

I COMMISSIONE PERMANENTE

(Affari costituzionali, della Presidenza del Consiglio e interni)

S O M M A R I O

SEDE CONSULTIVA:

DL 16/2014: Disposizioni urgenti in materia di finanza locale, nonché misure volte a garantire la funzionalità dei servizi svolti nelle istituzioni scolastiche. C. 2162 Governo (Parere alle Commissioni riunite V e VI) (*Esame e rinvio*) 28

INCONTRI CON DELEGAZIONI DI PARLAMENTI STRANIERI:

Incontro con il Presidente della Commissione costituzione, legislazione e giustizia della Camera dei deputati del Cile, Ricardo Rincón Gonzalez 32

COMITATO PERMANENTE PER I PARERI:

Disposizioni in materia di modalità per la risoluzione del contratto di lavoro per dimissioni volontarie e del prestatore d'opera. Emendamenti C. 254-272-A (Parere all'Assemblea) (*Esame e conclusione – Parere*) 32

Modifica dell'articolo 416-ter del codice penale, in materia di scambio elettorale politico-mafioso. Emendamenti C. 204-B e abbinate, approvata dalla Camera e modificata dal Senato (Parere all'Assemblea) (*Esame e conclusione – Parere*) 33

Deleghe al Governo in materia di pene detentive non carcerarie e di riforma del sistema sanzionatorio. Disposizioni in materia di sospensione del procedimento con messa alla prova e nei confronti degli irreperibili. Emendamenti C. 331-B ed abbinata, approvata dalla Camera e modificata dal Senato (Parere all'Assemblea) (*Esame e conclusione – Parere*) 33

AVVERTENZA 33

SEDE CONSULTIVA

Martedì 25 marzo 2014. — Presidenza del vicepresidente Roberta AGOSTINI.

La seduta comincia alle 13.35.

DL 16/2014: Disposizioni urgenti in materia di finanza locale, nonché misure volte a garantire la funzionalità dei servizi svolti nelle istituzioni scolastiche.

C. 2162 Governo.

(Parere alle Commissioni riunite V e VI).

(*Esame e rinvio*).

La Commissione inizia l'esame del provvedimento.

Daniela Matilde Maria GASPARINI (PD), *relatore*, fa presente che il decreto-legge in esame si compone di 21 articoli, riguardanti in primo luogo la materia della finanza locale e la situazione di crisi finanziaria degli enti territoriali.

Preliminarmente ricorda che l'articolo 1, comma 2, del disegno di legge di conversione dispone la salvezza degli atti e provvedimenti adottati e degli effetti e dei rapporti giuridici sorti in base alle norme del decreto-legge 31 ottobre 2013, n. 126, recante « Misure finanziarie urgenti in

favore di regioni ed enti locali ed interventi localizzati nel territorio», e del decreto-legge 30 dicembre 2013, n. 151, recante «Disposizioni di carattere finanziario indifferibili finalizzate a garantire la funzionalità di enti locali, la realizzazione di misure in tema di infrastrutture, trasporti ed opere pubbliche nonché a consentire interventi in favore di popolazioni colpite da calamità naturali», entrambi non convertiti in legge per decorrenza dei termini di conversione.

