

## XI COMMISSIONE PERMANENTE

### (Lavoro pubblico e privato)

#### S O M M A R I O

##### SEDE CONSULTIVA:

DL 174/2012: Disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, nonché ulteriori disposizioni in favore delle zone terremotate nel maggio 2012.

C. 5520 Governo (Parere alle Commissioni riunite I e V) (*Esame e rinvio*) ..... 297

##### SEDE CONSULTIVA

*Martedì 30 ottobre 2012. — Presidenza del presidente Silvano MOFFA.*

##### La seduta comincia alle 17.05.

**DL 174/2012: Disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, nonché ulteriori disposizioni in favore delle zone terremotate nel maggio 2012.**

**C. 5520 Governo.**

(Parere alle Commissioni riunite I e V).

(*Esame e rinvio*).

La Commissione inizia l'esame del provvedimento in titolo.

Marialuisa GNECCHI (PD), *relatore*, osserva che la Commissione è chiamata ad esprimere il parere di competenza alle Commissioni riunite I e V sul disegno di legge di conversione del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, recante disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, nonché ulteriori disposizioni in favore delle zone terremotate nel maggio 2012. Al riguardo, ritiene che si debba sottolineare che il provvedimento nasce dall'esigenza di prov-

vedere ad una più compiuta definizione del quadro normativo dei controlli esterni sulle autonomie territoriali, così come desumibile dalla riforma del titolo V della parte seconda della Costituzione e dalla giurisprudenza costituzionale, rafforzando gli strumenti per il coordinamento della finanza pubblica tra i livelli di governo in cui si articola la Repubblica. In particolare, fa notare che una significativa rilevanza assume, in tal senso, l'adeguamento delle forme di partecipazione della Corte dei conti al controllo sugli atti e sulla gestione finanziaria delle regioni e degli enti locali: l'obiettivo è quello di consentire una valutazione complessiva di tutti gli atti e le gestioni posti in essere dai diversi enti in cui si articola la Repubblica che abbiano riflessi finanziari, anche allo scopo di consentire alla Corte dei conti, massimo organo di rilevanza costituzionale garante degli equilibri di finanza pubblica, la valutazione del rispetto del principio costituzionale del pareggio di bilancio. Fa presente, inoltre, che il provvedimento in esame reca disposizioni finalizzate alla riduzione dei costi della politica nelle regioni (tra cui, ad esempio, la riduzione della spesa relativa al personale assunto con contratti a tempo determinato), attraverso una serie di misure che incidono principalmente sulle spese per gli organi

regionali, prevedendosi altresì un rafforzamento degli strumenti utilizzabili per la funzione di analisi della spesa pubblica affidata al Commissario straordinario per la razionalizzazione della spesa pubblica per acquisti di beni e servizi. Evidenzia, poi, che il decreto-legge prevede ulteriori disposizioni, che spaziano in materie di diverso interesse, tra cui ritiene necessario citare, ad esempio, l'istituzione di un Fondo di rotazione per la concessione di anticipazioni agli enti locali in situazione di grave squilibrio finanziario, la proroga dei termini in materia di riscossione degli enti locali, l'introduzione di sanzioni per gli amministratori responsabili di dissesto, nonché la previsione di interventi per i territori colpiti dagli eventi sismici del maggio 2012.

Per quanto concerne i profili di più diretto interesse della XI Commissione, segnala anzitutto l'articolo 2, recante misure di risparmio finalizzate al coordinamento della finanza pubblica e al contenimento della spesa pubblica. In particolare, rileva che assumono rilevanza le disposizioni contenute al comma 1, lettera a), che prevede, oltre alla riduzione del numero dei consiglieri e degli assessori regionali, la riduzione degli emolumenti percepiti dagli stessi, la commisurazione del trattamento economico all'effettiva partecipazione alle sedute del Consiglio, il passaggio al sistema previdenziale contributivo per i consiglieri regionali (si tratta di disposizioni già previste dall'articolo 14 del decreto-legge n. 138 del 2011, convertito nella legge n. 148 del 2011, alle quali si aggiungerebbe ora la sanzione della decurtazione dei trasferimenti erariali in caso di loro mancata attuazione).

