono state in parte rispettate, per le Regioni vi è allo stato uno dei principali inadempimenti concernenti la legge n. 42 del 2009.

4.2. Fabbisogni standard per comuni e province

Sono stati emanati in materia:

• D.P.C.M. 21 dicembre 2012 Note metodologiche e fabbisogni standard delle funzioni fondamentali di polizia locale per i comuni e dei servizi del mercato del lavoro per le province;

• D.P.C.M. 23 luglio 2014 Note metodologiche e fabbisogni standard per comuni e province relativi alle funzioni generali di amministrazione, gestione e controllo;

• D.P.C.M. 27 marzo 2015 Note metodologiche e fabbisogni standard per i comuni per le funzioni di istruzione pubblica, viabilità e trasporti, gestione del territorio e dell'ambiente e settore sociale;

• D.P.C.M. 29 dicembre 2016 Revisione della metodologia di determinazione dei fabbisogni standard e aggiornamento dei coefficienti di riparto dei fabbisogni standard delle funzioni fondamentali dei comuni delle Regioni a statuto ordinario: i nuovi parametri di spesa dei fabbisogni, congiuntamente alla capacità fiscale, si applicano dal 2017 per ripartire il 40 per cento del Fondo di solidarietà comunale, per le funzioni di: istruzione pubblica; servizio smaltimento rifiuti; servizi di asili nido; funzioni generali di amministrazione, di gestione e di controllo; funzioni di polizia locale; funzioni nel campo della viabilità; funzioni nel campo dei trasporti; altre funzioni nel settore sociale.

• D.P.C.M. 21 luglio 2017 Nota metodologica per la determinazione dei fabbisogni standard e i coefficienti di riparto dei fabbisogni per province e città metropolitana per le funzioni fondamentali dell'istruzione (programmazione provinciale della rete scolastica e gestione dell'edilizia scolastica); del territorio (costruzione e gestione delle strade provinciali e regolazione della circolazione stradale); dell'ambiente (pianificazione territoriale di coordinamento, tutela e valorizzazione dell'ambiente); dei trasporti (pianificazione dei servizi di trasporto, autorizzazione e controllo in materia di trasporto privato); di funzioni generali (raccolta ed elaborazione dati, assistenza tecnico-amministrativa ad enti locali).

Da ultimo, con i D.P.C.M. 22 dicembre 2017 e 18 aprile 2019 sono stati aggiornati i fabbisogni standard dei comuni rispettivamente per il 2018 e 2019 a metodologie invariate.

[5] v. Audizione del Ministro dell'Economia e delle Finanze, Giovanni Tria, il 18 aprile 2019.

La definizione dei fabbisogni standard per circa 6.700 comuni e 323 unioni di comuni delle Regioni a statuto ordinario, 390 comuni e 52 unioni di comuni in Sicilia, 83 province, 186 comunità montane, è stata condotta dalla società partecipata dal MEF SOSE s.p.a., avvalendosi dell'Istituto per la finanza e per l'economia locale (IFEL), attraverso varie fasi: acquisizione di elementi conoscitivi dalle fonti ufficiali; rilevazione di dati attraverso questionari specifici a ciascun ente per ogni funzione fondamentale; costruzione di una banca dati per l'analisi degli output, degli input, delle modalità di gestione e delle scelte organizzative adottate nel processo di produzione dei servizi.

Nell'audizione con la SOSE S.p.a. è stato approfondito il tema dei fabbisogni standard. [6]

I fabbisogni standard consentono un'approfondita verifica delle modalità di esercizio delle funzioni fondamentali degli enti locali e della struttura della spesa, stimando statisticamente il fabbisogno finanziario di un ente, in base alle caratteristiche territoriali, agli aspetti sociodemografici della popolazione residente e alle caratteristiche strutturali dell'offerta dei servizi, ma non forniscono elementi probanti con riguardo alla qualità dei servizi.

I fabbisogni standard permettono di determinare un'equa distribuzione delle risorse, perché individuano il reale fabbisogno di un particolare territorio, permettono anche di valutare se le risorse stanziate sono sufficienti a garantire l'erogazione delle funzioni assegnate e di monitorare il livello delle prestazioni effettivamente erogate, di stabilire se le risorse necessarie consentono di garantire i servizi in modo uniforme e, infine, forniscono al decisore politico una serie di elementi per valutare quali servizi sono obbligatori e quali no.

Ne deriva la possibilità di stabilire ciò che è obbligatorio dare e quello che, invece, è superfluo da un punto di vista della spesa pubblica, confrontando gli enti e individuando *«best practices»*.

Le variabili considerate sono più di 70.[7] I dati raccolti sono organizzati e pubblicati sul portale OpenCivitas. Tra i profili che necessitano di perfezionamento si segnala l'esigenza di prevedere un livello minimo uniforme, cioè definire i livelli essenziali delle prestazioni e considerare il carico di costo aggiuntivo recato da determinati fattori, ad esempio le seconde case che comunque comportano costi per la spesa dei singoli comuni.

Importante è l'affermazione fatta dalla SOSE nella citata audizione circa il fatto che *"i fabbisogni standard possono essere visti come un tema fondamentale per ricucire il Paese, ovvero per riuscire a far capire esattamente cosa si fa nel Paese e, quindi, in una maniera oggettiva fare in modo che una serie di luoghi comuni vengano sfatati."*

Sono sottoposti al parere parlamentare le modifiche alla metodologia in quanto presuppongono scelte politiche nella rilevazione e pesatura dei fattori e non anche gli aggiornamenti dei dati di riferimento. Già nella scorsa legislatura la Commissione si espresse nel senso di estendere il ruolo del Parlamento anche a questa seconda ipotesi, non essendo agevole distinguere le modifiche nel riparto delle risorse conseguenti all'aggiornamento della metodologia da quelle dovute alla diversa base dei dati di riferimento.

Attiene al profilo delle scelte politiche misurare il livello delle prestazioni essenziali quale soglia di bene e/o servizio pubblico da erogare in modo uniforme su tutto il territorio nazionale, indipendentemente dall'offerta locale, così come la Costituzione afferma.

Va ricordato, in tema di raccordo tra fase tecnica e politica, che la legge di bilancio 2018 (legge n. 205 del 2017, articolo 1, comma 883) prevede che la Commissione tecnica per i fabbisogni standard presenti alla Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale una relazione, con cadenza biennale, sullo stato di attuazione delle norme in materia di federalismo fiscale, con

---

[6] v. Audizione del Presidente Antonio Dorrello e dell'Amministratore delegato Vincenzo Atella della SOSE - Soluzioni per il Sistema Economico S.p.A, il 21 marzo 2019.

[7] Il direttore generale Atella, della SOSE, nella citata audizione, ha ricordato le principali: numero di abitanti; composizione demografica; altimetria; superficie del comune e densità abitativa; numero di immobili; km di strade comunali; quantità dei servizi offerti; rischio sismico; presenze turistiche; economie e diseconomie di scala; indice di deprivazione socio-economica; classi climatiche; quantità di rifiuti prodotti; numero di scuole e loro caratteristiche (comunali o statali); costo del lavoro interno ed esterno; pendolari entranti; numero dei veicoli; prezzo dei carburanti. Ad esempio, è possibile conoscere, per i decisori politici, il costo del servizio per ogni bambino in un asilo nido o in una scuola per l'infanzia ovvero il costo del servizio svolto con personale interno del comune o utilizzando una ditta esterna.

particolare riferimento ai livelli essenziali delle prestazioni e al funzionamento dello schema perequativo. Va sottolineata l'esigenza di richiedere alla CTFS e al SOSE di calcolare i LEP per i comuni e i LEP e i fabbisogni standard per le Regioni.

4.3. Fabbisogni standard per le Regioni

I fabbisogni standard per gli enti locali sono stati definiti e si tratta di affinare e migliorare nel tempo le metodologie; per le Regioni, invece, è in corso di definizione da parte della SOSE s.p.a. la rilevazione dei fabbisogni standard per le Regioni per le spese diverse dalla sanità, quali i trasporti, il diritto allo studio e l'orientamento professionale, *"mentre per la definizione dei livelli essenziali delle prestazioni occorre uno sforzo ulteriore in ambito politico"*.[8]

In tale ambito, infatti, non è stato ancora attuato l'art. 13 del D.Lgs. . n. 68 del 2011 in tema di livelli essenziali delle prestazioni.

L'art. 1, comma 778, della legge n. 205 /2017 (legge di bilancio per il 2018), ha rinviato nuovamente al 2020, l'entrata in vigore dei nuovi meccanismi di finanziamento delle funzioni regionali relative ai livelli essenziali di assistenza ed ai livelli essenziali delle prestazioni di cui al D.Lvo n. 68 del 2011.

Sulla complessità di tale operazione la SOSE, nell'audizione citata, ha ribadito la necessità di tenere insieme i livelli essenziali delle prestazioni e l'offerta attuale di servizi, anche a domanda individuale, con i relativi problemi di standardizzazione.

Nell'audizioni con la CTFS[9] è stato descritto il percorso per la definizione dei fabbisogni standard per le Regioni a statuto ordinario. Si tratta in sostanza di determinare i fabbisogni standard nelle materie diverse dalla sanità.

La procedura prevede che la CTFS provveda a determinare i fabbisogni standard e le capacità fiscali standard per le Regioni a statuto ordinario, avvalendosi della ricognizione svolta dalla SOSE S.p.a.,[10] in collaborazione con ISTAT e con la Struttura tecnica di supporto alla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome presso il Centro interregionale di Studi e Documentazione – (CINSEDO), relativa ai livelli essenziali che le Regioni garantiscono e dei relativi costi.

I passaggi descritti alla Commissione sono quattro: individuare e standardizzare la spesa corrente di riferimento, stimata in 11,66 miliardi; individuare il livello dei servizi offerti; calcolare, se possibile, i costi unitari standard; derivare la spesa standard di riferimento.

Circa la metodologia, occorrerà verificare se si potranno applicare alle Regioni le tecniche già applicate nel caso dei comuni, in quanto per le Regioni i dati a disposizione sono molto inferiori. In alternativa si potrebbe considerare un approccio analogo a quello per la determinazione dei fabbisogni sanitari, individuando per ogni settore una o più Regioni benchmark che risultano essere efficienti nella fornitura di quei servizi e utilizzare il costo medio storico delle Regioni benchmark per quantificare la spesa. Di qui la necessità di definire i LEP, per poterli poi valorizzare al costo unitario.

4.4. I fabbisogni standard nell'ambito dell'autonomia differenziata

Per la determinazione delle risorse le bozze d'intesa informali fanno riferimento[11] al criterio iniziale della spesa storica, successivamente sostituita dalla rideterminazione per ogni materia sulla base dei fabbisogni standard, fatti salvi i livelli essenziali delle prestazioni, entro un anno

---

[8] v. Audizione della SOSE del 21 marzo 2019.

[9] v. Audizione di Giampaolo Arachi, Presidente della Commissione Tecnica per i Fabbisogni Standard (CTFS), il 6 giugno 2019.

[10] SOSE, nel corso del 2018 ha individuato la spesa storica corrente di riferimento su cui calcolare i fabbisogni standard ed ha effettuato una ricognizione del livello dei servizi offerti nelle materie: affari generali; istruzione, orientamento e formazione professionale; trasporto pubblico locale; settore sociale, comprensivo d'infanzia e asili nido; natura, opere e viabilità; sostegno alle attività economiche; altre funzioni residuali degli enti regionali.

11 v. Audizione di Giampaolo Arachi, Presidente della Commissione Tecnica per i Fabbisogni Standard (CTFS), il 6 giugno 2019.

dall'approvazione dei decreti del Presidente del Consiglio dei ministri. Qualora i fabbisogni non fossero adottati entro tre anni da tale data le risorse dovranno essere almeno pari al valore medio nazionale pro capite della spesa statale.

I fabbisogni standard per l'autonomia differenziata assumono quindi due ruoli: riferimento per stabilire l'ammontare assoluto delle risorse da attribuire alle Regioni; valenza perequativa nella fase a regime, per ripartire l'impatto finanziario di variazioni dei fabbisogni di spesa derivanti dall'evoluzione di variabili demografiche ed economiche, fra le Regioni con autonomia differenziata e il resto della comunità nazionale.

In questo caso non si tratta di superare il criterio irrazionale della spesa storica, ma di effettuare una revisione di criteri di pianificazione della spesa a livello statale o per superare eventuali differenze tra territori nell'efficienza dell'attuale fornitura statale.

La CTFS, l'UPB e la Corte dei Conti hanno espresso perplessità in Commissione sul criterio della media nazionale della spesa *pro capite*, perché appiattisce tutte le differenze strutturali che possono giustificare differenti livelli di fornitura di prestazioni o differenti livelli di costi sul piano territoriale, criterio questo che è stato ampiamente discusso e dibattuto nell'ambito delle audizioni tenute da questa Commissione, con ampia contrarietà da parte degli esperti che si sono espressi sul tema del ricorso al meccanismo del costo medio pro-capite regionalizzato poiché, oltre ad essere l'ipotesi più lontana dai bisogni dei cittadini, è logicamente e tecnicamente inadeguata.[12]

Nel caso delle Regioni ad autonomia differenziata la CTFS ritiene che ci sarà una forte eterogeneità sia all'interno della finanza delle singole Regioni, che tra le Regioni. L'impatto finanziario delle varie materie potrebbe essere molto differenziato e potrebbero essere valutati schemi diversi di finanziamento tra le varie materie, come avviene oggi per la sanità. Poiché le materie sono determinate diversamente, a seconda delle richieste, in ciascuna regione, va valutato se determinare i fabbisogni per ogni singola materia ovvero per ogni singola regione.

Circa i tempi necessari per addivenire a una definizione dei fabbisogni standard, una volta individuati i LEP, la CTFS ha affermato che se il quadro di finanziamento sarà sufficientemente chiaro, la tecnica già in parte sperimentata per i comuni consentirà di giungere alla definizione dei fabbisogni in tempi relativamente brevi.[13]

4.5. Analisi territoriale dei costi e fabbisogni standard realizzati

Nell'ambito delle audizioni svolte di particolare interesse è stato il contributo della SOSE nell'analisi territoriale dei dati raccolti.[14]

Un primo punto di osservazione è la ripartizione della spesa, disarticolata in spesa storica (desunta dai bilanci dei comuni), fabbisogni standard (stimata da SOSE) e media nazionale a seconda delle dimensioni dei comuni per numero di abitanti.

I comuni di piccole dimensioni e di grandi dimensioni mostrano una spesa storica e una spesa standard, per abitante, superiore alla media nazionale, a causa delle diseconomie di scala con costi fissi non ripartibili e a causa della complessità dei servizi offerti nel secondo caso. Il criterio della spesa media[15], invece dei fabbisogni, penalizzerebbe i piccoli e i grandi comuni, a vantaggio dei comuni medi, che si troverebbero con un surplus di risorse senza averne la reale necessità.

---

[12] v. al proposito le audizioni dei prof. Cerniglia, Guerra, Petretto, Zanardi.

[13] v. Intervento del Pres. Cristian Invernizzi nella seduta del 6 giugno 2019.

[14] Nella pagina internet della Commissione sul sito Parlamento.it, all'indirizzo https://www.camera.it/leg18/1058?idLegislatura=18&tipologia=audiz2&sottotipologia=audizione&anno=2019&mese=03&giorno=21&idCommissione=62&numero=0004&file=indice_stenografico sono consultabili i documenti depositati dalla SOSE in audizione concernenti le analisi in oggetto.

[15] v. sul punto intervento dell'on. Grimaldi.

Grafico 1: Confronto spesa storica e spesa standard dei comuni - funzioni fondamentali al netto del servizio rifiuti aggregati per fascia di abitanti

Fonte: SOSE - OpenCivitas.it annualità 2016

Circa la ripartizione territoriale delle spese dei comuni, aggregata a livello regionale, nell'analisi della SOSE, intervenuta in audizione il 21 marzo 2019 si rileva che *"emerge che i comuni e le regioni del sud spendono meno dei comuni del centro e del nord, però offrono anche meno servizi"*

Il dettaglio numerico è riportato **nelle tre tabelle successive, con dati al netto del servizio dei rifiuti:**

Grafico 2: Confronto spesa storica e spesa standard dei comuni - funzioni fondamentali al netto del servizio rifiuti - aggregati per regione

Fonte: SOSE - OpenCivitas.it annualità 2016

Comuni aggregati per regioni	Spesa storica euro per abitante	Spesa standard euro per abitante
PIEMONTE	476,88	500,16
LOMBARDIA	520,55	499,11
VENETO	427,12	460,21
LIGURIA	623,66	566,49
EMILIA-ROMAGNA	547,69	547,92
TOSCANA	534,56	520,25
UMBRIA	431,14	487,21
MARCHE	474,89	503,04
LAZIO	649,76	591,50
ABRUZZO	465,37	453,82
MOLISE	357,25	461,71
CAMPANIA	378,71	399,87
PUGLIA	378,44	410,99
BASILICATA	442,87	468,24
CALABRIA	383,03	411,11
ITALIA	490,49	490,49

Fonte: SOSE - OpenCivitas.it annualità 2016

Tabella 2 – Componenti della capacità fiscale pro capite per Regione, valori medi, solo Comuni RSO.

Regione	IMU	TASI	TAX GAP	ACI	CFR	RIFIUTI	CFT	CFT senza RIFIUTI
Abruzzo	232	39	3	37	37	126	474	348
Basilicata	100	18	4	32	22	91	268	176
Calabria	109	17	5	26	11	85	253	168
Campania	122	20	4	29	19	125	320	195
Emilia Romagna	253	45	3	55	79	134	571	437
Lazio	167	26	4	39	48	118	402	284
Liguria	450	67	4	48	66	140	776	636
Lombardia	221	43	3	54	81	101	502	401
Marche	171	30	2	43	56	103	406	303
Molise	164	28	4	31	17	82	327	245
Piemonte	283	48	3	52	72	114	573	458
Puglia	152	23	4	31	24	119	354	235
Toscana	265	45	6	50	72	158	596	438
Umbria	191	35	4	43	58	126	457	332
Veneto	207	38	4	51	76	105	481	376
Totale	216	38	4	45	59	113	475	362

Fonte DM MEF 30 ottobre 2018

Molto interessante è l'analisi delle specifiche funzioni, relative ai servizi rifiuti, affari generali, servizi sociali, istruzione, viabilità e territorio, e spese per il personale, come riportato nei grafici sottostanti.

Grafico 3: Confronto spesa storica e spesa standard dei comuni - servizio rifiuti - aggregati per regione

Fonte: SOSE - OpenCivitas, annualità 2016

Grafico 4: Confronto spesa storica e spesa standard dei comuni - funzioni affari generali - aggregati per regione

Fonte: SOSE - OpenCivitas.it annualità 2016

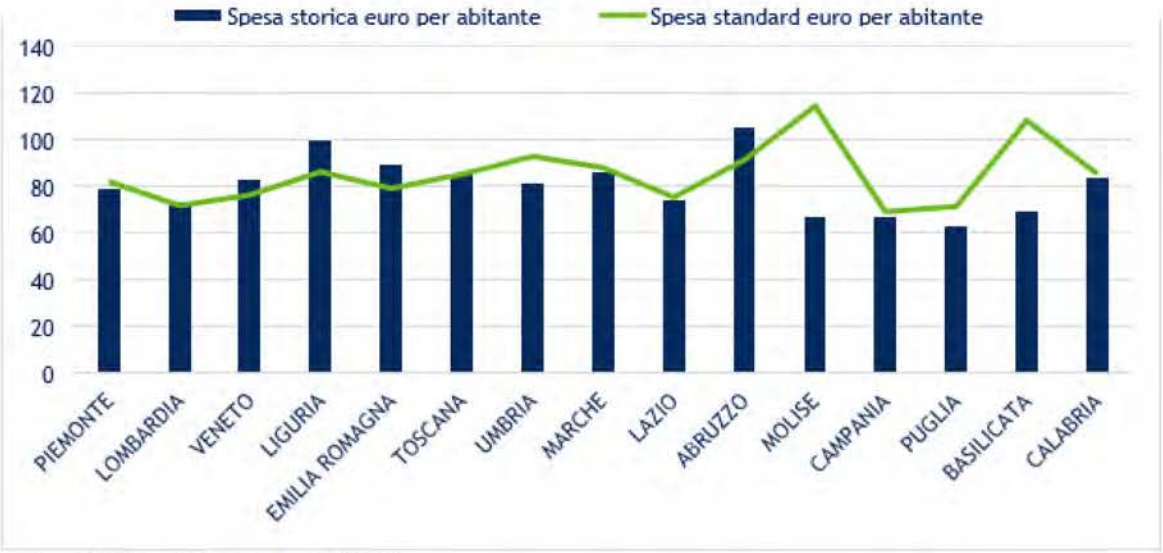
Grafico 5: Confronto spesa storica e spesa standard dei comuni - servizio sociale e asilo nido - aggregati per regione comuni

Fonte: SOSE - OpenCivitas.it annualità 2016

Grafico 6: Confronto spesa storica e spesa standard dei comuni - funzione istruzione pubblica - aggregati per regione

Fonte: SOSE - OpenCivitas.it annualità 2016

Grafico 7: Confronto spesa storica e spesa standard dei comuni - servizi di viabilità e territorio - aggregati per regione



Fonte: SOSE - OpenCivitas.it annualità 2016

Tabella 7: Confronto tra spesa per il personale e numero dei dipendenti impiegati nelle funzioni fondamentali - comuni RSO aggregati per regione

Comuni RSO aggregati per Regione	Costo del lavoro euro per abitante	Costo del lavoro euro per addetto	N. di dipendenti n. per 1.000 abitanti
PIEMONTE	234,97	36.691,44	5,94
LOMBARDIA	211,12	36.910,49	5,30
VENETO	177,01	34.820,24	4,54
LIGURIA	281,96	34.255,87	7,13
EMILIA-ROMAGNA	221,23	34.535,50	5,88
TOSCANA	228,13	33.606,23	6,01
UMBRIA	227,34	36.141,86	5,77
MARCHE	175,78	28.678,42	4,63
LAZIO	255,07	38.307,88	6,22
ABRUZZO	179,70	32.922,88	4,75
MOLISE	189,21	33.636,10	5,27
CAMPANIA	207,62	37.472,05	5,18
PUGLIA	149,93	36.798,92	3,71
BASILICATA	206,56	33.890,50	5,56
CALABRIA	217,88	34.870,32	6,06
ITALIA	212,47	35.888,50	5,41

Fonte: SOSE - OpenCivitas.it annualità 2016

Tabella 11 - Risorse storiche, effetto perequazione ed effetto dell'applicazione di livelli uniformi di servizio nei servizi a domanda individuale

Comuni aggregati per regione	Risorse storiche lorde in euro per abitante (A)	Risorse storiche lorde a regime in euro per abitante		Variazione delle risorse storiche lorde in euro per abitante		
		Legislazione vigente a regime nel 2021 (B)	Riconoscimento di un LEP Uniforme nel fabbisogno standard dei servizi di Istruzione e Asilo Nido (C)	Effetti a regime della legislazione vigente vs storico (D = B - A)	Effetti a regime dell'ipotesi evolutiva vs storico (E = C - A)	Effetti a regime dell'ipotesi evolutiva vs legislazione vigente (F = E - D)
Piemonte	371	361	357	-10	-14	-4
Lombardia	319	314	312	-4	-7	-3
Veneto	329	324	328	-5	-1	4
Liguria	469	435	429	-34	-40	-6
Emilia-Romagna	402	397	385	-5	-17	-11
Toscana	378	368	361	-10	-17	-7
Umbria	336	330	329	-6	-7	-1
Marche	367	329	328	23	20	-1
Lazio	342	373	362	31	20	-11
Abruzzo	316	323	328	7	12	5
Molise	328	342	349	14	21	7
Campania	329	313	329	-16	0	15
Puglia	290	310	323	20	33	13
Basilicata	319	321	326	2	7	5
Calabria	300	305	316	5	16	11

Elaborazioni SOSE

4.6. Criticità per il calcolo dei fabbisogni standard, dei costi standard e dei LEP

4.6.1 I costi standard

Nell'audizione con la Commissione Tecnica per i Fabbisogni Standard (CTFS), sono state illustrate alcune criticità in materia, di ordine tecnico e normativo.[16]

I fabbisogni standard costituiscono un parametro oggettivo, diverso da quello irrazionale della spesa storica, per ripartire in modo adeguato le risorse tra gli enti, considerando le funzioni fondamentali svolte e i LEP e comparare l'azione dei singoli enti per ridurre le inefficienze.

Da un punto di vista pratico i fabbisogni standard sono il prodotto tra un costo minimo efficiente per un livello di quantità obiettivo, che potrebbe essere un livello essenziale delle prestazioni.

Per molti servizi è certamente laborioso identificare separatamente costi e quantità. Esiste infatti un problema per individuare i costi standard, al fine di garantire un'adeguata efficienza del sistema.

Ad esempio per gran parte delle funzioni fondamentali dei comuni, raggruppate nell'ambito dell'amministrazione generale (es. polizia locale, viabilità e territorio) il concetto di fabbisogno standard è stato ridefinito come la spesa media sostenuta da enti aventi le stesse caratteristiche strutturali, utilizzando in sostanza i dati storici di spesa, ponderati per le caratteristiche demografiche, economiche e sociali dell' ente, e le variabili aventi un impatto sui costi (ad es. economie di scala, costo del lavoro e degli immobili, ecc).

Questo approccio è accettabile se si usa il fabbisogno standard per ripartire le risorse tra gli enti, perché consente il confronto. Non è invece adeguato per valutare il fabbisogno in termini assoluti, ossia con riferimento agli obiettivi e ai livelli essenziali delle prestazioni: il costo mediamente sostenuto potrebbe anche essere più elevato del costo efficiente, perché nei dati storici sono presenti anche i costi degli enti che erogano i servizi in modo non efficiente.

