

# SENATO DELLA REPUBBLICA

## XVII LEGISLATURA

### 491ª SEDUTA PUBBLICA RESOCONTO STENOGRAFICO

LUNEDÌ 27 LUGLIO 2015

---

Presidenza del presidente GRASSO,  
indi della vice presidente FEDELI

*N.B. Sigle dei Gruppi parlamentari: Area Popolare (NCD-UDC): AP (NCD-UDC); Conservatori, Riformisti italiani: CRI; Forza Italia-II Popolo della Libertà XVII Legislatura: FI-PdL XVII; Grandi Autonomie e Libertà (Grande Sud, Movimento per le Autonomie, Nuovo PSI, Popolari per l'Italia, Italia dei Valori, Vittime della Giustizia e del Fisco, Federazione dei Verdi): GAL (GS, MpA, NPSI, PpI, IdV, VGF, FV); Lega Nord e Autonomie: LN-Aut; Movimento 5 Stelle: M5S; Partito Democratico: PD; Per le Autonomie (SVP, UV, PATT, UPT)-PSI-MAIE: Aut (SVP, UV, PATT, UPT)-PSI-MAIE; Misto: Misto; Misto-Fare!: Misto-Fare!; Misto-L'Altra Europa con Tsipras: Misto-AEcT; Misto-Liguria Civica: Misto-LC; Misto-Movimento X: Misto-MovX; Misto-Sinistra Ecologia e Libertà: Misto-SEL.*

---

### RESOCONTO STENOGRAFICO Presidenza del presidente GRASSO

**PRESIDENTE.** La seduta è aperta (ore 16,02).  
Si dia lettura del processo verbale.

*Omissis*

#### **Discussione del disegno di legge:**

**(1977) Conversione in legge del decreto-legge 19 giugno 2015, n. 78, recante disposizioni urgenti in materia di enti territoriali (Relazione orale)(ore 16,07)**

**PRESIDENTE.** L'ordine del giorno reca la discussione del disegno di legge n. 1977.

Le relatrici, senatrici Zanoni e Chiavaroli, hanno chiesto l'autorizzazione a svolgere la relazione orale. Non facendosi osservazioni la richiesta si intende accolta.

Pertanto, ha facoltà di parlare la relatrice, senatrice Zanoni.

**ZANONI, relatrice.** Signor Presidente, senatrici e senatori, oggi siamo chiamati a convertire un decreto-legge molto atteso dagli enti locali, per le ricadute indispensabili alla predisposizione del bilancio di previsione 2015.

Al di là delle questioni di merito, su cui ci si dilungherà fra poco, le relatrici vogliono esprimere una valutazione positiva per il percorso e il lavoro svolto in queste settimane. Tale metodo di lavoro ha consentito a tutti di esprimersi, di capire la portata del provvedimento e di confrontarsi all'interno dei Gruppi parlamentari e fra i Gruppi stessi in modo costruttivo e privo di posizioni preconcepite, con la volontà da parte di tutti - che ringraziamo - di arrivare a dare mandato ai relatori. La discussione nel merito e la presentazione di emendamenti uguali o molto simili da parte di tutti i Gruppi, che raccoglievano le istanze raccolte nelle audizioni, ha agevolato la presentazione di emendamenti in Assemblea a firma della Commissione.

Per quanto riguarda la maggioranza, il confronto ha riguardato in parte anche i colleghi della Camera e si sono raccolte anche le loro sollecitazioni, visti i tempi ristretti per la conversione definitiva del decreto-legge. Il tutto con il supporto, sempre disponibile e competente, degli uffici

governativi e del Senato, che hanno fatto le ore piccole con noi. Si sono auditi i rappresentanti dell'ANCI, dell'UPI, delle Regioni e delle organizzazioni sindacali.

Il lavoro in Commissione, a stretto contatto con il Governo, ha apportato modifiche e implementazioni significative, in molti casi condivise da tutti i Gruppi, il che ha portato alla votazione degli emendamenti più significativi all'unanimità. Sono stati valutati circa mille emendamenti dei senatori, una ventina di emendamenti del Governo e circa duecento subemendamenti, senza contare le rielaborazioni dei testi.

Come sempre, si sarebbe potuto fare di più. Alcuni gravi problemi posti dai senatori, ma anche dal Governo, non hanno trovato soluzione, il più delle volte per motivi tecnici o per mancanza di copertura. Solo per fare alcuni esempi: i precari della regione Calabria, l'ARPA della Puglia, la scuola europea di Parma, le problematiche del Molise. Ma la discussione avviata potrà dare i suoi frutti in prossimi provvedimenti, in primo luogo nella legge di stabilità.

Veniamo ora ai contenuti. Il provvedimento recepisce: l'intesa sancita nella Conferenza Stato-Città ed autonomie locali del 19 febbraio scorso. I Comuni hanno espresso un giudizio positivo sottolineando che il provvedimento segna un salto di qualità nell'attenzione del Governo verso i Comuni e consente il miglioramento del quadro normativo e finanziario entro cui i Comuni sono chiamati ad operare.

Sulle questioni rimaste fuori dal provvedimento, tuttavia, gli enti locali hanno auspicato la prosecuzione del dialogo e del metodo utilizzato per arrivare nei prossimi mesi al superamento effettivo del Patto di stabilità, all'adeguamento delle risorse proprie per le Città metropolitane e all'impostazione della nuova *local tax*.

Il provvedimento recepisce altresì l'intesa della Conferenza Stato-Regioni del 26 febbraio e, con un emendamento del Governo, l'intesa Stato-Regioni su misure urgenti per la razionalizzazione e l'efficientamento del Servizio sanitario.

Oltre al recepimento di queste intese, il testo licenziato dal Governo persegue i seguenti obiettivi prioritari: programmare l'attività finanziaria per l'anno in corso e predisporre in tempi rapidi il bilancio di esercizio per l'anno 2015; prevedere l'attribuzione di spazi finanziari e l'anticipazione di risorse in favore degli enti locali in attesa della definizione del Fondo di solidarietà comunale e dei versamenti delle imposte locali, nonché l'assegnazione di ulteriori risorse ai Comuni, anche al fine di consentire spese per specifiche finalità, come la bonifica dell'amianto dagli edifici scolastici e del territorio.

Tra gli obiettivi, abbiamo quello di consentire a Città metropolitane, Province e Comuni la rinegoziazione dei mutui e la rimodulazione del piano pluriennale di equilibrio; specificare ed assicurare il contributo alla finanza pubblica da parte degli enti territoriali come da accordi; infine, di proseguire negli interventi di pagamento dei debiti pregressi di regioni ed enti locali maturati nei confronti delle imprese.

