

CAMERA DEI DEPUTATI - XVI LEGISLATURA
Resoconto delle Commissioni riunite
I (Affari costituzionali, della Presidenza del Consiglio e Interni) e V (Bilancio, tesoro e
programmazione)

Mercoledì 10 febbraio 2010

DL 2/2010: Interventi urgenti concernenti enti locali e regioni.

C. 3146 Governo.

(Seguito dell'esame e rinvio).

Le Commissioni proseguono l'esame del provvedimento, rinviato, da ultimo, nella seduta del 9 febbraio 2010.

Salvatore VASSALLO (PD) avverte che non interverrà sul merito specifico del provvedimento in esame, sul quale condivide quanto detto dai deputati del suo gruppo finora intervenuti nel dibattito. Intende invece richiamare l'attenzione di tutti sulla necessità di risolvere un problema sorto a seguito dell'approvazione della legge di conversione, con modificazioni, del decreto-legge n. 131 del 2009 e manifestatosi appieno nel comune di Bologna, dove, subito dopo l'approvazione del bilancio, il sindaco, per ragioni personali e non attinenti al mandato, si è dimesso, con la conseguenza che il comune, per effetto delle nuove disposizioni, è destinato al commissariamento per forse un anno prima delle nuove elezioni, con i gravi problemi che è facile immaginare: si sta parlando di una grande città capoluogo di regione che dovrebbe essere amministrata per un anno da un commissario. È urgente quindi trovare una soluzione normativa che consenta, come richiesto dal consiglio comunale con un ordine del giorno unanime oltre che da numerose associazioni del mondo imprenditoriale, di giungere a nuove elezioni in breve tempo.

Rilevato quindi che il decreto-legge in esame rappresenta una buona occasione per affrontare il problema e trovare una soluzione per il comune di Bologna, preannuncia la presentazione di un emendamento in tal senso. Ricorda che la legge prevede che le elezioni dei consigli comunali e provinciali si tengono in generale nell'anno della scadenza del mandato se questo avviene nel primo semestre dell'anno, altrimenti nell'anno successivo. Quando il rinnovo è dovuto a motivi diversi dalla scadenza del mandato, come nel caso di Bologna, le elezioni si svolgono nel turno elettorale dell'anno stesso se la crisi si è verificata entro il 24 febbraio, altrimenti nell'anno successivo. In sede di conversione del citato decreto-legge n. 131 il termine del 24 febbraio è stato però anticipato, limitatamente al 2010, al 25 gennaio. Per effetto di questa anticipazione, il comune di Bologna, essendo le dimissioni del sindaco intervenute dopo tale data, si trova costretto ad attendere il turno elettorale del prossimo anno. Va però considerato che la data del 24 febbraio prevista dalla disciplina generale non è casuale. Le amministrazioni che entrano in crisi nel secondo semestre dell'anno tendono infatti ad attendere, per senso di responsabilità, la chiusura dei bilanci prima di sciogliersi, con le dimissioni del sindaco o con l'approvazione di una mozione di sfiducia. L'anticipazione del termine al 25 gennaio non ha tenuto nel debito conto questo aspetto.

Osserva che l'altra soluzione che da alcune parti è stata informalmente prospettata, quella cioè di prevedere anche un turno elettorale autunnale, dopo quello primaverile, potrebbe essere adottata a regime per risolvere il problema da lui segnalato, ma non è incompatibile con un intervento mirato a risolvere nello specifico il problema di Bologna, consentendo al comune di votare quanto prima, nel primo turno utile.

Giancarlo GIORGETTI, *presidente*, con riferimento alla questione segnalata dall'onorevole Vassallo, osserva che ovviamente la relativa proposta emendativa sarà valutata sulla base dei criteri

di cui all'articolo 96-bis, comma 7, del Regolamento, ai sensi del quale sono ammissibili gli emendamenti e gli articoli aggiuntivi strettamente attinenti alla materia del decreto-legge.