L'individuazione di costi standard efficienti è stata utilizzata solo per le province e le città metropolitane, per individuare tagli di spesa nell'ambito della legge n. 190 del 2014. La SOSE fornì una elaborazione sulla media della spesa non relativa a tutti gli enti, ma soltanto ad un sottoinsieme di enti identificati come fornitori di servizi in maniera efficiente.

4.6.2 Indirizzo politico e scelte tecniche

Un tema rilevante, emerso anche nel corso delle audizioni, è quello del rapporto tra indirizzo politico e scelte tecniche nella determinazione dei fabbisogni. L'adozione di determinate metodologie statistiche costituisce una scelta tecnica solo in apparenza, in quanto da essa dipende la distribuzione di risorse finanziarie, che è un effetto tipicamente politico. Ai fini della determinazione dei fabbisogni standard, la considerazione o meno di alcuni indicatori (ad es. la collocazione territoriale dell'ente),

[16] v. Audizione di Giampaolo Arachi, Presidente della Commissione Tecnica per i Fabbisogni Standard (CTFS), il 6 giugno 2019.

il riconoscimento di fabbisogni valutati con funzioni di spesa, o viceversa l'esclusione di fabbisogni stimati con funzioni di costo di servizi non offerti dall'ente (ad es. le spese per gli asili nido) ovvero la considerazione del costo del personale come variabile nella disponibilità dell'ente, quando invece costituisce un fattore non facilmente modificabile dall'ente nel breve periodo, o la necessità di differenziare la medesima struttura, in ragione delle specifiche territoriali e del carico ambientale e sociale sopportato (ad es. il concetto di strada provinciale è profondamente differenziato a seconda che si tratti di strade a traffico ordinario o a traffico intenso nei periodi turistici o interessate al traffico di mezzi pesanti o agricoli, ovvero che si trovino in territorio di pianura o montano, ove vi sono fenomeni atmosferici e climatici e l'assenza di altri mezzi di trasporto utilizzabili che incidono sull'usura), costituiscono scelte essenzialmente politiche. Per standardizzare la spesa o attraverso la funzione di spesa o attraverso la funzione di costo, esiste un problema, secondo la CTFS, di riuscire a considerare in maniera adeguata la specificità di diverse tipologie di comuni, come quelli turistici o quelli montani. Per standardizzare la spesa o attraverso la funzione di spesa o attraverso la funzione di costo, esiste un problema, secondo la CTFS, di riuscire a considerare in maniera adeguata la specificità di diverse tipologie di comuni, come, per esempio, quelli turistici, montani o insulari.

Altri fattori sociali e territoriali che richiedono scelte politiche riguardano la necessità di tenere conto della diversa allocazione, in ciascuna Regione, fra Regione ed enti locali, delle funzioni relative agli ambiti propri delle funzioni fondamentali delle province e delle città metropolitane e conseguentemente della diversa incidenza di tali funzioni fondamentali per province e città metropolitane in relazione alla Regione di appartenenza.

Nell'audizione con la SOSE S.p.a. è stata evidenziata[17] la necessità di un indirizzo politico in merito al tema dei servizi a domanda individuale, che non sono obbligatori. Ad esempio per gli asili nido, dove non è stata indicata alcuna spesa per i comuni che non forniscono il servizio, si tratta di definire se siano obbligatori o meno e con quale tipologia di servizio. Analogamente per il buono pasto sulla scuola. Il tema è quello di standardizzare variabili endogene, quali i servizi a domanda individuale, non ritenuti obbligatori ma fondamentali per il cittadino, al fine di garantire un livello uniforme su tutto il territorio nazionale (ad es. mensa, trasporto scolastico, asili nido, servizi per la donna che lavora e la gestione della famiglia). Attualmente, ad esempio, per il servizio asilo nido, non è stato assegnato un fabbisogno minimo per tutti i comuni, ma solo agli enti che lo hanno erogato, creando disparità di rilevazione. [18]Naturalmente il tema della definizione dei LEP resta essenziale in particolare per servizi quali la mensa scolastica, il trasporto scolastico, i servizi per la donna che lavora, l'assistenza ai disabili e agli anziani non autosufficienti oltre che per gli stessi asili nido.[19]

4.6.3 La mancata definizione dei LEP

La definizione dei fabbisogni standard è chiaramente incompleta dal punto di vista tecnico in assenza di una definizione dei LEP poiché i primi sono in larga parte la traduzione dei secondi. Pertanto, in assenza della definizione dei LEP tutto l'impianto del federalismo fiscale, e quindi anche l'attuazione del regionalismo differenziato, viene privato di un elemento essenziale.[20]

La mancata definizione in sede normativa di quali siano i livelli essenziali delle prestazioni priva la CTFS di un riferimento cruciale per la identificazione dei fabbisogni, soprattutto in alcune funzioni, come l'istruzione pubblica, gli asili nido e il servizio di raccolta dei rifiuti, in cui

---

[17] v. Intervento del *responsabile analisi della finanza pubblica SOSE,* Marco Stradiotto, nell'audizione del 21 marzo 2019.

[18] In realtà, per gli asili nido, con la legge 107/2015 non può più parlarsi di sevizio a domanda individuale, in quanto il nido rientra nella scuola statale dell'infanzia che va da 0 a 6 anni.

[19] v. Intervento dell'on. Francesca Anna Ruggiero nella seduta del 6 giugno 2019.

[20] v. Audizione prof.ssa Maria Cecilia Guerra, Professoressa di Scienza delle Finanze presso l'Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia, il 3 luglio 2019.

tecnicamente è possibile distinguere costi da quantità. In questi settori quindi il problema non è l'individuazione della stima di costo, ma il parametro di moltiplicazione del costo, rappresentato dal livello delle prestazioni che si ritengono essenziali per il dato servizio, al fine di indicare esattamente le risorse che sono necessarie per soddisfare quel livello di servizio. Anche per la corretta determinazione dei fabbisogni standard nel caso di servizi a domanda individuale per cui è stato stimato il costo è necessario disporre dei LEP.[21] L'esplicita fissazione dei LEP sulle competenze devolute a favore delle regioni è importante anche ai fini del monitoraggio della quantità e della qualità dei servizi erogati e per l'eventuale attivazione dei poteri sostitutivi dello Stato in caso di mancato soddisfacimento dei LEP concernenti i diritti civili e sociali e/o di fallimento nella gestione delle materie trasferite, così come previsto dall'art 120, comma 2 della costituzione" [22]

4.6.4 Finanziamento dei LEP e vincoli di finanza pubblica

Il contemperamento del finanziamento dei fabbisogni standard con i vincoli di finanza pubblica può realizzarsi attraverso due modelli.

Il modello bottom-up (dal basso verso l'alto): il livello di spesa complessivo si determina individuando costi standard e quantità da utilizzare rispetto ai fabbisogni per i LEP; tale livello di spesa complessivo non necessariamente sarebbe coerente con i vincoli di bilancio.

Il modello top-down (dall'alto verso il basso), utilizzato per il finanziamento della sanità e per il Fondo di solidarietà comunale, parte invece dalla definizione prioritaria del livello complessivo della spesa, utilizzando i livelli obiettivo delle prestazioni (i livelli essenziali di assistenza-LEA) per ripartire tali risorse tra le Regioni. Per la predeterminazione delle risorse si utilizza fondamentalmente la capacità fiscale standard.

Per il fondo comunale si è verificato uno scostamento tra le risorse calcolate con questo ultimo metodo, pari a circa 26 miliardi di euro, e i livelli di spesa storica, pari a 35 miliardi di euro. Lo scostamento è dovuto alla partecipazione dei comuni al consolidamento della finanza pubblica, che ha determinato una riduzione della capacità fiscale standardizzata.

I problemi per il finanziamento degli enti locali sono stati evidenti e sono state trovate soluzioni di compromesso: considerare i costi a valori storici (nel caso dell'istruzione e degli asili nido) o limitare il target perequativo al 50 per cento, mantenendo il resto a spesa storica. L'esplicitazione dei LEP consentirebbe di ancorare i calcoli a parametri oggettivi.

4.6.5 La perequazione infrastrutturale e i meccanismi di verifica

La mancata realizzazione della perequazione infrastrutturale incide sul calcolo dei fabbisogni, perché a parità di funzioni, il gap esistente tra infrastrutture dei diversi territori incide sullo svolgimento delle funzioni e sui relativi costi.

I trasferimenti attivati dal Fondo di solidarietà comunale sono senza vincolo di destinazione. Non vi è una verifica a valle che le funzioni fondamentali e i LEP siano svolti in maniera adeguata. Per gli enti efficienti i risparmi di spesa, in assenza di vincolo di destinazione, possono essere utilizzati per altri scopi, ma l'assenza di verifiche sui risultati assicura risorse anche ad enti che non erogano i livelli essenziali delle prestazioni e le funzioni fondamentali.

4.7. La capacità fiscale

L'altro elemento oggettivo, essenziale per consentire una redistribuzione delle risorse su base perequativa, non più legata al criterio statistico ma non oggettivo delle risorse storiche, è la determinazione delle capacità fiscali.

---

[21] v. Audizione di Giampaolo Arachi, Presidente della Commissione Tecnica per i Fabbisogni Standard (CTFS), il 6 giugno 2019 ed interventi degli onn. Ruggiero e Lovecchio.

[22] v. Audizione di Alberto Zanardi, membro del Consiglio dell'Ufficio Parlamentare di Bilancio, Zanardi, il 17 luglio 2019)"

La capacità fiscale dei comuni delle Regioni a statuto ordinario equivale al gettito tributario di spettanza di ciascun ente locale, applicando l'aliquota ordinaria in assenza di maggiorazioni o riduzioni d'imposta decise dall'ente. La stima considera le basi imponibili dei principali tributi comunali (IMU, TASI, addizionale comunale all'IRPEF), con appropriate regressioni econometriche per stimare in modo residuale la capacità fiscale relativa ai tributi minori, per i quali non sono disponibili informazioni precise. La capacità fiscale attuale è stimata in circa 26 miliardi di euro, di cui quasi il 50 derivante dal gettito standard di IMU e TASI. La capacità fiscale pro capite per il totale dei comuni delle Regioni a statuto ordinario risulta pari a 475 euro. I comuni delle Regioni del Centro-Sud hanno una capacità fiscale pro capite ben al di sotto del valore medio totale. [23]

L'art. 1, comma 380-quater, della legge n. 228/2012 (Legge di stabilità 2013) prevede, per i comuni delle Regioni a statuto ordinario, che una quota percentuale dell'importo attribuito a titolo di Fondo di solidarietà comunale sia ripartito tra i comuni sulla base della differenza tra le capacità fiscali e i fabbisogni standard, entro il 31 dicembre dell'anno precedente a quello di riferimento. La quota perequativa era del 20% in sede di prima applicazione, nel 2015, per poi salire al 30% nel 2016, al 40% nel 2017 e al 45% nel 2018. Per effetto della legge di bilancio per il 2019 (art. 1, comma 921, legge n. 145/2018), che ha recepito l'Accordo del 29 novembre 2018 della Conferenza Stato-Città, invece di salire al 60%, come previsto dalla normativa, si è congelata la quota al 45% pur confermando la previsione dell'85% nel 2020 e del 100% nel 2021. I successivi incrementi all'85% nel 2020 e al 100% nel 2021 appaiono troppo ambiziosi. Il salto di 40 punti dal 45% all'85% porta però un oggettivo squilibrio nel sistema per cui è auspicabile che il legislatore ridisegni il percorso di gradualità. In tale occasione, però, andrà anche recuperata la finalità del superamento, sia pure graduale, della spesa storica. Attualmente il target perequativo è fissato per legge al 50% del dovuto. Ciò significa che l'attuale 45% di Fondo di solidarietà comunale ripartito in base ai fabbisogni standard e alla capacità fiscale equivale alla metà, al 22,5% (con il 77,5% ancora ancorato alla spesa storica) ciò in aperto contrasto con la legge 42/2009 che prevede il definitivo superamento della spesa storica, nonché con la stessa Costituzione che all'articolo 119 prevede l'integrale finanziamento delle funzioni assegnate agli enti locali. Il target perequativo oggi fissato al 50% deve quindi anch'esso crescere gradualmente verso il 100%, perché, se non modificato in una formula progressiva, impedisce il piano superamento della spesa storica.

L'art. 43, comma 5-quater, del decreto-legge n. 133/2014, convertito con modificazioni dalla legge n. 164/2014 disciplina la procedura per l'individuazione delle capacità fiscali dei comuni, prevedendo allo scopo un decreto del Ministro dell'economia. Con il DM MEF 11 marzo 2015 (poi modificato dal DM MEF 13 maggio 2016, dal DM MEF 2 novembre 2016 e dal DM MEF 16 novembre 2017) sono state adottate la nota metodologica relativa alla procedura di calcolo e la stima delle capacità fiscali dei comuni delle Regioni a statuto ordinario, individuando il gettito potenziale da entrate proprie dei comuni, sulla scorta della base imponibile e dell'aliquota legale.

Dal decreto ministeriale del 30 ottobre 2018 si evince che la capacità fiscale media *pro capite* è di 475 euro per abitante con un massimo in Liguria (776) e un minimo in Calabria (253). Le imposte sugli immobili, comprensiva del *Tax Gap* sull'Imu, rappresentano oltre la metà del gettito complessivo (258 euro). Il *tax gap pro capite*, valorizzato al 10% di quello stimato, è massimo in Toscana e minimo nelle Marche.

4.7.1. La tassazione immobiliare

Altro tema rilevante è quello degli effetti distorsivi determinati dalla trasformazione della tassazione immobiliare da ICI ad IMU, che determinando un extragettito ha creato il fenomeno di comuni incapienti in quanto tale extragettito va versato al fondo perequativo per aiutare i comuni più deboli, producendo una distorsione rispetto a quella che era l'origine della legge n. 42 che prevedeva l'alimentazione del fondo perequativo per i comuni in difficoltà non da parte dei comuni più "ricchi" ma da parte dello Stato. Ad una perequazione verticale si è sostituita una perequazione orizzontale.[24]

---

[23] v. Audizione del Ministro dell'Economia e delle Finanze, Giovanni Tria, il 18 aprile 2019.

[24] Sul punto v. anche audizione, il 28 marzo 2019, di Guido Castelli, Presidente dell'Istituto per la finanza e l'economia locale (IFEL).

In tema di tassazione immobiliare è stato più volte esaminato il tema della revisione del catasto come strumento necessario per individuare la corretta capacità fiscale dei comuni.[25]

4.7.2. Il Tax Gap

Per Tax Gap si intende la differenza tra il gettito teorico ed effettivo delle imposte. Ad esempio per l'IMU e la TASI, si tratta della differenza tra il gettito catastale e il gettito effettivo.

Includere tra i parametri della capacità fiscale una quota del *tax gap* risponde anche all'obiettivo di incentivare le attività di contrasto all'evasione fiscale. La Commissione, nella scorsa legislatura, ha più volte sottolineato l'esigenza di incrementare tale quota (che nella ripartizione del Fondo di solidarietà comunale 2017 era pari solo al 10%), al fine di rafforzare l'incentivo alla lotta all'evasione fiscale e garantire una maggiore equità complessiva del sistema.

Altro profilo da implementare, per una corretta stima delle capacità fiscali, è quello di utilizzare, nel caso di servizi affidati all'esterno dai comuni, informazioni relative alle tariffe di tali servizi, che invece allo stato non hanno autonomo rilievo nei bilanci dei comuni.

4.7.3. Stima della componente rifiuti

Un altro tema importante in materia di capacità fiscale dei comuni è quello della stima della componente rifiuti. Il servizio di smaltimento dei rifiuti concorre alla determinazione della capacità fiscale di ciascun comune delle Regioni a statuto ordinario, ed è inserito come componente di costo nel calcolo dei fabbisogni standard. Il corrispettivo riscosso è destinato integralmente alla copertura del costo del servizio e non si può rilevare pertanto uno sforzo fiscale esercitabile da parte dell'ente. La pesatura dei relativi oneri risponde alla necessità di "neutralizzare" la quota rifiuti nell'ambito del riparto del fondo di solidarietà comunale, qualora vi siano significative differenze di costo e di efficienza nella gestione del servizio.

4.7.4. Capacità di riscossione

Altro tema esaminato è stato quello della capacità di riscossione dei tributi da parte delle Regioni, che incide sull'effettività del gettito fiscale.[26]

5. LO STATO DELLA FINANZA DEGLI ENTI TERRITORIALI

5.1. La finanza delle Regioni a statuto ordinario

5.1.1. Quadro generale

La parte preponderante dei bilanci regionali (tra il 75 e l'80%) è impegnata dalle risorse per finanziamento della spesa sanitaria.

Per le altre spese (istruzione e assistenza sociale, spese in conto capitale relative al trasporto pubblico locale) si sconta uno dei più seri inadempimenti dell'attuazione della legge n. 42 del 2009, ossia la mancata definizione delle spese riconducibili ai livelli essenziali delle prestazioni (LEP).

L'impatto delle manovre finanziarie susseguitesi dal 2011 ha determinato criticità circa l'adeguatezza delle risorse rispetto alle funzioni da svolgere, limitando l'autonomia tributaria regionale, prevista dalla legge n. 42 del 2009.

La norma fondamentale in questo processo di mancata attuazione dei principi della legge n. 42 del 2009, è l'art. 1, comma 778, della legge n. 205 /2017 (legge di bilancio per il 2018), che, aggiungendosi ai numerosi rinvii in precedenza intervenuti, ha rinviato nuovamente dal 2019 al 2020 l'entrata in vigore dei nuovi meccanismi di finanziamento delle funzioni regionali relative ai livelli essenziali di assistenza ed ai livelli essenziali delle prestazioni di cui al D.Lgs. n. 68 del 2011, tra cui l'attribuzione della compartecipazione IVA in base alla territorialità, la fiscalizzazione dei trasferimenti statali e l'istituzione dei fondi perequativi. In audizione il Ministero dell'economia e delle finanze Tria ha affermato che *se la data del primo gennaio 2020 fosse confermata, sarebbe*

---

[25] v. Intervento dell'on. Roger De Menech il 6 giugno 2019.

[26] v. Intervento della sen. Roberta Ferrero nella seduta del 9 maggio 2019.

necessario in tempi brevi porre in essere importanti adempimenti, quali: la definizione dei LEP, l'applicazione del principio di territorialità delle entrate, la fiscalizzazione dei trasferimenti, la definizione delle modalità di perequazione."

Il D.Lgs. n. 68 del 2011 è centrale per la configurazione dell'autonomia finanziaria delle Regioni a statuto ordinario e delle province, e la conseguente soppressione di trasferimenti statali. Il decreto provvede pertanto ad individuare le compartecipazioni delle Regioni (a statuto ordinario) al gettito di tributi erariali ed i tributi delle Regioni medesime, nonché ad introdurre una disciplina dei meccanismi perequativi che costituiscono le fonti di finanziamento del complesso delle spese delle stesse Regioni.

Il rinvio citato deriva dalla circostanza che la definizione dei nuovi meccanismi, per i quali il decreto legislativo n. 68/2011 prevedeva l'operatività dal 2013, richiede che siano previamente individuati i livelli essenziali delle prestazioni (LEP) e dei costi standard nelle materie diverse dalla sanità e che sia stato attuato il principio della territorialità nella compartecipazione IVA suddetta, oltre che si siano esattamente individuati i trasferimenti statali fiscalizzabili. La stessa perequazione è uno strumento tecnico che presuppone i LEP.

Per riavviare il processo di definizione degli standard necessari al processo di autonomia finanziaria, l'art. 1, comma 958, della legge n. 145/2018 (legge di bilancio per il 2019), ha previsto l'istituzione di un tavolo tecnico con la Ragioneria generale dello Stato e il Dipartimento delle finanze del MEF, il Dipartimento per gli affari regionali e le autonomie della Presidenza del Consiglio dei ministri e le Regioni, per accelerare l'attuazione del decreto legislativo n. 68 del 2011, sui temi della fiscalizzazione dei trasferimenti erariali e l'attribuzione alle Regioni a statuto ordinario di una quota del gettito riferibile al concorso di ciascuna regione nell'attività di recupero fiscale in materia di IVA e valutare eventuali adeguamenti della normativa vigente.[27]

Rispondono invece a logiche di finanza di trasferimento gli interventi di cui alla legge n. 232/2016 (legge di bilancio per il 2017), art. 1, commi 433, 437-439, con l'istituzione di due fondi per interventi a favore degli Enti territoriali:

a) Fondo per il finanziamento di interventi a favore degli Enti territoriali solo in termini di saldo netto da finanziare: alimentato con risorse iscritte in conto residui non erogate, non utilizzate dalle Regioni per il pagamento dei debiti della P.A. e con le somme disponibili, e non utilizzate, sulla contabilità speciale istituita dall'articolo 45, comma 2, del D.L. n. 66/2014, per le operazioni di ristrutturazione del debito delle Regioni. Gli Enti che ne beneficiano per gli effetti sull'indebitamento netto devono conseguire un valore positivo del saldo di pareggio, il saldo non negativo tra entrate finali e spese finali. Il DPCM 10 marzo 2017 ha attribuito la quota di 1.706,6 milioni per il 2017 alle Regioni a statuto ordinario, quale contributo destinato alla riduzione del debito.

b) Fondo per il finanziamento di interventi a favore degli Enti territoriali, con una dotazione di 969,6 milioni di euro per gli anni sino a 2026.

I beneficiari, le finalità, i criteri e le modalità di riparto di entrambi i fondi sono definiti con D.P.C.M., previa intesa in Conferenza Unificata.

---

[27] La SOSE ha predisposto l'11 dicembre 2017, un documento, ai sensi dell'art. 24 del decreto legge n. 50 del 2017, che riporta i risultati relativi alla predisposizione di metodologie utili al calcolo dei fabbisogni standard delle Regioni a statuto ordinario, in base ai criteri di cui all'art. 13 del D.L.vo. n 68 del 2011, con le variabili socio-economiche di contesto e l'indicatore del livello del servizio, in correlazione con i costi medi per stimare l'efficienza della funzione di produzione. I criteri utilizzati sono quelli del principio di territorialità con il quale attribuire il gettito derivante dall'aliquota di compartecipazione IVA dal 2020, tenendo conto del luogo in cui avviene la cessione di beni; della fiscalizzazione dei trasferimenti statali di parte corrente e, ove non finanziati tramite il ricorso all'indebitamento, in conto capitale, da individuare con DPCM entro luglio del 2019 e rideterminazione dell'aliquota dell'addizionale regionale IRPEF in modo da garantire al complesso delle Regioni a statuto ordinario entrate corrispondenti ai trasferimenti statali soppressi; dell'istituzione di un fondo perequativo alimentato dal gettito prodotto da una compartecipazione al gettito dell'IVA, determinata in modo tale da garantire in ogni regione il finanziamento integrale delle spese riconducibili ai LEP, nonché con la valutazione del gettito dell'IRAP e dell'addizionale regionale dell'IRPEF, e di quote di fondo perequativo per il finanziamento delle altre spese: le Regioni con maggiore capacità fiscale alimentano il fondo perequativo, mentre quelle con minore capacità fiscale partecipano alla ripartizione del medesimo fondo, al fine di ridurre le differenze interregionali di gettito per abitante rispetto al gettito medio nazionale per abitante.

Con la legge n. 205/2017 (legge di bilancio per il 2018, arti. 1, commi da 775 a 777 è stata ridotta l'entità complessiva del concorso alla finanza pubblica delle Regioni a statuto ordinario di 300 milioni di euro per il 2018 (fissato in 2,39 miliardi) e di 200 milioni per il 2019 e 2020.

La legge n. 145 del 2018 (legge di bilancio per il 2019), anche a seguito delle sentenze della Corte costituzionale n. 247 del 2017 e n. 101 del 2018, ha semplificato a decorrere dal 2019 le regole di finanza pubblica per le Regioni e gli enti locali: per rilanciare gli investimenti è stata prevista la possibilità di utilizzare senza limiti gli avanzi di amministrazione e i fondi pluriennali vincolati, correggendo così uno dei limiti principali dell'assetto precedente, con un impatto in termini di maggiori investimenti in un arco pluriennale stimabile in circa 23 miliardi: 14,6 miliardi per i comuni, 3,3 miliardi per le province e le città metropolitane e 5,5 miliardi per le Regioni, concentrate in prevalenza nel Nord, della Sardegna e della Puglia. Utilizzando i dati del SIOPE (Sistema informativo sulle operazioni degli enti pubblici), per le spese di investimento si registra, a partire dall'ultimo trimestre dello scorso anno, un'accelerazione della spesa (+ 17,8 per cento rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente tra ottobre 2018 e febbraio 2019). [28]

Il tema degli investimenti è stato proposto molte volte in audizione con i diversi interlocutori, segnalando la grave carenza di risorse destinate allo sviluppo infrastrutturale del Paese e le necessità di colmare i gap esistenti tra i diversi territori italiani. Nell'audizione con la Ministra per il Sud Lezzi ci si è soffermati sull'attuazione della normativa del 2016 che prevede l'obbligo per le amministrazioni centrali di riservare al Mezzogiorno un volume complessivo di stanziamenti ordinari in conto capitale proporzionale alla popolazione di riferimento, pari almeno al 34% e sulla riorganizzazione del Fondo sviluppo e coesione.[29] Sul tema la Commissione si riserva di svolgere opportuni approfondimenti nel prosieguo della propria attività.

5.1.2. Il finanziamento del settore sanitario

Il settore sanitario impegna gran parte dei bilanci regionali.

Il D.Lgs. n. 68 del 2011 è già operativo nella parte sulla determinazione dei costi e dei fabbisogni standard quale criterio di ripartizione del Fondo sanitario nazionale, secondo il livello di finanziamento stabilito nei *Patti per la salute*, mentre non è efficace la parte relativa alle fonti di finanziamento, che permane finanza di trasferimento da parte dello Stato.

I fabbisogni standard nel settore sanitario sono finalizzati ad incentivare comportamenti "virtuosi" per il recupero dell'efficienza ed efficacia nella erogazione dei livelli essenziali di assistenza (LEA), per garantire un miglioramento strutturale degli equilibri di bilancio e massimizzare il soddisfacimento dei bisogni sanitari.