Sempre negli obiettivi prioritari che si pone il Governo vi è quello di affrontare e risolvere le problematiche relative al personale delle province in esubero e non essenziale per l'espletamento delle funzioni fondamentali; di superare il blocco delle assunzioni previsto per le amministrazioni pubbliche, proprio per consentire una più agevole collocazione del personale delle province e garantire i servizi comunali. Questo - sulla carta - sembra un problema banale: in realtà, siccome riguarda la ricollocazione di 20.000 persone - che sono davvero tante - ciascuna delle quali ha dietro di sé problemi familiari, proprie storie professionali e quanto altro, è davvero un impegno importante.

Tra gli impegni prioritari c'è anche quello di proseguire negli interventi in favore delle aree territoriali colpite da eventi sismici (nel 2009 in Abruzzo e nel 2012 in Emilia-Romagna e in Lombardia); da eventi alluvionali (nel 2013 in Sardegna), nonché la recente tromba d'aria nel Veneto. Anche in questo caso la Commissione ha più volte ribadito - come ripeterà anche la senatrice Chiavaroli dopo di me - la necessità di un intervento probabilmente ormai organico su questi temi.

Ancora, tra le novità, prorogare al 30 settembre l'entrata in vigore della clausola di salvaguardia, prevista dalla legge di stabilità 2015 a copertura delle misure di *reverse charge*, che prevede l'incremento delle accise sui carburanti (anche questa è una manovra prorogata a cui si spera che si riesca a mettere una tappa); favorire il funzionamento dell'Anagrafe nazionale della popolazione residente e l'avvio della carta d'identità elettronica; prevedere misure finalizzate alla sostenibilità dell'avvio a regime dell'armonizzazione contabile. Ricordo a tutti che l'armonizzazione contabile è stata una grande riforma, di quelle a minore impatto mediatico, perché è chiaro che i cittadini non colgono direttamente il significato di questo processo, ma è una grande riforma che ci consente di essere, dal punto di vista contabile, pienamente all'interno delle regole europee. Infine, favorire il rafforzamento dei servizi per l'impiego. Questo per quanto riguarda tutta la parte del testo base.

Il lavoro della Commissione in Senato, in accordo con il Governo, ha implementato e modificato significativamente il testo originario; in primo luogo, coprendo la sostanziale mancanza di norme sulle Province e le Città metropolitane, prevedendo, in parallelo, lo spostamento della data per l'approvazione dei bilanci al 30 settembre, come concordato in Conferenza Stato-Città.

Che cosa è capitato? Si è preso atto del processo ancora in atto di trasformazione delle Province, del ritardo delle leggi regionali che devono definire le funzioni e dell'avvio di un nuovo ente come le Città metropolitane; quindi si è definito il 2015 come un anno straordinario, di transizione, e si è deciso che per consentire l'approvazione dei bilanci in pareggio erano necessarie misure di assoluta straordinarietà, come la redazione del bilancio solo per l'anno 2015 e non la redazione del bilancio pluriennale, andando contro un principio fondante della contabilità, ma che si rende necessario proprio per la straordinarietà del 2015, in attesa della revisione delle funzioni e soprattutto di capire quali possono essere non solo le spese ma anche le necessità e i fabbisogni della popolazione in relazione alle aree vaste.

Inoltre, sono state inserite alcune ulteriori novità; ad esempio la possibilità di utilizzare l'avanzo destinato già in fase di bilancio di previsione (questo sempre per le Città metropolitane e le Province); la riduzione delle sanzioni, per gli enti che non hanno rispettato il Patto stabilità nel 2014, dal tre al due per cento (sembra poco, ma vuole dire liberare risorse per quasi 60 milioni di euro). Si è eliminato l'obbligo di versare allo Stato il 10 per cento dei ricavi dalle vendite immobiliari in analogia a quanto previsto per i Comuni: questa era chiaramente una sorta di svista del testo di base che prevedeva questo esonero per i Comuni e non anche per gli altri enti.

Infine, la possibilità per gli enti in dissesto di prevedere un piano di rientro in quattro anni in luogo dei precedenti tre anni. Anche questo consente agli enti in predissesto di avere un tempo più lungo davanti a sé per ripianare. Molte altre norme e novità sono contenute nel provvedimento e pertanto entreranno ora nel dettaglio della descrizione dei singoli articoli.

Consegnerò agli Uffici il testo integrale del mio intervento in modo da dare un'indicazione più precisa, soffermandomi ora solo su pochi elementi.

In particolare, una delle parti più significative è la riformulazione complessiva dell'articolo 5, che ha visto una riscrittura completa in Commissione a firma delle relatrici. L'articolo 5 dispone il transito del personale della polizia provinciale, che non entrerà esclusivamente nei ruoli della polizia municipale, come previsto dall'articolo originario. Si prevede infatti che le leggi regionali riallochino le funzioni di polizia amministrativa locale e il relativo personale nell'ambito dei processi di riordino delle funzioni provinciali. Quindi, gli enti di area vasta e le città metropolitane individueranno il personale di polizia provinciale necessario per l'esercizio delle loro funzioni fondamentali e quello non individuato o non ricollocato potrà, su base volontaristica, entro il 31 ottobre 2015, essere trasferito ai Comuni, singoli o associati. Anche su questo pare essersi trovata una soluzione che ha messo d'accordo un po' tutte le istanze.

Dopo l'articolo 5, è stato introdotto un articolo aggiuntivo che recepisce le disposizioni relative alla proroga dell'impiego del personale militare appartenente alle Forze armate, già contenute nel decreto-legge 1 luglio 2015, n. 85, il cosiddetto Strade sicure, che viene conseguentemente abrogato.

In Commissione sono state approvate ulteriori numerose modifiche al testo, ma poiché la descrizione è davvero molto tecnica, rinvio al testo integrale dell'intervento che ho chiesto di depositare agli atti.

Nel ringraziare la relatrice Chiavaroli, che in queste tre settimane ha intrapreso questo lavoro insieme a me, desidero sottolineare che abbiamo lavorato molto bene insieme e le cedo volentieri la parola. *(Applausi dal Gruppo PD)*.

PRESIDENTE. Senatrice Zanoni, la Presidenza l'autorizza in tal senso.

Ha facoltà di parlare la relatrice, senatrice Chiavaroli.

