CAMERA DEI DEPUTATI - XVI LEGISLATURA
I Commissione permanente (Affari costituzionali, della Presidenza del Consiglio e Interni)

Mercoledì 21 luglio 2010

DL 78/2010: Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica (C. 3638 Governo, approvato dal Senato)

PARERE APPROVATO

Il Comitato permanente per i pareri,
considerato che:

il provvedimento in esame reca misure di riduzione della spesa e di aumento delle entrate, dirette a conseguire gli obiettivi di finanza pubblica indicati nella Nota di aggiornamento al Documento di programmazione economico-finanziaria 2010-2013;

nel preambolo del decreto-legge si rileva la straordinaria necessità e urgenza di emanare disposizioni per il contenimento della spesa pubblica e per il contrasto all'evasione fiscale ai fini della stabilizzazione finanziaria, nonché per il rilancio della competitività economica;

le misure del decreto appaiono riconducibili in via prevalente alla materia «sistema tributario e contabile dello Stato», demandata alla potestà legislativa esclusiva dello Stato ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera *e*) della Costituzione;

in base al disposto del terzo comma dello stesso articolo 117, l'armonizzazione dei bilanci pubblici e il coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario rientrano tra le materie di potestà legislativa concorrente, nelle quali è riservata allo Stato la sola determinazione dei principi fondamentali. Tale ambito competenziale è altresì richiamato dalla stessa Costituzione all'articolo 119, secondo comma, ove si prevede che comuni, province, città metropolitane e regioni stabiliscono e applicano tributi ed entrate propri secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario;

detto coordinamento - come evidenziato dalla giurisprudenza costituzionale (si veda in particolare la sentenza n. 35 del 2005) - non sembra peraltro costituire propriamente un ambito materiale, quanto piuttosto una finalità assegnata alla legislazione statale, funzionale anche al perseguimento di impegni finanziari assunti in sede europea, ivi inclusi gli obiettivi quantitativi collegati al rispetto del Patto di stabilità e crescita a livello europeo;

in questo contesto si collocano diverse disposizioni del decreto in esame, tra le quali l'articolo 14, commi 11-12 (deroghe al patto di stabilità per enti locali per pagamenti in conto capitale), l'articolo 14, commi 25-31 (funzioni fondamentali dei comuni), l'articolo 14, commi. 33-*bis* - 33-*ter* (patto di stabilità per enti locali commissariati);

con riferimento alle singole disposizioni, rilevano, altresì, ulteriori ambiti materiali attribuibili alla competenza legislativa esclusiva o concorrente dello Stato e in particolare, quanto agli ambiti rientranti nella competenza legislativa esclusiva dello Stato, ai sensi del secondo comma dell'articolo 117 della Costituzione, assumono rilievo i seguenti ambiti: «difesa e Forze armate», di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera *d*) della Costituzione; «tutela della concorrenza», di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera *e*) della Costituzione; «organi dello Stato», di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera *f*) della Costituzione; «ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali», di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera *g*) della Costituzione; «giurisprudenza e norme processuali; ordinamento civile e penale; giustizia amministrativa», di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera *l*) della Costituzione; «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, lettera *m*) della Costituzione; norme generali sull'istruzione di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera *n*) della Costituzione; «previdenza sociale», di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera *o*)

della Costituzione; «organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane», di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera p) della Costituzione; «coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale», di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera r) della Costituzione; «tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali», di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera s) della Costituzione;

sempre con riferimento a singole disposizioni, possono altresì rilevare, tra le materie di legislazione concorrente tra lo Stato e le regioni, ai sensi dell'articolo 117, terzo comma, della Costituzione, le seguenti: «tutela della salute»; «governo del territorio»; «ricerca scientifica e tecnologica»; «porti e aeroporti civili»; «previdenza complementare e integrativa»; «coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario»; «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia»; «promozione e organizzazione di attività culturali»;

l'articolo 5, comma 1, prevede l'assegnazione al Fondo di ammortamento dei titoli di Stato degli importi corrispondenti alle riduzioni di spesa che verranno deliberate dalle Regioni, con riferimento ai trattamenti economici degli organi indicati nell'articolo 121 della Costituzione, ossia Consiglio regionale, Giunta e Presidente della Giunta;

in tema di riduzioni dei trattamenti dei consiglieri regionali la Corte costituzionale, in relazione all'articolo 119 della Costituzione, con la sentenza n. 157 del 2007, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di una disposizione della legge finanziaria 2006 che prevedeva la riduzione del 10 per cento delle indennità spettanti ai titolari degli organi politici regionali (legge n. 266 del 2005, articolo 1, comma 54) e, con la sentenza n. 159 del 2008, la Corte ha scrutinato alcune disposizioni della legge finanziaria 2007, volte al contenimento della spesa degli organismi politici e degli apparati amministrativi degli enti territoriali, ribadendo il proprio orientamento secondo cui le disposizioni statali possono solo prevedere «criteri ed obiettivi cui dovranno attenersi le Regioni e gli enti locali nell'esercizio della propria autonomia finanziaria, senza invece imporre loro precetti specifici e puntuali» (fra le molte, si vedano le sentenze n. 95 del 2007, n. 449 del 2005 e n. 390 del 2004);