Nel procedimento di determinazione dei fabbisogni standard, risulta prioritaria la determinazione della quota di ricchezza da destinare al finanziamento dei livelli essenziali di assistenza, ovvero il fabbisogno sanitario nazionale standard, da definire in coerenza con il quadro macroeconomico complessivo e nel rispetto dei vincoli di finanza pubblica e degli obblighi assunti dall'Italia in sede comunitaria e nell'ambito del quale sono poi fissati i fabbisogni regionali standard.

Il fabbisogno sanitario nazionale *standard* è stabilito a seguito di intesa tra Stato e Regioni, secondo il fabbisogno derivante dalla determinazione dei livelli essenziali di assistenza (LEA), stabiliti con il D.P.C.M. 12 gennaio 2017, erogati in condizioni di efficienza ed appropriatezza.

La quantificazione dei singoli fabbisogni standard regionali si basa sul calcolo del costo standard sanitario pro capite rilevato nelle Regioni individuate come "benchmark", che esprimono il costo di erogazione dei livelli essenziali di assistenza in condizioni di efficienza, efficacia ed appropriatezza. La metodologia dei costi standard, attuata per ripartire il finanziamento cui concorre lo Stato, si riferisce ad aggregati di prestazioni, ricondotte ai tre macrolivelli: il 5 per cento per l'assistenza collettiva, il 51 per cento per l'assistenza distrettuale e il 44 per cento per l'assistenza ospedaliera. Il principale parametro utilizzato per il riparto fra le Regioni è rimasta la popolazione,

---

[28] v. Audizione del Ministro dell'Economia e delle Finanze, Giovanni Tria, il 18 aprile 2019.

[29] v, ad esempio, intervento degli onn. Gian Mario Fragomeli e Paolo Russo e dell'on. Francesca Anna Ruggiero nella seduta del 9 maggio 2019.

pesata per classi di età, senza ulteriori indicatori capaci di rappresentare il diverso il bisogno di salute.[30] Pertanto, nel riparto finale la quota di ciascuna regione è pari alla sua quota di popolazione.

Il calcolo dei costi standard nella sanità non incide sul livello di finanziamento totale ma solo sul criterio di riparto, secondo un approccio di tipo top-down, al fine di garantire l'invarianza dei saldi di finanza pubblica.

Nell'analisi della Ministra della salute emerge come mentre le Regioni più virtuose sono riuscite a organizzare i propri servizi sanitari in maniera efficiente, rendendo così sostenibile la spesa sanitaria in relazione al livello di finanziamento loro assegnato, quelle meno virtuose hanno assicurato la sostenibilità della spesa sanitaria di fatto pregiudicando in molti casi l'adeguatezza della riorganizzazione delle prestazioni assistenziali e solo in parte attraverso azioni di efficientamento del sistema. Nel periodo compreso fra il 2012 e il 2016 si è assistito infatti a un più frequente e generalizzato ricorso alle risorse di parte corrente per finanziare gli investimenti.

In audizione la Ministra della salute Grillo ha annunciato l'istituzione di un gruppo interistituzionale tra Ministero della salute, Ministero dell'economia e delle finanze e Regioni, per rivedere gli indicatori utilizzati, le cui risultanze, a distanza di sei anni, sono state in parte ritenute poco rappresentative delle realtà territoriali, in quanto eccessivamente legate alla performance del settore ospedaliero, conseguenza dovuta alla scelta iniziale di basarsi sui soli flussi informativi del nuovo sistema informativo sanitario (NSIS) del Ministero della salute.

L'idea è quella di *"determinare più correttamente il fabbisogno di salute, attraverso metodologie di stratificazione della popolazione per patologie, che consentiranno di ricostruire la prevalenza delle malattie e quindi i relativi costi. Ciò nell'ottica di una diversa programmazione delle politiche sanitarie e della redistribuzione delle risorse, che sia centrata effettivamente sui problemi di salute dei pazienti e sulle esigenze della popolazione, abbandonando quindi l'attuale sistema di programmazione, che è basato essenzialmente su una logica per fattori produttivi."*[31]

In tema di mobilità sanitaria extraregionale, al fine di ridurre il fenomeno, i citati sistemi di interconnessione informativa renderanno possibile una mappatura precisa dei flussi, declinati per tipologia di prestazione, al fine di individuare situazioni di specifica carenza dell'offerta e di agevolare la redazione di un piano di contrasto della mobilità passiva, in grado di potenziare la capacità di offerta nei settori rivelatisi critici.

Il Servizio Sanitario Nazionale è finanziato secondo i criteri stabiliti dal decreto legislativo n. 56 del 2000, mediante entrate proprie (ticket), i gettiti derivanti dall'IRAP e dall'addizionale regionale dell'IRPEF valutate ad aliquota base e fino a concorrenza del fabbisogno medesimo, mediante l'attribuzione alle Regioni di risorse a titolo di compartecipazione all'IVA. Fino al 2019 l'aliquota di compartecipazione IVA è stata fissata a saldo, al livello necessario per l'integrale copertura del fabbisogno sanitario delle Regioni a statuto ordinario; dal 2020 tale aliquota sarà determinata al livello minimo che consente la copertura del fabbisogno nella regione con maggiore IVA maturata nel territorio, garantendo la copertura integrale del fabbisogno sanitario nelle altre Regioni attraverso il Fondo perequativo.[32]

Le componenti del finanziamento del Servizio sanitario nazionale vincolate per legge ad obiettivi specifici (quali gli obiettivi del Piano sanitario nazionale ex art. 1, commi 34 e 34-bis, della legge n. 662 del 1996) sono finanziate a valere sul capitolo del bilancio statale denominato fondo sanitario nazionale. Se i valori del gettito dell'IRAP e dell'addizionale regionale dell'IRPEF risultano

---

[30] v. Audizione della Ministra della salute, Giulia Grillo, il 10 aprile 2019.

[31] Lo schema di decreto interministeriale che innova il nuovo sistema di garanzia dei LEA per il monitoraggio dell'assistenza sanitaria, introducendo finalmente indicatori omogenei, misurabili e solidi, ha acquisito l'intesa della Conferenza delle Regioni e delle province autonome il 13 dicembre 2018, con l'impegno di farlo entrare in vigore a partire dal 2020, quindi per tutto il 2019 sarà ancora in fase sperimentale. v. Audizione della Ministra della salute, Giulia Grillo, il 10 aprile 2019.

[32] v. Audizione del Ministro dell'Economia e delle Finanze, Giovanni Tria, il 18 aprile 2019.

inferiori ai gettiti stimati, il differenziale è assicurato dal fondo di garanzia di cui all'articolo 13 del D.Lgs. n. 56 del 2000.

L'art. 1, comma 392, della legge n. 232/2016 (legge di bilancio 2017) aveva fissato il livello del finanziamento del fabbisogno sanitario nazionale a 113.000 milioni per il 2017, a 114.000 milioni per il 2018 (poi ridotto a 113.936) e a 115.000 (poi ridotto a 114.396) milioni di euro per il 2019, poi rideterminato per l'anno 2019 in 113.404 milioni di euro.

La legge di bilancio per il 2019 ha determinato il livello per il 2019 in 114.439 milioni di euro, incrementandolo di 2.000 milioni per il 2020 e di ulteriori 1.500 milioni per il 2021. L'accesso delle Regioni a tale incremento, dal 2020, è stato subordinato al raggiungimento di una specifica intesa in Conferenza Stato-Regioni, relativa al Patto per la salute per il triennio 2019-2021, che avrebbe dovuto essere stipulata entro il 31 marzo 2019. Il nuovo Patto per la salute, come stabilito dalla legge di bilancio 2019, dovrà definire misure di programmazione e di miglioramento della qualità delle cure e dei servizi erogati, nonché di efficientamento dei costi. Tra queste si ricordano la revisione del sistema di compartecipazione alla spesa sanitaria a carico degli assistiti, la valutazione dei fabbisogni del personale del SSN, l'implementazione di infrastrutture e modelli organizzativi per l'interconnessione dei sistemi informativi, la promozione della ricerca in ambito sanitario, la valutazione del fabbisogno di interventi di ammodernamento tecnologico.

5.1.3. Il finanziamento delle altre spese

Il lavoro svolto dalla Conferenza delle Regioni insieme a SOSE s.p.a., non ha portato all'applicazione delle prescrizioni normative in materia.

Mancando la determinazione dei LEP e di un livello adeguato dei servizi, si deve continuare ad utilizzare per il riparto il criterio delle risorse storiche, che non tiene conto di indicatori di efficienza ed efficacia della spesa e dei servizi.

Altra questione da valutare è il fatto che pure in presenza di un uguale imponibile, sussistono differenze nel prelievo e nella struttura dei tributi nei diversi territori, alla quale però non consegue un diverso livello delle prestazioni.

La Ragioneria Generale dello Stato, nella *Relazione per la Commissione Parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale - Le manovre di finanza pubblica a carico delle Regioni e degli enti locali* del 18 febbraio 2018, ha stimato che il totale delle diverse misure relative alla finanza delle Regioni a statuto ordinario, per effetto della c.d. "manovra cumulata" dal 2011 al 2019 è pari a quasi 7 miliardi di euro sia per il settore non sanitario che per quello sanitario. La RGS afferma in tale documento che le Regioni a statuto ordinario, dal 2010 al 2015, hanno fronteggiato le manovre di finanza pubblica non riducendo la spesa corrente ma diminuendo le spese in conto capitale per investimento.

5.2. La finanza delle Regioni a statuto speciale

Il finanziamento per le autonomie speciali è garantito principalmente da compartecipazione al gettito fiscale prodotto o riscosso nell'ambito territoriale regionale, come previsto dagli statuti o dalle norme di attuazione. Il comma 680 dell'art. 1 della legge di stabilità 2016, determinando il contributo complessivo alla finanza pubblica per tutte le Regioni per gli anni 2017, 2018 e 2019, ha stabilito che il contributo di ciascuna autonomia speciale debba essere determinato con intese con la stessa Regione o Provincia autonoma, nell'ambito di *accordi transattivi* a carattere bilaterale. Da ultimo l'art. 1, commi 875-886, della legge di bilancio per il 2019 ha dettato alcune norme di coordinamento dinamico fra Stato e autonomie speciali.

Gli accordi con le autonomie speciali (Sicilia nel 2016, 2017, 2018 e da ultimo nel maggio 2019; Sardegna nel 2014 e 2016; regione Trentino-Alto Adige e province autonome di Trento e di Bolzano nel 2009 e 2014; Valle d'Aosta nel 2015 e 2018; Friuli-Venezia Giulia nel 2010, 2014 e da ultimo nel 2019) hanno riguardato il concorso al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica (modalità e quantificazione del contributo), l'adozione del pareggio di bilancio di cui all'articolo 9 della legge n. 243 del 2012, l'adozione della riforma della contabilità degli Enti territoriali di cui al decreto legislativo n. 118 del 2011. Accordi e intese bilaterali hanno affrontato, inoltre, la

rideterminazione delle aliquote di compartecipazione ai tributi erariali, nonché le modalità di determinazione del gettito spettante alla regione, spesso oggetto di contenzioso tra il Governo e la Regione; tali accordi hanno perciò comportato, da parte regionale, la rinuncia ai ricorsi costituzionali pendenti.

Il percorso per l'attuazione, anche nelle Regioni a statuto speciale e le province autonome, di costi e fabbisogni standard per gli enti locali ivi presenti, come ricordato dalla Ministra Stefani nell'audizione del 21 febbraio 2019, non ha trovato, per il momento, attuazione, nonostante l'art. 31 del decreto legislativo n. 68 del 2011 abbia previsto l'estensione alle autonomie speciali della normativa relativa ai costi e fabbisogni standard «a fini esclusivamente conoscitivi e statistico-informativi». L'art. 1, comma 513, della legge n. 232 del 2016 (legge di bilancio 2017), ha previsto che la Regione siciliana ponga «in essere le azioni necessarie affinché gli enti locali del territorio regionale si sottopongano, anche ai sensi dell'articolo 8 della legge regionale 7 maggio 2015, n. 9, alle rilevazioni in materia di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard poste in essere dalla SOSE - Soluzioni per il Sistema Economico Spa.

Essendo definito rigidamente in sede pattizia il livello di compartecipazione ai tributi erariali non è legato a criteri oggettivi di connessione con i fabbisogni finanziari derivanti dall'esercizio delle funzioni nelle materie attribuite alla competenza delle Regioni e delle province autonome, proprie e trasferite dallo Stato. Va valutato pertanto se alle maggiori risorse garantite a ciascun ente in base al rispettivo statuto corrispondano più ampie funzioni svolte, ovvero se vi sia una sperequazione tra entrate garantite e spese necessarie.

Il finanziamento del settore sanitario, mentre per le Regioni a statuto ordinario è integralmente a carico del bilancio dello Stato, per Valle d'Aosta, Friuli Venezia Giulia e Sardegna e le province autonome di Trento e di Bolzano è a carico delle stesse autonomie, mentre per la Regione Siciliana è a carico della regione per il 49,11 per cento e dello Stato per il residuo.

Anche le Regioni a statuto speciale e le province autonome, come ribadito dalla Corte costituzionale, con le sentenze nn. 238 e 239 del 2015, possono essere destinatarie di misure statali unilaterali volte a garantire il coordinamento della finanza pubblica in un contesto di grave crisi economica, sebbene la legge 42 abbia prescelto invece un modello negoziale, in base al quale lo Stato ha concluso distinti accordi con ciascun ente interessato, condividendo il rispettivo contributo alla finanza pubblica.

Le autonomie speciali usufruiscono poi di una manovrabilità fiscale che consente loro di attrarre nel proprio territorio nuovi contribuenti attraverso incentivi fiscali ed aliquote.

Sul tema la Commissione si riserva di svolgere approfondimenti nel corso della legislatura.

5.3. La finanza dei Comuni

La finanza dei comuni costituisce uno dei capitoli più tormentati nell'attuazione della legge n. 42 del 2009 e nei successivi interventi legislativi.

Il decreto legislativo n. 23 del 2011 prevedeva la sostituzione dei trasferimenti statali con forme di fiscalità di autonomia, con carattere di continuità e generalità, per un totale di 11,3 miliardi di euro, fatti salvi i contributi speciali e quelli in essere sulle rate di ammortamento dei mutui per investimento, operando una redistribuzione delle risorse non più fondata sulla spesa storica ma sui fabbisogni standard e sulle capacità fiscali dei singoli comuni. Il fondo di solidarietà comunale, costituito a tal fine, è stato interessato a partire dal 2013, da tagli previsti dal legislatore, passando da 7 miliardi nel 2012 a 4,7 miliardi di euro nel 2015, e la sua ripartizione ha continuato a operare in un'ottica di salvaguardia degli equilibri di bilancio dei comuni interessati con risorse sostanzialmente invariate per ogni comune. Tale fondo risultava alimentato da una quota prefissata di gettito IMU di spettanza di ciascun comune e da una quota di risorse a carico del bilancio dello Stato. A partire dal 2015 il riparto del fondo di solidarietà comunale viene effettuato anche in base a meccanismi perequativi per consentire il passaggio graduale dalla distribuzione delle risorse in base alla spesa storica a un criterio basato su fabbisogni standard e capacità fiscali, non venendo più assicurata l'invarianza delle risorse. Più precisamente, il criterio perequativo ha assunto a riferimento la differenza tra le capacità fiscali e i fabbisogni standard: per i comuni con i fabbisogni standard superiori alle capacità fiscali la quota

del fondo di solidarietà comunale spettante aumentava, mentre per i comuni con fabbisogni standard inferiori alle capacità fiscali si è applicata una riduzione della quota del fondo.

L'ammontare del fondo, nel 2018, con il venir meno dell'imposizione immobiliare sulle abitazioni principali, è stato rideterminato al fine di garantire, nel suo ambito, le risorse necessarie a compensare i comuni. A tal fine il Fondo è stato incrementato di una quota c.d. "ristorativa" del mancato gettito (quantificata in 3.767,45 milioni di euro), che viene ripartita ogni anno tra i comuni interessati sulla base del gettito effettivo IMU e TASI derivante dagli immobili esentati relativo all'anno 2015. Al tempo stesso è stata ridefinita la quota parte dell'imposta municipale propria di spettanza dei comuni che lo alimenta, fissata ora in 2.768,8 milioni di euro (in luogo dei 4.717,9 milioni prima previsti), da versare all'entrata del bilancio dello Stato nei singoli esercizi. Per il 2018 e per il 2019, il Fondo ammonta a circa 6,5 miliardi.

Al contempo, è andata aumentando progressivamente la quota parte del fondo da attribuire in base a fabbisogni standard e capacità fiscali anziché in base alle risorse storiche, per arrivare al raggiungimento del 100% della perequazione nell'anno 2021. Tuttavia la componente perequativa è ancora limitata al 50% (c.d. "target perequativo"), con il 40% per le componenti relative ai fabbisogni standard e il 10% per le capacità fiscali. Il target perequativo non appare coerente con la previsione costituzionale dell'integrale finanziamento degli enti locali e rende impossibile l'obiettivo del totale, sia pur graduale, superamento della spesa storica.

Il fondo di solidarietà comunale allo stato è solo di parte corrente. Il passaggio a una ripartizione del fondo di solidarietà comunale sulla base del meccanismo perequativo anziché sulla spesa storica (nel 2018 era del 45% su base perequativa e per il 55% su base storica) si ripercuote soprattutto sui comuni di piccolissime dimensioni mentre quelli grandi subiscono penalizzazioni più limitate, come ricordato nell'audizione con la Corte dei Conti, nella XVII legislatura, il 2 febbraio 2017, secondo la quale *"i comuni di piccole dimensioni sono mediamente più colpiti da alte percentuali di perequazione negativa"*. Proprio per consentire una applicazione più sostenibile del processo di redistribuzione delle risorse secondo i criteri perequativi, come ricordato in precedenza, la legge di bilancio per il 2019 (art. 1, comma 921, legge n. 145/2018) ha, di fatto, determinato una sospensione dell'incremento della quota percentuale di risorse oggetto di perequazione - che nel 2019 era prevista crescere al 60% rispetto al 45% del 2018 - stabilendo che per tale anno la ripartizione del Fondo di solidarietà comunale sia confermata sulla base degli importi assegnati nel 2018.

Altro tema da valutare nella stima dei fabbisogni standard è il rapporto tra servizi effettivamente forniti e il finanziamento di spese per servizi sinora non sostenuti.

Già nella scorsa legislatura la Corte dei conti, in audizione preso la Commissione il 2 febbraio 2017, aveva evidenziato che il confronto tra fabbisogno e spesa storica standard mostra che oltre il 55% degli enti, per un totale di circa 29,5 milioni di abitanti, soprattutto di enti di piccole e medie dimensioni, ha un livello di spesa superiore a quello stimato come necessario per garantire le funzioni fondamentali.

La capacità fiscale dei comuni è determinata da IMU e TASI e dall'addizionale comunale all'Irpef. Un ulteriore elemento di forte impatto da valutare con attenzione è il cosiddetto tax gap, definizione relativa a fenomeni di evasione fiscale significativi per la tassazione immobiliare, che incide nella determinazione della capacità fiscale.

Il sistema delle entrate comunali è stato oggetto di numerosi interventi normativi che hanno modificato la disciplina introdotta dal decreto legislativo n. 23 del 2011 sul federalismo fiscale municipale. L'imposizione sugli immobili è l'esempio emblematico, essendo stata oggetto di numerosi interventi, che hanno determinato un assetto normativo caratterizzato da elementi di transitorietà e, nel tempo, una sostanziale duplicazione dell'imposta sugli immobili (IMU e TASI), in merito alla quale sono in discussione presso la Commissione Finanze della Camera alcune proposte di legge volte ad accorpare la TASI nell'IMU.

5.4. La finanza delle Province

Sia per le Province che per le Città metropolitane i temi dell'assetto istituzionale si intersecano con quelli del finanziamento.

L'evoluzione delle finanze provinciali è stata pesantemente influenzata dalle prospettive di riforma, prima dalla legge n. 56 del 2014 e, poi, dalla riforma costituzionale - successivamente non confermata dal referendum del dicembre 2016 - che ne prevedeva la soppressione, con l'effetto di creare una situazione di incertezza e di limitare, sia nell'estensione temporale che nella quantità, le risorse finanziarie garantite alle province, alle quali competono la cura di settori nevralgici quali la viabilità (oltre 130.000 km di strade provinciali) e le scuole (circa 6.000 edifici scolastici superiori).

Anche da un punto di vista finanziario il finanziamento delle province prefigurato dagli articoli da 16 a 21 del D.Lgs. n. 68 del 2011, con la soppressione dei trasferimenti erariali e regionali e la loro sostituzione con entrate proprie (tributi propri, quali l'imposta provinciale di trascrizione (IPT), l'imposta RC auto, il tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi, il tributo ambientale, il canone di occupazione di aree pubbliche, la tassa per l'ammissione ai concorsi, i diritti di segreteria, l'imposta di scopo provinciale), compartecipazioni al gettito di tributi erariali (addizionale all'IRPEF e compartecipazione alla tassa automobilistica) e gettito, o quote di gettito, di tributi erariali e con risorse di carattere perequativo, è stato interessato da pesanti contributi imposti dalle manovre di coordinamento della finanza pubblica, dai tagli del fondo sperimentale di riequilibrio, dall'inasprimento delle misure di bilancio per il conseguimento degli obiettivi di pareggio e dall'imposizione di risparmi sulla spesa corrente (*spending review*), che hanno alterato la finalità programmatoria e perequativa ad esso assegnata dal D.Lgs n. 68.

A seguito della soppressione dei trasferimenti erariali è stato istituito il Fondo sperimentale di riequilibrio delle province, con un importo iniziale di 1.039,9 milioni di euro, fino all'entrata in vigore del fondo perequativo, e poi drasticamente ridotto a 106,5 milioni di euro per ciascuno degli anni 2018, 2019 e 2020. Il Fondo sperimentale è ripartito secondo i criteri recati dal D.M. 4 maggio 2012, sulla base del criterio storico.[33]

Dopo l'esito negativo del referendum sono state introdotte misure straordinarie per garantire il sostegno finanziario per l'esercizio delle funzioni fondamentali delle Province, quale l'art. 1, commi 889-890, della legge di bilancio per il 2019, che ha stanziato un contributo di 250 milioni di euro annui per gli anni dal 2019 al 2033 per il finanziamento di piani di sicurezza a valenza pluriennale per la manutenzione di strade e scuole.

La Corte dei conti in audizione presso la Commissione, il 23 febbraio 2017 parlò di *«grave deterioramento delle condizioni di equilibrio strutturale dei relativi bilanci, al quale non hanno posto rimedio organico gli interventi di natura emergenziale succedutisi, in parte estranei al sistema regolativo della finanza locale».*

5.5. La finanza delle Città metropolitane

Le città metropolitane, fatta eccezione per quelle istituite con legge regionale dalla Regione Siciliana e dalla Sardegna, nei confronti delle quali non trova diretta attuazione la legge n. 56, sono Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Bari, Napoli e Roma Capitale, istituite a decorrere dal 1° gennaio 2015, nonché Reggio Calabria, istituita il 31 gennaio 2017.

È necessario ancora pervenire a una concreta definizione sia delle funzioni fondamentali e delle funzioni non fondamentali (sono molteplici e tra loro diversificate le leggi regionali in proposito) che dei relativi livelli essenziali delle prestazioni. Con la legge 7 aprile 2014, n. 56 sono state attribuite alcune funzioni fondamentali specifiche per le città metropolitane, come il piano strategico del territorio metropolitano, la pianificazione territoriale generale, l'organizzazione generale dei servizi pubblici, la promozione e il coordinamento dello sviluppo economico e sociale e dei sistemi di informatizzazione e digitalizzazione; cura dello sviluppo strategico del territorio metropolitano; promozione e gestione integrata dei servizi, delle infrastrutture e delle reti di comunicazione di interesse della città metropolitana; cura delle relazioni istituzionali afferenti al proprio livello, ivi comprese quelle con le città e le aree metropolitane europee.

---

[33] v. Audizione del Ministro dell'Economia e delle Finanze, Giovanni Tria, il 18 aprile 2019.

Anche per le città metropolitane rimane aperta la questione della determinazione dei LEP ed occorre identificare una fonte di finanziamento stabile e non occasionale, tenendo conto che esse devono affrontare problemi strategici, con funzioni più ampie e diverse rispetto alla dimensione comunale o provinciali (viabilità e scuole).

5.6. La finanza di trasferimento dallo Stato agli Enti territoriali

La finanza derivata, ovverosia le risorse trasferite dallo Stato agli Enti territoriali, contrariamente alle previsioni dell'art. 119 Cost e della legge n. 42 del 2009, costituisce ancora una parte importante del finanziamento dei soggetti di autonomia. Il processo di superamento della finanza derivata e la sua trasformazione in maggiore autonomia di entrata è rimasta inattuata.

La Corte costituzionale, nella sentenza n. 273 del 2013, ha legittimato i trasferimenti finanziari, anche se non riconducibili alle tipologie costituzionali.

Si tratta di trasferimenti dallo Stato alle Regioni, di trasferimenti dallo Stato agli enti locali, e di trasferimenti dalle Regioni ai propri comuni e province.

I più significativi riguardano il trasporto pubblico locale, l'assistenza delle politiche sociali, il diritto allo studio e all'edilizia scolastica, la politica abitativa e la prevenzione e l'edilizia sanitaria.