**CHIAVAROLI**, *relatrice*. Signor Presidente, per le considerazioni generali mi associo a quanto detto dalla collega Zanoni. Mi occuperò degli articoli dall'11 fino alla fine del testo.

Gli articoli 11, 12 e 13 si occupano di eventi calamitosi. In particolare l'articolo 11 tratta della ricostruzione a seguito del sisma che ha colpito l'Abruzzo il 6 aprile 2009. L'articolo 12 si occupa dei territori dell'Emilia colpiti dall'alluvione del 17 gennaio 2014 e quelli del sisma del 2012 ed istituisce per essi una zona franca urbana. L'articolo 13 reca disposizioni in relazione agli eventi sismici che si sono verificati nel maggio 2012 nei territori di Lombardia ed Emilia-Romagna.

La Commissione ha lungamente discusso di questi tre articoli ed in particolare dell'esigenza, non più prorogabile, di avere una normativa chiara ed omogenea da applicare, nei casi di eventi calamitosi,

per non lasciare i territori più deboli meno tutelati rispetto a quelli che riescono ad avere un'interlocuzione più forte con il Governo.

Sono state apportate, pertanto, alcune modifiche che rendono i tre articoli più efficaci. In particolare, per quanto attiene all'articolo 11, la Commissione, con il contributo di tutti i Gruppi, ha lavorato per aumentare l'efficacia dell'articolo in termini di trasparenza e prevenzione di condotte malavitose, modificandone il primo comma. Pertanto, tutti i contratti tra privati saranno nulli se non stipulati per iscritto e contenenti alcuni documenti tra i quali l'attestazione SOA e la certificazione antimafia. A tal riguardo, inoltre, è stato rafforzato il ruolo di controllo delle Prefetture. Altre modifiche sono state introdotte allo scopo di contemperare le esigenze di trasparenza con la necessità che la ricostruzione proceda spedita.

L'articolo 12 è stato riscritto in Commissione per specificarne meglio l'ambito di applicazione, ferme restando le risorse stanziati per l'istituzione delle zone franche urbane, pari a 20 milioni di euro per ciascuno degli anni 2015 e 2016.

All'articolo 13, per quanto riguarda il sisma del 20 e 29 maggio 2012, lo stato di emergenza è stato prorogato al 31 dicembre 2016. Sono stati stanziati infine 5 milioni di euro per la Sardegna, per istituire la zona franca urbana di Olbia, a seguito degli eventi alluvionali dell'8 novembre 2013.

Per quanto riguarda i restanti articoli, l'articolo 14 sposta al 30 settembre 2015 il termine, previsto al 30 giugno scorso dall'articolo unico, comma 632, della legge di stabilità per il 2015, per l'eventuale aumento dell'aliquota dell'accisa sui carburanti in misura tale da determinare maggiori entrate nette non inferiori a 1.716 milioni di euro a decorrere dall'anno in corso.

L'articolo 15 concerne il funzionamento dei servizi per l'impiego e delle connesse funzioni amministrative inerenti alle politiche attive per il lavoro. Si prevede la conclusione di un accordo tra il Governo, le Regioni e le Province autonome, relativo ad un piano di rafforzamento dei servizi per l'impiego ai fini dell'erogazione delle politiche attive mediante l'impiego coordinato di fondi nazionali e regionali, nonché delle risorse di programmi operativi cofinanziati dai fondi europei.

A questo articolo sono state apportate due importanti modifiche: la prima recependo un emendamento del Governo che aumenta le risorse statali da 70 a 90 milioni di euro; la seconda dalla Commissione che, per rendere utilizzabili tali risorse da parte delle Province e delle Città metropolitane per il finanziamento dei centri per l'impiego e per le politiche attive del lavoro, le autorizza a stipulare contratti a tempo determinato con scadenza non successiva al 31 dicembre 2016.

L'articolo 16 prevede la possibilità, per le amministrazioni aggiudicatrici delle procedure di gara per l'affidamento in concessione dei servizi di assistenza culturale e di ospitalità per il pubblico (di cui all'articolo 117 del codice dei beni culturali e del paesaggio), di avvalersi, sulla base di apposite convenzioni per la disciplina dei relativi rapporti, di Consip SpA anche quale centrale di committenza per lo svolgimento delle predette procedure.

L'articolo 17, infine, autorizza il Ministero dell'economia e delle finanze ad apportare, con propri decreti, le occorrenti variazioni di bilancio e a disporre il ricorso ad anticipazioni di tesoreria ai fini dell'immediata attuazione di quanto previsto dal decreto-legge.

Infine, è stato approvato un importante emendamento per assunzioni straordinarie nelle Forze di polizia e nel Corpo nazionale dei Vigili del fuoco. In particolare, 1.050 unità per la Polizia di Stato, altrettante per l'Arma dei carabinieri, 400 unità per il Corpo della Guardia di finanza e 250 unità per il Corpo nazionale dei Vigili del fuoco. Questo è il contenuto dei restanti articoli.

Mi consenta, signor Presidente, di ringraziare tutti i colleghi della Commissione bilancio e, in particolare per tutti, il presidente Sangalli, che si è trovato a dirigere la Commissione in questo momento così difficile. *(Applausi dal Gruppo PD)*. Questo è un decreto-legge importante; mi consenta di ringraziare anche tutti i funzionari della Commissione, che hanno lavorato con noi fino a tarda sera per interi giorni e ci hanno consentito di completare il lavoro e di arrivare in Aula con il mandato ai relatori. *(Applausi dal Gruppo PD)*.

**PRESIDENTE.** Comunico che sono state presentate alcune questioni pregiudiziali.

Ha chiesto di intervenire il senatore D'Alì per illustrare la questione pregiudiziale QP1. Ne ha facoltà.

**D'ALÌ** (FI-PdL XVII). Signor Presidente, la mia illustrazione potrebbe anche essere ultronea, dopo aver ascoltato le relazioni delle relatrici. Infatti, uno dei principali elementi di incostituzionalità che questo decreto-legge presenta riguarda l'assoluta disomogeneità di materia, aggravata dal dibattito in Commissione, di cui abbiamo sentito gli esiti attraverso l'intervento delle relatrici.

Mi appello a lei, signor Presidente, che con tanta puntualità tante volte ha intercettato il cosiddetto "fuori materia" nell'esame degli emendamenti, ma anche dei testi. Gli emendamenti approvati dalla

Commissione, tranne alcuni relativi al testo originario (ma anche tra quelli ne troviamo fuori materia), sono tutti palesemente fuori materia, principalmente quelli presentati dal Governo.