Passando ad un'analisi sintetica degli articoli del provvedimento, segnala che l'articolo 1 reca disposizioni riguardanti le nuove imposte TASI e TARI; l'articolo 2 modifica in più punti e con riguardo a diverse materie la legge di stabilità 2014; l'articolo 3 contiene disposizioni per gli enti locali in difficoltà finanziarie; l'articolo 4 contiene misure conseguenti al mancato rispetto di vincoli finanziari posti alla contrattazione integrativa e all'utilizzo dei relativi fondi; l'articolo 5 dà la possibilità agli enti locali di accendere nuovi mutui nel biennio 2014-2015; l'articolo 6 riguarda la contabilizzazione dell'imposta municipale propria; l'articolo 7 dispone una verifica del gettito derivante dall'imposta municipale propria per il 2013; l'articolo 8 stabilisce, in attesa della conclusione dell'*iter* di approvazione del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri finalizzato al riparto del fondo di solidarietà comunale per l'anno 2014, di cui al comma 380-*ter* dell'articolo 1 della legge n. 228 del 2012, assicura ai comuni beneficiari del fondo stesso un'anticipazione nel limite del 20 per cento delle risorse agli stessi attribuite nell'anno 2013, a titolo di fondo di solidarietà comunale; l'articolo 9 rende permanenti, a decorrere dal 2014, le riduzioni del contributo ordinario agli enti locali disposte per gli anni 2010-2012 dall'articolo 2, comma 183 della legge 23 dicembre 2009, n. 191; l'articolo 10 proroga al 2014 le modalità di riparto alle province del fondo sperimentale di riequilibrio individuate con decreto ministeriale in data 4 maggio 2012; l'articolo 11 modifica la disciplina relativa alla relazione di fine mandato dei sindaci e dei

presidenti delle province; l'articolo 12 concerne il contributo straordinario ai comuni che abbiano deliberato la fusione con altri comuni; l'articolo 13 dispone l'erogazione al comune di Lampedusa e Linosa del finanziamento a valere sul Fondo di sviluppo delle isole minori per le annualità 2008 e 2009; l'articolo 14 disciplina l'applicazione dei fabbisogni standard per il riparto del Fondo di solidarietà comunale; l'articolo 15 disciplina l'assoggettamento alle regole del patto di stabilità interno delle amministrazioni provinciali interessate nel 2009 dallo scorporo di province di nuova istituzione, l'articolo 16 contiene una serie di misure volte a fronteggiare la situazione di crisi finanziaria di Roma capitale; l'articolo 17 reca disposizioni in materia di trasporto ferroviario nelle regioni a statuto speciale; l'articolo 18 contiene misure in favore dei comuni assegnatari di contributi pluriennali; l'articolo 19 riguarda i servizi di pulizia ed ausiliari nelle scuole, nonché l'edilizia scolastica; l'articolo 20 reca ulteriori disposizioni per favorire il superamento delle conseguenze del sisma che ha colpito la regione Abruzzo nell'aprile 2009; l'articolo 21 dispone l'entrata in vigore del decreto il giorno stesso della sua pubblicazione nella «*Gazzetta Ufficiale*».

Evidenzia che il disegno di legge presentato in prima lettura alla Camera non è corredato né della relazione sull'analisi tecnico-normativa (ATN), né della relazione sull'analisi di impatto della regolamentazione (AIR).

Ricorda, altresì, che il provvedimento in esame fa seguito a due decreti-legge, entrambi non convertiti nei termini costituzionali, che si sono susseguiti nell'ultimo bimestre del 2013, e che recano disposizioni in parte di identico contenuto: il decreto-legge 31 ottobre 2013, n. 126, recante misure finanziarie urgenti in favore di regioni ed enti locali ed interventi localizzati nel territorio; il decreto-legge 31 dicembre 2013, n. 151, recante disposizioni di carattere finanziario indifferibili finalizzate a garantire la funzionalità di enti locali, la realizzazione di misure in tema di infrastrutture, trasporti ed opere

pubbliche nonché a consentire interventi in favore di popolazioni colpite da calamità naturali non convertito in legge e di cui vengono ripresi in buona parte i contenuti.

Segnala che, rispetto a quanto richiesto dalla giurisprudenza costituzionale, nel preambolo del decreto risulta anche assente l'esplicitazione dei nuovi motivi di necessità e di urgenza che ne hanno determinato la reiterazione.

Richiama, altresì, quanto evidenziato nel parere espresso dalla I Commissione in sede di esame del disegno di legge di conversione del decreto-legge n. 126 del 2013 (C. 1906), relativamente alle lettere *e*) ed *f*) del comma 5-*ter* dell'articolo 1 di tale decreto-legge, e del disegno di legge di conversione del suddetto decreto-legge n. 151 del 2013 (C. 2121), relativamente alle lettere *d*) ed *e*) del comma 1-*ter* dell'articolo 4, ora contenute nelle lettere *d*) ed *e*) del comma 2 dell'articolo 16 del provvedimento in esame.