il comma 20 dell'articolo 6 esclude l'applicazione diretta delle disposizioni recanti norme di risparmio degli apparati amministrativi contenute nell'articolo stesso a regioni, province autonome ed agli enti del Servizio sanitario nazionale, per i quali tali norme sono qualificate come disposizioni di principio ai fini del coordinamento della finanza pubblica;

l'orientamento della Corte costituzionale, ai fini del giudizio di legittimità costituzionale, è nel senso che la (auto) qualificazione legislativa non vale ad attribuire alle norme una natura diversa da quella ad esse propria, quale risulta dalla loro oggettiva sostanza (*ex plurimis*, si vedano le sentenze n. 169 del 2007, n. 447 del 2006 e n. 482 del 1995);

l'articolo 14, comma 6, prevede la possibilità di sospensione dei trasferimenti erariali alle Regioni che risultino «in deficit eccessivo di bilancio» e non specifica direttamente, né prevedendo normativa di attuazione, i parametri di deficit «eccessivo»; né indica la durata della sospensione, non risultando chiaro il coordinamento con le altre disposizioni concernenti il patto di stabilità e le relative sanzioni;

la prima parte del comma 7 dell'articolo 29 modifica l'articolo 319-*bis* del codice penale estendendo l'operatività dell'aggravante in questione ai casi in cui il fatto ha ad oggetto il pagamento o il rimborso di tributi, mentre la seconda parte del comma 7 prevede che la responsabilità dei soggetti sottoposti alla giurisdizione della Corte dei Conti in materia di contabilità pubblica, «è limitata alle ipotesi di dolo»;

in relazione alle forme di limitazione di responsabilità assume rilievo la giurisprudenza costituzionale, che in particolare - nel riconoscere la legittimità delle disposizioni che hanno limitato la responsabilità dei soggetti sottoposti alla giurisdizione della Corte dei conti, in materia di contabilità pubblica, ai fatti ed alle omissioni posti in essere con dolo o colpa grave - ha ribadito quanto affermato anche in più risalenti pronunce e cioè che «non v'è alcun motivo di dubitare che il legislatore sia arbitro di stabilire non solo quali comportamenti possano costituire titolo di

responsabilità, ma anche quale grado di colpa sia richiesto ed a quali soggetti la responsabilità sia ascrivibile (sentenza n. 411 del 1988), senza limiti o condizionamenti che non siano quelli della non irragionevolezza e non arbitrarietà» (si veda la sentenza della Corte costituzionale n. 371 del 1998); la medesima Corte costituzionale ha affermato che «può ritenersi ormai acquisito il principio dell'ordinamento... secondo cui la imputazione della responsabilità ha come limite minimo quello della colpa grave (prevista, in via generale, insieme all'imputazione per dolo)» e che «non è conforme ai principi dell'ordinamento, quale configurato nell'attuale sistema normativo, attenuare ulteriormente, in via generale, i casi di responsabilità per colpa grave» (si veda la sentenza della Corte costituzionale n. 340 del 2001);

sul piano normativo, i precedenti che si risolvano in una limitazione della responsabilità amministrativa dei pubblici dipendenti a sole ipotesi dolose sono di fatto rarissimi e, per quel che risulta, giustificati o da circostanze del tutto eccezionali e transitorie (si veda, ad esempio, in questo senso, la sentenza della Corte costituzionale n. 108 del 1967) ovvero, nel caso dell'esercizio delle funzioni giudiziarie, dalle peculiari esigenze costituzionalmente rilevanti che le contraddistinguono (si veda la sentenza della Corte costituzionale n. 385 del 1996);

il testo in esame riproduce numerose disposizioni contenute nel disegno di legge recante «Individuazione delle funzioni fondamentali di Province e Comuni, semplificazione dell'ordinamento regionale e degli enti locali, nonché delega al Governo in materia di trasferimento di funzioni amministrative, Carta delle autonomie locali. Riordino di enti ed organismi decentrati», già approvato in prima lettura dalla Camera (A.C. 3118) e ora all'esame del Senato (A.S. 2259); il comma 30 dell'articolo 14 affida alla legge regionale - nelle materie di competenza concorrente o di competenza residuale generale (di cui all'articolo 117, commi terzo e quarto, della Costituzione) e fermo restando quanto stabilito dal comma 28 del medesimo articolo 14 - il compito di individuare, previa concertazione con i comuni interessati nell'ambito del Consiglio delle autonomie locali, la dimensione territoriale ottimale per lo svolgimento delle funzioni fondamentali, secondo i principi di economicità, di efficienza e di riduzione delle spese; l'individuazione da parte delle regioni deve avvenire anche sulla base del criterio dell'omogeneità delle aree geografiche per lo svolgimento, in forma obbligatoriamente associata da parte dei comuni con dimensione territoriale inferiore a quella ottimale, delle funzioni fondamentali;