Mi sono permesso di fare un elenco esemplificativo. Cosa c'entrano le Agenzie fiscali con gli enti territoriali? Cosa c'entrano le Forze armate? Cosa c'entra il Fondo gas? Cosa c'entra l'INEA, Istituto del Ministero dell'agricoltura? Cosa c'entrano - e questi sono emendamenti parlamentari - le erogazioni finanziarie per gli autoveicoli? Cosa c'entra il CINECA, il Consorzio interuniversitario? Cosa c'entra tutta la vasta materia della sanità con gli enti locali? Cosa c'entra l'Agenzia italiana per il farmaco? Cosa c'entra il sito archeologico di Pompei (ma essendo un Comune, può darsi che sia inteso in tal senso)? Cosa c'entrano le fondazioni UNESCO? Cosa c'entrano le assunzioni delle Forze dell'ordine e dei Vigili del fuoco?

Signor Presidente, noi qui siamo in presenza di una palese violazione della Costituzione, che impone per i decreti-legge l'omogeneità di materia, l'urgenza e l'indifferibilità. Molte di queste materie, infatti, erano assolutamente compatibili con altri possibili provvedimenti emanati dal Governo, da sottoporre alle Camere; ho invece il sospetto che siano state inserite in questo provvedimento nelle ultime quarantotto ore, sotto forma di emendamenti, proprio per sottrarle al dibattito parlamentare. In Commissione, infatti, ci siamo trovati - e nel merito spiegherò perché siamo in difficoltà anche sull'articolo 81 della Costituzione - con una valanga di emendamenti del Governo che, se fossero stati oggetto di separati provvedimenti - come era giusto che fosse, ai sensi della nostra Costituzione - sarebbero stati sottoposti ad un dibattito parlamentare, qualora fossero stati presentati sotto forma di decreti-legge (ammesso che avessero i requisiti di urgenza e necessità), almeno per sessanta giorni, mentre in realtà lo sono stati per sessanta ore, con l'aggravante che ci siamo dovuti affannare ed esercitare ad una prassi subemendativa, assolutamente incompleta per quanto ci riguarda e per quello che abbiamo potuto fare noi e i nostri uffici legislativi, di proposte modificative sottoposte all'immediata approvazione.

Si consideri, inoltre, che su questo provvedimento è preannunciato un voto di fiducia e, naturalmente, anche la sua immodificabilità alla Camera dei deputati.

Tutto questo viola in maniera pesante le prerogative parlamentari.

Aggiungiamo, poi, il fatto che nello stesso testo vi erano già palesi violazioni. Quando un decreto-legge impone ai cittadini o agli enti che devono osservare le norme termini che scadono addirittura prima dei sessanta giorni - come previsto in alcuni articoli di questo provvedimento - è chiaro che il Parlamento è nell'impossibilità di modificarli; addirittura vi è un termine che scadeva dopo dieci giorni dalla pubblicazione del decreto-legge, quando sappiamo che un decreto-legge può essere modificato entro sessanta giorni attraverso la legge di conversione. Ci sono, quindi, palesi violazioni della Costituzione.

Non parliamo poi dell'articolo 81, signor Presidente. Abbiamo ricevuto questo provvedimento in 5ª Commissione, dove normalmente esprimiamo un oculato parere ai sensi dell'articolo 81 della Costituzione. In questo caso, il fatto che noi avessimo anche la competenza nel merito, ha fatto accantonare - non per colpa della Presidenza o dei commissari, ma per evidente gestione del provvedimento - tutta la parte di maggiore severo controllo ai sensi dell'articolo 81. Abbiamo sforamenti incredibili, che nella nostra questione pregiudiziale sono tutti elencati (quindi, anche considerato il tempo disponibile, ne risparmio l'elencazione verbale). Vi è tuttavia una palese violazione dell'articolo 81 che noi denunciemo.

Stiamo inoltre assistendo ad un capolavoro di lavoro progressivo (non voglio usare i termini inglesi, perché sono abituato a parlare in italiano in quest'Aula) sulla riforma degli enti territoriali, che è veramente sconvolgente. Il decreto-legge in esame dimostra tutta l'assoluta confusione che il Governo ha voluto creare nella riforma degli enti territoriali, presumendo di poterla fare prima della riforma costituzionale, quindi anticipando la riforma costituzionale con la cosiddetta legge Delrio e con altri provvedimenti e creando una confusione enorme. Oggi si deve intervenire per cercare di ovviare alle discrasie che hanno le Province e le Città metropolitane, ma queste ultime sono state esse stesse Comuni fino a poco tempo fa, quindi si accavallano norme che creano ulteriori complicazioni, tra l'altro creando una forte discriminazione tra i livelli degli enti territoriali. Signor Presidente, se l'articolo 3 della Costituzione, oltre che riguardare la parità tra i cittadini, per proprietà transitiva riguardasse sicuramente il rispetto della parità dei diritti tra i cittadini attraverso gli enti che li amministrano, noi oggi saremmo in una palese, evidente e continua violazione dell'articolo 3 della Costituzione, perché qui ci vuole fortuna a essere nati in un Comune piuttosto che in una Città metropolitana, perché ci si trova di fronte a diversi trattamenti o in un Comune particolarmente privilegiato. Il Governo ci propone e la Commissione a maggioranza (naturalmente con il nostro voto contrario) approva un'ulteriore dazione di decine di milioni al Comune di Milano e il motivo è l'Expo. Io non faccio commenti su questa motivazione, ne faremo forse nel dibattito se ce ne sarà l'opportunità, dato che certamente il voto di fiducia ne accorcerà i tempi, ma è

incredibile pensare che noi ci siamo impegnati allo spasimo per ottenere una manifestazione che tutti i Paesi del mondo si contendono perché porta ricchezza e continuiamo a erogare, anche dopo che essa è stata inaugurata ed è in corso, denari pubblici su una cosa che dovrebbe essere, non solo - come si suol dire - autoliquidante dal punto di vista economico, ma dovrebbe portare risorse anche allo stesso Comune che tanto ha fatto per aggiudicarsela.

Vi è poi un altro piccolo capolavoro di violazione del principio di equità contributiva, che in Costituzione è - o almeno dovrebbe essere - uno dei pilastri fondamentali della nostra società nazionale. Nel testo del Governo c'è un comma che prevede che nella gestione della tassa o della tariffa sui rifiuti il non pagato venga addebitato l'anno successivo a chi ha già pagato e ciò basterebbe per inficiare la costituzionalità dell'intero testo. Signor Presidente, lei sicuramente avrà pagato la tassa sui rifiuti per le sue abitazioni private; ebbene, l'anno prossimo la sua bolletta sarà aumentata di una quota relativa agli importi di coloro che non hanno pagato. Credo che questa sia una enorme e palese violazione del principio di equità contributiva, anche perché non si basa sull'effettiva capacità contributiva di ogni cittadino, ma sul fatto che un cittadino abbia onorato o meno l'impegno a pagare.