Il complesso di tali stanziamenti era pari a oltre 8,6 miliardi di euro nel 2015, di cui 7,1 trasferimenti di parte corrente e 1,5 in conto capitale. L'ammontare complessivo dei trasferimenti destinati alle Regioni a statuto ordinario è di circa 1,3 miliardi di euro (di cui 1 miliardo di euro per funzioni LEP e 250 milioni di per funzioni non LEP) oltre a 6,1 miliardi di euro per il trasporto pubblico locale. Le manovre di finanza pubblica hanno ridotto notevolmente i trasferimenti a favore delle Regioni a statuto ordinario. Si stima che i trasferimenti dal bilancio dello Stato in favore delle Regioni potenzialmente fiscalizzabili ammontino a circa 6 miliardi. [34]

Per il trasporto pubblico locale, al fine di razionalizzare i servizi, è stato stabilito che una quota del fondo complessivo, inizialmente alimentato da una compartecipazione al gettito delle accise su benzina e gasolio, sia attribuita alle Regioni che dimostrano miglioramenti significativi sul piano della gestione dei servizi. Mentre la legge n. 42 riconduceva in parte ai LEP, dal 2018 il Fondo TPL è stato successivamente stabilizzato dal decreto-legge n. 50 del 2017, che ha dato una consistenza fissa al Fondo, con misure incentivanti e penalizzanti nella ripartizione del fondo, volte a sostenere lo sforzo di Regioni ed enti locali a riprogrammare i servizi secondo criteri oggettivi ed uniformi a livello nazionale, per perseguire obiettivi di efficienza e di centralità dell'utenza nell'erogazione del servizio nonché l'espletamento delle gare dei servizi. A decorrere dal 2019 il Fondo è suddiviso per il 10% sulla base dei proventi complessivi da traffico e dell'incremento dei medesimi registrato, a seguito delle rilevazioni dell'Osservatorio del trasporto pubblico e per il 10% in base ai costi standard. In entrambi casi la quota salirà al 20% negli anni successivi. Le percentuali regionali di riparto sono definite con decreto del Ministro delle infrastrutture e trasporti di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e le risorse sono ridotte qualora i servizi di trasporto pubblico locale e regionale non risultino affidati con procedure di evidenza pubblica entro il 31 dicembre dell'anno precedente a quello di riferimento.

Rientrano nell'assistenza alle politiche sociali il fondo per la non autosufficienza, il fondo nazionale per le politiche sociali e il fondo per il diritto al lavoro dei disabili, con uno stanziamento complessivo di 640 milioni di euro nel 2015.

Gli interventi relativi all'istruzione scolastica e universitaria ammontavano a oltre 162 milioni di euro nel 2015, a valere sul fondo integrativo per la concessione di borse di studio.

Per la casa e l'assetto urbanistico i trasferimenti ammontavano a 128 milioni di euro nel 2015.

Circa la tutela della salute vi sono gli interventi in favore dei soggetti danneggiati da trasfusioni e il fondo per l'edilizia sanitaria.

Di minore ammontare sono poi alcuni trasferimenti nel comparto agricolo e in campo ambientale, i primi pari a circa 28 milioni di euro e i secondi a circa 30 milioni.

---

[34] v. Audizione del Ministro dell'Economia e delle Finanze, Giovanni Tria, il 18 aprile 2019.

5.7. Il federalismo demaniale

Il processo di trasferimento di immobili demaniali patrimoniali dallo Stato agli Enti territoriali (c.d. federalismo demaniale), per dare attuazione all'art. 119, settimo comma, Cost., è stato largamente inattuato, nonostante l'emanazione del D.Lvo. n. 85 del 2010.

A fronte di oltre 9.300 beni richiesti dagli enti, secondo i dati dell'Agenzia del demanio[35], al 31 agosto 2018, tra procedura ordinaria (4997) e federalismo demaniale culturale (142) sono stati trasferiti 5.139 immobili per un valore di 1,83 miliardi di euro, con riferimento a 1.324 Enti territoriali.

La lentezza del processo, come affermato nella Relazione della Commissione del 18 gennaio 2018, è dovuta ad una carenza progettuale e amministrativa degli enti interessati e a resistenze delle amministrazioni centrali.

La destinazione dei beni trasferiti può essere la vendita o la loro valorizzazione, che richiede investimenti, specialmente per la manutenzione.

Da ultimo, l'art. 1, commi. 422 e segg. della legge di bilancio per il 2019 include nel programma di dismissioni immobiliari per il triennio 2019-2021 anche immobili dello Stato per i quali sia stata presentata richiesta di attribuzione da parte degli Enti territoriali, accolta dall'Agenzia del Demanio. La legge prevede un meccanismo premiale con l'attribuzione agli Enti territoriali di una quota fra il 5 ed il 15 per cento del ricavato della vendita degli immobili alla cui valorizzazione abbiano contribuito, destinando le somme alla riduzione del debito degli stessi o a spese di investimento.

5.8. La perequazione e gli interventi speciali

L'incompleta attuazione della legge n. 42, in particolare per la fiscalità municipale di cui al D.Lvo n. 23 del 2011, con un continuo mutamento del finanziamento e del riparto del Fondo di solidarietà comunale, rende più complesso distinguere il finanziamento con finalità perequativa (articolo 119, terzo comma, Cost.) da quello con finalità aggiuntiva e solidaristica (art. 119, quinto comma, Cost.).

L'applicazione dei criteri perequativi riguarda i soli comuni delle Regioni a statuto ordinario, mentre per i comuni delle Regioni speciali il riparto avviene sulla base del solo criterio della compensazione delle risorse storiche. Quando il differenziale di risorse a disposizione dei comuni, generato dall'applicazione del meccanismo della perequazione, presenti uno scarto del 4 per cento rispetto a quelle storiche di riferimento si applica un meccanismo correttivo.

Il tema della perequazione per i territori con minore capacità fiscale per abitante, che l'art. 13 della legge n. 42 del 2009 prevedeva pari alla differenza tra il totale dei fabbisogni standard per l'esercizio delle funzioni e il totale delle entrate standardizzate, e che invece ha visto ridotto il target perequativo al 45,8% nel 2015 rispetto alla copertura del 100 per cento previsto dalla Costituzione, per evitare di sottrarre eccessive risorse da alcuni comuni e favorirne altri è stato ampiamente affrontato durante le audizioni in Commissione.[36] Circa i limiti dell'attuale meccanismo di perequazione previsto dalla legge n. 42 del 2009, nell'audizione con la SOSE S.p.a. sono stati individuati, tra i motivi che hanno impedito al meccanismo perequativo di raggiungere gli obiettivi pensati dal legislatore:

- in merito alla capacità fiscale, il fatto che le rendite catastali sono obsolete e sperequate tra i diversi territori, con un'iniquità nel gettito e nella determinazione della capacità fiscale standard;
- in materia di entrate, il fatto che i trasferimenti erariali senza vincolo di destinazione, di cui beneficiano alcuni comuni, non sono stati fiscalizzati e pertanto non sono considerati nel meccanismo perequativo;

---

35 v. Audizione del Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio Giorgetti del 29 maggio 2019.

36 v. Interventi dell'on. Gabriella De Girolamo, dell'on. Giorgio Lovecchio nella seduta del 20 marzo 2019, v. dell'on. Gian Mario Fragomeli e del Sen. Marco Perosino nella seduta del 20 marzo 2019.

- nei fabbisogni standard, il fatto che non esiste ancora un livello uniforme di servizio per i servizi a domanda individuale e che non è stato considerato l'effetto in termini di fabbisogno finanziario determinato dalla presenza delle seconde case.

Altro problema in merito alla difficoltà ad applicare integralmente i meccanismi del fondo perequativo è collegato alla sostenibilità per tutti i comuni, atteso il fatto che le spese per affari generali, tra cui il costo del personale, è molto rilevante per molti comuni, particolarmente nel Sud. Se il rapporto dipendenti-popolazione previsto a livello nazionale è di 1:142, situazioni territoriali dove tale rapporto è molto più elevato rendono difficile l'applicazione integrale dei fabbisogni standard al 100 per cento.

Sul tema degli interventi speciali sono stati emanati i decreti legislativi n. 228 e 229 del 2011, che richiedono un'adeguata programmazione e pianificazione degli investimenti in sede ministeriale e a perfezionare il sistema conoscitivo attraverso la banca dati delle opere pubbliche. Nonostante l'emanazione di tali decreti, molto resta ancora da fare in materia di perequazione infrastrutturale. [37]

5.9. L'equilibrio dei bilanci degli Enti territoriali

La legge costituzionale n. 1 del 2012 che ha introdotto il vincolo dell'equilibrio di bilancio e la legge rinforzata n. 164/2016, di modifica della legge n. 243/2012, in materia di equilibrio dei bilanci delle Regioni e degli enti locali, in attuazione dell'art. 81 Cost., ha introdotto parametri che incidono anche sull'autonomia finanziaria di Regioni ed enti locali, per armonizzare la disciplina dei vincoli di finanza pubblica, applicabili anche agli Enti territoriali, con il quadro delle regole contabili di cui decreto legislativo n. 118 del 2011.

Con la legge n. 164 del 2016, i quattro saldi previsti dalla legge n. 243 del 2012 sono stati sostituiti da un unico saldo non negativo, in termini di competenza, tra le entrate finali e le spese finali, sia nella fase di previsione che in quella di rendiconto. Per rilanciare gli investimenti degli Enti territoriali, eliminando la gestione spesso poco trasparente dei residui attivi e passivi, il fondo pluriennale vincolato di entrata e di spesa sono stati considerati nel saldo fra le entrate finali e le spese finali.

L'introduzione, a partire dal 2016, della regola del pareggio di bilancio di cui alla legge n. 164 del 2016 bilancio 2016 è stata accompagnata da misure di flessibilità in ambito sia regionale che nazionale, volte a consentire in talune situazioni il ricorso all'indebitamento mantenendosi comunque il rispetto del saldo. A tal fine occorre far riferimento all'articolo 10 della legge n. 243/2012, modificato dalla legge n. 164/2016, il cui testo dispone che il ricorso all'indebitamento da parte delle Regioni e delle province autonome, dei comuni, delle province e delle città metropolitane è consentito esclusivamente per finanziare spese di investimento, e che le operazioni di indebitamento sono effettuate solo contestualmente all'adozione di piani di ammortamento di durata non superiore alla vita utile dell'investimento. Le operazioni di indebitamento suddette e le operazioni di investimento prevedono l'utilizzo dei risultati di amministrazione degli esercizi precedenti, sulla base di intese regionali e di di patti di solidarietà nazionali che garantiscono il rispetto del saldo di equilibrio di bilancio del complesso degli Enti territoriali della regione interessata, compresa la medesima regione. Le intese regionali e i patti di solidarietà nazionale, finalizzati alla redistribuzione degli spazi finanziari sul territorio, regionale e nazionale, avevano come obiettivo il pieno utilizzo degli spazi finanziari disponibili all'interno del sistema degli Enti territoriali per permettere un rilancio degli investimenti sul territorio.

Sulla disciplina della regola del pareggio fin qui esposta, ed in particolare sul tema dell'utilizzo dell'avanzo di amministrazione, è successivamente intervenuta la Corte costituzionale, con decisioni orientate a ridurre i vincoli sulla gestione di bilancio degli Enti territoriali. Dapprima con la sentenza n. 247 del 2017 - che ha fornito una interpretazione costituzionalmente orientata della disciplina del pareggio di bilancio con riferimento alle regole sull'avanzo di amministrazione e sul fondo vincolato[38]

---

[37] v. Audizione del Ministro dell'Economia e delle Finanze, Giovanni Tria, il 18 aprile 2019.

[38] In particolare, la sentenza fa riferimento alla circostanza che la regola del pareggio per come formulata, esclude l'avanzo di amministrazione dalle entrate computabili ai fini del conseguimento dell'equilibrio di bilancio, atteso che tale risultato deriva da risorse non imputabili alla competenza economica dell'esercizio: ciò non consente quindi agli enti di utilizzare

- e poi con la sentenza n. 101 del 2018, la Corte è giunta ad una declaratoria di incostituzionalità, relativa all'articolo 1, comma 466, della legge di bilancio 2017 (L. n. 232/2016), nella parte in cui stabilisce che, a partire dal 2020, ai fini della determinazione dell'equilibrio del bilancio degli Enti territoriali, le spese vincolate provenienti dai precedenti esercizi debbano trovare finanziamento nelle sole entrate di competenza e nella parte in cui non prevede che l'inserimento dell'avanzo di amministrazione e del fondo pluriennale vincolato nei bilanci dei medesimi Enti territoriali abbia effetti neutrali rispetto alla determinazione dell'equilibrio dell'esercizio di competenza.

La Corte, richiamando precedenti pronunce, ha affermato che "ove le norme [...] comunque riconducibili al coordinamento della finanza pubblica, precludessero l'utilizzazione negli esercizi successivi dell'avanzo di amministrazione e dei fondi destinati a spese pluriennali [...] il cosiddetto pareggio verrebbe [...] a configurarsi come "attivo strutturale inertizzato", cioè inutilizzabile per le destinazioni già programmate e, in quanto tale, costituzionalmente non conforme agli artt. 81 e 97 Cost".

I commi da 819 a 826 dell'articolo 1 della legge n. 145/2018 (legge di bilancio per il 2019), dunque, nel dare attuazione alle sentenze della Corte costituzionale n. 247/2017 e n. 101/2018, hanno innovato la disciplina dell'equilibrio di bilancio degli Enti territoriali, rispetto a quanto definito prima nella legge di bilancio per il 2017 (ai commi 463 e seguenti, la maggior parte dei quali è conseguentemente abrogata).

In base alle citate norme, le Regioni a statuto speciale, le province autonome e gli enti locali a partire dal 2019 - le Regioni ordinarie a partire dal 2021 (in attuazione dell'Accordo sottoscritto in sede di Conferenza Stato-Regioni il 15 ottobre 2018) - potranno utilizzare in modo pieno il risultato di amministrazione e il fondo pluriennale vincolato di entrata e di spesa ai fini dell'equilibrio di bilancio, nel rispetto delle sole disposizioni previste dal decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 (armonizzazione dei sistemi contabili).

Pertanto, già in fase previsionale il vincolo di finanza pubblica coinciderà con gli equilibri ordinari, secondo la disciplina contabile armonizzata (di cui al D.Lgs. 118/2011) e le disposizioni del TUEL (D.Lgs. 267/2000). Gli enti, infatti, si considerano "in equilibrio in presenza di un risultato di competenza non negativo", desunto "dal prospetto della verifica degli equilibri allegato al rendiconto".

La nuova normativa comporta inoltre, dal 2019, ulteriori importanti innovazioni, tra cui:

- la cessazione degli obblighi di monitoraggio e di certificazione, disposti dal comma 469 dell'art. 1 della legge n. 232 del 2016. La verifica sugli andamenti della finanza pubblica in corso d'anno sarà effettuata direttamente attraverso il Sistema informativo sulle operazioni degli enti pubblici (SIOPE);
- la cessazione della disciplina in materia di intese regionali e patti di solidarietà e dei loro effetti, anche pregressi.

  A decorrere dall'anno 2019, infatti, cessano di avere applicazione una serie di disposizioni in materia di utilizzo dell'avanzo di amministrazione e del debito attraverso il ricorso agli spazi finanziari assegnati agli Enti territoriali, che avevano trovato applicazione negli anni precedenti[39].

---

nell'esercizio corrente la quota di avanzo conseguita nell'anno precedente. Sul punto la Consulta ha dichiarato la legittimità delle norme sopradette, fornendone però nel contempo una interpretazione "costituzionalmente orientata". Nel riconoscere che l'esclusione dell'avanzo in questione dal saldo soggetto al pareggio costituirebbe, ove fosse permanente, una immotivata penalizzazione finanziaria degli enti virtuosi, la Corte afferma infatti che tale esclusione risulta giustificabile unicamente in via transitoria, vale a dire con riferimento al bilancio di previsione. Una volta invece che l'avanzo risulti consolidato, vale a dire accertato in sede di rendiconto, lo stesso può essere iscritto in bilancio tra le entrate del nuovo esercizio in corso, in quanto, precisa la sentenza il risultato di amministrazione è parte integrante del concetto di equilibrio di bilancio.

39 Si tratta, in particolare, dei commi da 485 a 493 (assegnazioni di spazi finanziari nell'ambito dei patti nazionali) e dei commi 502 e da 505 a 509 (spazi finanziari assegnati alle province di Trento e Bolzano per effettuare investimenti mediante l'utilizzo dell'avanzo di amministrazione) dell'art. 1 della legge n. 232 del 2016. È prevista, altresì, l'abrogazione dell'art. 43-bis del decreto-legge 24 aprile 2017, n. 50, volto ad attribuire spazi finanziari nell'ambito dei patti di solidarietà

In particolare, vengono meno le disposizioni e gli effetti del D.P.C.M 21 febbraio 2017, n. 21, volto a dare attuazione all'art. 10 della legge n. 243/2012, che prevedeva che le operazioni d'investimento realizzate attraverso il ricorso al debito e all'utilizzo dei risultati d'amministrazione degli esercizi precedenti fossero effettuate sulla base di apposite intese concluse in ambito regionale che garantissero il rispetto del saldo del complesso degli Enti territoriali della regione interessata, compresa la medesima regione.

Di conseguenza, con particolare riferimento al ricorso all'indebitamento, la normativa ora vigente prevede che gli Enti territoriali possono effettuare operazioni di indebitamento, esclusivamente per finanziare spese di investimento, contestualmente all'adozione di piani di ammortamento di durata non superiore alla vita utile dell'investimento (art. 10, commi 1 e 2, della legge n. 243 del 2012).

5.10. L'armonizzazione dei bilanci pubblici

Il tema rappresenta un caso di adeguata applicazione delle previsioni della legge n. 42 e successivi provvedimenti attuativi.

Con il decreto legislativo n. 118 del 2011, corretto e integrato dal decreto legislativo n. 126 del 2014, è stato ridefinito l'ordinamento contabile degli Enti territoriali e dei loro enti e organismi strumentali, in attuazione della legge 42 e della legge costituzionale n. 1 del 2012 che ha attribuito l'armonizzazione dei bilanci pubblici tra le materie di legislazione esclusiva dello Stato.

L'armonizzazione e il potenziamento della contabilità finanziaria si propone di rendere i bilanci pubblici omogenei, confrontabili e aggregabili, anche al fine di consentire il controllo dei conti pubblici nazionali, incrementando il possesso di informazioni rilevanti per gli interventi, ad esempio per il pagamento dei debiti pregressi e la chiusura della procedura di infrazione comunitaria per il ritardo dei pagamenti delle Amministrazione pubbliche.

Il riaccertamento straordinario dei residui costituisce strumento fondamentale per definire l'ammontare dei debiti degli Enti territoriali liquidi ed esigibili e rappresentare risultati di amministrazione rappresentativi dell'effettiva situazione finanziaria dell'ente. I disavanzi generati dall'operazione di riaccertamento devono essere ripianati entro 30 esercizi, attraverso quote annuali costanti. La Corte costituzionale nella sentenza n. 18 del 2019 ha ritenuto legittimo un periodo temporale così lungo, per l'eccezionalità della situazione finanziaria di alcuni Enti territoriali che scontavano l'esistenza di deficit sommersi originati dall'effetto congiunto della scorretta prassi di sovrastima dei crediti e di sottovalutazione dei debiti.

Nel Fondo crediti di dubbia esigibilità (FCDE) sono accantonate tutte le poste non effettivamente esigibili nel corso dell'anno, con conseguente definizione di un ammontare corrispondente all'importo delle entrate di dubbia e difficile esazione.

Presso il Ministero dell'economia e delle finanze è stata istituita la "Commissione per l'armonizzazione contabile degli Enti territoriali (c.d. Commissione Arconet), con il fine di adeguare gli allegati al decreto legislativo n. 118 del 2011 all'evoluzione dell'ordinamento giuridico e alle esigenze di monitoraggio e di consolidamento dei conti pubblici.

I bilanci sono redatti secondo il criterio della c.d. *competenza finanziaria potenziata*, con un avvicinamento della competenza alla cassa e una notevole riduzione dei residui. Allo scopo di garantire la copertura di spese imputate agli esercizi successivi è stato istituito il Fondo pluriennale vincolato.

Dal 1° gennaio 2016 la riforma contabile prevista dal decreto legislativo n. 118 del 2011 costituisce il quadro di riferimento per tutti gli Enti territoriali e i loro enti e organismi strumentali. Per la prima volta anche le Regioni hanno un ordinamento contabile unico e omogeneo rispetto a quello previsto per gli enti locali e per i loro enti strumentali.

---

nazionale agli enti colpiti dal terremoto del 2016 e del 2017 per l'utilizzo degli avanzi di amministrazione e del debito, finalizzati ad investimenti per la ricostruzione.

Dal 2020 anche i comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti sono tenuti ad adottare un sistema di contabilità economico patrimoniale, garantendo la rilevazione unitaria dei fatti gestionali, sia sotto il profilo finanziario che sotto il profilo economico patrimoniale.

5.11. Organismi di supporto al processo di definizione del federalismo fiscale

La complessità della materia e l'elevato tecnicismo della trasformazione della finanza locale da derivata ad autonoma richiede il contributo di organismi tecnici, il cui apporto non può certo sostituirsi agli indirizzi politici in materia ma deve costituirne il presupposto istruttorio in sede tecnica.

L'art. 1, commi da 29 a 34 della legge n. 208 del 2015 (legge di stabilità 2016), ha semplificato la procedura per l'approvazione delle note metodologiche e dei fabbisogni standard, istituendo la Commissione tecnica per i fabbisogni standard (CTFS) e sopprimendo la Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale (COPAFF), in prima istanza individuata come sede per la condivisione dei dati e la loro elaborazione per la successiva adozione dei decreti legislativi attuativi.

La Commissione tecnica per i fabbisogni standard (CTFS), istituita con D.P.C.M. 23 febbraio 2016, agisce come organo tecnico collegiale, con l'obiettivo di validare la metodologia da utilizzare per l'individuazione dei fabbisogni standard e l'aggiornamento della base dati utilizzata. La nota metodologica predisposta ai fini dell'individuazione dei fabbisogni possono essere sottoposte alla CTFS anche separatamente dalle elaborazioni relative ai fabbisogni standard. Sia la nota metodologica che il fabbisogno standard per i comuni e le province sono adottati con D.P.C.M.. Il parere parlamentare è richiesto solo per l'adozione della nota metodologica, e non per l'adozione dei fabbisogni standard. La CTFS, ai sensi dell'art. 1, comma 29-bis, della legge. n. 208 del 2015, deve presentare, con cadenza biennale, alla Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale una relazione in merito allo stato di attuazione delle disposizioni di cui alla legge n.42 del 2009.

La presidenza della Commissione, la cui nomina compete alla Presidenza del Consiglio, è intervenuta nel maggio 2019, dopo una vacanza dal marzo 2018, e questo ha ritardato oggettivamente i lavori in materia di determinazione dei fabbisogni standard per le Regioni.

Per il confronto politico tra Governo ed Enti territoriali in seno alla Conferenza unificata è istituita la Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica. Tale organismo ha però mancato di divenire il punto di confronto come sede specializzata di analisi e negoziazione sull'autonomia finanziaria e il coordinamento della finanza pubblica tra Stato ed Enti territoriali.

Per definire la metodologia per la determinazione dei fabbisogni, operazione tecnicamente complessa, la società Soluzioni per il Sistema Economico – SOSE S.p.A., società per azioni società partecipata dal Ministero dell'economia e delle finanze e dalla Banca d'Italia, partner metodologico del ministero per l'analisi strategica dei dati in materia tributaria e di economia d'impresa, opera per la elaborazione degli studi di settore e può avvalersi dell'Istituto per la finanza e per l'economia locale (IFEL) operante presso l'ANCI, nonché dell'ISTAT. Le metodologie risultanti dall'attività della Sose sono sottoposte alla valutazione della Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, nonché del Ministero dell'economia e delle finanze.

Uno spunto interessante è venuto in audizione circa la necessità di coordinamento nei vari momenti decisionali relativi alle varie partizione del federalismo fiscale, dal momento che la CTFS approva la proposta dei fabbisogni, la capacità fiscale è elaborata dal MEF e alle scelte relative al fondo di solidarietà comunale la CTFS non partecipa. [40]

6. IL REGIONALISMO DIFFERENZIATO

[40] v. Audizione di Giampaolo Arachi, Presidente della Commissione Tecnica per i Fabbisogni Standard (CTFS), il 6 giugno 2019.

Larga parte dell'approfondimento svolto dalla Commissione nel ciclo di audizioni svolte nel periodo febbraio-luglio scorso è stato incentrato sul tema del riconoscimento per le Regioni a statuto ordinario, con legge dello Stato, di forme di «autonomia differenziata» ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione.

Va rilevato, innanzitutto, che la Commissione non ha potuto lavorare su testi definiti, pur avendoli formalmente richiesti al Governo. Il Governo ha risposto in Commissione che sino alla definizione di un'intesa non si possono considerare testi le bozze di lavoro.[41]

Il processo di definizione delle intese ha preso l'avvio nella XVII legislatura, con la stipula tra i Presidenti delle Regioni interessate e il Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio per gli affari Regionali e le autonomie Bressa il 28 febbraio 2018, di preaccordi per definire alcuni dei contenuti e delle procedure per l'attuazione della loro autonomia differenziata.

Si ricorda inoltre che il Governo Conte I, nel contratto per il Governo del cambiamento, documento politico sottoscritto tra Movimento Cinque Stelle e Lega, nel punto 20 relativo a Riforme istituzionali, autonomia e democrazia diretta" aveva indicato che "*Sotto il profilo del regionalismo, l'impegno sarà quello di porre come questione prioritaria nell'agenda di Governo l'attribuzione, per tutte le Regioni che motivatamente lo richiedano, di maggiore autonomia in attuazione dell'art. 116, terzo comma, della Costituzione, portando anche a rapida conclusione le trattative tra Governo e Regioni attualmente aperte. Il riconoscimento delle ulteriori competenze dovrà essere accompagnato dal trasferimento delle risorse necessarie per un autonomo esercizio delle stesse. Alla maggiore autonomia dovrà infatti accompagnarsi una maggiore responsabilità sul territorio, in termini di equo soddisfacimento dei servizi a garanzia dei propri cittadini e in termini di efficienza ed efficacia dell'azione svolta. Questo percorso di rinnovamento dell'assetto istituzionale dovrà dare sempre più forza al regionalismo applicando, regione per regione, la logica della geometria variabile che tenga conto sia delle peculiarità e delle specificità delle diverse realtà territoriali sia della solidarietà nazionale, dando spazio alle energie positive ed alle spinte propulsive espresse dalle collettività locali. Occorre garantire i trasferimenti necessari agli Enti territoriali e una contestuale cessazione delle "politiche di tagli" compiute dagli ultimi Governi.*"

Si segnala, inoltre, che il procedimento di definizione dell'autonomia differenziata è stato individuato tra gli obiettivi citati, nel settembre 2018, nella Nota di aggiornamento al DEF 2018, lo strumento attraverso il quale il Governo aggiorna le previsioni economiche e di finanza pubblica del DEF in relazione alla maggiore stabilità e affidabilità delle informazioni disponibili sull'andamento del quadro economico e finanziario.