Ritiene quindi sin d'ora opportuno, ai fini del parere che la I Commissione sarà chiamata ad esprimere, ribadire l'esigenza di una attenta valutazione, relativamente alla coerenza con il quadro istituzionale dei rapporti tra lo Stato e gli enti locali, delle suddette disposizioni di cui alle lettere *d*) ed *e*) del comma 2 dell'articolo 16, che intervengono sull'autonomia dell'ente Roma capitale, in una materia che riguarda anche lo svolgimento di servizi alla comunità territoriale.

Per quanto concerne ulteriori aspetti da valutare, fa presente – sotto il profilo delle fonti normative – che all'articolo 7, comma 1, capoverso 729-*ter*, andrebbe valutata l'opportunità di sopprimere il riferimento alla « natura non regolamentare » del decreto del Ministero dell'interno, di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze ivi previsto.

Osserva che all'articolo 10, comma 1, primo periodo, inoltre, si incide su una disciplina oggetto di fonte normativa di rango subordinato, estendendo al 2014 l'ambito temporale di applicazione del decreto del Ministro dell'interno del 4 maggio 2012 in tema di riparto del fondo

sperimentale di riequilibrio delle province. Tale disposizione, a suo avviso, andrebbe riformulata in modo da evitare che si produca una sorta di « legificazione » di un atto di rango secondario.

Roberta LOMBARDI (M5S) ritiene da stigmatizzare l'ulteriore reiterazione, che considera una pratica illegittima, delle misure adottate con due precedenti decreti-legge non convertiti. Ricorda, infatti, che diverse misure contenute nel decreto-legge in esame ricalcano quelle dei precedenti decreti-legge n. 151, del 30 dicembre 2013, e n. 126, del 31 ottobre 2013. Segnala, in particolare, che le disposizioni concernenti la situazione finanziaria di « Roma Capitale » risultano illegittimamente in vigore – « diversamente » in vigore, nonché « diversamente » decadute – in quanto le norme, entrate e uscite nelle diverse versioni del decreto-legge, risultano modificate a decorrere dall'emanazione del decreto-legge n. 126 del 31 ottobre 2013, che può essere chiamato, a suo avviso, « numero 1 », sino al decreto-legge in oggetto, che può essere denominato « numero 3 », passando per il decreto-legge n. 151 del 30 dicembre 2013, che può, a sua volta, essere chiamato « numero 2 ». Segnala, con riferimento alla massa debitoria del Comune di Roma Capitale, che viene in rilievo il comma 5 dell'articolo 16 che definisce un volume passivo di 30 milioni di euro, a fronte dei precedenti 115, in quanto, come illustra la relazione tecnica, la differenza avrebbe trasbordato nella massa passiva della gestione commissariale in forza di una disposizione che ha esplicitato i propri effetti giuridici in maniera illegittima. Rileva, in ordine al « piano di salvataggio » finanziario per Roma Capitale di cui al comma 2, che, al di là di alcune disposizioni condivisibili, va segnalata l'irragionevolezza e l'incongruenza dell'insieme dei punti vincolanti ovvero semi-vincolanti ovvero ancora consigli alla stregua di « *moral suasion* » per l'ente comunale. Si domanda quale possa essere il fondamento giuridico-normativo riguardo, tra l'altro, alla generica « adozione di modelli innovativi » per determinati servizi pubblici. Ritiene

stigmatizzabile la scelta, di cui all'articolo 16, comma 4, di affidare ad un atto di natura politica e dall'incerta natura giuridica – così definisce la Corte costituzionale i decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri – l'approvazione del piano triennale inerente al « cuore » del piano di riequilibrio di Comune di Roma Capitale. Osserva che le disposizioni destinate a « salvare » Roma Capitale si sostanziano nell'approntamento di un piano di salvataggio, finalizzato al riequilibrio finanziario, che è del tutto ordinamentale e si proietta, per le misure disposte con riguardo all'arco temporale considerato, al di fuori della legittima portata di un intervento emergenziale.