Pertanto, questi esempi - e ne potrei aggiungere molti, ma vedo che il tempo a mia disposizione sta per scadere - evidenziano una palese incostituzionalità del decreto-legge in esame, sia nel testo originario sia nella formulazione proposta dalla Commissione. Mi appello a lei per quanto riguarda l'omogeneità di materia e anche al Presidente della Repubblica per quanto riguarda l'articolo 81, affinché veramente il decreto-legge in esame possa non venire pubblicato tra le leggi della nostra Nazione perché ne guadagneremmo in dignità. *(Applausi dal Gruppo FI-PdL XVII. Congratulazioni).*

PRESIDENTE. Ha chiesto di intervenire la senatrice De Petris per illustrare la questione pregiudiziale QP2. Ne ha facoltà.

**DE PETRIS** (*Misto-SEL*). Signor Presidente, devo dire che a nostro avviso possiamo ritrovare tutti i motivi di inosservanza dell'articolo 77 della Costituzione nel presente decreto-legge. Devo dire, per la verità, che nel caso del provvedimento in esame tale questione si pone sia per quanto riguarda l'utilizzo dello strumento della decretazione d'urgenza sia, in particolare, per ciò che concerne la sua disomogeneità. Il lavoro della Commissione in sede referente, pur apprezzabile nel farsi carico di una serie di problemi molto seri, provenienti dai territori, a nostro avviso ha prodotto una dose maggiore di disomogeneità e quindi anche di mancato rispetto dell'articolo 77 della Costituzione.

Torniamo sempre sullo stesso argomento, ma la questione non può e non deve essere considerata in modo superficiale. Ci troviamo sempre a dover discutere del ricorso alla decretazione d'urgenza e anche se sembra che nei primi mesi di quest'anno ci sia stato un piccolo rallentamento nel suo utilizzo, il ricorso alla decretazione, a nostro avviso, continua ad essere comunque assolutamente eccessivo. Inoltre, signor Presidente, il combinato disposto tra questo eccessivo ricorso alla decretazione d'urgenza, le disposizioni del provvedimento che non presentano alcun carattere d'urgenza e l'inserimento quasi surrettizio di disposizioni completamente estranee all'oggetto proprio del decreto-legge iniziale, in tempi successivi, attraverso la presentazione di emendamenti, soprattutto da parte dei relatori, spesso quasi a ridosso della scadenza del decreto-legge, configura, oltre che uno sgarbo istituzionale al Parlamento, non consentendo certamente un'approfondita valutazione di tutti gli argomenti, un vero e proprio svuotamento di fatto del ruolo e della funzione propri dell'intero Parlamento. Dico questo anche perché - come vedremo tra qualche ora - quasi certamente su questi decreti-legge, che inevitabilmente diventano *omnibus*, assisteremo all'apposizione del voto di fiducia. Quindi, a quel punto, ci troveremo di fronte al capolavoro dello svuotamento delle prerogative che l'articolo 70 della Costituzione attribuisce al Parlamento, ovvero della sua funzione legislativa, e dello stesso articolo 77 della Costituzione, attraverso l'apposizione della questione di fiducia: ciò diventa quindi una patologia, che non possiamo ancora una volta non denunciare.

In particolare, vorrei dire con molta chiarezza che è evidente che nel provvedimento in esame ci sono delle questioni provenienti dagli enti locali e territoriali, che stanno attraversando una fase molto difficile, a causa del Patto di stabilità e della mancanza di risorse adeguate, che ad esempio permettano di far fronte al funzionamento dei servizi pubblici locali di base e ad altri problemi molto seri, che meritano certamente tutta l'attenzione del Parlamento e delle Commissioni competenti, e un intervento a cui si può provvedere attraverso una serie di emendamenti che sono stati presentati. Quello che mettiamo in discussione è però che l'insieme di questi emendamenti è assolutamente disomogeneo e che manca qualsiasi tipo di filo conduttore che legghi l'uno all'altro: ciò rischia di far apparire come finalità del provvedimento non la volontà di far fronte ad eventi straordinari, ma quella di finire di sistemare delle questioni che si trascinano da molto tempo, con

modalità di intervento a pioggia. Nel provvedimento in esame ci sono interventi su tutto: vorrei a tal proposito citare alcuni esempi, che a nostro avviso avrebbero dovuto essere inseriti in provvedimenti legislativi ordinari e che non hanno certamente la caratteristica della straordinarietà. Cito, ad esempio, l'emendamento 4.0.1000, in cui si prevedono disposizioni varie per la funzionalità delle agenzie fiscali, o l'emendamento 9.0.1000, composto da ben dieci articoli, che riguardano in modo specifico la sanità e che configurano nel loro complesso un organico intervento legislativo (si utilizza quindi, in modo assolutamente improprio e inconsueto, un treno, come quello del decreto-legge, tra l'altro dopo più di trenta giorni dalla sua pubblicazione e quindi "in corsa").

Un altro emendamento riguarda una norma ordinamentale come quella relativa alla riorganizzazione dell'Agenzia del farmaco. Tra l'altro, molti di questi emendamenti hanno a che fare con la materia sanitaria, il che ovviamente avrebbe consigliato, anche per un ordinato modo di legiferare, di produrre un decreto-legge *ad hoc* oppure un provvedimento legislativo, perché appunto alcuni di questi hanno carattere assolutamente ordinamentale.

Un altro emendamento riguarda l'assunzione straordinaria nelle Forze di polizia e nei Vigili del fuoco di 1.700 lavoratori: va bene l'assunzione, ma anche in questo caso avviene tutto in corsa.

L'emendamento 16.0.1000 viola il principio sancito dall'articolo 36 della Costituzione, che prescrive che «il lavoratore ha diritto ad una retribuzione proporzionata alla quantità e qualità del suo lavoro e in ogni caso sufficiente ad assicurare a sé e alla famiglia un'esistenza libera e dignitosa», in quanto in questo emendamento si fa preciso riferimento ai ruoli iniziali relativi ad un personale per la retribuzione del quale si prevedono risorse per soli due anni, scaduti i quali o perderà il lavoro o verrà riassunto alle stesse condizioni iniziali, a differenza dei lavoratori dello stesso comparto.