6.1 Il quadro costituzionale e le procedure attuative

La procedura per la realizzazione delle forme di autonomia differenziata in base all'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, è delineata dalla norma costituzionale, mentre la procedura di attuazione della materia è sostanzialmente non disciplinata.

6.1.1. L'iniziativa

L'iniziativa in materia è di spettanza della singola Regione a statuto ordinario ed è presentata al Presidente del Consiglio dei ministri e al Ministro per gli affari regionali, ai sensi dell'art.1, comma 571, della legge n. 147 del 2013 (legge di stabilità 2014), che impone al Governo di attivarsi sulle iniziative nel termine di 60 giorni dal loro ricevimento.

Le modalità con cui Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna hanno attivato il percorso ex art.116, terzo comma, sono state diverse.

Le Regioni Lombardia e Veneto hanno svolto il 22 ottobre 2017, con esito positivo, due referendum consultivi sull'attribuzione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia. [42]

---

[41] v. Audizione della Ministra per gli affari regionali e le autonomie, Erika Stefani, il 21 febbraio 2019.

[42] Al referendum lombardo hanno partecipato 3.030.000 elettori, pari al 38,2% degli aventi diritto, il 95 per cento dei quali si è espresso a favore del quesito referendario proposto: Al referendum veneto hanno partecipato 2.328.000 elettori, al 57,2% degli aventi diritto, il 98,1 per cento dei quali si è espresso a favore del quesito referendario proposto.

Va ricordato che sulla possibilità di svolgere tali referendum si è pronunciata con esito favorevole la Corte costituzionale. Con la sentenza n.118 del 2015 la Corte si è pronunciata sulla legittimità costituzionale della legge della regione Veneto n. 15/2014 ("Referendum consultivo sull'autonomia del Veneto") ritenendo che il quesito proposto *("Vuoi che alla Regione del Veneto siano attribuite ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia?")*, in quanto ripeteva testualmente l'espressione usata nell'art. 116, terzo comma, Cost., si collocava nel quadro della differenziazione delle autonomie regionali prevista da tale disposizione. La Corte ha affermato che il referendum consultivo regionale lascia inalterato il procedimento di cui all'art. 116, terzo comma, della Costituzione, collocandosi in una fase anteriore ed esterna rispetto a tale procedimento[43]

La Regione Emilia-Romagna si è invece attivata, su impulso del Presidente della Regione, con l'approvazione da parte dell'Assemblea regionale, il 3 ottobre 2017, di una risoluzione per l'avvio del procedimento finalizzato alla sottoscrizione dell'intesa con il Governo richiesta dall'articolo 116, terzo comma, della Costituzione.

Il 28 febbraio 2018, il Governo in carica, ha sottoscritto con le Regioni interessate tre distinti accordi preliminari che hanno individuato i principi generali, la metodologia e un (primo) elenco di materie in vista della definizione dell'intesa.[44]

Nel giugno 2018 il Ministro per gli Affari regionali e le Autonomie, Erika Stefani, ha formalmente riaperto i negoziati relativi alle richieste di intesa.

6.1.2. Il ruolo degli enti locali

L'art. 116, terzo comma, Cost. dopo aver precisato che l'iniziativa è delle Regioni, aggiunge l'inciso, "*sentiti gli enti locali*".

Non sono precisati né il momento nè le forme con le quali gli enti locali debbano essere sentiti. L'art. 123, ultimo comma, della Costituzione prevede l'istituzione del Consiglio delle autonomie locali (CAL), come "organo di consultazione fra la regione e gli enti locali", disciplinato dallo Statuto regionale. Altra possibilità è quella per le Regioni di poter consultare singolarmente gli enti locali ovvero le associazioni di rappresentanza a livello regionale (ANCI e UPI). Il parere pare potersi configurare come obbligatorio ma non vincolante.

6.1.3. Il ruolo del Parlamento

---

[43] Con la stessa sentenza sono state dichiarate l'illegittimità costituzionale della legge del Veneto n. 16/2014 recante "*Indizione del referendum consultivo sull'indipendenza del Veneto*", e di alcune disposizioni della legge n. 15/2014 relative ad altri quattro quesiti oggetto di referendum consultivo: "*Vuoi che una percentuale non inferiore all'ottanta per cento dei tributi pagati annualmente dai cittadini veneti all'amministrazione centrale venga utilizzata nel territorio regionale in termini di beni e servizi?*" e "*Vuoi che la Regione mantenga almeno l'ottanta per cento dei tributi riscossi nel territorio regionale?*" in quanto tali due quesiti interferiscono con la materia tributaria, in contrasto con le disposizioni dello statuto regionale che non ammettono referendum consultivi relativi a leggi tributarie e violano, inoltre, gli equilibri della finanza pubblica, incidendo sui legami di solidarietà tra la popolazione regionale e il resto della Repubblica; "*Vuoi che il gettito derivante dalle fonti di finanziamento della Regione non sia soggetto a vincoli di destinazione?*", in quanto rimuovendo di tutti i vincoli di destinazione gravanti su risorse finanziarie spettanti alla regione, violava la previsione costituzionale che consente allo Stato di destinare alle autonomie territoriali risorse aggiuntive per promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona, o per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni (art. 119, quinto comma, Cost.); "*Vuoi che la Regione del Veneto diventi una regione a statuto speciale?*", in quanto il quesito incideva su scelte fondamentali di livello costituzionale che non possono formare oggetto di referendum regionali.

[44] Gli Accordi preliminari del 28 febbraio 2018 prevedono (art. 2 delle Disposizioni generali) che l'intesa abbia una durata decennale, potendo comunque essere modificata in qualunque momento di comune accordo tra lo Stato e la Regione, "*qualora nel corso del decennio si verifichino situazioni di fatto o di diritto che ne giustifichino la revisione*". In tutti e tre gli Accordi preliminari le materie di prioritario interesse regionale oggetto del negoziato nella prima fase della trattativa sono le seguenti: tutela dell'ambiente e dell'ecosistema; tutela della salute; istruzione; tutela del lavoro; rapporti internazionali e con l'Unione europea. Tutte e tre le Regioni si sono riservate la possibilità di estendere il negoziato - in un momento successivo - ad altre materie. L'Accordo preliminare con la Lombardia, a differenza di quelli con l'Emilia-Romagna e con il Veneto, fa espressa menzione - quale oggetto di un eventuale successivo accordo - di materie di interesse delle autonomie locali, quali il coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario e il governo del territorio.

La legge di recepimento delle intese tra Governo e Regioni è approvata con una **legge ordinaria rinforzata**, in quanto approvata dalle Camere a **maggioranza assoluta dei componenti**.

Come è noto, dopo la riforma del Titolo V disposta dalla legge costituzionale n. 3 del 2001 non è stato disciplinato il procedimento previsto per l'attribuzione di autonomia differenziata.

Una prima questione attiene alla opportunità di una normativa nazionale di riferimento che definisca la cornice all'interno della quale formulare le intese.[45] Una seconda questione riguarda l'emendabilità in sede parlamentare del disegno di legge rafforzato che contiene le intese.

Sulla questione della emendabilità in sede parlamentare del relativo disegno di legge non vi sono espresse disposizioni in merito.

Le tre Regioni hanno espresso in audizione, con motivazioni diverse, l'orientamento a ritenere che la definizione integrale del testo delle intese debba avvenire nell'ambito del rapporto Governo-Regioni. Il Presidente della Regione Emilia-Romagna Bonaccini ha espresso la contrarietà circa la possibilità del Parlamento di modificare l'intesa voce per voce, per l'impossibilità della Regione *"di poter intervenire in un dibattito che rischierebbe di essere stravolto senza che una delle due parti contraenti quell'intesa possa ribadire le proprie ragioni."*, configurando invece il ruolo del Parlamento nella definizione della cornice istituzionale, tra cui la definizione dei fabbisogni standard e dei LEP. Nella stessa audizione il Coordinatore della Commissione Affari finanziari della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome Caparini ha ritenuto che il meccanismo della partecipazione del Parlamento al processo di autonomia che ha inquadrato il ruolo del Parlamento nell'ambito del rapporto con il Governo, per la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni e dei fabbisogni standard. Il Presidente della Regione Lombardia Fontana, il 27 marzo 2019 ha ritenuto che *"il principio di leale collaborazione fra Stato e autonomia territoriale mal si concilierebbe con un disegno di legge che intervenisse con integrazioni sostanziali rispetto alla volontà delle parti espressa nelle intese"*, auspicando invece un atto di indirizzo parlamentare, a fronte di una comunicazione del Governo sullo stato di negoziazione in corso con le Regioni, per orientare l'azione del Governo stesso nelle fasi successive.

Il Presidente della Regione Veneta Zaia, ha proposto che in caso di accordo tra Governo e Regioni il testo della pre-intesa, non considerata quindi un provvedimento definitivo, sia sottoposto al parere del Parlamento, per poi tornare in Consiglio dei ministri per valutare le osservazioni e concludere l'intesa definitiva.

Nel testo delle intese sottoscritte il 28 febbraio 2018 si fa espresso riferimento, per l'approvazione da parte delle Camere delle intese, alla procedura relativa all'approvazione delle intese tra Stato e confessioni religiose, di cui all'art. 8 della Costituzione, che, come è noto, prevede l'inemendabilità del relativo disegno di legge.

Il tema è stato oggetto di interessanti osservazioni nel corso delle audizioni con autorevoli esponenti della dottrina costituzionalistica italiana.

Critico verso tale ultimo riferimento, contenuto nelle pre-intese del febbraio 2018, è stato il prof. Saitta, rilevando che a differenza dei rapporti con le confessioni religiose acattoliche non si tratta di rapporti con soggetti esterni allo Stato ma di rapporti con le Regioni, che sono enti di autonomia interni allo Stato stesso, per i quali il principio della negoziazione è insito in quanto previsto nell'arti. 116 della Costituzione. Il Parlamento non deve avere il ruolo *"di mero controllore o promotore finale delle intese, senza avere nessuna possibilità di incidere sulle scelte contenutistiche"*.[46]

---

[45] Nell'audizione del 10 luglio 2019 il professor Alberto Zanardi dell'UPB ha affermato che *"un'eventuale legge quadro di attuazione del dettato costituzionale avrebbe dovuto prevedere dei criteri in termini di solidità delle finanze regionali e in termini di adeguatezza della capacità amministrativa delle regioni, che avrebbero dovuto fare in un certo senso da filtro rispetto alle richieste da parte delle singole regioni"*.

[46] v. Audizione di Antonio Saitta, Professore di diritto costituzionale presso l'Università di Messina, il 13 giugno 2019. L'utilizzo di tale norma è stata criticata dal sen. Errani nella seduta del 27 marzo 2019. Il Prof. Saitta ha proposto di richiamarsi alla prassi seguita nei primi anni 1970 (criticata allora dalla dottrina) in occasione dell'approvazione degli statuti regionali, quando, in sede di commissione, il Parlamento instaurò un vero e proprio confronto tra il Governo e le singole Regioni e quest'ultime, per non andare incontro a possibili bocciature dei lori statuti, ritennero di modificare i contenuti degli statuti stessi, nonostante che la lettura dell'art. 123 Cost precedente alla riforma del titolo V del 1999

È stato sottolineato in audizione dalla prof.ssa Randazzo come gli aspetti procedurali per la decisione sull'autonomia differenziata siano essenziali, perché, in assenza di una legge di attuazione dell'art. 116, terzo comma, implicano garanzie di carattere sostanziale: non si può affidare tutto soltanto agli esecutivi (Giunte regionali e Governo dello Stato); è centrale il raccordo politico nella sede propria del Parlamento, valorizzando il ruolo delle Commissioni parlamentari, in specie della Commissione per l'attuazione del federalismo e della Commissione per le questioni regionali, integrata con i rappresentanti regionali, come previsto dall'art. 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001. Rispetto al metodo previsto della negoziazione, qualora il Parlamento, non dovesse essere d'accordo con uno o più oggetti specifici dell'intesa, si impone una rinegoziazione sugli specifici punti.[47]

La prof.ssa Cerniglia ha sottolineato che si tratta di una riforma importante, significativa e di sistema, rilevando che il comma 3 dell'articolo 116 non ha avuto una legge di attuazione, con un punto di debolezza derivante dal fatto che non ci sono criteri ben definiti, rispetto ai quali una regione può chiedere l'attivazione di tale procedura e in base ai quali lo Stato può decidere, affermando quindi la necessità di *"evitare pericolose, incaute fughe in avanti, anche perché di fughe in avanti e di arretramenti in questi anni abbiamo fatto molta esperienza proprio sul tema del federalismo fiscale e sul percorso di decentramento, che in Italia è partito agli inizi degli anni '90."*[48]

Altra questione importante esaminata è quella dei contenuti delle intese, oggetto di approvazione legislativa rispetto al DPCM attuativi delle stesse.

In audizione è stata espressa una forte criticità circa l'ipotesi di rinviare i contenuti di natura economico-finanziaria (livelli essenziali, aspetti perequativi, costi standard, forme di finanziamento, ecc.) ad un DPCM, che come tale non sarebbe sottoposto a controllo né da parte del Parlamento, né del Presidente della Repubblica, né da parte della Corte Costituzionale.[49] In audizione è stato rilevato che "*il processo che porterà all'approvazione delle intese non prevede né permette di quantificare ex ante le risorse finanziarie (ma anche umane e strumentali) necessarie. Questa quantificazione, e quindi gli effetti finanziari dell'autonomia differenziata, sarà conoscibile solo dopo l'approvazione delle intese con DPCM, quando cioè il processo sarà sottratto sia al vaglio parlamentare che a quello del Presidente della Repubblica e della Corte Costituzionale, e sarà ampiamente irreversibile. Ciò si pone in palese contrasto con le previsioni della legge 42 del 2009 che, all'articolo 14, comma 1, dispone che l'assegnazione delle risorse finanziarie necessarie avvenga con la legge rafforzata con cui si attribuiscono, ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, forme e condizioni particolari di autonomia*".[50]

In altra sede è stato affermato che non va confuso il profilo dell'attribuzione, che spetta alla legge di approvazione delle intese, da quello del trasferimento delle funzioni che può essere fatto anche con DPCM[51].

La definizione delle questioni procedurali, in assenza di una legge di regolazione della procedura, attengono alle decisioni di spettanza delle Presidenze delle Camere.

A prescindere da eventuali atti di indirizzo da parte delle Assemblee di Camera e Senato, nel dibattito svoltosi in materia in Commissione e in molte audizioni, si sono ventilate due soluzioni

---

sembrasse dare al Parlamento solo il ruolo di controllore finale di statuti predisposti dai consigli regionali e che il Parlamento avrebbe potuto soltanto approvare o respingere in blocco.

[47] v. Audizione di Barbara Randazzo, Professoressa di diritto pubblico presso l'Università degli Studi di Milano, il 13 giugno 2019.

[48] v. Audizione di Floriana M. Cerniglia, professoressa di Economia Politica presso l'Università Cattolica di Milano il 26 giugno 2019.

[49] Di questo orientamento sono stati Alberto Lucarelli, Professore di diritto costituzionale presso l'Università degli Studi di Napoli "Federico II", il 12 giugno 2019, Antonio Saitta, Professore di diritto costituzionale presso l'Università di Messina, il 13 giugno 2019 e Maria Cecilia Guerra, Professoressa di Scienza delle Finanze presso l'Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia, il 3 luglio 2019.

[50] v. Audizione di Maria Cecilia Guerra, Professoressa di Scienza delle Finanze presso l'Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia, il 3 luglio 2019

[51] v. Audizione di Barbara Randazzo, Professoressa di diritto pubblico presso l'Università degli Studi di Milano, il 13 giugno 2019.

alternative: la piena emendabilità, secondo le ordinarie procedure parlamentari, sia in sede di commissioni permanenti che in Aula, dei relativi disegni di legge; l'espressione, sugli schemi di intese, prima della loro definitiva sottoscrizione da parte di Governo e Regioni, di pareri da parte di organi parlamentari competenti, quali, ad esempio, le Commissioni permanenti competenti per materia ovvero le Commissioni bicamerali competenti per materia, vale a dire la Commissione parlamentare sul federalismo fiscale per gli aspetti finanziari, dal momento che l'art. 116 rinvia espressamente al rispetto dell'art. 119 Cost, rispetto alla quale la legge n. 42 del 2009, istitutiva della Commissione, costituisce provvedimento di fondamentale attuazione, o la Commissione parlamentare per le Questioni regionali, per gli aspetti istituzionali.[52] Al proposito si ricorda il precedente di cui all'art. 43, comma 5-quater, del decreto-legge n. 133/2014, convertito con modificazioni dalla legge n. 164/2014 che, in merito alla procedura per l'individuazione delle capacità fiscali dei comuni, da operarsi con una nota metodologica da adottarsi con decreto del Ministro dell'economia, previa intesa in Conferenza Stato-città ed autonomie locali, ha previsto l'espressione di parere sia della Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale che delle commissioni competenti per materia delle Camere.

La Commissione sottolinea la propria piena disponibilità ad attivarsi in tale procedura, per le competenze assegnate dalla legge e le esperienze maturate in materia, qualora sia quest'ultima la scelta procedurale effettuata dalle Presidenze di Camera e Senato.

In merito alla valutazione degli effetti finanziari delle intese da parte del Parlamento va ricordato l'avviso espresso dall'Ufficio parlamentare di Bilancio sulla necessità che il Parlamento debba essere pienamente informato e consapevole fin dall'inizio di tali effetti, ritenendo che la quantificazione degli oneri finanziari debba sussistere nel momento della valutazione da parte del Parlamento. L'UPB, infatti, ha segnalato in audizione che *"se non ci sono presidi ex ante all'entrata di nuove regioni, ci devono essere forti presidi ex post, ovvero modalità e procedure di riconoscimento dell'eventuale «fallimento» delle regioni nel gestire adeguatamente i servizi e le competenze aggiuntive acquisite e procedure per la conseguente riconduzione di queste regioni nell'alveo della responsabilità statale nel caso in cui non riuscissero a fornire adeguatamente questi servizi aggiuntivi"*. È stata invece ritenuta inappropriata la soluzione, prospettata attualmente nel testo delle bozze, che affiderebbe la quantificazione e determinazione delle risorse, dopo l'entrata in vigore delle leggi di approvazione, alla Commissione paritetica fra Stato e regione interessata. [53]

6.2. Contenuto delle intese

L'ambito delle materie nelle quali possono essere riconosciute tali forme ulteriori di autonomia concerne:

- le materie che l'art. 117, terzo comma, Cost. attribuisce alla competenza legislativa concorrente:
  - rapporti internazionali e con l'Unione europea delle Regioni;
  - commercio con l'estero;
  - tutela e sicurezza del lavoro;

---

[52] Nella XVII legislatura la Commissione parlamentare per le questioni regionali, a conclusione di un'indagine conoscitiva sull'attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, ha approvato un documento conclusivo (Doc. XVII-bis, n. 13 del 6 febbraio 2018), nel quale ha evidenziato come il percorso autonomistico delineato dall'articolo 116, terzo comma, miri ad arricchire i contenuti e a completare l'autonomia ordinaria, nell'ambito del disegno delineato dal Titolo V della parte II della Costituzione e come l'attivazione di forme e condizioni particolari di autonomia presenti significative opportunità per il sistema istituzionale nel suo complesso, oltre che per la singola Regione interessata. La valorizzazione delle identità, delle vocazioni e delle potenzialità regionali determinano infatti l'inserimento di elementi di dinamismo nell'intero sistema regionale e, in prospettiva, la possibilità di favorire una competizione virtuosa tra i territori. L'attuazione dell'articolo 116, terzo comma, non deve peraltro essere intesa in alcun modo come lesiva dell'unitarietà della Repubblica e del principio solidaristico che la contraddistingue. Uno dei punti più delicati del dibattito riguarda il tema delle risorse finanziarie che devono accompagnare il processo di rafforzamento dell'autonomia regionale. Al riguardo, nell'ambito dell'indagine conoscitiva è emersa come centrale l'esigenza del rispetto del principio, elaborato dalla giurisprudenza costituzionale, della necessaria correlazione tra funzioni e risorse.

[53] v. Audizione del professor Alberto Zanardi, membro del consiglio dell'Ufficio Parlamentare di Bilancio il 10 luglio 2019.

- istruzione, salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche e con esclusione della istruzione e della formazione professionale;
- professioni;
- ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi;
- tutela della salute;
- alimentazione;
- ordinamento sportivo;
- protezione civile;
- governo del territorio;
- porti e aeroporti civili;
- grandi reti di trasporto e di navigazione;
- ordinamento della comunicazione;
- produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia;
- previdenza complementare e integrativa;
- coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario;
- valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali;
- casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale;
- enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale.

• un ulteriore limitato numero di materie riservate dallo stesso art. 117, secondo comma, alla competenza legislativa esclusiva dello Stato:
  a. organizzazione della giustizia di pace;
  b. norme generali sull'istruzione;
  c. tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali.

Attiene al contenuto delle intese anche il rinvio al "rispetto dei principi di cui all'articolo 119". La norma, ampiamente descritta in precedenza, detta i principi di autonomia finanziaria degli Enti territoriali. Di qui emerge un evidente collegamento tra le intese in materia e la legge n. 42 del 2009, le cui previsioni in materia finanziaria trovano applicazione anche in questo contesto.

Tra le Regioni il numero di materie richieste è stato diverso: ventitré del Veneto e della Lombardia, quindici dell'Emilia-Romagna.

Non essendo a disposizione formale del Parlamento, in questa fase, i testi delle bozze di intesa in discussione, la Commissione non ha potuto approfondire i contenuti tematici delle stesse, riservandosi un successivo approfondimento una volta che queste siano definite.

Alcuni temi, però, sono ugualmente emersi all'attenzione della Commissione in molte delle audizioni svolte.

Il tema della scuola, che l'elenco di cui all'art. 117, secondo e terzo comma, richiamato dall'art. 116, comma terzo, dalla Costituzione, include tra le materie oggetto delle intese, costituisce una significativa diversità tra le tre proposte in esame, in forza di scelte politiche di indirizzo diverso: solo l'Emilia-Romagna non chiede la regionalizzazione della scuola, non volendo occuparsi del reclutamento o dell'inquadramento e della contrattualizzazione del personale scolastico e non chiedendo di regionalizzare l'ufficio scolastico regionale, "*compiti che, per quanto ci riguarda, riteniamo sia giusto svolga lo Stato. Il nostro progetto non ha nulla a che fare con gli insegnanti dipendenti della regione, con graduatorie separate, con contratti di lavoro diversi, con la libertà di insegnamento o l'autonomia scolastica, tutte questioni su cui non abbiamo la minima intenzione di entrare*".[54]

Nell'audizione con il Presidente Zaia, viceversa, è stata sottolineata l'importanza della materia dell'istruzione per il Veneto, per dar vita a un modello organizzativo che affronti il problema delle carenze di organico.[55]

---

[54] Audizione del 7 marzo 2019 di Stefano Bonaccini, Presidente della Regione Emilia-Romagna.

[55] Nell'audizione del 3 aprile 2019 è stato ricordato che in Veneto, nell'anno 2018-19 i dirigenti scolastici titolari sono 336 per 600 scuole, con 264 con doppio incarico di reggente. Anche per il ruolo di direttore di servizi generali e amministrativi, solo 359 scuole hanno un dirigente. Su 52.056 posti di docenti, a causa delle dinamiche della mobilità

Nello specifico riguardante l'istruzione, la Ministra ha affermato che nel contratto per il governo del cambiamento, al punto 22, è stato scritto che "*che il legame dei docenti con il loro territorio non può essere declinato in chiave semplicemente autonomistica o regionalistica, nelle parti in cui ciò si traduce in una mera duplicazione di procedure e competenze che rischiano di inficiare il buon andamento del sistema scolastico.*[56] La Ministra ha affermato che "*con tali forme di differenziazione, non solo si verrebbe a creare un vulnus difficilmente sanabile, ma si istituirebbe un precedente che potrebbe influire in modo determinante nel sistema nazionale dell'istruzione su talune possibili derive a carattere localistico.*" La giustapposizione tra funzioni e competenze statali e regionali che si verrebbe a creare circa la definizione dei ruoli, nonché le procedure di reclutamento stesso del personale della scuola, ovvero dirigenti, personale docente e ATA (amministrativo, tecnico e ausiliario) andrebbe contro un principio di semplificazione, dal momento che la creazione di identici ruoli e funzioni sarebbe disciplinata indifferentemente dallo Stato o dalla regione. Le norme in ordine alla mobilità regionale del personale scolastico non si conciliano e non tengono conto di quanto previsto attualmente dalla normativa nazionale in materia di assegnazione provvisoria. Altre valutazioni critiche riguardano la disciplina dei criteri del riconoscimento della parità scolastica e conseguentemente dell'assegnazione dei contributi a essa relativi nonché delle funzioni di vigilanza, che non può essere demandata tout court alle Regioni in alternativa allo Stato, senza creare una differenziazione nel trattamento fondata su base localistica e territoriale, e la programmazione dell'offerta formativa integrata, con un rischio di un appiattimento delle funzioni dell'apprendimento didattico-formativo sulle esigenze correlate alla formazione professionale.

Anche in sede di dottrina, sul tema dell'istruzione e della formazione professionale, sono emerse visioni diverse.