Emanuele COZZOLINO (M5S) fa presente che, pur essendo consapevole che, in questa sede, la Commissione è chiamata a svolgere un semplice esame consultivo ai fini dell'espressione di un parere, su un provvedimento come quello in esame non può, anche ai fini della semplice valutazione del parere stesso, astenersi da svolgere un ragionamento più generale oltre a valutazioni politiche sul provvedimento nel suo complesso. Rileva che questo decreto in alcune sue parti, come quelle relative al buco di bilancio di Roma Capitale, al trasporto pubblico locale, propone per la terza volta norme che, nei due casi precedenti, sono state lasciate decadere. Segnala che tali norme sono decadute per la forte opposizione suscitata in Parlamento ma non solo, visto che il primo decreto c.d. *Salva Roma* fu bocciato di fatto dal Presidente della Repubblica. Osserva che nelle commissioni di merito questo provvedimento probabilmente susciterà le stesse, forti, contrapposizioni, dei due che l'hanno preceduto, visto che la norma su Roma, nella sostanza, è di nuovo presente e la finalità è sempre la stessa, ovvero far pagare a tutta Italia i debiti contratti dalla capitale.

Fa presente che il suo gruppo non può dunque non tenere conto del giudizio complessivo sul provvedimento nell'esprimere il voto sulle parti di competenza della I Commissione.

Relativamente ai predetti profili di competenza della I Commissione, a suo avviso, esistono diversi elementi di perplessità. Ritiene necessaria una riflessione non solo nel merito dell'articolo 3 ma, più in generale, sulle norme che regolano l'istituto del riequilibrio finanziario e del dissesto degli enti locali. La relazione che accompagna l'articolato del decreto, all'articolo 3, si riferisce a norme volte a dare effettività all'istituto introdotto dal decreto n. 174 del 2012. Rileva che il punto sul quale si dovrebbe ragionare una volta per tutte è se le norme introdotte a suo tempo dal Governo Monti, nella situazione attuale caratterizzata da forti tagli ai trasferimenti a favore degli enti locali, siano realmente applicabili o meno. A suo avviso, in caso di risposta positiva, debbono essere applicate, altrimenti si deve procedere ad una revisione complessiva e definitiva, invece di apportare modifiche ad ogni decreto come si continua a fare. Ricorda che qualche mese fa su questo aspetto, ed in particolare sulla tempistica del raggiungimento del riequilibrio stabile, era intervenuto il decreto n. 35 del 2013, del precedente governo, ed oggi sono nuovamente previste deroghe e novelle varie. Evidenzia che il primo comma riguarda, infatti, il solo comune di Napoli; il secondo attribuisce un'altra cartuccia da sparare nel caso la Corte dei conti bocci il primo piano di riequilibrio presentato, ma questo vale solo per l'esercizio finanziario relativo al 2014. Osserva che il comma 4 estende, in sostanza, il tempo previsto per raggiungere il riequilibrio finanziario stabilendo un orizzonte triennale e prevede questa ipotesi per un numero più ampio di comuni, tutti con più di 20 mila abitanti, rispetto ad uno dei decreti fatti decadere, dove questa stessa procedura di rientro triennale era limitata solo ai comuni con più di 60 mila abitanti. Segnala brevemente anche altre questioni che, pur non essendo di stretta competenza della I Commissione in sede consultiva, possono costituire dei promemoria in vista della relazione sulla decretazione d'urgenza la Commissione inizierà a esaminare la prossima settimana. Fa presente che, anche in