Per non parlare, signor Presidente, di una questione che a noi sta particolarmente a cuore, che riguarda il destino della Polizia provinciale. La previsione, infatti, contenuta nell'articolo 5 e modificata ulteriormente nell'*iter* in Commissione, che fa sì che un patrimonio anche di esperienza in campo ambientale venga di fatto completamente disperso e questa è la seconda puntata di una vicenda iniziata già con l'assorbimento del Corpo forestale da parte di altre Polizie. Viene stabilito che la Polizia provinciale, che sul territorio è quella che in questi anni ha sviluppato ovviamente esperienza, capacità, specializzazione nella difesa dell'ambiente, nella tutela della fauna, nella vigilanza ittico-venatoria nelle aree protette, di fatto venga assorbita dalla Polizia municipale, quindi con una dispersione in una o due unità e questo a nostro avviso, signor Presidente, è assolutamente in contrasto con i principi sanciti dall'articolo 9 della Costituzione, che nell'accezione più ampia è quello preposto alla tutela dell'ambiente, del territorio e del paesaggio.

Ci sono voluti ventun'anni per approvare l'introduzione nel codice penale dei reati ambientali e noi ci chiediamo, a questo punto, chi si occuperà di prevenire e di reprimere quei reati, perché la Polizia provinciale con l'articolo 5 del decreto-legge viene di fatto liquidata e dispersa e analoga vicenda si sta consumando per il Corpo forestale dello Stato.

Potrei qui fare ulteriori esempi, ma è evidente a tutti che questo decreto-legge, soprattutto poi nel passaggio in Commissione, ha fatto sì che le condizioni di necessità ed urgenza previste dall'articolo 77 della Costituzione, oltre al criterio di omogeneità, fossero completamente disattese. Per questo motivo, signor Presidente, chiediamo di non precedere all'esame del disegno di legge di conversione del decreto-legge. (*Applausi della senatrice Bignami*).

PRESIDENTE. Ha chiesto di intervenire la senatrice Bonfrisco per illustrare la questione pregiudiziale QP3. Ne ha facoltà.

**BONFRISCO (CRI).** Signor Presidente, l'articolato all'esame di questa Assemblea consta di un insieme particolarmente eterogeneo di disposizioni, che vanno, solo a titolo esemplificativo, dalla rideterminazione, con allentamento dei relativi vincoli, del Patto di stabilità interno per gli anni 2005-2018 per gli enti territoriali (che sono oggetto di questo decreto-legge, in relazione ad interventi connessi alla cura del territorio, alla messa in sicurezza degli edifici scolastici, all'erogazione dei servizi, alla riallocazione del personale delle Province, ivi incluso il transito del personale del Corpo di polizia provinciale in quello della Polizia municipale, come è stato già ricordato), a misure volte ad attribuire liquidità agli enti commissariati, a disposizioni concernenti le Regioni in tema di sanità e università, a misure in materia di carta d'identità elettronica ed interventi per l'accelerazione dei processi di ricostruzione dell'Abruzzo per il terremoto del 2009 e l'istituzione di una zona franca nell'Emilia-Romagna per l'alluvione del 2014 e per le zone colpite dal terremoto del 2012. Va premesso, inoltre che, all'articolo 14, in particolare, viene altresì disposto uno slittamento del termine di cui all'articolo 1 della legge n. 190 del 2014 (la legge di stabilità in vigore questo anno 2015) delle clausole di salvaguardia dal 30 giugno al 30 settembre 2015. Segnamoci bene queste date perché scandiranno la nostra vita da qui alla fine dell'anno perché in

questo periodo queste clausole potrebbero entrare in vigore e allora saranno dolori, visto che salgono ancora le accise sui prodotti petroliferi e, soprattutto, scattano quelle clausole di salvaguardia anche in relazione all'IVA. Si tratta pertanto di una mera posticipazione di qualche mese dell'attivazione della clausola di salvaguardia, peraltro per un importo di 1.716 milioni di euro e non di 732 milioni di euro, come previsto nella relazione del Governo al decreto-legge. In tal modo, l'importo da recuperare attraverso l'aumento delle accise sui carburanti viene compresso in soli tre mesi del 2015 (provate a pensare cosa vuol dire una clausola di salvaguardia che scatta sulle accise che, invece, di essere spalmata nel corso dell'anno si concentra e scatta per tre mesi dell'anno), con effetti sui consumatori che, per effetto degli importanti aumenti stimati sui volumi di carburante esitati (non meno, secondo i calcoli più semplici, di 13-15 centesimi di euro in più al litro), con il rischio di compressione dei consumi (e conseguente contrazione del gettito erariale, al quale tutti pensiamo di poter garantire una fluidità costante) e, dunque, sulle coperture finanziarie, previste dalla legge di stabilità. Tanto meno si consuma, tanto meno il gettito erariale è garantito e tanto meno ci saranno le coperture finanziarie a provvedimenti già approvati.

Considerato tutto questo il decreto-legge in esame si caratterizza, innanzitutto, come un provvedimento a contenuto plurimo che frustra, *in primis*, l'attività di esame delle Commissioni e successivamente il dibattito parlamentare. Provate solo a immaginare il lavoro e il compito della Commissione bilancio che, oltre ad essere la Commissione di merito, è anche, allo stesso tempo, la Commissione che rende il parere sulle coperture finanziarie. Va rammentato che in proposito la Corte Costituzionale con la sentenza n. 22 del 2012 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale delle cosiddette norme "intruse", cioè del tutto estranee alla materia e alle finalità del decreto-legge. Qual è la vera finalità del decreto-legge? A quel testo ci si dovrebbe attenere.

In secondo luogo, vi è la presenza di alcuni contenuti tipici delle manovre finanziarie che non hanno la visione e il forte collegamento con la triennialità cui tutte le norme dovrebbero essere ispirate nel momento in cui vengono calate nei decreti legge, in ossequio alla tempistica della legge di stabilità e, prima ancora, del DEF. Tutte queste norme si concentrano, infatti, per molti aspetti solo sull'anno in corso, o meglio, solo su ciò che resta dell'anno in corso, visto che ormai siamo alla fine del mese di luglio.