Osserva che a queste misure è collegata anche la limitazione dei vitalizi e dei trattamenti pensionistici degli stessi amministratori, operata dal comma 2; tale disposizione, infatti, vieta alle regioni — che non si siano ancora adeguate alle nuove regole in tema di passaggio pro rata al sistema contributivo — di corrispondere i vitalizi ai consiglieri e ai presidenti o assessori regionali salvo che non siano in possesso di due specifici requisiti: l'aver

compiuto 66 anni di età e l'aver ricoperto tali cariche, anche non continuativamente, per un periodo non inferiore a dieci anni. Fa notare, peraltro, che la disposizione esclude dal divieto i « trattamenti già in erogazione » alla data di entrata in vigore del decreto, mantenendo dunque inalterati i trattamenti in favore di coloro che già usufruiscono del vitalizio e facendo comunque salva l'eventuale abrogazione dei vitalizi già disposta dalle regioni (che, dunque, non deve intendersi contraddetta dalla nuova disposizione in esame). In sostanza, osserva che il citato comma 2 intende precisare, per un verso, che le nuove disposizioni non operano per le regioni che hanno già adottato proprie leggi regionali (ai sensi dell'articolo 14, comma 1, lettera f), del decreto-legge n. 138 del 2011) al fine di introdurre il regime contributivo pro rata ed eventualmente abolire l'istituto del vitalizio; per altro verso, la norma vuole stabilire che, per le regioni che non abbiano ancora adottato le relative leggi regionali, vi è comunque un divieto di erogare prestazioni pensionistiche, a partire dalla data di entrata in vigore del decreto, al di fuori delle eccezioni espressamente individuate e fermo restando che, dalla data di approvazione delle predette leggi regionali, anche tali enti dovranno applicare il regime contributivo pro rata.

Nel rimettere alla Commissione le disposizioni in esame, ai fini delle opportune riflessioni da svolgere sull'argomento, e fermo restando che — a suo avviso — le Commissioni di merito potrebbero rendere ancora più esplicito il contenuto delle citate disposizioni, in modo che sia chiaro l'intento del legislatore, fa notare che gli interventi inseriti nel decreto, sostanzialmente finalizzati ad un riallineamento di tutte le posizioni verso meccanismi di tipo contributivo, potrebbero rappresentare l'occasione per affrontare anche la problematica — già emersa, peraltro, in sede parlamentare, attraverso l'esame di specifiche proposte di legge — della disciplina della posizione giuridica di talune figure di amministratori locali, con particolare riguardo agli oneri previdenziali, assisten-

ziali e assicurativi, andando a colmare una lacuna legislativa, per la quale, allo stato, un cittadino – che viene eletto o nominato presso amministrazioni locali e non risulta titolare di pensione o non è iscritto ad alcuna forma previdenziale obbligatoria – rischia di non godere di alcun versamento pensionistico, nel caso in cui si trovasse, al momento dell'assunzione della carica, in stato di disoccupazione o non svolgesse alcuna attività autonoma, ovvero laddove la condizione di lavoratore dipendente (collocato in aspettativa non retribuita) o autonomo – richiesta attualmente dalla legge ai fini del versamento dei contributi assistenziali, previdenziali e assicurativi a carico dell'amministrazione locale – venisse meno successivamente.

Tornando al contenuto specifico del provvedimento, sottolinea poi che l'articolo 7 interviene in materia di personale della Corte dei conti, prevedendo, con riferimento all'attività di controllo sugli enti territoriali della Corte dei conti di cui al decreto medesimo, che per una più efficiente attuazione delle disposizioni in esame il Presidente della sezione regionale di controllo coordini le attività amministrative della Corte stessa presso la regione e possa avvalersi, per lo svolgimento della funzione di controllo, anche di magistrati assegnati alla sezione regionale giurisdizionale, nell'ambito delle risorse umane e finanziarie disponibili a legislazione vigente, sentito il Presidente della sezione stessa.

Segnala, quindi, l'articolo 10, che, al comma 2, dispone la soppressione della Scuola Superiore per la formazione e la specializzazione dei dirigenti della pubblica amministrazione locale (SSPAL), prevedendo che il Ministro dell'interno succeda a titolo universale alla Scuola mediante trasferimento, in capo al dicastero, delle risorse strumentali, finanziarie e di personale ivi in servizio; il comma 3 di tale articolo, inoltre, prevede l'inquadramento dei dipendenti con contratto a tempo indeterminato della soppressa Scuola nei ruoli del Ministero dell'interno, stabilendo che vengano inquadrati sulla base di una specifica tabella di corrispondenza appro-

vata con decreto del Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze. Rileva che la norma prescrive, altresì, che i dipendenti trasferiti mantengono il trattamento economico fondamentale e accessorio, limitatamente alle voci fisse e continuative, corrisposto al momento dell'inquadramento.