questo decreto, figurano almeno due norme assolutamente eterogenee con il resto del contenuto del provvedimento, come l'articolo 19 e la disposizione relativa all'abrogazione della norma sulla pubblicità *online*. Osserva che la sentenza della Corte costituzionale n. 34 del 2014 ha riaperto, quanto meno a livello di discussione, la questione di una possibile incostituzionalità dei decreti eterogenei *ab initio*. Evidenzia che, esaminando in consultiva il decreto n. 4 del 2014 che in origine riguardava il rientro dei capitali dall'estero, nel sollevare la questione di alcune norme totalmente eterogenee rispetto a quel decreto, fu risposto al suo gruppo che questa questione atteneva alla competenza del Comitato per la legislazione e quindi il Movimento 5 Stelle non pose condizioni. Fa presente di non sapere se qualcuno abbia verificato quale fine abbiano fatto quelle norme anche a seguito delle condizioni poste dal Comitato per la legislazione. Evidenzia che sono rimaste nel provvedimento approvato dall'Assemblea, senza neppure che la commissione di merito desse conto nella relazione, come previsto dal regolamento, del non accoglimento delle condizioni poste dal Comitato per la legislazione.

Conclude facendo riferimento ad un altro aspetto di questo decreto più come segnalazione per la futura relazione sulla decretazione d'urgenza che per il parere che la Commissione è chiamata ad esprimere, per sottolineare come il provvedimento rechi ben 16 modifiche, tra novelle, abrogazioni e deroghe alla legge di stabilità per il 2014. Tale aspetto, a suo avviso, meriterebbe una riflessione sul fatto che se ogni decreto modifica un cospicuo numero di norme della legge di stabilità, si finisce per dar vita ad una legge di bilancio parallela approvata non con legge ordinaria ma per decreto-legge.

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

La seduta termina alle 13.50.

INCONTRI CON DELEGAZIONI DI PARLAMENTI STRANIERI

Martedì 25 marzo 2014.

Incontro con il Presidente della Commissione costituzione, legislazione e giustizia della Camera dei deputati del Cile, Ricardo Rincón Gonzalez.

L'incontro informale si è svolto dalle 14.20 alle 14.50.

COMITATO PERMANENTE PER I PARERI

Martedì 25 marzo 2014. — Presidenza del presidente Alessandro NACCARATO.

La seduta comincia alle 14.50.

Disposizioni in materia di modalità per la risoluzione del contratto di lavoro per dimissioni volontarie e del prestatore d'opera.

Emendamenti C. 254-272-A.

(Parere all'Assemblea).

(Esame e conclusione – Parere).

Il Comitato inizia l'esame degli emendamenti.

Alessandro NACCARATO, *presidente*, in sostituzione del relatore, impossibilitato a prendere parte alla seduta, rileva che gli emendamenti contenuti nel fascicolo n. 3, nonché l'emendamento 1.200 della Commissione e i subemendamenti 0.1.103.1 Fedriga e 0.1.103.2 Gneccchi, non presentano profili critici per quanto attiene al rispetto del riparto di competenze legislative di cui all'articolo 117 della Costituzione e propone pertanto di esprimere su di essi il parere di nulla osta.

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

Modifica dell'articolo 416-ter del codice penale, in materia di scambio elettorale politico-mafioso.

Emendamenti C. 204-B e abbinate, approvata dalla Camera e modificata dal Senato.

(Parere all'Assemblea).

(Esame e conclusione – Parere).

Il Comitato inizia l'esame degli emendamenti.

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

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

Deleghe al Governo in materia di pene detentive non carcerarie e di riforma del sistema sanzionatorio. Disposizioni in materia di sospensione del procedimento con messa alla prova e nei confronti degli irreperibili.

Emendamenti C. 331-B ed abbinata, approvata dalla Camera e modificata dal Senato.

(Parere all'Assemblea).

(Esame e conclusione – Parere).

Il Comitato inizia l'esame degli emendamenti.

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

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

La seduta termina alle 15.

AVVERTENZA

I seguenti punti all'ordine del giorno non sono stati trattati:

*UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO
DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI*

COMITATO PERMANENTE PER I PARERI

Estinzione dell'Istituto « SS. Trinità e Paradiso » di Vico Equense e trasferimento del relativo patrimonio al comune di Vico Equense.

Testo base C. 1069 ed abb.