Paola DE MICHELI (PD) nell'esprimere preoccupazione per la evidente situazione di emergenza per le finanze pubbliche, ricorda che gli indicatori economici segnalano che l'onda lunga della crisi si sta riverberando anche sulle imprese sane. Rileva che, mentre vi sarebbe necessità di una significativa manovra sulla spesa pubblica, con il provvedimento in esame si realizza solamente un piccolo taglio relativo ad una voce che rappresenta circa il dieci per cento della spesa pubblica. Osserva peraltro che mentre il richiamato taglio visto a livello nazionale appare poco significativo, esso tuttavia è idoneo a creare numerose difficoltà a livello locale, togliendo le risorse proprio alle istituzioni che possono fornire un utile contributo per uscire dalla crisi economica. Ritene sarebbe stato preferibile seguire la strada di un provvedimento collegato alla manovra finanziaria piuttosto che percorrere quella del decreto-legge. Evidenzia che vi è una prima area emergenziale per quanto riguarda gli enti locali. In particolare è riconducibile ad essa in primo luogo la questione dei residui passivi, una battaglia del Partito Democratico nell'interesse delle imprese e quindi dell'economia reale piuttosto che nell'interesse degli enti locali. In secondo luogo ritiene che non sono realistici gli obiettivi di riduzione della spesa previsti dal Patto di stabilità, pur riconoscendo che vi siano ancora degli sprechi a livello locale. In terzo luogo ritiene che sia necessaria una maggiore certezza con riferimento ai termini di presentazione di bilancio agli enti locali. In quarto luogo, con riferimento alla questione dell'IVA sulla tariffa di igiene ambientale, rileva che dopo la sentenza della Corte costituzionale n. 238 del 2009 si sia realizzato un effetto negativo indiretto per i comuni ai quali i cittadini chiedono il rimborso dell'IVA medesima. Ritene poi che vi sia una questione di tipo prospettico e a tal proposito auspica la possibilità di modificare per l'anno prossimo il Patto di stabilità al fine di favorire lo sviluppo dei territori. A tal proposito richiama la proposta del Partito Democratico relativa alla *golden rule* e osserva che non può essere consentito un rispetto formale del Patto di stabilità in presenza di un debito particolarmente elevato. Sottolinea infine che gli enti locali versano in una condizione di forte instabilità sul versante delle entrate sia a causa della situazione economica sia in riferimento al modo di legiferare.

Pierluigi MANTINI (UdC) intende soffermarsi sul provvedimento in esame, caratterizzato da luci ed ombre. Rileva, in primo luogo, che il provvedimento è volto a conseguire risparmi per il bilancio pubblico incidendo tuttavia sugli organi di rappresentanza locale e sulla loro funzionalità. Esso prevede misure punitive e restrittive nei confronti degli enti locali, che sono di fatto i soggetti maggiormente coinvolti nell'azione di riequilibrio del debito pubblico avviata negli ultimi anni. Tali misure, oltretutto, sono disposte senza una dettagliata relazione tecnica che evidenzi con chiarezza i costi ed i benefici.

Ritene quindi il decreto-legge in esame alquanto demagogico ed espressione di un elevato disordine normativo, come dimostra il fatto che si interviene su alcune disposizioni della legge finanziaria per il 2010 approvate poco tempo fa.

Il provvedimento interviene su questioni che meritano adeguati approfondimenti nell'ambito di un'organica riflessione. In proposito, ricorda che la I Commissione dovrebbe avviare a breve l'esame del disegno di legge di riforma degli enti locali (C. 3118) che potrà essere la sede più idonea per tale riflessione.

Con il decreto-legge in questione si penalizzano i soggetti più deboli, diminuendo il numero degli eletti nei consigli provinciali e comunali, anziché intervenire per razionalizzare, ad esempio, le migliaia di società municipalizzate che operano sul mercato con capitale pubblico. Si tratta, quindi, di una logica non condivisibile.

Ritene quindi opportuno presentare alcuni emendamenti al testo del provvedimento, tenendo conto anche di quanto evidenziato dai rappresentanti dell'ANCI nel corso dell'odierna audizione.

A suo avviso, peraltro, alcune disposizioni hanno una logica condivisibile, a partire dalla previsione dell'articolo 3 che reca un tetto per la determinazione degli emolumenti e delle altre utilità percepiti

dai consiglieri regionali. Ritiene, inoltre, che la formulazione dell'articolo 3 - che interviene sulla materia del coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario - consenta di superare i possibili rilievi costituzionali, tenuto conto di quanto precisato dalla Corte Costituzionale nella sentenza n. 159 del 2008.

Nel richiamare gli ulteriori ambiti su cui interviene il decreto-legge in esame, si sofferma sulle previsioni dei commi 6, 7 e 8 dell'articolo 4. Ritiene, in particolare, opportuni ulteriori chiarimenti - sotto il profilo tecnico e politico - sulla previsione che attribuisce gran parte del contributo di 600 milioni di euro in favore del Commissario straordinario del Governo responsabile del piano di rientro dell'indebitamento del comune di Roma anziché in favore dello stesso comune.

Non considera altresì condivisibile quanto stabilito dal comma 3 dell'articolo 4, che conferma, per l'anno 2010, la compartecipazione delle province al gettito dell'IRPEF. Il gruppo dell'UDC, infatti, è impegnato in un serio ragionamento - che auspica possa trovare uno spazio adeguato nell'ambito dell'esame del disegno di legge C. 3118 - volto ad una maggiore semplificazione amministrativa e ad una trasformazione delle province in enti di coordinamento di secondo grado, destinatari di funzioni, in aderenza con il principio di sussidiarietà verticale.

Ritiene, quindi, condivisibili gli sforzi per una politica di maggiore semplificazione e le finalità di razionalizzazione dei costi sulla materia in esame. È invece, a suo avviso, meno condivisibile procedere in maniera poco coordinata e per *spot*, con paradossi come l'abolizione della figura del difensore civico che configge con l'esigenza di controllo dell'azione amministrativa.