Da ultimo, ma non per importanza, vorrei far rilevare che il decreto-legge dispone su materie in relazione alle quali risultano completamente assenti i fondamentali requisiti della necessità e dell'urgenza. Si pensi, a titolo esemplificativo, agli interventi previsti per il terremoto in Abruzzo del 2009. È vero che c'è sempre l'urgenza di aggiornare il portato normativo, consentendo di migliorare alcuni aspetti che, in corso d'opera, vengono valutati come inefficienti o inefficaci rispetto all'obiettivo ultimo di consentire a quegli enti territoriali e, quindi, fondamentalmente, a quei cittadini di poter avere le risposte che meritano di ottenere, ma dove sta però l'urgenza per un'azione ed un tema come quello del terremoto dell'Abruzzo, avvenuto nel 2009?

È palese, dunque, la violazione sotto molteplici aspetti del dettato costituzionale, dove, all'articolo 77, si attribuisce in via eccezionale al Governo l'iniziativa legislativa in presenza di requisiti di necessità ed urgenza. Siamo sicuri che questi requisiti ci siano davvero?

Per questa ragione, sottoponiamo all'Assemblea la nostra questione pregiudiziale, al fine di non procedere all'esame del disegno di legge n. 1977 e di poter invece svolgere una discussione, secondo i tempi e le modalità di quest'Assemblea, per consentire certamente al Governo di poter lavorare, ma senza per questo espropriare il Parlamento del proprio ruolo. (*Applausi dal Gruppo CRI e della senatrice Bignami*).

**PRESIDENTE.** Ai sensi dell'articolo 93 del Regolamento, sulle questioni pregiudiziali presentate si svolgerà un'unica discussione, nella quale potrà intervenire un rappresentante per Gruppo, per non più di dieci minuti.

**MANDELLI (FI-PdL XVII).** Domando di parlare.

**PRESIDENTE.** Ne ha facoltà.

**MANDELLI (FI-PdL XVII).** Signor Presidente, onorevoli colleghi, intervengo solo per segnalare un aspetto che già nella questione pregiudiziale illustrata dal collega D'Alì è espressa in maniera precisa, ma su cui tenevamo davvero a ritornare.

Si tratta sostanzialmente dell'osservazione per cui, come già detto dal collega D'Alì, il decreto-legge in oggetto presenta un contenuto ampio ed articolato, spesso costituendo una modalità di produzione legislativa non conforme alle esigenze di stabilità, certezza e semplificazione della

legislazione. In taluni casi le disposizioni del decreto-legge intervengono su discipline che risultano già stratificate nel corso del tempo e si rivelano ancora una volta eterogenee e prive delle caratteristiche cui il decreto-legge in quanto tale dovrebbe ispirarsi, anche in considerazione dei richiami del presidente emerito della Repubblica, senatore Napolitano, e del presidente della Repubblica in carica Mattarella.

L'oggetto su cui desidero focalizzare questo breve intervento è, ancora una volta, il seguente. Occorre ricordare che, ancora una volta, il presidente Napolitano, nella lettera che indirizzò il 23 dicembre al presidente del Consiglio e ai Presidenti delle Camere in occasione dell'esame del cosiddetto decreto-legge salva Roma, ribadì con fermezza la necessità di verificare con il massimo rigore l'ammissibilità degli emendamenti ai decreti-legge secondo criteri di stretta attinenza all'oggetto del provvedimento, anche adottando opportune modifiche dei Regolamenti parlamentari. Peraltro, tale messaggio faceva seguito a uno di analogo contenuto del febbraio 2012 e ad un altro del 2002 dell'allora presidente della Repubblica Carlo Azeglio Ciampi.

Quindi, confidiamo che, proprio alla luce di queste parole, che sono dei chiari moniti al Parlamento, il provvedimento sia analizzato nella migliore delle maniere e con la massima attenzione. *(Applausi dal Gruppo FI-PdL XVII).*

**PAGLIARI (PD).** Domando di parlare.

**PRESIDENTE.** Ne ha facoltà.

**PAGLIARI (PD).** Signor Presidente, onorevoli colleghi, il Gruppo del Partito Democratico voterà contro le questioni pregiudiziali presentate.

Credo che dalla discussione sia emerso chiaramente come si sia teso a motivare la questione pregiudiziale di incostituzionalità per violazione dell'articolo 77 della Costituzione con riferimento non al testo del decreto-legge, ma alle modifiche che sono state introdotte in sede di discussione in Commissione bilancio. È evidente il travisamento dell'oggetto della valutazione e come i presupposti della necessità e dell'urgenza vadano valutati con riferimento al testo del decreto-legge.

Sotto questo profilo, il testo del decreto-legge rivela l'esigenza della necessità e dell'urgenza come pure l'omogeneità, perché sono tutti atti che si riferiscono alla materia degli enti territoriali.

Voglio solo aggiungere che, per quello che riguarda la necessità e l'urgenza, non credo sfugga a nessuno di coloro che sono intervenuti che questi due requisiti non ricorrono solo in presenza di un'emergenza o di un'esigenza sopravvenute all'ultimo minuto. Credo sia evidente a tutti che lo strumento debba servire anche per dare risposte rapide a fronte di esigenze che sono venute maturando nello svilupparsi dei tempi. Si è detto: quali necessità e urgenza possono esservi rispetto al terremoto dell'Abruzzo del 2009? Credo che l'obiezione, nel suo formalismo, si commenti da sola. Bisognerebbe contestare nel merito le disposizioni contenute nel decreto-legge sugli enti territoriali e la loro necessità rispetto all'attuale condizione dei lavori per il terremoto dell'Abruzzo, per poterne contestare la necessità e l'urgenza.

Confermo quindi che il Gruppo del Partito Democratico voterà contro tali questioni pregiudiziali, ritenendo assolutamente rispettati i requisiti posti dall'articolo 77 della Costituzione. *(Applausi dal Gruppo PD).*

**PRESIDENTE.** Passiamo alla votazione delle questioni pregiudiziali.

### **Verifica del numero legale**

**SANTANGELO (M5S).** Chiediamo la verifica del numero legale.

**PRESIDENTE.** Invito il senatore Segretario a verificare se la richiesta risulta appoggiata dal prescritto numero di senatori, mediante procedimento elettronico.  
*(La richiesta risulta appoggiata).*

**CRIMI (M5S).** Domando di parlare.

**PRESIDENTE.** Ne ha facoltà.

CRIMI (M5S). Signor Presidente, vorrei segnalare che è in corso una seduta di audizioni della Commissione affari costituzionali.

PRESIDENTE. La presidente Finocchiaro è qui.

CRIMI (M5S). L'ho vista ora: era per dare eventualmente tempo a tutti.