È stato rilevato dal prof. Balboni che l'art. 33 Cost., laddove si riferisce alla Repubblica e non allo Stato per dettare le norme generali sull'istruzione, e prevede il diritto di enti e privati di istituire scuole, senza oneri per lo Stato, non configura un monopolio statale in materia. In quest'ottica la Repubblica, di cui all'art. 5 e 114 Cost., è composta dallo Stato e dai soggetti di autonomia territoriale "*ma non solo da loro, anche da tutto quell'insieme di poteri pubblici e arrivo a dire anche privati che, nella misura in cui spingono per svolgere funzioni pubbliche, sono la Repubblica, non sono lo Stato.*[57] Il modello centralistico di amministrazione dell'istruzione, inclusa la formazione professionale, in vigore da 150 anni non costituisce l'unica modalità possibile, come d'altronde mostra l'esperienza di Paesi come l'Inghilterra e gli Stati Uniti.

La valenza anche finanziaria del tema dell'istruzione è stata stimata dall'Ufficio Parlamentare di Bilancio, sulla base dei dati della Ragioneria Generale dello Stato, che l'eventuale trasferimento di personale scolastico dallo Stato alle Regioni implicherebbe un trasferimento finanziario di 27,7 miliardi se tutte e 15 le Regioni lo richiedessero (4,6 miliardi per la Lombardia, 2,3 per il Veneto).[58]

La decisione del Governo su tale questione costituirà quindi una scelta avente un significato politico preciso, dovendosi rapportare a impostazioni diverse contenute nelle iniziative delle tre Regioni.

Il tema della sanità è stato oggetto di dibattito nel corso dell'audizione con la Ministra della salute.

In Linea generale la Ministra Grillo ha affermato in audizione che questo ambito ha una sua particolare specificità, e che "*dovranno in ogni caso rimanere invariati i principi di fondo del nostro*

---

interregionale, dell'esaurimento delle graduatorie concorsuali e dei pensionamenti, circa il 20 per cento dei posti è ricoperto da personale supplente, con ripercussioni sulla continuità didattica.

[56] Nel contratto per il governo sottoscritto da Salvini e Di Maio (consultabile in https://s3-eu-west-1.amazonaws.com/associazionerousseau/documenti/contratto_governo.pdf) al punto 22 è riportato l'inciso "*Saranno introdotti nuovi strumenti che tengano conto del legame dei docenti con il loro territorio, affrontando all'origine il problema dei trasferimenti (ormai a livelli record), che non consentono un'adeguata continuità didattica*".

[57] v. Audizione di Enzo Balboni, Professore emerito di istituzioni di diritto pubblico presso l'Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano il 12 giugno 2019.

[58] v. Audizione del professor Alberto Zanardi, membro del consiglio dell'Ufficio Parlamentare di Bilancio il 10 luglio 2019.

sistema sanitario, riconducibili in estrema sintesi ai concetti di universalità e unitarietà". Il complessivo equilibrio di un sistema plurale quale quello delle autonomie, ed integrato come la sanità, impone che al riconoscimento di maggiori poteri debba corrispondere l'intensificarsi dei relativi controlli da parte del Ministero[59], con una sorta di manutenzione straordinaria affidata al Governo centrale in tema di attuazione dei piani di rientro, andamento dei commissariamenti e applicazione dei Patti per la salute. "*Fatte queste premesse, è altrettanto ovvio che le istanze delle Regioni finalizzate ad accrescere le loro prerogative organizzative, ad intensificare l'autonomia della gestione e nella provvista di personale, nonché ad assicurare ulteriore opportunità di formazione anche specialistica[60] sono viste con estremo favore dal Ministero della salute.*"

Sul dettaglio dei temi le richieste delle Regioni sono state definite come derivanti da esigenze reali, che il Ministero vorrebbe disciplinare in chiave generale: la questione del personale sanitario, ad esempio per la medicina generale e l'area dell'emergenza, interessate da fenomeni di precariato di medici non specialisti [61], ove lo Stato centrale non è stato in grado di fornire risposte adeguate per superare le resistenze delle federazioni, dei sindacati, di alcune Regioni ed università, impedendo un processo di cambiamento che ha recato difficoltà alle Regioni chiamate ad erogare i servizi nei territori, con la proposta, condivisa tra Ministra e Regioni è quella di far accedere ai concorsi chi per cinque anni abbia lavorato nei pronto soccorsi ed incentivare alcune aree specialistiche o prestazioni in aree disagiate; sullo sblocco del tetto delle assunzioni vi è stata un'intesa con le Regioni. Circa l'ipotesi di costituire un fondo apposito per le Regioni che scontano un ritardo negli investimenti in conto capitale[62], è stato comunicato che il tema sarà discusso con le Regioni nell'ambito del nuovo patto della salute e con il Consiglio superiore di sanità e che coinvolge il tema della mobilità passiva[63], fondamentale sulle disuguaglianze tra le Regioni. La migrazione sanitaria dei pazienti è giustificata solo in caso di alte specializzazioni, in base ad una programmazione, non per patologie ordinarie.

Circa lo strumento del commissariamento, che le Regioni hanno chiesto di cambiare, ne va cambiata la struttura che non può essere solo quella di ridurre i disavanzi, ma che può configurarsi come una sorta di commissariamento puntuale, cioè su una singola realtà regionale, quindi su una singola struttura aziendale. Quanto al ruolo pubblico-privato nella sanità[64], il tema va ricondotto alla programmazione, secondo le esigenze poste dalle Regioni e non a quello che l'erogatore privato vuole erogare.

6.3. Temi specifici affrontati nelle audizioni

Il punto di vista delle tre Regioni interessate è stato espresso dai rispettivi Presidenti in audizione.

Molti sono stati i temi importanti approfonditi dalla Commissione.

6.3.1. Inquadramento delle intese nel quadro del principio dell'autonomia degli Enti territoriali

Le numerose audizioni svolte con autorevoli esponenti della dottrina italiana nei settori costituzionali e di scienza delle finanze hanno rappresentato un quadro molto variegato, talvolta opposto da un punto di vista culturale e scientifico, circa la configurazione delle intese in oggetto, coerentemente, del resto con la vivacità del dibattito in materia sia in sede politica che presso l'opinione pubblica e sui mezzi di comunicazione.

È stato sottolineato dal prof. Balboni il valore sistemico di tali intese, che si pongono come l'occasione di ripensamento critico sulla concreta operatività dell'art. 5 e del titolo V della Costituzione e l'occasione per procedere ad un *"riordino di materie, competenze e funzioni che è meglio siano svolte dall'intero complesso della amministrazione regionale et locale, in spirito di*

---

[59] v. sul tema l'intervento in audizione del sen. Paolo Saviane

[60] Sul tema v. interventi degli onn. Angela Ianaro e Paolo Russo e del sen. Stefano Collina.

[61] v. Interventi del sen. Vasco Errani, del sen. Marco Perosino, dell'on. Roger De Menech

[62] v. sul tema l'intervento in audizione dell'on. Gian Mario Fragomeli.

[63] v. sul tema gli interventi in audizione del sen. Marco Perosino, del sen. Vasco Errani, e dell'on. Roger De Menech.

[64] v. sul tema l'intervento in audizione dell'on. Cattaneo.

"leale collaborazione" con lo Stato, ma anche di "virtuosa competizione" delle Regioni tra loro e delle Regioni con lo Stato, quando si intravvedano spazi e modalità di un miglioramento delle prestazioni pubbliche che vada a vantaggio di tutti". In questo quadro, fondato sui ricordati principi costituzionali, assumono valore, per l'equilibrio dei poteri tra Stato e soggetti di autonomia, la clausola della garanzia dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali dei cittadini sull'intero territorio nazionale, affidata alla potestà legislativa esclusiva dello Stato, l'esistenza di poteri sostitutivi dello Stato e le altre clausole volte a garantire l'eguaglianza sostanziale. [65]

In audizione la prof.sa Petrillo ha definito l'art. 116, comma 3, una norma importante che rientra nel patto costituzionale, perché valorizza le autonomie, dando maggior responsabilità anche agli amministratori, elementi che fanno parte del patrimonio del federalismo fiscale, sempre improntato a una logica di solidarietà, con la possibilità che con esso si possa tornare ai principi del pluralismo istituzionale paritario di cui alla riforma del Titolo V e per valorizzare le autonomie locali, abbandonando la tendenza al riaccentramento dell'attività statale che ha caratterizzato gli ultimi dieci anni. A tal fine è necessario attuare con chiarezza i meccanismi di perequazione e di definizione dei LEP.[66]

Al contrario una visione molto critica del regionalismo differenziato è stata espressa dal prof. Lucarelli, per il quale l'art. 116, comma 3 Cost., va comparato con i princìpi di solidarietà, di uguaglianza, di unità e indivisibilità, di cui agli articoli 2, 3 e 5 della Costituzione. In tale ottica la norma *"non nasce con un ragionamento teso al trasferimento di materia, ma si ragiona intorno alle funzioni e si fa un ragionamento di natura più propriamente amministrativistica piuttosto che legislativa"*. Si parla al proposito di modifiche al regime delle competenze attraverso un artifizio di "decostituzionalizzazione", per il quale una legge ordinaria, a resistenza passiva, rinforzata può derogare al regime delle competenze, con un procedimento formalmente reversibile, ma sostanzialmente irreversibile. L'impianto delle intese non è tanto di differenziazione quanto di processo devolutivo, perché si realizza il trasferimento di un complesso delle materie non amministrative, ma legislative, alla competenza legislativa delle Regioni. In quanto incidente sulla forma di Stato rientrerebbe nella previsione di immodificabilità di cui all'articolo 139 Costituzione.

Il regionalismo differenziato può servire, secondo il prof. Saitta, a superare la crisi endemica del regionalismo italiano, *"come un'occasione preziosa per rilanciare la ragione profonda dell'istituzione delle Regioni, che era quella di mitigare le differenze economiche e sociali del Paese"*. Se affrontato *"in termini disallineati può, invece, diventare occasione per acuire le differenze del Paese, che peraltro negli ultimi anni già hanno registrato una forte divaricazione"*. [67]

Nell'analisi del prof. Viesti vi è la preoccupazione che *"nell'insieme, si potrebbe configurare un assetto del Paese con due province autonome, quattro Regioni a Statuto speciale e altre ad autonomia differenziata, ma con ambiti differenti e con poteri e competenze centrali ritagliate ai margini. In un quadro del genere, che non si ritrova in nessun Paese del mondo, la realizzazione delle politiche pubbliche, la tutela dei diritti di cittadinanza, l'unità delle condizioni operative per le imprese potrebbero diventare problematici"*.[68]

In audizione il prof. Longobardi[69] ha sottolineato la contrarietà della richiesta di trasferimento di alcune funzioni rispetto alla logica delle economie di scala, nella logica dell'efficienza allocativa delle risorse a livello dell'intero sistema. In alcune materie, ad esempio l'istruzione, vi sono i c.d. effetti *spillover*, effetti di traboccamento o esternalità, per cui del servizio prodotto e finanziato in una certa circoscrizione territoriale beneficiano anche cittadini residenti in altre circoscrizioni

---

[65] v. Audizione di Enzo Balboni, Professore emerito di istituzioni di diritto pubblico presso l'Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano il 12 giugno 2019.

[66] v. Audizione di Giovanna Petrillo, professoressa di diritto tributario presso il dipartimento di Giurisprudenza dell'Università degli Studi della Campania Luigi Vanvitelli, il 20 giugno 2019.

[67] v. Audizione di Antonio Saitta, Professore di diritto costituzionale presso l'Università di Messina, il 13 giugno 2019.

[68] v. Audizione di Gianfranco Viesti, Professore di economia applicata presso l'Università di Bari, il 13 giugno 2019.

[69] v. Audizione di Ernesto Longobardi, professore di scienza delle finanze presso l'Università degli Studi di Bari Aldo Moro, il 20 giugno 2019.

territoriali: in questi casi per l'efficienza allocativa sarebbe opportuno che tale servizio venisse prodotto ed erogato a un livello superiore di governo, che internalizzerebbe questi effetti di *spillover*.

6.3.2. L'efficientamento amministrativo

La Corte dei Conti ha definito il sistema delle intese Stato-Regioni come una manifestazione del principio di leale collaborazione più volte evocato dalla Corte costituzionale e di recente ha avuto sviluppo con riferimento ai rapporti finanziari tra lo Stato e le autonomie speciali, che infatti sono stati regolati attraverso specifici accordi.[70]

A prescindere dalle differenze politiche che hanno portato all'attivazione delle richieste di intesa, un tratto comune delle tre Regioni esplicitate nelle audizioni è la configurazione del progetto di autonomia differenziata come strumento di efficientamento dell'azione amministrativa regionale.

Nelle parole del Presidente dell'Emilia-Romagna[71] l'obiettivo perseguito "*è quello di rafforzare la capacità di risposta del sistema regionale ai bisogni dei cittadini e delle imprese, in particolare: per spendere meglio e più in fretta; per avere servizi migliori, più efficaci ed efficienti; per superare le sovrapposizioni burocratiche tra Stato, Regioni ed enti locali e per semplificare i procedimenti amministrativi, oltre che i processi autorizzativi; infine, per programmare di più e meglio, tanto per gli investimenti quanto per i servizi, in un Paese che troppo spesso vive del giorno per giorno*". L'intento è quello di configurare l'autonomia non come un obiettivo, bensì come uno strumento per conseguire gli obiettivi fissati, per disporre di risorse certe e programmabili per le funzioni richieste.

Nello stesso senso il Presidente della Lombardia[72]: "*Il significato della riforma è quello di cercare di efficientare questo Paese, cercare di fare in modo che emerga un principio di responsabilità molto maggiore, evitare che ci siano le giustificazioni che derivano dallo Stato centrale, dalla mancanza di fondi, che derivano, al contrario, dalla tranquillità che poi le proprie inadempienze vengano sanate dallo Stato centrale.*"

Al principio di sussidiarietà verticale si richiama il Presidente del Veneto[73] ritenendo che "*se il centro decisionale è vicino al cittadino, il centro decisionale sia più responsabilizzato. (...) Potrebbe essere il pay off dell'autonomia. Vuol dire che la diminuzione delle catene decisionali ci permette di essere molto più performanti*".

È stato ritenuto il ruolo dell'autonomia differenziata non come un momento divisivo ma come una spinta all'efficientamento del Paese[74], in un quadro di solidarietà con altre Regioni più in difficoltà[75].

Sempre sul tema dell'efficientamento è stato affermato in audizione dalla prof.ssa Randazzo che il processo di autonomia differenziata, valorizzando le best practises, e stimolando meccanismi positivi di contaminazione, può contribuire all'efficientamento complessivo, anche statale, delle istituzioni.[76]

Un altro profilo proposto dalla Regione Veneto come motivazione dell'autonomia differenziata, attiene alla specificità del confronto con tre realtà territoriali confinanti, province di Trento, di Bolzano e Regione Friuli-Venezia Giulia, dotate di autonomia speciale, che per i vantaggi che tale regime offre ha determinato il fenomeno della richiesta di ben 32 comuni transfrontalieri di montagna su 574 del Veneto che chiedono il distacco dalla Regione.[77]

---

[70] v. Audizione della Corte dei Conti, Presidente della Sezione delle Maurizio Graffeo, consiglieri Adelisa Corsetti e Alfredo Grasselli, e Andrea Petrella, il 17 luglio 2019.

[71] Audizione del 7 marzo 2019 di Stefano Bonaccini, Presidente della Regione Emilia-Romagna.

[72] Audizione del 19 marzo 2019 di Attilio Fontana, Presidente della Regione Lombardia.

[73] v. Audizione del 3 aprile 2019 con il Presidente della Regione Veneto, Luca Zaia

[74] v. Su questo tema l'on. Cattaneo nella seduta del 27 marzo 2019

[75] v. Su questo tema l'on. Osnato nella seduta del 27 marzo 2019

[76] v. Audizione di Barbara Randazzo, Professoressa di diritto pubblico presso l'Università degli Studi di Milano, il 13 giugno 2019, in risposta ad interventi di sen. Presutto e on. De Menech.

[77] v. Audizione del 3 aprile 2019 con il Presidente della Regione Veneto, Luca Zaia

6.3.3. Il rispetto del principio di sussidiarietà

Sul rapporto tra autonomia regionale e il pericolo di sostituire ad un centralismo statale un neocentralismo regionale[78] in luogo di un processo di sussidiarietà che riconosca la centralità dei territori, va segnalato l'approccio della Regione Emilia-Romagna, che ha inteso sin dall'inizio muovere dalla concertazione istituzionale e sociale con comuni e province, camere di commercio e università, associazioni di categoria e organizzazioni sindacali, professionisti e terzo settore, per la realizzazione di un progetto non per l'autonomia dell'ente regione, ma per l'autonomia del sistema territoriale dell'Emilia-Romagna. Sul medesimo tema, nell'audizione con il Presidente della Regione Veneto, è stato affermato che l'impostazione della Regione Veneto è quella di attribuire tutte le parti operative e gestionali, susseguenti alle decisioni assunte in sede legislativa dalla Regione, alle province e agli enti locali. Il tema del rispetto del principio di sussidiarietà è stato richiamato anche nell'audizione con l'IFEL del 28 marzo 2019.

L'Unione delle Province d'Italia (UPI) ha espresso l'avviso di guardare con particolare favore al regionalismo differenziato purché avvenga nel perimetro del rispetto dell'articolo 5 della Costituzione e nel rispetto delle autonomie locali e con il superamento della legge n. 56 del 2014 relativo alle province per il quale è costituito un tavolo tecnico-politico presso la Conferenza Stato-città.[79]

Preoccupazioni sul mancato rispetto del principio di sussidiarietà verticale per quanto riguarda rispetto ai contenuti delle bozze di intesa è stato espresso dal prof. Saitta in audizione, che ha ricordato come l'art. 118 Cost. preveda che le funzioni di competenza delle Regioni sono attribuite ai comuni, alle province e alle città metropolitane in base al principio di sussidiarietà. [80]

6.3.4. Rapporti tra le iniziative delle varie Regioni

Le intese ex art. 116, terzo comma, Cost. non sono un'innovazione del sistema costituzionale ma una prima applicazione di una previsione che ormai risale a quasi 20 anni fa. A oggi, oltre alle tre Regioni citate, altre dieci hanno espresso interesse (Campania, Liguria, Lazio, Marche, Piemonte, Toscana e Umbria Regioni ordinarie conferendo al Presidente l'incarico di chiedere al Governo l'avvio delle trattative per ottenere ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, mentre Basilicata, Calabria, Puglia hanno assunto iniziative preliminari).

Circa il rapporto tra le tre iniziative e quelle successive da parte di altre Regioni[81], la titolarità dell'iniziativa assunta da parte di quasi tutte le altre Regioni è stato ascritta a riprova della condivisione, a livello degli Enti territoriali, della scelta di voler cambiare la propria organizzazione, stante l'inadeguatezza dell'assetto attuale, fermo restando la separazione procedurale e contenutistica delle varie iniziative d'intesa.

Questo è un punto che è stato più volte affrontato, per l'impatto rilevante che l'attivazione dell'autonomia differenziata da quasi tutte le Regioni può determinare sull'assetto organizzativo dello Stato.

Il tema della diversità di assetto tra le Regioni all'esito delle intese e sul valore delle stesse come momento rilevante di riorganizzazione dello Stato [82] va esaminato alla luce della strutturazione costituzionale della Repubblica, che nel momento in cui riconosce la potestà legislativa esclusiva, pur nel rispetto dei principi fondamentali stabiliti con legge dello Stato, consente discipline diverse tra Regione e Regione.

Nel corso dell'audizione del Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio Giorgetti del 29 maggio 2019 é stato sottolineato che la possibilità di differenziare le forme dell'autonomia tra le

---

[78] v. Interventi dell'on. De Menech nelle audizioni con la Ministra per gli affari regionali e le autonomie, Erika Stefani, il 21 febbraio 2019, con il Presidente del Veneto, Luca Zaia, il 3 aprile 2019 e con l'ANPCI il 20 marzo 2019.

[79] v. Audizione del Vicepresidente dell'UPI Carlo Riva Vercellotti, del sen. Stefano Collina e dell'on. Paolo Russo il 28 marzo 2019.

[80] v. Audizione di Antonio Saitta, Professore di diritto costituzionale presso l'Università di Messina, il 13 giugno 2019.

[81] v. Su questo tema l'intervento dell'on. Fragomeli nella seduta del 27 marzo 2019 e la risposta del Presidente della Lombardia Fontana.

[82] v. Su questo tema il sen. Errani nella seduta del 27 marzo 2019 e il sen. Marco Perosino nella seduta del 20 marzo 2019.

Regioni risponde ad una logica complessiva di sistema nell'impianto costituzionale. Oltre alle previsioni di cui all'art. 116, terzo comma, Cost. vanno ricordate le previsioni di cui art. 118, primo comma, Cost., che consente al legislatore statale di allocare le funzioni amministrative anche secondo un criterio di differenziazione; analogamente nel settore della sanità, per le Regioni sottoposte a piani di rientro dal disavanzo per la spesa sanitaria sono stati definiti piani di intervento differenziati, in caso di squilibri strutturali gravi, attraverso la sottoscrizione di patti che limitano l'autonomia regionale sul piano legislativo, regolamentare e amministrativo.

Altro profilo sottolineato è la diversità dei progetti di intesa presentati dalle Regioni dopo le tre che hanno aperto la strada del procedimento, molto diversi tra loro anche per scelta delle materie oggetto di trasferimento, che la Costituzione consente senza richiedere una omogeneità tra tutte le Regioni. Il processo in atto avvicina la Repubblica a schemi costituzionali già sviluppati in altri sistemi costituzionali, dagli Stati federali ai Länder della Germania, dalla Catalogna e i Paesi Baschi, Scozie e Ulster.[83]

Circa la compatibilità del regionalismo differenziato con alcuni principi costituzionali, la Prof.ssa Randazzo in audizione ha osservato che il principio di eguaglianza, applicabile anche agli ordinamenti regionali, esige che siano trattate in modo eguale situazioni uguali ed in modo diverso situazioni diverse, fornendo in tal modo solida protezione alle esigenze di differenziazione. Solo una concezione dell'eguaglianza astratta e assoluta obbligherebbe, con forzature, a riconoscere tale facoltà a ciascuna regione solo quando tutte avranno accesso al regime di differenziazione. Circa il rispetto del principio di solidarietà "*richiede di essere rideclinato in modo da conciliarsi con l'affidabilità di cui deve dare prova chi se ne avvale. In ogni caso esso richiede di essere accompagnato dalla contestuale promozione e pratica di una cultura della cosa pubblica e della sua buona amministrazione la cui carenza sembra caratterizzare interi settori dell'amministrazione pubblica nostrana, a prescindere dai livelli di governo*", tenendo insieme solidarietà e responsabilità che ne discende. L'art. 5 reca la valorizzazione del pluralismo istituzionale, che non è secessionismo ma autonomia.

Al contrario, nell'audizione con l'Ufficio parlamentare di Bilancio, sono stati ritenuti necessari momenti di coordinamento tra le Regioni richiedenti, per la standardizzazione delle modalità di trasferimento delle funzioni e con le altre Regioni, stante il quadro alquanto incerto nel quale l'impianto del federalismo regionale dovrebbe trovare attuazione. Come il Prof. Zanardi ha rilevato nella sua audizione, "*va ricordato che il sistema di finanziamento delle Regioni non ha ancora trovato un suo adeguato assestamento. La legge di bilancio per il 2018 ha, da ultimo, rimandato al 2020 l'attuazione di alcune componenti rilevanti del D.Lgs. 68/2011 che, come detto, disciplina gli elementi costituitivi fondamentali del complesso sistema di finanziamento e perequazione delle regioni a statuto ordinario nelle materie diverse dalla sanità (assistenza, istruzione e trasporto pubblico locale) nonché il meccanismo della perequazione infrastrutturale. A oggi non sono stati emanati i provvedimenti relativi alla determinazione dei fabbisogni standard delle spese regionali collegate ai livelli essenziali delle prestazioni (LEP) e delle capacità standard destinate al finanziamento sia alle spesa LEP sia alle altre spese regionali, quelli relativi alla definizione degli schemi di perequazione regionale distinti tra spese LEP (sui fabbisogni standard) e spese non LEP (sulla capacità fiscale), quelli concernenti il principio di territorialità nell'attribuzione del gettito IVA e la fiscalizzazione dei trasferimenti aventi carattere di generalità e permanenza*". [84]

Il tema dell'eccessiva eterogeneità delle discipline adottate in sede regionale, conseguente alla riforma del Titolo V, del contenzioso tra Stato e Regione presso la Corte costituzionale e delle diversità di disciplina tra le varie Regioni è stato altresì affrontato durante le audizioni.[85]

6.3.5. Questioni di ordine finanziario

Molteplici sono stati i profili esaminati.

---

[83] v. Audizione del 3 aprile 2019 con il Presidente della Regione Veneto, Luca Zaia.

[84] v. Audizione del professor Alberto Zanardi, del consiglio dell'Ufficio Parlamentare di Bilancio il 10 luglio 2019.

[85] v. Audizione dell'Associazione Nazionale Piccoli Comuni d'Italia, Presidente Franca Biglio, il 20 marzo 2019.

6.3.5.1. Costo finanziario delle intese

L'art. 14 della legge n. 42 del 2009 prevede che *«con la legge con cui si attribuiscono, ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, forme e condizioni particolari di autonomia a una o più Regioni si provvede altresì all'assegnazione delle necessarie risorse finanziarie, in conformità all'articolo 119 della Costituzione e ai princìpi della presente legge»*, e che il finanziamento dell'autonomia differenziata deve essere garantito sulla base della metodologia di calcolo del fabbisogno standard e della valorizzazione dell'autonomia di entrata attraverso la fiscalizzazione dei trasferimenti, principi valevoli per il complesso delle Regioni a statuto ordinario.

