

XVI LEGISLATURA

AFFARI COSTITUZIONALI (1^a)

GIOVEDÌ 23 OTTOBRE 2008

49^a Seduta

Presidenza del Presidente

VIZZINI

indi del Vice Presidente

BENEDETTI VALENTINI

La seduta inizia alle ore 14,40.

Omissis

IN SEDE CONSULTIVA

(1083) Conversione in legge del decreto-legge 7 ottobre 2008, n. 154, recante disposizioni urgenti per il contenimento della spesa sanitaria e in materia di regolazioni contabili con le autonomie locali

(Parere alla 5^a Commissione su testo ed emendamenti. Esame e rinvio)

La senatrice **INCOSTANTE** (PD) ricorda di aver chiesto che l'esame in sede consultiva del disegno di legge in titolo, già iniziato in Sottocommissione per i pareri, avvenisse in sede plenaria, ritenendo che le osservazioni contenute nella proposta di parere del relatore dovessero essere formulate sotto forma di condizioni.

Il relatore **MALAN** (PdL) illustra la proposta di parere favorevole, con osservazioni, pubblicata in allegato, che richiama l'attenzione della Commissione sull'eventuale eccessiva limitazione dell'autonomia regionale, in riferimento al potere di disporre motivatamente la sospensione delle funzioni in atto da parte del commissario *ad acta* nominato dal Consiglio dei Ministri, sull'opportunità di inserire un riferimento puntuale all'articolo 119, quinto comma, della Costituzione, per quanto riguarda il contributo annuale prioritariamente riservato a favore di Roma capitale, e sulla necessità di una correzione redazionale all'articolo 3, comma 1.

Il **PRESIDENTE** dichiara aperta la discussione.

Il senatore **CECCANTI** (PD) rileva l'incongruenza tra l'articolo 5, comma 3, del decreto, che riserva prioritariamente un contributo annuale a Roma capitale "in sede di attuazione dell'articolo 119 della Costituzione", e l'articolo 13, comma 4, del disegno di legge n. 1117 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione), che prevede, sempre in via transitoria, l'attribuzione di un contributo a Roma capitale. Sarebbe opportuno, a suo avviso, che il Governo chiarisse nel dettaglio tale profilo.

Il senatore **VITALI** (PD) ricorda che il disegno di legge che prevede la delega al Governo di attuazione del federalismo fiscale (A.S. 1117) è stato deliberato per incoraggiare le Regioni a pronunciarsi favorevolmente sulle misure contenute nel decreto-legge n. 154. Tuttavia tale provvedimento, a suo avviso, non soddisfa le richieste dei Comuni, con particolare riguardo alla compensazione del minore gettito dovuto all'abolizione dell'ICI sulla prima casa. A tale proposito, rileva che l'articolo 2 prevede deroghe alle norme di contabilità per consentire la compatibilità dei

bilanci comunali. Tuttavia, tali artifici contabili non possono risolvere stabilmente lo squilibrio che si determina tra le voci di competenza e quelle di cassa.

Dopo aver rilevato con soddisfazione lo stanziamento per affrontare gli squilibri finanziari delle gestioni sanitarie, si sofferma su alcuni profili di incostituzionalità del decreto-legge. L'assenza di adeguate norme di copertura finanziaria, si pone, a suo avviso, in evidente contrasto con l'articolo 81, quarto comma, della Costituzione. In secondo luogo, l'articolo 1, comma 1, lettera b), relativo alla nomina dei "subcommissari" per i piani di rientro dai *deficit* sanitari, e l'articolo 3, che prevede l'accorpamento di istituti scolastici, contrastano a suo avviso con le competenze legislative riservate alle Regioni. Nota infine l'improprietà del richiamo all'attuazione dell'articolo 119 della Costituzione per quanto riguarda il contributo annuale attribuito a Roma capitale e la disparità di trattamento nei confronti dei comuni esclusi dalla riprogrammazione delle risorse di cui alla delibera CIPE del 30 settembre 2008.

La senatrice **BASTICO** (PD) ritiene che il provvedimento in esame rappresenti una violazione esplicita dei principi di federalismo. Ricorda che tutte le Regioni hanno chiesto, in via pregiudiziale, il ritiro dell'articolo 3, che lede le competenze legislative delle Regioni in materia di definizione della rete scolastica e di programmazione dell'offerta formativa, dal momento che non si indicano criteri innovativi rispetto a quelli vigenti; ricorda anche la previsione di un termine eccessivamente breve che, in definitiva, rende inevitabile il commissariamento. Sarebbe a suo avviso opportuno modificare il testo del nuovo comma 6-*bis* dell'articolo 64 del decreto-legge n. 112 del 2008, introdotto dall'articolo 3 del decreto, dovendosi far riferimento a piani di "dimensionamento" e non di "ridimensionamento".