A suo giudizio, infine, occorre menzionare l'articolo 11, recante ulteriori disposizioni per i territori colpiti dagli eventi sismici del maggio 2012, laddove si prevedono benefici in favore di lavoratori delle zone colpite dal sisma del maggio 2012. Fa notare, infatti, che il comma 3 di tale articolo 11 interviene sull'erogazione di specifici strumenti di tutela del reddito per determinate categorie di lavoratori impossibilitati a prestare attività lavorativa o che abbiano dovuto sospendere l'attività a seguito degli eventi sismici del 20 e 29 maggio 2012. Rileva, quindi, che il comma 4 prevede che i soggetti residenti in determinati territori interessati dal sisma possano richiedere un'anticipazione sulle loro posizioni individuali maturate ai fondi pensione cui sono iscritti, per l'acquisto della prima casa, per ristrutturazione edilizia o per ulteriori esigenze a prescindere dal requisito degli 8 anni di iscrizione al fondo pensione. Osserva, inoltre, che il comma 5 di tale articolo prevede per i sostituti d'imposta operanti nelle aree colpite dagli eventi sismici del 20 maggio 2012 la regolarizzazione degli omessi adempimenti e versamenti delle ritenute sui redditi di lavoro entro il 16 dicembre, senza applicazione di interessi e sanzioni, attraverso la trattenuta sui dipendenti nei limiti del quinto dello stipendio, mentre il comma 6 proroga al 16 dicembre 2012 il termine entro il quale effettuare, senza sanzioni e interessi, i pagamenti dei tributi, dei contributi previdenziali e assistenziali e dei premi per l'assicurazione obbligatoria, sospesi attualmente fino al 30 novembre 2012 dalle diverse disposizioni in materia.

In conclusione, si riserva di presentare per la seduta di domani una proposta di parere sul provvedimento, anche in modo da verificare eventuali elementi che do-

vessero emergere dal dibattito e valutare le possibili novità derivanti dall'iter presso le Commissioni riunite I e V.

Giovanni PALADINI (IdV) si chiede se le norme in materia previdenziale, di cui all'articolo 2, comma 2, debbano intendersi applicabili anche nei confronti di quelle regioni che abbiano già legiferato in materia, eventualmente anche in senso più restrittivo; paventa il rischio, in particolare, che si determinino discriminazioni proprio nei confronti di quegli incarichi ricoperti nelle regioni che hanno abolito, con proprie leggi, l'istituto del vitalizio.

Marialuisa GNECCHI (PD), *relatore*, precisa che, in base alla norma illustrata in precedenza, tutte le regioni sono chiamate — già dal 2011 — ad adeguarsi al sistema contributivo pro rata, osservando che la stessa disposizione di cui al comma 2 dell'articolo 2 impone che resti ferma l'eventuale abolizione dei vitalizi già stabilita dalle rispettive leggi regionali. Fa notare, pertanto, che le disposizioni del presente provvedimento si applicano solo in caso di assenza della prevista emanazione delle leggi regionali e debbono intendersi come una spinta alle regioni inadempienti affinché intervengano al più presto sulla materia; in attesa di tali interventi, infatti, il decreto-legge prescrive specifiche condizioni anagrafiche e di anzianità nella carica, che non potranno essere eluse ai fini dell'erogazione dei trattamenti.

Giovanni PALADINI (IdV), pur prendendo atto del chiarimento del relatore, ritiene che l'abolizione dei vitalizi sia da considerare ben più incisiva del semplice passaggio al sistema contributivo pro rata: pertanto, si dichiara stupito del fatto che nelle regioni in cui si è stabilita l'abolizione dei vitalizi possa trovare applicazione la disposizione di cui all'articolo 2, comma 2, del decreto-legge in esame.

Antonino FOTI (PdL) osserva che le disposizioni del provvedimento in esame non sembrano assumere un significato

decisivo ai fini della disciplina della materia pensionistica, risultando determinante il ruolo che ciascuna regione svolgerà (o ha già svolto) con l'adozione di proprie leggi, alcune delle quali hanno stabilito che l'entrata a regime del nuovo sistema previdenziale avvenga a partire dalla prossima legislatura regionale: sotto questo profilo, andrebbe chiarita in particolare la posizione di coloro che non hanno ancora avuto l'erogazione dei trattamenti e che non saranno eletti nelle prossime consiliature.