Per quanto concerne il tema degli effetti finanziari della definizione delle intese, il Ministro dell'Economia e delle Finanze, Giovanni Tria, nell'audizione del 18 aprile 2019 ha affermato che *"in alcuni casi le richieste regionali non appaiono del tutto coerenti con i princìpi costituzionali (tali richieste sono spesso inerenti a materie diverse da quelle elencate nella Costituzione) e che, pertanto, vista la tassatività del disposto costituzionale, non possono essere oggetto di attribuzione. In particolare, tra le norme costituzionali che non possono essere derogate deve ricomprendersi l'articolo 117, secondo comma, lettera e), che attribuisce allo Stato la competenza legislativa esclusiva in materia di sistema tributario e contabile dello Stato."*

Circa la quantificazione dei relativi costi il Ministro ha espresso una posizione molto prudente in Commissione, affermando che *"solo successivamente all'entrata in vigore delle leggi di approvazione dell'intesa potrà prendere avvio il complesso processo di definizione delle specifiche attività amministrative correlate alle funzioni trasferite e dei relativi beni e risorse"*, attraverso i singoli decreti del Presidente del Consiglio dei ministri che renderanno operativo il disegno di autonomia differenziata. *"Questi ultimi, nel caso comportino nuovi o maggiori oneri, saranno emanati solo successivamente all'entrata in vigore dei provvedimenti legislativi che stanziano le occorrenti risorse finanziarie. A ciascuno schema di decreto del Presidente del Consiglio dei ministri dovrà essere allegata una relazione tecnica che dia conto della neutralità finanziaria del medesimo decreto ovvero dei nuovi o maggiori oneri da esso derivanti e dei corrispondenti mezzi di copertura"*.

Di conseguenza, nell'attuale fase embrionale il Ministro non ha ritenuto possibile esprimere una valutazione degli impatti sulla finanza pubblica.

L'UPB ha evidenziato in audizione che vi sono due modalità di finanziamento delle competenze aggiuntive: una "cooperativa", adottata per il finanziamento della spesa sanitaria, che prevede la revisione periodica dell'ammontare di risorse riconosciute per le funzioni devolute alle Regioni ad autonomia differenziata; una seconda, invece, definita "autonomista", che prevede di cristallizzare le aliquote di compartecipazione ad un livello fissato inizialmente. In tal caso se il gettito erariale compartecipato riferito al proprio territorio crescesse secondo le dinamiche osservate nel periodo 2013-2017, l'evoluzione delle entrate per le Regioni sarebbe stata sarebbe notevolmente superiore a quello del fabbisogno relativo alle funzioni trasferite. L'UPB ha riferito che nel periodo 2013-2017 l'evoluzione della spesa regionalizzata per l'istruzione nelle regioni Emilia, Veneto e Lombardia, rispetto all'evoluzione della loro IVA territorializzata mostra che "in questo periodo breve l'IVA della Lombardia è cresciuta di dieci punti percentuali di più rispetto a quanto gli era stato attribuito in termini di risorse per la fornitura statale di istruzione, nell'Emilia-Romagna il risultato è di sei punti in più, nel Veneto di otto punti in più. Si ha, quindi, evidenza del fatto che, se avessimo fissato nel 2013 il punto d'inizio del federalismo differenziato, noi avremmo avuto una divaricazione fra i percorsi di evoluzione temporale delle risorse collegate all'IVA e, dall'altra parte, della spesa storica dello Stato per l'istruzione in modo particolare".

È stato altresì evidenziato dall'UPB nell'audizione del 10 luglio 2019 che il rischio che la frammentazione di servizi pubblici porti all'incremento dei costi per il venir meno delle economie di scala, ritenendo che *"andrebbero comunque valutati i possibili maggiori costi per la Pubblica amministrazione nel suo complesso determinati dal minore sfruttamento delle economie di scala e di integrazione a livello nazionale: le strutture dell'Amministrazione centrale non fornirebbero più i servizi oggetto di autonomia rafforzata in una parte del territorio nazionale mentre sarebbe*

necessario attivare nuovi servizi amministrativi a livello decentrato (i quali, peraltro, potrebbero, su una scala più piccola, sfruttare maggiori economie di integrazione)". La questione delle economie di scala nell'allocazione delle materie andrebbe anche altresì opportunamente valutata in altri ambiti e funzioni, ad esempio, con riferimento alle infrastrutture.

Il prof. Petretto ha affermato che *"se il finanziamento dell'autonomia differenziata (o asimmetrica) non sarà inserito in un contesto generale di riforma della finanza delle Regioni a statuto ordinario, allo stato largamente non attuata, non potrà assumere il carattere di variazione al margine che la Costituzione intende assegnargli, per divenire invece un regime speciale, con un processo di sostanziale creazione di nuove Regioni a statuto speciale. L'applicazione della legge n. 42 del 2009, pur non essendo richiamata nelle bozze d'intesa, è imprescindibile, in quanto contiene tutti i pesi e contrappesi al suo interno, attraverso passaggi che prevedono meccanismi perequativi, il rispetto del pareggio di bilancio a livello consolidato e il mantenimento di una pressione fiscale contenuta, al fine di non determinare un impatto negativo sulla finanza dello Stato*". [86]

6.3.5.2. Eventuali effetti redistributivi

Tema essenziale è quello degli eventuali effetti redistributivi recati dall'autonomia differenziata nei confronti di altre Regioni .[87]

Tutti i Presidenti delle Regioni auditi hanno sostenuto l'assenza di effetti redistributivi, sottolineando la neutralità finanziaria dell'operazione di trasferimento delle competenze.

Il Presidente dell'Emilia-Romagna Bonaccini ha affermato che *"Come dico sempre, non credo che stiamo attentando all'unità del Paese né a indebolire territori già più deboli se chiediamo di permetterci di farlo, a risorse nostre, senza chiedere un euro di più allo Stato."*

Il Presidente della Lombardia Fontana ha affermato che *"Non esiste nessun tipo di modifica delle condizioni economiche oggi esistenti. Noi chiediamo semplicemente che ci vengano trasferite delle competenze e che insieme alle competenze ci vengano trasferite le somme che lo Stato oggi spende per svolgere quelle competenze. È una falsità pensare che ci sia la sottrazione di qualche risorsa a danno di qualche altra regione o di qualche altro, addirittura ho sentito dire, servizio nazionale. Per quanto riguarda la solidarietà, non cambia assolutamente e rigorosamente nulla."* È stato altresì sottolineato, nella stessa sede, che il trasferimento di competenze determinerà una "situazione a costo zero" perché cambierebbe soltanto lo spenditore finale di quella somma.

Il Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio Giorgetti, nell'audizione del 29 maggio 2019, ha affermato che "*l'attuazione del regionalismo differenziato non comporterà una variazione che porti un indebito vantaggio nella quantità di risorse finanziarie attribuite a ciascuna singola Regione "differenziata" per l'esercizio delle funzioni attribuite, bensì una riallocazione di risorse già impiegate dallo Stato alla periferia. Non si dovranno determinare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica o, per altro verso, lo scarico di ulteriori costi sulla pressione fiscale sui contribuenti. Al contrario si svilupperà un procedimento di ulteriore "razionalizzazione" della spesa pubblica in ciascuna Regione*", mantenendo i presidi costituzionali dell'unità della Repubblica (LEP, funzioni fondamentali, unità giuridica ed economica, potere sostitutivo, ecc.). *"Mutando la potestà legislativa e le funzioni amministrative da Regione a Regione, anche l'intervento perequativo dovrà adattarsi a tale quadro istituzionale. Su questo tema, in ogni caso, è l'art. 119, terzo comma, Cost., che detta la via maestra da seguire, ovverossia la perequazione delle capacità fiscali territoriali (art. 119) e i c.d. interventi speciali (art. 119, quinto comma, Cost.).* " Sempre secondo il sottosegretario Giorgetti le bozze di intesa in discussione non innovano ai principi della perequazione, della solidarietà e della sussidiarietà nazionale. [88] Il rinvio che l'art. 116 terzo comma, fa all'art. 119, rende

---

[86] v. Audizione del Prof. Alessandro Petretto, Professore emerito di economia pubblica presso l'Università degli Studi di Firenze, 12 giugno 2019.

[87] v. Su questo tema il sen. Presutto nella seduta del 27 marzo 2019, facendo riferimento alla stima di costo di 27 miliardi indicata dal Presidente della Regione Lombardia in audizione presso la Commissione nella XVII legislatura.

[88] v. Audizione del 3 aprile 2019 con il Presidente della Regione Veneto, Luca Zaia

automatico il ricorso ai criteri dei fabbisogni standard, dei costi standard e dei LEP, materia di competenza esclusiva dello Stato, cui spetta provvedere in materia.

La Ministra per il Sud Barbara Lezzi[89] ha ritenuto che le *"richieste di autonomia previste nel contratto di governo devono essere accolte, senza però che questo rappresenti uno strumento per favorire alcune Regioni a scapito di altre. Il completamento del suo iter non dovrà in alcun modo comportare un surplus fiscale trattenuto al nord"*. In merito agli effetti finanziari dell'eventuale definizione delle intese nella stessa sede la Ministra ha espresso perplessità per esprimere una valutazione degli impatti sulla finanza pubblica, che sarà possibile solo dopo l'approvazione dei singoli decreti del Presidente del Consiglio e ha ritenuto necessario definire i livelli essenziali delle prestazioni.[90]

Per quanto attiene al rapporto finanziario tra autonomia e unità nazionale e vincoli di solidarietà, il tema del c.d. residuo fiscale, con l'ipotesi sostenuta in precedenza a livello politico di trattenere a livello regionale una parte elevata del gettito fiscale prodotto, è stato oggetto di analisi in molte audizioni.[91] È stato rilevato come il testo delle bozze di intesa faccia riferimento all'attribuzione di risorse pari alla spesa precedentemente sostenuta dallo Stato per quelle stesse funzioni, senza più riferimenti al tema del residuo fiscale[92]. Il Presidente della Regione Veneto, espressamente interpellato su tale questione, ha risposto che le bozze di intesa non riguardano il tema dei nove decimi di residuo fiscale, ma si riferiscono ad una compartecipazione sui tributi che prevede un tetto definito. Tale meccanismo ha una doppia valenza: in caso di aumento del gettito il sistema di premialità prevede una compartecipazione anche sull'extragettito; in caso di gettito effettivo inferiore rispetto al prefissato le Regioni devono far fronte da sole agli oneri per lo svolgimento delle funzioni.

6.3.5.3. Effetti sulla pressione fiscale

Altro profilo rilevante è quello della neutralità fiscale dell'autonomia differenziata. Sul tema dell'eventuale aumento o dell'invarianza della pressione fiscale conseguente all'autonomia differenziata[93], il Ministro Tria ha ritenuto proprio dell'approccio federalista la possibilità di scegliere tra ridurre la pressione fiscale in alcune Regioni, per favorire lo sviluppo economico e aumentarla in altre per finanziare investimenti pubblici necessari allo sviluppo economico.

6.3.5.4. Criteri di riparto delle risorse

Le risorse finanziarie saranno determinate all'inizio in termini di spesa storica, per poi arrivare ai fabbisogni standard e quantificate con decreti del Presidente del Consiglio di ministri su iniziativa del Ministero dell'economia, da sottoporre al vaglio parlamentare in sede di parere. [94]

Il Ministro dell'economia e delle finanze Tria ha ritenuto in audizione che mentre il criterio della spesa storica non è suscettibile di creare problemi finanziari, l'utilizzo del criterio della spesa media determinerebbe un aumento o una perdita di risorse per alcune Regioni[95], con la conseguente necessità di mettere a disposizione altre risorse per queste ultime. A tale problema le soluzioni proponibili sono due: o trasferire risorse da altre Regioni oppure prevedere una legge di copertura, secondo i princìpi contabili dello Stato italiano. Per tali motivi il Ministro Tria ha ritenuto che la

---

[89] v. Audizione della Ministra per il Sud, Barbara Lezzi il 9 maggio 2019.

[90] A tal proposito la Prof.ssa Cerniglia, nell'audizione del 26 giugno 2019 ha sottolineato come *"in base al comma 4 dell'art. 119, allo Stato incombe l'obbligo della perequazione delle risorse finanziarie che va implementata non in una prospettiva meramente statica e redistributiva, bensì in una prospettiva dinamica, cioè come una politica che deve portare nel tempo a ridurre le condizioni da cui dipende il divario"*.

[91] v. Interventi dell'on. De Menech nell'audizione del 21 febbraio 2019 e del 3 aprile 2019, che richiamava i provvedimenti della regione Veneto che si riferivano ai nove decimi di residuo fiscale.

[92] v. Audizione di Enzo Balboni, Professore emerito di istituzioni di diritto pubblico presso l'Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano il 12 giugno 2019.

[93] V. Intervento in audizione dell'on. Roger De Menech.

[94] v. Audizione della Ministra per gli affari regionali e le autonomie, Erika Stefani, il 21 febbraio 2019.

[95] v. Intervento in audizione del sen. Vincenzo Presutto.

direzione scientificamente più corretta è definire i fabbisogni standard e quindi non applicare il principio del costo medio. In direzione analoga la Ministra per il Sud Lezzi.[96]

Circa i necessari passi procedurali per la definizione della strumentazione dei fabbisogni standard e dei LEP[97], cioè di un principio generale di controllo dell'efficienza della spesa pubblica per tutte le Regioni, il Ministro ha rivendicato il *know-how* acquisito dalle strutture competenti in questi anni, con una capacità di calcolo e di stima molto forte, che consente di *"andare rapidamente nella direzione corretta dell'applicazione di questi princìpi e quindi andare verso l'approvazione – questo non dipende solo dal Ministero dell'economia – di queste intese per l'autonomia differenziata applicando questi princìpi"*.

Circa i meccanismi di calcolo delle risorse (spesa storica per il primo anno, LEP e fabbisogni storici dopo tre anni e, in caso di mancata definizione di questi, utilizzo della media nazionale pro capite) l'utilizzo della media nazionale pro capite è stata ritenuta una misura non indicativa e non chiara, in quanto riferita ai costi di personale, più alti nel Mezzogiorno.[98] Il Coordinatore della Commissione Affari finanziari della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome Caparini, circa il metodo di calcolo delle risorse finanziarie, ha inquadrato il criterio del valore medio nazionale pro capite come una clausola di salvaguardia rispetto all'individuazione dei LEP e dei fabbisogni standard, di spettanza statale per il quale nelle bozze di intesa è previsto un periodo di quattro anni. È stato altresì affermato che *"non possono essere fatte ricadere sulle Regioni delle questioni che attengono a scelte che devono essere fatte a livello di potere centrale"*.[99]

È stato affermato che l'elaborazione dei fabbisogni standard deve andare di pari passo con l'individuazione dei LEP. [100]

Circa il modello di finanziamento la prof.ssa Cerniglia, criticando, nel testo delle bozze d'intesa, l'assenza di un espresso riferimento ai meccanismi di cui alla legge m. 42 del 2009, ha ritenuto che l'autonomia differenziata debba avere il regime di finanziamento proprio delle Regioni a Statuto ordinario e non uno vicino a quello delle Regioni a Statuto speciale. Tra i punti oggetto di necessario approfondimento vi sono la questione della destinazione delle maggiori risorse conseguenti a risparmi di spesa e di un eventuale extragettito derivante dall'aliquota di compartecipazione per effetto di un ciclo economico favorevole. Circa i criteri di riparto, per la spesa storica statale occorre partire da un base di dati condivisi e il criterio della media nazionale è stato ritenuto non condivisibile, per i fabbisogni standard si segnalano le difficoltà di definire i LEP, con la necessità di redistribuire le risorse tra le Regioni.[101]

In audizione la prof.ssa Guerra ha ricordato che l'art. 119 Cost e la legge n. 42 del 2009 contemperano l'autonomia dei territori e la solidarietà tra i territori riferita a garantire ai cittadini i livelli essenziali delle prestazioni, in modo omogeneo sul territorio. Mentre per i LEP, riferibili ai diritti civili e sociali, sono garantiti costituzionalmente il finanziamento integrale e una perequazione secondo un sistema dei fabbisogni, per le spese autonome, ossia che non sono LEP, il finanziamento avviene con contributi decentrati e la perequazione, non integrale, avviene con riferimento alla capacità fiscale. A tutt'oggi questa distinzione non è stata di fatto operata, in quanto i LEP non sono ancora stati definiti e le modalità di perequazione non sono ancora state differenziate.[102]

6.3.5.5. Autonomia differenziata e vincoli di finanza pubblica

Il tema dei requisiti soggettivi o criteri di «ammissione» al regionalismo differenziato è stato sollevato in audizione sia dall'Ufficio Parlamentare di Bilancio, sia dalla Corte dei Conti nell'ottica

---

[96] v. Intervento dell'on. Vita Martinciglio nella seduta del 9 maggio 2019

[97] v. Interventi in audizione dell'on. Paolo Russo, dell'on. Marco Osnato, dell'on. Roger De Menech e del sen. Presutto.

[98] v. Intervento di on. Navarra nell'audizione del 7 marzo 2019.

[99] v. Audizione del Presidente della Regione Lombardia Attilio Fontana il 27 marzo 2019.

[100] v. Intervento dell'on. Russo nell'audizione del il 21 febbraio 2019.

[101] v. Audizione di Floriana M. Cerniglia, professoressa di Economia Politica presso l'Università Cattolica di Milano il 26 giugno 2019.

[102] v. Nell'audizione di Maria Cecilia Guerra, Professoressa di Scienza delle Finanze presso l'Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia, 3 luglio 2019, è stato rilevato che *"poiché moltissime delle funzioni di cui si chiede l'attribuzione non riguardano LEP, è difficile capire il riferimento per tali funzioni a un calcolo di fabbisogni standard"*.

della partecipazione delle Regioni ai vincoli derivanti dalla partecipazione al quadro consolidato della finanza pubblica.[103] L'assenza di una legge di attuazione del dettato costituzionale non ha consentito di richiedere alle Regioni interessate il possesso di requisiti di solidità delle finanze regionali ed adeguatezza della capacità amministrativa per la presentazione delle richieste di intesa. Tale situazione è stata ritenuta come potenzialmente rischiosa per la formazione di deficit nei bilanci regionali e di peggioramento delle prestazioni fornite. Non risultano neanche previste procedure di riconoscimento dell'eventuale «fallimento» delle Regioni nel gestire adeguatamente i servizi e le competenze aggiuntive acquisite e procedure per la conseguente riconduzione delle funzioni alla responsabilità statale.

Analogamente, sul piano dottrinario, nell'audizione della Prof.ssa Randazzo è stato affermato che non si possono non porre delle condizioni per accedere al regionalismo differenziato e la condizione è quella della virtuosità, particolarmente sul tema delle risorse. In tema di reversibilità delle intese, occorrono meccanismi di verifica dei risultati.[104] In audizione il prof. Saitta, rilevando che la durata decennale delle intese prevista dalle bozze del febbraio 2018 non compare in quelle del 2019, affermava che dalla lettura sistematica della Costituzione il regionalismo differenziato non possa essere un trasferimento *sine die*, perché altrimenti configurerebbe una sorta di ulteriore specialità, che richiede uno statuto approvato con legge costituzionale.[105]

Circa il riferimento all'art.119, del quale la legge n. 42 del 2009 rappresenta l'attuazione, nell'audizione con l'Ufficio Parlamentare di Bilancio si è richiamata la situazione di largo inadempimento della relativa fase di attuazione, che riverbera i suoi effetti anche sull'autonomia differenziata. Al proposito si ritiene necessario realizzare prima pienamente il primo tipo di autonomia degli Enti territoriali oppure sviluppare i due processi di attuazione in parallelo, in modo da garantire adeguate coerenze fra i due processi di realizzazione.

Sullo stesso tema è stato affermato che i ritardi nell'attuazione dell'art. 119 e della legge n. 42 del 2009 non possono incidere oggi sulle iniziative di intesa, ma queste e il relativo percorso di approvazione delle stesse possono consentire di recuperare il tempo perduto e superare le carenze di attuazione, secondo un principio di leale collaborazione tra le Istituzioni.[106] Spetta al Parlamento svolgere un ruolo che ha svolto in chiave di supplenza il giudice costituzionale, che ha denunciato di frequente la "latitanza" del legislatore e il compito improprio di supplenza che è stato costretto a svolgere.

In merito alla richiesta di certezza e programmabilità delle risorse che servono per finanziare gli investimenti infrastrutturali nei territori richiedenti le intese, si sottolinea che si tratta di problema che interessa tutte le Regioni e che richiede pertanto una soluzione globale. Per il riparto di risorse sono ipotizzabili due modelli contrapposti: quello "cooperativo" (top-down) utilizzato per la sanità dove si definisce prima l'importo totale delle risorse che le priorità nazionali e i vincoli di finanza pubblica consentono di attribuire alla funzione e poi si procede al riparto; quello "autonomista" in cui si definiscono prima aliquote fisse di compartecipazione, sulla base della spesa storica e sulla base dei fabbisogni standard, con l'effetto di creare divaricazioni in rapporto alla crescita del gettito e di non modificarsi in relazione a compatibilità generali di finanza pubblica e a priorità del sistema dell'intervento pubblico nazionale. Dal lato dello Stato la perdita del potere impositiva si traduce in una perdita parte della garanzia sul servizio del debito pubblico, con la conseguenza di dover allocare parte del debito pubblico alle Regioni richiedenti.[107]

---

[103] v. Audizione del professor Alberto Zanardi, membro del consiglio dell'Ufficio Parlamentare di Bilancio il 10 luglio 2019 e audizione della Corte dei Conti, Presidente della Sezione delle Maurizio Graffeo, consiglieri Adelisa Corsetti e Alfredo Grasselli, il 17 luglio 2019.

[104] v. Audizione di Barbara Randazzo, Professoressa di diritto pubblico presso l'Università degli Studi di Milano, il 13 giugno 2019.

[105] v. Audizione di Antonio Saitta, Professore di diritto costituzionale presso l'Università di Messina, il 13 giugno 2019.

[106] v. Audizione di Barbara Randazzo, Professoressa di diritto pubblico presso l'Università degli Studi di Milano, il 13 giugno 2019, in risposta ad interventi di sen. Errani e on. Russo.

[107] v. Audizione del professor Alberto Zanardi, membro del consiglio dell'Ufficio Parlamentare di Bilancio il 10 luglio 2019.

Anche ad avviso della Corte dei conti, *"appare prioritario che il procedimento di finanziamento delle Regioni trovi un suo adeguato assestamento con l'attuazione del complesso sistema di finanziamento e perequazione delle Regioni a statuto ordinario nelle materie diverse dalla sanità, in particolare assistenza, istruzione e trasporto pubblico locale, nonché con il consolidamento della perequazione, compresa quella infrastrutturale"*, con la definizione degli schemi di perequazione regionale distinti tra spese LEP, fondate sui fabbisogni standard, e spese non LEP, basate sulla capacità fiscale, in quanto condizione propedeutica per la completa ed effettiva realizzazione del federalismo fiscale.[108] L'autonomia differenziale coinvolge il rispetto degli equilibri e la sostenibilità della finanza pubblica come declinati negli articoli 81, 97 e 119 della Costituzione e le esigenze di coordinamento della finanza pubblica.

7. CONCLUSIONI

Il lavoro svolto dalla Commissione è stato ampio, e contiene in sé gli spunti per gli approfondimenti che interesseranno i prossimi mesi ed anni di lavoro.

Due sono i punti essenziali che emergono da questa relazione, relativamente alla legge n. 42 del 2009 e al regionalismo differenziato.

7.1. La fine della fase di transizione e l'attuazione della legge n. 42 del 2009

Il decennio successivo all'approvazione della legge n. 42 è stato caratterizzato da interventi volti al contenimento della spesa pubblica, attraverso una pluralità di provvedimenti, emergenziali e provvisori, che hanno determinato una transizione infinita dal centralismo finanziario e compromesso le ragioni dell'autonomia finanziaria degli Enti territoriali.

La Commissione ritiene necessario portare a conclusione il percorso avviato dieci anni fa e rimasto, almeno in parte, inattuato.

Ciò presuppone interventi in sede normativa e amministrativa.

Con riferimento alla determinazione dei fabbisogni standard, dei costi standard, della capacità fiscale e dei livelli essenziali delle prestazioni, l'esame in Commissione ha segnalato una serie di criticità e di necessità di indirizzi in sede politica, cui occorre dare risposte.

I punti in discussione sono stati ampiamente illustrati nelle sezioni precedenti, cui si rinvia, grazie anche al contributo, sia istituzionale che tecnico, emerso nelle audizioni.

Le questioni sono sufficientemente chiare.

Quello che occorre è ora un atteggiamento propositivo e condiviso per dare soluzione a tali problemi.

C'è un patrimonio di conoscenze e di esperienze da sfruttare in questa materia.

La metodologia di calcolo dei fabbisogni standard per gli enti locali può consentire un buon punto di partenza per la definizione dei LEP a livello locale e per l'identificazione dei fabbisogni standard e dei LEP anche per le Regioni, pur con le dovute differenze. LEP e fabbisogni standard, insieme alla misurazione della capacità fiscale locale sono gli strumenti necessari affinché si possa completare, nel rispetto della normativa e dei principi costituzionali vigenti, il percorso di attuazione del federalismo per le regioni e per gli enti locali. Un federalismo che ha da un lato ha l'obiettivo di migliorare il livello di efficienza della pubblica amministrazione e la responsabilità dei rappresentanti nelle assemblee elettive nei confronti dei cittadini, ma dall'altro ha l'interesse di garantire in modo omogeneo l'offerta dei beni e dei servizi pubblici su tutto il territorio nazionale

Il ruolo degli organismi tecnici operanti in materia (CTFS, SOSE e altri organismi) appare adeguato in termini di conoscenze tecniche ed *expertise* in materia.

---

[108] v. Audizione della Corte dei Conti, Presidente della Sezione delle Maurizio Graffeo, consiglieri Adelisa Corsetti e Alfredo Grasselli, e Andrea Petrella, il 17 luglio 2019.