Dopo aver illustrato gli effetti che si produrrebbero sul territorio nazionale in termini di chiusura di istituti scolastici, soprattutto nelle zone periferiche e montane, sottolinea la sostanziale inapplicabilità delle norme che prevedono il commissariamento.

Un ulteriore profilo di incostituzionalità si manifesta all'articolo 1, che reca disposizioni per l'attuazione dei piani di rientro dei *deficit* sanitari. Osserva al riguardo che le spese relative alla gestione commissariale ricadrebbero sulle stesse amministrazioni regionali.

Dopo aver sottolineato che l'attribuzione dei contributi a Roma capitale e al comune di Catania contrasta con il principio di responsabilità della spesa connesso a quello di autonomia delle decisioni, tipici del federalismo fiscale, nota che il rimborso ai Comuni non copre interamente il minor gettito per l'abolizione dell'ICI sulla prima casa.

La senatrice **ADAMO** (PD) ritiene che le disposizioni in materia di dimensionamento delle istituzioni scolastiche violino le competenze legislative delle Regioni, che si giustificano con la necessità di assumere decisioni nella piena consapevolezza delle caratteristiche e delle esigenze del territorio.

Considerato l'imminente inizio della seduta dell'Assemblea, il **PRESIDENTE** propone di rinviare il seguito dell'esame.

Conviene la Commissione.

Il seguito dell'esame è quindi rinviato.

La seduta termina alle ore 16.

**PROPOSTA DI PARERE DEL RELATORE
SUL DISEGNO DI LEGGE N. 1083**

La Commissione, esaminato il disegno di legge in titolo, esprime, per quanto di competenza, parere favorevole, con le seguenti osservazioni:

- valuti la Commissione di merito se, all'articolo 1, comma 1, lettera b), le competenze del Commissario ad acta, nominato dal Consiglio dei ministri al fine di assicurare la puntuale attuazione del piano di rientro dai deficit sanitari, configurino un'eccessiva limitazione dell'autonomia regionale, in particolare in riferimento al potere di disporre motivatamente la sospensione delle funzioni in atto;
- valuti la Commissione di merito l'opportunità di inserire, all'articolo 5, comma 3, il riferimento puntuale al quinto comma dell'articolo 119 della Costituzione, quanto al contributo annuale di 500 milioni di euro, prioritariamente riservato a favore di Roma Capitale;
- si segnala infine alla Commissione di merito la necessità, all'articolo 3, comma 1, di intervenire sul nuovo comma 6-bis, dell'articolo 64, della legge n. 133 del 2008, sostituendo le parole "previsti dal presente comma" con le altre "previsti dal presente articolo".

XVI LEGISLATURA

AFFARI COSTITUZIONALI (1^a)

MERCOLEDÌ 29 OTTOBRE 2008

50^a Seduta

Presidenza del Presidente

VIZZINI

La seduta inizia alle ore 13,45.

Omissis

IN SEDE CONSULTIVA

(1083) Conversione in legge del decreto-legge 7 ottobre 2008, n. 154, recante disposizioni urgenti per il contenimento della spesa sanitaria e in materia di regolazioni contabili con le autonomie locali

(Parere alla 5^a Commissione. Seguito e conclusione dell'esame. Parere favorevole con osservazioni)

Prosegue l'esame, sospeso nella seduta del 23 ottobre.

Il **PRESIDENTE** propone di sospendere la seduta, in attesa del rappresentante del Governo.

Conviene la Commissione.

La seduta, sospesa alle ore 14,10, riprende alle ore 14,45.

Prosegue la discussione.

Il senatore **Mauro Maria MARINO** (PD) rileva che il decreto-legge n. 154 viola specifiche prescrizioni della Costituzione in quanto pone a carico degli enti locali il finanziamento di interventi di competenza dello Stato, in particolare i contributi ai Comuni di Roma e Catania. In proposito, osserva che la previsione dell'articolo 114 della Costituzione avrebbe consentito al Governo di utilizzare altri strumenti per finanziare suppletivamente la città di Roma e ricorda le dichiarazioni, tra gli altri, del sindaco di Milano e del presidente della Regione Lombardia, che hanno stigmatizzato la sottrazione di risorse alle aree sottoutilizzate.