dal tenore della disposizione non emerge quale incidenza nel procedimento abbia la prevista concertazione, né quali effetti, da valutare nel quadro costituzionale, ad essa siano riconducibili; la disposizione, pur tenendo conto delle previsioni del successivo comma 31, non indica le conseguenze dell'eventuale mancato adeguamento dei comuni alla normativa regionale; il comma 31 dell'articolo 14 rinvia ad un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, adottato entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore, per la determinazione del termine entro il quale i comuni devono comunque assicurare il completamento dell'attuazione delle disposizioni dei precedenti commi, con la conseguenza che il termine potrebbe cadere prima che sia stata possibile l'adozione delle leggi regionali di cui al comma 30, con ripercussioni sui tempi per l'avvio dell'esercizio associato delle funzioni, nel caso in cui i comuni attendano l'emanazione delle suddette leggi, oppure sull'efficacia di tali leggi, che potrebbero intervenire su fattispecie già in atto, per le quali i comuni dovrebbero porre in essere attività di adeguamento;

l'articolo 49 modifica la disciplina della conferenza di servizi di cui alla legge 7 agosto 1990, n. 241, al fine di semplificarne la procedura ed accelerare i tempi per l'adozione del provvedimento finale, come precisa la relazione illustrativa. In particolare, viene rimessa al Governo la decisione finale in caso di motivato dissenso da parte delle amministrazioni cosiddette sensibili (tutela del paesaggio, salute ed ambiente), modificando anche la relativa procedura di composizione del dissenso. Vengono inoltre previste norme di coordinamento con le procedure di VIA, VAS e AIA sostituendo le integrazioni introdotte dalla riforma del 2005;

in base alla riformulazione del comma 7 dell'articolo 14-*ter* della citata legge n. 241 del 1990, disposta dall'articolo 49, comma 2, lettera *e*), si considera acquisito l'assenso dell'amministrazione il cui rappresentante non abbia espresso definitivamente la volontà dell'amministrazione

rappresentata, prevedendosi che ciò si applichi anche alle amministrazioni preposte alla tutela della salute e della pubblica incolumità e alla tutela ambientale, esclusi i provvedimenti in materia di VIA, VAS, AIA, paesaggistico territoriale;

l'esclusione del ricorso al meccanismo del silenzio assenso per i procedimenti concernenti i beni culturali e paesaggistici e l'ambiente è formalmente sancita dall'articolo 20, comma 4, della legge n. 241 del 1990;

nella sentenza n. 404 del 1997 la Corte Costituzionale afferma che, con riferimento ai profili ambientali opera il principio fondamentale, risultante da una serie di norme in materia ambientale, della necessità di pronuncia esplicita, mentre il silenzio dell'Amministrazione preposta a vincolo ambientale non può avere valore di assenso (vedi anche le sentenze n. 26 del 1996 e n. 302 del 1988),

esprime

PARERE FAVOREVOLE

con le seguenti osservazioni:

a) all'articolo 14, comma 6, valuti la Commissione l'opportunità di definire più puntualmente i casi in cui ricorra la situazione di «deficit eccessivo di bilancio», indicando espressamente la durata della sospensione e coordinando tale disposizione con le altre disposizioni concernenti il patto di stabilità e le relative sanzioni;

b) valuti la Commissione l'opportunità di coordinare il comma 30 dell'articolo 14 che affida alla legge regionale il compito di individuare, previa concertazione con i comuni interessati nell'ambito del Consiglio delle autonomie locali, la dimensione territoriale ottimale per lo svolgimento delle funzioni fondamentali, con la previsione del comma 31 che rinvia ad un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri la determinazione del termine entro il quale i comuni devono comunque assicurare il completamento dell'attuazione delle disposizioni sull'esercizio in forma associata delle funzioni fondamentali;

c) all'articolo 29, comma 7, che modifica l'articolo 319-bis del codice penale estendendo l'operatività dell'aggravante ai casi in cui il fatto ha ad oggetto il pagamento o il rimborso di tributi e prevede che la responsabilità dei soggetti sottoposti alla giurisdizione della Corte dei Conti in materia di contabilità pubblica, «è limitata alle ipotesi di dolo», valuti la Commissione l'opportunità di mantenere tale limitazione, alla luce della giurisprudenza della Corte Costituzionale che, come illustrato in premessa, ha ritenuto legittime forme di esclusione della responsabilità per colpa grave solo in circostanze del tutto eccezionali e transitorie;

d) all'articolo 49, che modifica la disciplina della conferenza di servizi di cui alla legge 7 agosto 1990, n. 241, al fine di semplificarne la procedura ed accelerare i tempi per l'adozione del provvedimento finale, valuti la Commissione di merito l'opportunità di rivedere le disposizioni che prevedono il meccanismo del silenzio assenso per i procedimenti concernenti i beni culturali e paesaggistici e l'ambiente, alla luce della giurisprudenza della Corte Costituzionale richiamata in premessa.