Quello che appare necessario, innanzitutto da parte del Ministero dell'economia e delle finanze, che ha le attribuzioni e la responsabilità di attuare gli adempimenti in materia, è definire un cronoprogramma dei vari passaggi che compongono il complesso percorso della definizione dei fabbisogni dei LEP per le Regioni a statuto ordinario (*input* a SOSE e CTFS per raccolta ed analisi dei dati, formulazione delle ipotesi di lavoro, redazione delle note metodologiche, acquisizione di pareri parlamentari, ecc.), che sia ragionevole e certo per dare risposta al raggiungimento di obiettivi che non sono più rinviabili.

L'affidamento dell'incarico a SOSE della predisposizione dei fabbisogni standard e ipotesi di LEP per le Regioni a statuto ordinario deve avvenire nel più breve tempo possibile. Trattasi infatti di un adempimento previsto dalla legge 42/2009 e pertanto strettamente connesso sia all'attività ordinaria della commissione bicamerale per il federalismo, sia preliminare allo stato di approfondimento della materia concernente il regionalismo differenziato.

La Commissione parlamentare ha partecipato nelle scorse legislature, con un ruolo rilevante, alla definizione delle note metodologiche relative ai fabbisogni standard per gli enti locali. Questo ruolo deve essere svolto nell'ipotesi di aggiornamento e revisione di queste, in base alle esperienze raccolte, per la definizione degli standard relativi alle Regioni e, in generale per l'espressione di indirizzi politici che sono emersi come necessari, ad esempio per definire tutti gli elementi da considerare tra quelli rilevanti per definire il fabbisogno standard o per stabilire i livelli essenziali delle prestazioni.

Il punto finale di questo lavoro deve essere quello di disporre, nel più breve tempo possibile, di un apparato metodologico pronto ed efficace, che consenta finalmente la piena attuazione della legge n. 42 del 2009 per l'attuazione del federalismo nelle regioni e negli enti locali e che fornisca, al termine del periodo transitorio, la strumentazione necessaria per le intese tra lo Stato e le Regioni che fanno richiesta di maggiore autonomia, una volta che queste siano definite.

È possibile altresì che in materia di autonomia finanziaria degli Enti territoriali, per dare soluzione ad alcuni problemi evidenziatisi nel corso delle audizioni e per intervenire razionalizzando l'enorme mole di normative settoriali intervenute negli ultimi dieci anni, si rendano necessari ulteriori interventi-quadro. Su questo tema, rinviando ai problemi enunciati nella relazione, si chiama il Governo ad operare una riflessione.

Specifiche riflessioni devono essere condotte su temi ordinamentali, quali l'assetto delle province e delle città metropolitane, su aspetti importanti per la autonomia finanziaria degli Enti territoriali, quale il trasferimento di immobili nel demanio regionale, che richiedono approfondite valutazioni da parte del Governo e del Parlamento.

7.2. Il regionalismo differenziato

Le intese in materie di autonomia differenziata costituiscono attuazione di norme costituzionali e come tali, al di là delle legittime e fisiologiche diversità di vedute ed orientamenti politici, non possono non trovare una soluzione nelle sedi opportune.

Lo sviluppo delle iniziative in tema di regionalismo differenziato va collocato nel quadro di venti anni di mancate risposte alle istanze dell'autonomia. Non si possono comprendere le ragioni dei soggetti di autonomia che si sono mossi in questa direzione se non si considerano le dinamiche della storia del rapporto Stato-autonomie che sono state ampiamente descritte nella relazione.

Dall'esame in Commissione è emersa una serie di elementi positivi come anche di elementi critici, molti dei quali derivanti da scelte pregresse, legate alla mancata definizione delle regole procedurali per l'attuazione dell'art. 116, comma terzo, che hanno oggettivamente creato incertezze e differenze interpretative.

Di tutto questo vi è ampia traccia nei lavori della Commissione e su questo si rinvia pertanto alle pagine precedenti.

È essenziale ribadire che la riforma in via di definizione costituisce un momento molto importante di innovazione e di riforma dell'assetto organizzativo della Repubblica, coinvolgendo lo

Stato e le autonomie e che tale processo deve essere svolto con responsabilità e nello spirito di leale collaborazione tra istituzioni.

Pertanto, sarebbe opportuna una partecipazione piena delle principali istituzioni rappresentative le cui attività sono direttamente e/o indirettamente influenzate dalle decisioni che saranno perse in attuazione dell'art. 116 della Costituzione. Affrontare insieme tutti gli aspetti controversi legati al regionalismo differenziato non solo aggiunge la necessaria trasparenza alla formulazione di scelte così importanti per i cittadini italiani, ma permette, condividendone le responsabilità, di presidiare in modo consapevole al processo di ampliamento dell'autonomia regionale affinché si mantengano ferme le garanzie costituzionali in un percorso che deve essere svolto nell'interesse dell'intero Paese.

È pertanto necessario ribadire che il percorso intrapreso in tema di regionalismo differenziato non debba assumere i caratteri di un neocentralismo regionale sia nell'attribuzione delle funzioni sia nella ripartizione delle risorse agli enti locali (Province, Città Metropolitane, Comuni).

Il ruolo del Parlamento, nelle forme che saranno decise dai Presidenti delle Camere, non può che essere rilevante. La Commissione potrebbe rappresentare, in tal senso, un interlocutore istituzionale adeguato per competenze e per l'attività svolta in materia a partire dalla XVI legislatura.

Il quadro di gravi inadempienze nell'attuazione dell'art. 116 Cost. e degli adempimenti di cui alla legge n. 42 del 2009 rappresenta un precedente negativo da non seguire, ma resta comunque un utile riferimento per quanto attiene alla strumentazione tecnica che questa può e deve utilizzare, desumendola dalla citata legge. La definizione dei LEP e la misurazione dei fabbisogni standard, così come la formulazione di meccanismi perequativi, che assicurino i principi di solidarietà nazionale, costituiscono gli aspetti tecnici necessari emersi dal dibattito in Commissione.

La necessità, ma anche l'opportunità dinanzi alla quale ci si deve confrontare ora, è avviare un processo che serva a dare risposte per entrambi i profili riguardanti l'autonomia degli Enti territoriali, richiamandosi a quanto detto nei paragrafi precedenti.

COMMISSIONE PARLAMENTARE

per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi

S O M M A R I O

UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI 142

UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI

Giovedì 24 ottobre 2019. — Presidenza del presidente BARACCHINI.

L'ufficio di presidenza si è riunito dalle 8.40 alle 9.25.

COMMISSIONE PARLAMENTARE DI INCHIESTA

sul fenomeno delle mafie e sulle altre associazioni criminali, anche straniere

S O M M A R I O

Sulla pubblicità dei lavori 143
Comunicazioni del Presidente in merito alla verifica di cui all'articolo 1, comma 1, lettera *i)* della legge n. 99 del 2018, in materia di formazione delle liste elettorali per la Regione Umbria 143
Audizione del procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Napoli 143
Sui collaboratori della Commissione 144
Comunicazioni del Presidente 144
ALLEGATO (Istituzione di Comitati) 145

Giovedì 24 ottobre 2019. — Presidenza del presidente MORRA.

La seduta comincia alle 15.30.

Sulla pubblicità dei lavori.

Il PRESIDENTE avverte che della seduta odierna verrà redatto il resoconto sommario ed il resoconto stenografico e che, ai sensi dell'articolo 12, comma 2, del Regolamento interno, la pubblicità dei lavori sarà assicurata anche attraverso l'attivazione dell'impianto audiovisivo a circuito chiuso e la trasmissione via *web tv* della Camera dei deputati.

Comunicazioni del Presidente in merito alla verifica di cui all'articolo 1, comma 1, lettera *i)* della legge n. 99 del 2018, in materia di formazione delle liste elettorali per la Regione Umbria.

Il PRESIDENTE comunica che la Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo ha comunicato i dati relativi alle liste per il rinnovo del Consiglio e della Giunta regionale umbra e che nessuno dei candidati risulta essere nelle condizioni ostative previste dal decreto legislativo 31 dicembre 2012, n. 235 (cd. « legge Severino ») né in quelle previste dal Codice di autoregolamentazione impiegato dalla Commissione, ai sensi dell'articolo 1, comma 1, lettera *i)* della legge n. 99 del 2018.

Come da prassi informa tutti i componenti della Commissione che se fossero interessati a prendere visione della nota trasmessa dalla Procura nazionale, essa è in distribuzione a libera consultazione in Commissione, giusto l'esito dello scrutinio effettuato.

Audizione del procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Napoli.

Il PRESIDENTE rivolge un indirizzo di saluto al dottor Giovanni Melillo, accom-

pagnato dal dottor Giuseppe Borrelli, ricordandogli che, ai sensi dell'articolo 12, comma 5, del Regolamento interno, ha la possibilità di richiedere la segretazione della seduta o di parte di essa qualora ritenga di riferire alla Commissione fatti o circostanze che non possano essere divulgate.

Chiede quindi al dottor Melillo di voler prendere la parola per un intervento introduttivo.

Il dottor Giovanni MELILLO svolge una relazione, parzialmente secretata, sulla recente evoluzione della Camorra, caratterizzata dall'espansione e dalla mimetizzazione delle reti affaristiche e delle relazioni collusive e dalla marginalizzazione della violenza tipica delle attività mafiose tradizionali, evidenziando anche le specificità di alcuni dei principali cartelli nei quali si articola la criminalità organizzata campana.

Intervengono per porre quesiti e svolgere rilievi il PRESIDENTE, il senatore URRARO e i deputati ORLANDO, CASO, BARTOLOZZI, PAOLINI e CANTALAMESSA.

Il dottor MELILLO e il dottor BORRELLI forniscono i chiarimenti richiesti.

Il PRESIDENTE ringrazia i dottori Giovanni Melillo e Giuseppe Borrelli e dichiara chiusa l'audizione.

Sui collaboratori della Commissione.

Il PRESIDENTE comunica che nel corso della seduta dell'ufficio di presidenza integrato dai rappresentanti dei gruppi di ieri, 23 ottobre 2019, è stato deliberato che la Commissione si avvalga della collaborazione a tempo parziale e limitato, del dottor Maurizio Dianese e del dottor Gianni Belloni, fondatori del Centro di documentazione di inchiesta sulla criminalità organizzata del Veneto, dell'avvocato Isotta Cortesi, del primo dirigente della Polizia di Stato, dottor Nicola Franco, per i lavori del IIº Comitato, della dottoressa Paola Pentimella Testa, per il Comitato sulla massoneria coordinato dalla senatrice Corrado, del dottor Napolillo, magistrato in servizio presso la Procura della Repubblica di Ancona, del procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Trieste, dottor Carlo Mastelloni, del tenente colonnello dei Carabinieri Antonio Milone, del dottor Silvio Corbelli, del dottor Mauro Mastroianni, Maresciallo Maggiore dell'Arma dei Carabinieri, e del dottor Angelo Michele Marone, luogotenente della Guardia di Finanza; infine, la Commissione si potrà avvalere, altresì, della collaborazione della dottoressa Silvana Carcano.

Comunicazioni del Presidente.

Il PRESIDENTE, in deroga all'articolo 3, comma 3, del Regolamento sul funzionamento dei Comitati, autorizza sin da ora il Comitato IV « Influenza e controllo criminali sulle attività connesse al gioco nelle sue varie forme » a convocarsi nella giornata di domani, eventualmente anche in concomitanza con la riunione del Comitato IX « Analisi delle procedure di gestione dei beni confiscati e sequestrati », coordinato dall'onorevole Pretto. Tale concomitanza di sedute si rende necessaria per esigenze di rinvio dell'odierna audizione dei medici, dottor Eugenio Sala, dottor Mario Spinelli e dottor Michelarcangelo Partenope proprio nell'ambito dei lavori del IV Comitato, coordinato dal senatore Endrizzi.

La seduta termina alle 17.52.

ALLEGATO

Istituzione di Comitati.
(ai sensi dell'articolo 3 della legge 7 agosto 2018, n. 99).

XII Rapporti tra criminalità organizzata e logge massoniche.
(Coordinatrice: sen. Margherita CORRADO – M5S).

Il Comitato svolge l'istruttoria relativa alla infiltrazione nelle logge massoniche degli appartenenti alla criminalità organizzata, valutandone la consistenza e la pericolosità nei diversi territori e a seconda delle differenti connotazioni e le singole tradizioni delle logge medesime.

COMPONENTI

On. Vittoria BALDINO (M5S)
Sen. Elio LANNUTTI (M5S)
On. Andrea DARA (L-SP)
Sen. Pasquale PEPE (L-SP)
Sen. Pietro GRASSO (Misto)
Sen. Luca CIRIANI (FdI)
Sen. Luigi VITALI (FI-BP)
On. Carmelo MICELI (PD)
On. Nicola PELLICANI (PD)
On. Erasmo PALAZZOTTO (LEU)
Sen. Dieter STEGER (AUT SVP. PATT, UV)
Sen. Valeria SUDANO (Italia Viva)

COMMISSIONE PARLAMENTARE DI INCHIESTA

sulle attività illecite connesse al ciclo dei rifiuti e su illeciti ambientali ad esse correlati

S O M M A R I O

AUDIZIONE:
Sulla pubblicità dei lavori 146
Audizione del Comandante regionale della Guardia di finanza Sicilia, Gen. D. Riccardo Rapanotti 146
Audizione del Comandante del NOE di Catania, Ten. Col. Michele Cannizzaro, e del Comandante interinale del NOE di Palermo, Lgt. Nunzio Sapuppo 147
AVVERTENZA 147

AUDIZIONE

Giovedì 24 ottobre 2019. — Presidenza del presidente Stefano VIGNAROLI.

La seduta comincia alle 14.10.

Sulla pubblicità dei lavori.

Stefano VIGNAROLI, *presidente*, avverte che la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata anche mediante l'attivazione di impianti audiovisivi a circuito chiuso e la trasmissione *streaming* sulla *web-tv* della Camera dei deputati.

Audizione del Comandante regionale della Guardia di finanza Sicilia, Gen. D. Riccardo Rapanotti.

Stefano VIGNAROLI, *presidente*, dopo brevi considerazioni preliminari, introduce l'audizione del Comandante regionale della Guardia di finanza Sicilia, Generale di divisione Riccardo Rapanotti, che ringrazia della presenza.

Riccardo RAPANOTTI, *Comandante regionale della Guardia di finanza Sicilia,* svolge una relazione.

Stefano VIGNAROLI, *presidente*, sospende la seduta in relazione all'andamento dei lavori parlamentari.

La seduta, sospesa alle 14.20, è ripresa alle 15.20.

Riccardo RAPANOTTI, *Comandante regionale della Guardia di finanza Sicilia,* riprende lo svolgimento della relazione.

Interviene a più riprese, per porre quesiti e formulare osservazioni, il senatore Pietro LOREFICE (M5S), nonché Stefano VIGNAROLI, *presidente*.

Riccardo RAPANOTTI, *Comandante regionale della Guardia di finanza Sicilia,* risponde ai quesiti posti.

Stefano VIGNAROLI, *presidente*, ringrazia gli intervenuti per il contributo fornito e dichiara conclusa l'audizione.

Audizione del Comandante del NOE di Catania, Ten. Col. Michele Cannizzaro, e del Comandante interinale del NOE di Palermo, Lgt. Nunzio Sapuppo.

Stefano VIGNAROLI, *presidente*, dopo brevi considerazioni preliminari, introduce l'audizione del Comandante del NOE di Catania Tenente Colonnello Michele Cannizzaro, e del Comandante interinale del NOE di Palermo, Luogotenente Nunzio Sapuppo, che ringrazia della presenza.

Michele CANNIZZARO, *Comandante del NOE di Catania,* e Nunzio SAPUPPO, *Comandante interinale del NOE di Palermo*, svolgono relazioni.

Interviene a più riprese, per porre quesiti e formulare osservazioni, il senatore Pietro LOREFICE (M5S), nonché Stefano VIGNAROLI, *presidente*.

Michele CANNIZZARO, *Comandante del NOE di Catania,* e Nunzio SAPUPPO, *Comandante interinale del NOE di Palermo*, rispondono ai quesiti posti.

Stefano VIGNAROLI, *presidente*, ringrazia gli intervenuti per il contributo fornito e dichiara conclusa l'audizione.

La seduta termina alle 16.40.

AVVERTENZA

I seguenti punti all'ordine del giorno non sono stati trattati:

COMUNICAZIONI DEL PRESIDENTE

UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI

N.B.: Il resoconto stenografico della seduta della Commissione è pubblicato in un fascicolo a parte.

INDICE GENERALE

COMMISSIONI RIUNITE (IV Camera e 4ª Senato)

AUDIZIONI INFORMALI:

Nell'ambito dell'esame dello Schema di decreto legislativo recante disposizioni in materia di riordino dei ruoli e delle carriere del personale delle Forze armate (Atto n. 118).

Audizione di rappresentanti del Consiglio Centrale di Rappresentanza (COCER) 3

COMMISSIONI RIUNITE (XII Camera e 12ª Senato)

AUDIZIONI:

Audizione del Ministro della salute, Roberto Speranza, sulle linee programmatiche del suo dicastero *(Svolgimento, ai sensi dell'articolo 143, comma 2, del Regolamento, e rinvio)* .. 4

COMMISSIONI RIUNITE (I e IV)

UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI 5

COMMISSIONI RIUNITE (I e IX)

COMITATO DEI NOVE:

Disposizioni urgenti in materia di perimetro di sicurezza nazionale cibernetica. Emendamenti C. 2100-A Governo 6

COMMISSIONI RIUNITE (VI e IX)

AUDIZIONI INFORMALI:

Audizione di rappresentanti della Confederazione autoscuole riunite e consulenti automobilistici (CONFARCA) e dell'Unione nazionale autoscuole studi consulenza automobilistica (UNASCA), nell'ambito della discussione congiunta delle risoluzioni Centemero n. 7-00316, Martino n. 7-00317, Ruggiero n. 7-00320 e Fragomeli n. 7-00327, sull'applicazione del regime IVA sulle prestazioni didattiche per il conseguimento della patente di guida e sostegno delle autoscuole 7

I Affari costituzionali, della Presidenza del Consiglio e interni

COMITATO PERMANENTE PER I PARERI:

DL 101/2019: Disposizioni urgenti per la tutela del lavoro e per la risoluzione di crisi aziendali. C. 2203 Governo, approvato dal Senato (Parere alla XI Commissione) *(Esame e rinvio)* 8

SEDE CONSULTIVA:

DL 101/2019: Disposizioni urgenti per la tutela del lavoro e per la risoluzione di crisi aziendali. C. 2203 Governo, approvato dal Senato (Parere alla XI Commissione) *(Esame e conclusione – Parere favorevole con osservazione)* 16

ALLEGATO (Parere approvato) 17

AUDIZIONI INFORMALI:

Audizione di rappresentanti dell'Associazione nazionale dei comuni italiani (ANCI) nell'ambito dell'esame delle proposte di legge C. 474 Nesci, C. 1512 Bruno Bossio e C.1630 Santelli, recanti modifiche al testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, in materia di scioglimento dei consigli degli enti locali conseguente a fenomeni di infiltrazione e di condizionamento di tipo mafioso 16

AUDIZIONI INFORMALI:

Audizione di rappresentanti dell'Unione delle Camere penali italiane (UCPI) nell'ambito dell'esame delle proposte di legge C. 474 Nesci, C. 1512 Bruno Bossio e C.1630 Santelli, recanti modifiche al testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, in materia di scioglimento dei consigli degli enti locali conseguente a fenomeni di infiltrazione e di condizionamento di tipo mafioso 16

II Giustizia

SEDE REFERENTE:

Modifiche agli articoli 604-*bis* e 604-*ter* del codice penale, in materia di violenza o discriminazione per motivi di orientamento sessuale o identità di genere. C. 569 Zan *(Esame e rinvio)* 19

Modifiche alla legge 9 gennaio 2019, n. 3, in materia di prescrizione del reato. C. 2059 Costa *(Esame e rinvio)* 22

SEDE CONSULTIVA:

Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 3 settembre 2019, n. 101, recante disposizioni urgenti per la tutela del lavoro e per la risoluzione di crisi aziendali. C. 2203 Governo, approvato dal Senato (Parere alla XI Commissione) *(Esame e conclusione – Parere favorevole)* 25

IV Difesa

INTERROGAZIONI A RISPOSTA IMMEDIATA:

Sulla pubblicità dei lavori 30

5-02977 Ferrari: Sull'avvio dei programmi VBM Freccia e Centauro 2 30

ALLEGATO 1 (Testo della risposta) 32

5-02976 Maria Tripodi: Sull'accesso al Centro elaborazione dati del Ministero dell'Interno da parte delle Capitanerie di porto 31

ALLEGATO 2 (Testo della risposta) 33

5-02978 D'Uva: Sulla rimozione dell'amianto dalle unità navali e dai siti della Marina militare . 31

ALLEGATO 3 (Testo della risposta) 34

5-02979 Deidda: Sulla condizione dei militari italiani impegnati nella missione *Nato Support to Turkey* (NS2T) 31

ALLEGATO 4 (Testo della risposta) 36

UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI 31

V Bilancio, tesoro e programmazione

SEDE CONSULTIVA:

Promozione del recupero dei rifiuti in mare e per l'economia circolare (« Legge Salvamare »). C. 1939 e abb.-A (Parere all'Assemblea) *(Parere su emendamenti)* 37

VII Cultura, scienza e istruzione

INTERROGAZIONI A RISPOSTA IMMEDIATA:

Sulla pubblicità dei lavori 40

5-02962 Frassinetti: Sulla mancata assegnazione di un numero sufficiente di docenti di sostegno 40

ALLEGATO 1 (Testo integrale della risposta) 43

5-02963 Toccafondi: Sul piano straordinario di verifica dei requisiti per il riconoscimento della parità scolastica 41

ALLEGATO 2 (Testo integrale della risposta) 45

5-02964 Piccoli Nardelli: Sull'accordo tra università e regioni in merito alla formazione teorica e pratica dei medici specializzandi dell'ultimo anno 41

ALLEGATO 3 (Testo integrale della risposta) 46

5-02965 Aprea e 5-02966 Patelli: Sull'accesso al concorso straordinario di reclutamento docenti anche per gli insegnanti delle scuole paritarie 41

ALLEGATO 4 (Testo integrale della risposta) 48

5-02967 Fusacchia: Sui decreti attuativi per l'internalizzazione dei servizi di pulizia nelle scuole 42

ALLEGATO 5 (Testo integrale della risposta) 50

VIII Ambiente, territorio e lavori pubblici

COMITATO DEI NOVE:

Disposizioni per il recupero dei rifiuti in mare e nelle acque interne e per la promozione dell'economia circolare (« legge SalvaMare »). C. 1939-A Governo 51

SEDE CONSULTIVA:

DL 101/2019: Disposizioni urgenti per la tutela del lavoro e per la risoluzione di crisi aziendali. C. 2203 Governo, approvato dal Senato (Parere alla XI Commissione) *(Esame e conclusione – Parere favorevole)* 51

ALLEGATO (Parere approvato dalla Commissione) 59

X Attività produttive, commercio e turismo

SEDE CONSULTIVA:

DL 101/2019: Tutela del lavoro e risoluzione di crisi aziendali. C. 2203 Governo, approvato dal Senato (Parere alla XI Commissione) *(Esame e conclusione – parere favorevole)* ... 60

ALLEGATO (Parere approvato dalla Commissione) 66

UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI 65

XI Lavoro pubblico e privato

SEDE REFERENTE:

DL 101/2019: Disposizioni urgenti per la tutela del lavoro e per la risoluzione di crisi aziendali. C. 2203 Governo, approvato dal Senato *(Esame e rinvio)* 67

UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI 73

XII Affari sociali

SEDE CONSULTIVA:

DL 101/2019: Disposizioni urgenti per la tutela del lavoro e per la risoluzione di crisi aziendali. C. 2203 Governo, approvato dal Senato (Parere alla XI Commissione) *(Esame e conclusione – Parere favorevole)* 74

ALLEGATO (Parere approvato dalla Commissione) 76

UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI 75

XIII Agricoltura

UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI 77

COMMISSIONE PARLAMENTARE PER L'ATTUAZIONE DEL FEDERALISMO FISCALE

UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI 78

Relazione semestrale di cui all'articolo 3, comma 5, della legge 5 maggio 2009, n. 42 *(Seguito dell'esame e approvazione)* 78

ALLEGATO (Relazione semestrale sull'attuazione della legge delega 5 maggio 2009, n. 42, sul federalismo fiscale, ai sensi dell'articolo 3, comma 5, della legge 5 maggio 2009, n. 42) 81

COMMISSIONE PARLAMENTARE PER L'INDIRIZZO GENERALE E LA VIGILANZA DEI SERVIZI RADIOTELEVISIVI

UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI 142

COMMISSIONE PARLAMENTARE DI INCHIESTA SUL FENOMENO DELLE MAFIE E SULLE ALTRE ASSOCIAZIONI CRIMINALI, ANCHE STRANIERE

Sulla pubblicità dei lavori 143

Comunicazioni del Presidente in merito alla verifica di cui all'articolo 1, comma 1, lettera *i)* della legge n. 99 del 2018, in materia di formazione delle liste elettorali per la Regione Umbria 143

Audizione del procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Napoli 143

Sui collaboratori della Commissione 144

Comunicazioni del Presidente 144

ALLEGATO (Istituzione di Comitati) 145

COMMISSIONE PARLAMENTARE DI INCHIESTA SULLE ATTIVITÀ ILLECITE CONNESSE AL CICLO DEI RIFIUTI E SU ILLECITI AMBIENTALI AD ESSE CORRELATI

AUDIZIONE:

Sulla pubblicità dei lavori 146

Audizione del Comandante regionale della Guardia di finanza Sicilia, Gen. D. Riccardo Rapanotti 146

Audizione del Comandante del NOE di Catania, Ten. Col. Michele Cannizzaro, e del Comandante interinale del NOE di Palermo, Lgt. Nunzio Sapuppo 147

AVVERTENZA 147

Stabilimenti Tipografici
Carlo Colombo S. p. A.

18SMC0079720