Dopo aver ricordato il mancato integrale recupero del minor gettito dovuto all'abolizione dell'ICI sulla prima casa, si sofferma sull'articolo 3, che prevede cogenti piani di dimensionamento delle istituzioni scolastiche, con minaccia di commissariamento. Si tratta di una misura che arreca un ulteriore danno al sistema scolastico, come hanno prontamente denunciato le Regioni in sede di Conferenza Stato-regioni. L'articolo 3, a suo giudizio, lede le prerogative legislative delle Regioni: infatti, come è stato asserito anche dalla giurisprudenza costituzionale, allo Stato spetta la potestà legislativa solo per la definizione delle norme generali sull'istruzione, mentre sono le Regioni che intervengono per la programmazione della rete scolastica.

Inoltre, l'articolo 3 si pone in contrasto con l'articolo 120, secondo comma, della Costituzione, non ricorrendo alcuna delle condizioni che legittimano l'intervento del Governo; inoltre, la fissazione di un termine eccessivamente breve per il dimensionamento contraddice i principi di sussidiarietà e di leale collaborazione che devono presiedere all'esercizio dei poteri sostitutivi.

Infine, la procedura per i piani di dimensionamento, a suo avviso, lede i principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza di cui all'articolo 118, primo comma, della Costituzione, poiché mette in crisi il rapporto tra Regioni, Province e Comuni.

Conclude, osservando che il provvedimento vanifica il collegamento fra responsabilità e autonomia degli amministratori.

La senatrice **INCOSTANTE** (PD) ricorda che il decreto-legge non è accompagnato dal parere della Conferenza Stato-regioni e contesta la costituzionalità dell'articolo 1, a norma del quale il commissario *ad acta*, ai fini dell'attuazione del piano di rientro dei *deficit* sanitari, può sospendere le funzioni degli amministratori per affidarle a un soggetto attuatore: una misura estrema che, a suo avviso, rientra nella competenza degli enti regionali.

Si sofferma, poi, sul contributo al comune di Catania: si tratta di fondi sottratti alle aree sottoutilizzate e distolti dagli investimenti per finanziare spese correnti, senza alcun criterio o regola ai fini dell'utilizzo.

Quanto al contributo previsto per il comune di Roma, ricorda che in attesa della legge attuativa dell'articolo 119 della Costituzione, non è corretto richiamare il principio del federalismo fiscale per dare fondamento al beneficio.

Il senatore **BIANCO** (PD) ricorda la sua esperienza di sindaco a Catania, protratta fino all'inizio del 2000 e il progressivo aumento del *deficit* nel bilancio di quel comune a partire dal 2001, dovuto a una sovrastima delle entrate e a un sottodimensionamento delle spese. Ne deriva un debito grave e suscettibile di ulteriore incremento, considerati i *deficit* accumulati nel 2007 e nell'anno in corso, ancora non accertati, nonché i numerosi debiti fuori bilancio sui quali sono in corso anche inchieste giudiziarie.

Rileva criticamente che il CIPE ha stanziato risorse per investimenti, subito distolte e utilizzate dal Governo per finanziare il contributo, con lo scopo di coprire almeno una parte dell'indebitamento e di evitare il rischio di dissesto del comune di Catania. A parte i dubbi sulla legittimità costituzionale di tale procedura, ritiene che lo stato di insolvenza sarà rinviato solo di pochi mesi.

Invita quindi il Governo a fornire i chiarimenti richiesti e a valutare l'opportunità di collegare l'erogazione del contributo a un dettagliato piano di rientro finanziario: una condizione che tra l'altro consentirebbe alla sua parte politica di riconsiderare l'attuale orientamento critico.

Il sottosegretario **DAVICO**, intervenendo per la replica, relativamente all'asserita incongruenza tra le disposizioni recate dall'articolo 5, comma 3, che riservano prioritariamente un contributo a Roma capitale, e quelle recate dal comma 4 dell'articolo 13 del disegno di legge n. **1117** (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione), che attribuiscono in via transitoria un contributo a Roma capitale, segnala che tale ultimo intervento sarà riconosciuto a decorrere dalla data di entrata in vigore della legge di attuazione dell'ordinamento di Roma capitale e fino a quando sarà data attuazione all'articolo 119. Di contro, il contributo di cui all'articolo 5, comma 3, potrà essere riconosciuto al comune di Roma solo successivamente all'avvenuta attuazione dell'articolo 119.

Per quanto attiene alla previsione, di cui all'articolo 1, che il commissario *ad acta* può disporre motivatamente la sospensione di amministratori delle aziende sanitarie, sottolinea che l'attuazione del piano costituisce un obbligo, per cui è necessario che il commissario disponga di adeguati poteri nei confronti di soggetti chiamati a dare attuazione alle azioni previste. Inoltre, non ravvisa alcun profilo di incostituzionalità per violazione dell'articolo 120 della Costituzione.