Mario TASSONE (UdC) stigmatizza il modo di legiferare dell'attuale Governo e della sua maggioranza, che ritiene sbagliato e in contraddizione con i molti sforzi importanti fatti in questi anni per migliorare la qualità della legislazione. La sovrapposizione tra le norme della legge finanziaria, quelle del decreto-legge in esame e quelle del disegno di legge recante il codice delle autonomie (C. 3118) è infatti fonte di grande confusione. Nel complesso, non è chiaro il disegno del Governo in materia di assetto dell'ordinamento della Repubblica: a parte quello del risparmio, non sono evidenti gli obiettivi perseguiti con gli interventi normativi che si succedono. Il risparmio, d'altra parte, non può essere l'unico obiettivo ammissibile. Non si può accettare che, per ottenere un risparmio, si incida sugli organi della rappresentanza democratica, come accade quando si interviene con tagli sui consiglieri comunali e provinciali o con la soppressione delle circoscrizioni comunali. La democrazia ha certamente un costo, ma questo non può essere oggetto di tagli. Lo stesso relatore, del resto, ha lasciato trapelare nella sua relazione introduttiva qualche disagio in relazione al decreto-legge in esame. Ad esempio, non si capisce perché si abolisca il difensore civico, che l'Europa, tra l'altro, chiede: è forse un'istituzione che ha dato cattiva prova di sé? Un analogo discorso può farsi per la soppressione delle circoscrizioni comunali e per l'abolizione del direttore generale.

Conclude invitando quindi il Governo a fornire lumi sul disegno generale che ispira gli interventi in materia di enti locali.

Pier Paolo BARETTA (PD) fa preliminarmente presente che non si soffermerà su specifici aspetti del provvedimento, per i quali richiama il contenuto degli interventi già svolti da componenti del proprio gruppo, nonché le considerazioni da ultimo svolte dal collega Tassone, ritenendo più opportuno formulare una riflessione di carattere generale sul decreto-legge oggi all'esame in Commissione. A questo riguardo, rileva come il provvedimento, smentendo di fatto il suo ambizioso titolo, che fa riferimento ad interventi urgenti concernenti enti locali e regioni, si caratterizza per un approccio che giudica minimalista e rischia, pertanto, di rappresentare l'ennesima occasione persa per l'adozione di misure volte ad affrontare in modo efficace la difficile situazione economica e finanziaria degli enti territoriali. In questa ottica, ritiene, in primo luogo, particolarmente significativo che il provvedimento non tenga nel dovuto conto le importanti modifiche recentemente introdotte dalla nuova legge di contabilità pubblica, che a suo avviso implicano un complessivo ripensamento del ruolo affidato allo Stato nella funzione di

coordinamento della finanza pubblica, in aderenza al quadro istituzionale risultante dalla riforma del Titolo V della parte seconda della Costituzione. A titolo di esempio, segnala, infatti, che interventi di contenimento della spesa pubblica, come quelli realizzati dall'articolo 3 del decreto-legge, appaiono del tutto inadeguati all'assetto delle competenze legislative in materia disegnato dalla Costituzione. Ritene, inoltre, che nell'esame del decreto-legge non possa neppure trascurarsi l'evoluzione del nostro ordinamento nella direzione del riconoscimento di una maggiore autonomia agli enti territoriali, che dovrà trovare riscontro normativo nei decreti legislativi attuativi della legge 42 del 2009, rilevando come la mancata attuazione dell'articolo 119 della Costituzione abbia finora determinato l'emergere di gravi difficoltà per la finanza degli enti territoriali e per la finanza pubblica nel suo complesso. Con riferimento ai contenuti del decreto-legge, rileva criticamente la totale assenza di disposizioni volte a integrare o correggere la disciplina del patto di stabilità interno, nonché gli interventi volti ad agevolare la spesa per investimenti degli enti locali ed il pagamento dei residui passivi. Ritene, pertanto, necessario un intervento volto a creare un efficace raccordo tra le disposizioni del provvedimento in esame e il quadro normativo risultante, in particolare, dalla legge di attuazione del federalismo fiscale e dalla nuova legge di contabilità pubblica. In questa ottica, giudica che dovrebbe essere superata la logica, sottesa al provvedimento, della fissazione di puntuali limiti a determinate tipologie di spesa degli enti territoriali, rimettendo invece a regioni ed enti locali le decisioni in ordine agli interventi di contenimento della spesa necessari a garantire il rispetto di obiettivi di finanza pubblica fissati a livello centrale. A suo giudizio, infatti, l'individuazione a livello centrale di precise misure di contenimento della spesa non solo si pone in assoluto contrasto con l'autonomia costituzionale riconosciuta agli enti territoriali nel nostro ordinamento, ma rischia anche di rivelarsi praticamente inefficace, in quanto gli enti territoriali meglio di chiunque altro sono in grado di individuare quali spese possano effettivamente essere ridotte o rimodulate.

Giancarlo GIORGETTI, *presidente*, avverte che l'esame preliminare proseguirà nella seduta già prevista per giovedì 11 febbraio 2010.

La seduta termina alle 14.55.