Giulio SANTAGATA (PD) fa notare che le disposizioni in materia di vitalizi dei consiglieri regionali sembrano presupporre una concezione dell'attività politica assimilabile a quella del lavoratore dipendente; giudicando paradossale tale impostazione, si domanda se ci si debba addirittura vergognare di sostenere che, a differenza di una normale professione, il ruolo di un consigliere regionale o di un parlamentare deriva la propria legittimazione da un'elezione popolare. Richiamando l'esigenza di conferire una diversa dignità al ruolo dell'eletto, ritiene opportuno, quindi, uscire dai confini di una simile « trappola concettuale », che tende ad identificare colui che assume tali cariche elettive come un semplice professionista della politica: ragionando per paradossi, infatti, si dovrebbe sostenere che — con una siffatta impostazione — la rappresentanza popolare potrebbe essere decisa per sorteggio.

Luigi MURO (FLpTP), fatto notare che la norma di cui al comma 2 dell'articolo 2 fa salva l'eventuale abrogazione dei vitalizi già disposta dalle regioni (che, dunque, non deve intendersi contraddetta dalla nuova disposizione), lasciando altresì spazio per le misure future che le altre regioni intenderanno introdurre in materia, ritiene opportuno e corretto, sul piano dei contenuti, prevedere per tutte le regioni l'obbligo dell'adeguamento al sistema contributivo. Al di là di tali legittimi profili di merito, osserva tuttavia che il provvedimento in esame presenta più generali

aspetti di dubbia legittimità costituzionale, andando a incidere su ambiti di competenze che la Costituzione riserva alle regioni o ad organi a rilevanza costituzionale.

Massimiliano FEDRIGA (LNP), pur giudicando necessario salvaguardare – anche a livello costituzionale – l'autonomia delle regioni, alle quali ritiene che non possa essere attribuita la responsabilità istituzionale per gli scandali recenti avvenuti a livello locale (ascrivibili, a suo avviso, solo al comportamento delle singole persone coinvolte), invita i membri della Commissione a rifuggire dall'adozione di posizioni politiche che, richiamando cavillose interpretazioni di carattere giuridico, all'esterno potrebbe essere interpretate come una strenua difesa di taluni privilegi politici. Fa notare, infatti, che una tutela dei diritti dei consiglieri regionali che faccia leva su motivazioni di natura costituzionale sarebbe poco compresa dai cittadini, atteso che nei loro confronti non si è manifestato alcun dubbio sotto tale profilo quando si è trattato di incidere, ad esempio, sui diritti previdenziali, laddove sono stati addirittura lasciati senza tutela anche lavoratori che avevano siglato accordi di incentivo all'esodo.

Luigi MURO (FLpTP), intervenendo per una precisazione, fa notare che la Commissione si è sempre battuta con forza a tutela dei diritti dei lavoratori, soprattutto quando si è trattato di riparare ad un precedente errore legislativo commesso dal Governo, che ha messo in dubbio l'accesso alla pensione di migliaia di lavoratori, come i cosiddetti « esodati ». Osserva,

quindi, che in quella occasione è stato necessario intervenire sul merito della questione, trattandosi di far prevalere inequivocabili esigenze di giustizia sociale. Fa notare, al contrario, che la questione da lui posta oggi riguarda la possibile invasione da parte della legge statale di competenze – non necessariamente relative alla materia previdenziale – che la Costituzione riserva alle regioni.

Giuliano CAZZOLA (PdL), dopo aver osservato (con riferimento alle considerazioni svolte dal deputato Santagata) che qualsiasi remunerazione è soggetta ad una forma di contribuzione a fini previdenziali, a prescindere dalla natura intrinseca (professionale o meno) dell'attività svolta, si sofferma sulla questione dei cosiddetti « esodati », facendo notare che forme potenziali di discriminazione tra soggetti in posizione analoga si determinano, in misura quasi necessaria, quando si introducono riforme complessive di settore. Fa presente, peraltro, che una sostanziale discriminazione si è realizzata anche a livello parlamentare, dal momento che nella corrente legislatura sono state introdotte alla Camera alcune misure in materia pensionistica che hanno posticipato l'accesso alla prestazione previdenziale solo per taluni deputati (che, ad esempio, avranno diritto al vitalizio al compimento del sessantesimo anno di età), mentre per altri è rimasto in vigore il precedente regime.

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

**La seduta termina alle 17.40.**