Con riguardo al termine previsto per gli adempimenti connessi al piano di dimensionamento delle istituzioni scolastiche, di cui all'articolo 3, osserva che esso è funzionale al conseguimento degli obiettivi stabiliti dall'articolo 64 della legge n. 133 del 2008; inoltre, ritiene che l'articolo 3 non lede la competenza delle Regioni e delle autonomie locali in materia di definizione della rete scolastica, in quanto la stessa rubrica dell'articolo precisa che si tratta di funzioni rientranti nelle competenze delle Regioni e degli enti locali. A tale proposito, precisa anche che il riferimento a piani di "ridimensionamento" è coerente con le prescrizioni della citata legge n. 133. Infine, ricorda che l'importo di 260 milioni di euro destinato a coprire il minor gettito ICI è frutto di un'intesa fra Governo e associazioni rappresentative degli enti locali, in attesa della conclusione della procedura per l'individuazione dell'effettiva consistenza del minor gettito da rimborsare.

Il relatore **MALAN** (PdL) manifesta interesse per la proposta avanzata dal senatore Bianco di collegare il contributo al comune di Catania alla presentazione di un piano di rientro finanziario. Osserva però che tale ipotesi potrà essere considerata presso la Commissione bilancio, in sede di

esame in sede referente. Inoltre, sollecita il Governo a valutare l'opportunità di correggere il testo dell'articolo 3, facendo riferimento a piani di "dimensionamento".

Si procede quindi alla votazione della proposta di parere, favorevole con osservazioni, avanzata dal relatore nella seduta precedente.

La senatrice **BASTICO** (PD) preannuncia il voto contrario del suo Gruppo, in ragione della grave violazione che l'articolo 3 determinerebbe rispetto all'impianto del Titolo V della Costituzione; il contrasto è aggravato, a suo avviso, dalla previsione di un termine brevissimo, che prospetta una volontà persecutoria nei confronti delle Regioni. I piani di dimensionamento con minaccia di commissariamento comporteranno la chiusura di molte scuole nei piccoli comuni, soprattutto quelli di montagna, con violazione del diritto all'istruzione dei bambini costretti a trasferirsi in centri più grandi per seguire le lezioni.

Sottolinea il mancato collegamento fra responsabilità e autonomia che caratterizza i contributi concessi ai comuni di Roma e Catania; essi danno luogo a una grave disparità di trattamento che penalizza gli altri comuni, in particolare quelli che si sono impegnati in una gestione oculata delle risorse. Si tratta di una norma che, a suo avviso, è in netto contrasto con il principio del federalismo fiscale.

Il senatore **BODEGA** (LNP) annuncia il voto favorevole del suo Gruppo, dichiarandosi soddisfatto per le rassicurazioni fornite dal rappresentante del Governo. Sottolinea, tuttavia, l'opportunità di collegare i contributi ai comuni che presentano *deficit* di bilancio a piani dettagliati di rientro e ricorda che la legge prevede apposite procedure per i casi di dissesto finanziario.

Accertata la presenza del prescritto numero di senatori, la Commissione approva la proposta di parere favorevole con osservazioni avanzata dal relatore.

La seduta termina alle ore 15,55.

PARERE APPROVATO DALLA COMMISSIONE SUL DISEGNO DI LEGGE N. 1083

La Commissione, esaminato il disegno di legge in titolo, esprime, per quanto di competenza, parere favorevole, con le seguenti osservazioni, riferite al testo del decreto-legge:

- valuti la Commissione di merito se, all'articolo 1, comma 1, lettera *b*), le competenze del Commissario *ad acta*, nominato dal Consiglio dei ministri al fine di assicurare la puntuale attuazione del piano di rientro dai *deficit* sanitari, configurino un'eccessiva limitazione dell'autonomia regionale, in particolare in riferimento al potere di disporre motivatamente la sospensione delle funzioni in atto;
- valuti la Commissione di merito l'opportunità di inserire, all'articolo 5, comma 3, il riferimento puntuale al quinto comma dell'articolo 119 della Costituzione, quanto al contributo annuale di 500 milioni di euro, prioritariamente riservato a favore di Roma Capitale;
- si segnala infine alla Commissione di merito la necessità, all'articolo 3, comma 1, di intervenire sul nuovo comma 6-*bis*, dell'articolo 64, della legge n. 133 del 2008, sostituendo le parole "previsti dal presente comma" con le altre "previsti dal presente articolo".