**PRESIDENTE.** Se facciamo in fretta il nostro lavoro, la Commissione potrà riprendere. Invito pertanto i senatori a far constatare la loro presenza mediante procedimento elettronico. *(Segue la verifica del numero legale).*  
Il Senato non è in numero legale.  
Sospendo pertanto la seduta per venti minuti.  
*(La seduta, sospesa alle ore 17,01, è ripresa alle ore 17,21).*

### **Presidenza della vice presidente FEDELI**

#### **Ripresa della discussione del disegno di legge n. 1977 (ore 17,21)**

**PRESIDENTE.** Passiamo nuovamente alla votazione delle questioni pregiudiziali.

#### **Verifica del numero legale**

**SANTANGELO (M5S).** Chiediamo la verifica del numero legale.

**PRESIDENTE.** Invito il senatore Segretario a verificare se la richiesta risulta appoggiata dal prescritto numero di senatori, mediante procedimento elettronico. *(La richiesta risulta appoggiata).*  
Invito pertanto i senatori a far constatare la loro presenza mediante procedimento elettronico. *(Segue la verifica del numero legale).*  
Il Senato non è in numero legale.  
Sospendo pertanto la seduta per venti minuti.  
*(La seduta, sospesa alle ore 17,22, è ripresa alle ore 17,42).*

#### **Ripresa della discussione del disegno di legge n. 1977 (ore 17,42)**

**PRESIDENTE.** Passiamo nuovamente alla votazione delle questioni pregiudiziali.

#### **Verifica del numero legale**

**SANTANGELO (M5S).** Chiediamo la verifica del numero legale.

**PRESIDENTE.** Invito il senatore Segretario a verificare se la richiesta risulta appoggiata dal prescritto numero di senatori, mediante procedimento elettronico. *(La richiesta risulta appoggiata).*  
Invito pertanto i senatori a far constatare la loro presenza mediante procedimento elettronico. *(Segue la verifica del numero legale).*  
Il Senato non è in numero legale.  
Sospendo pertanto la seduta per venti minuti.  
*(La seduta, sospesa alle ore 17,43, è ripresa alle ore 18,03).*

#### **Ripresa della discussione del disegno di legge n. 1977 (ore 18,03)**

**PRESIDENTE.** Passiamo nuovamente alla votazione delle questioni pregiudiziali.

#### **Verifica del numero legale**

**SANTANGELO** (M5S). Chiediamo la verifica del numero legale.

**PRESIDENTE**. Invito il senatore Segretario a verificare se la richiesta risulta appoggiata dal prescritto numero di senatori, mediante procedimento elettronico.

*(La richiesta risulta appoggiata).*

Invito pertanto i senatori a far constatare la loro presenza mediante procedimento elettronico.

*(Segue la verifica del numero legale).*

Il Senato non è in numero legale. *(Commenti).*

Essendo mancato per la quarta volta consecutiva il numero legale, ai sensi dell'articolo 108, comma 4, del Regolamento, tolgo la seduta e rinvio il seguito della discussione del disegno di legge in titolo ad altra seduta.

*Omissis*

### **Mozioni, interpellanze e interrogazioni, annunzio**

**PRESIDENTE**. Le mozioni, interpellanze e interrogazioni pervenute alla Presidenza saranno pubblicate nell'allegato B al Resoconto della seduta odierna.

La seduta è tolta *(ore 18,04)*.

## Allegato A

### DISEGNO DI LEGGE

Conversione in legge del decreto-legge 19 giugno 2015, n. 78, recante disposizioni urgenti in materia di enti territoriali (**1977**)

### PROPOSTE DI QUESTIONE PREGIUDIZIALE

#### **QP1**

**MANDELLI, D'ALI', CERONI**

Il Senato,

in sede di discussione dell'Atto Senato 1977, recante conversione in legge del decreto-legge 19 giugno 2015, n. 78, recante disposizioni urgenti in materia di enti territoriali;

premesso che,

il decreto-legge al nostro esame è l'ennesimo decreto-legge del Governo Renzi - precisamente il 32° - la cui caratteristica principale continua ad essere quella di essere sprovvisto dei necessari presupposti costituzionali di straordinaria necessità e urgenza, sanciti dall'articolo 77, secondo comma, della Costituzione, principio ribadito esplicitamente dall'articolo 15 della legge 23 agosto 1988, n. 400;

la mancanza dei requisiti di necessità e urgenza del decreto-legge è ravvisabile già nel fatto che approvato dal Consiglio dei ministri l'11 giugno 2015, è stato pubblicato in *Gazzetta Ufficiale* dopo una settimana, il 19 giugno;

il decreto-legge introduce disposizioni di assoluta eterogeneità-disomogeneità, al cui interno si rilevano evidenti difformità, che pongono in modo manifesto l'assenza degli opportuni coordinamenti delle norme, che compromettono di conseguenza i caratteri di unitari età ed onnicomprensività della decretazione d'urgenza. Vengono in questo modo violate le sentenze della Corte costituzionale n. 22 del 2012 o n. 220 del 2013, in cui si dice che i decreti-legge debbono essere omogenei per essere, intrinsecamente, necessari ed urgenti;

il decreto-legge in oggetto presenta un contenuto ampio ed articolato e spesso costituisce una modalità di produzione legislativa non conforme alle esigenze di stabilità, certezza e semplificazione della legislazione. In taluni casi, le disposizioni del decreto intervengono su discipline che risultano già stratificate nel corso del tempo, e si rivelano ancora una volta eterogenee e prive delle caratteristiche cui il decreto-legge in quanto tale dovrebbe ispirarsi, anche in considerazione dei richiami del Presidente della Repubblica Emerito Sen. Napolitano e del Presidente in carica Mattarella;

ancora una volta occorre ricordare che nel messaggio del Presidente Napolitano indirizzato il 23 dicembre 2013 alle Camere, in occasione dell'esame del decreto-legge cosiddetto «salva Roma», lo stesso ribadì con fermezza «la necessità di verificare con il massimo rigore la ammissibilità degli emendamenti ai decreti-legge a criteri di stretta attinenza all'oggetto del provvedimento, anche adottando opportune modifiche dei regolamenti parlamentari» (tale messaggio faceva seguito ad uno dal contenuto simile inviato nel febbraio 2012 e ad un altro del 2002 dell'allora Presidente Carlo Azeglio Ciampi);

analoghi rilievi possono essere formulati per quanto riguarda le singole norme, che si caratterizzano tutte per la mancanza dei requisiti di necessità ed urgenza; sono state accostate infatti in maniera arbitraria disposizioni in materia di patto di stabilità interno; disposizioni in materia di personale; misure in materia di polizia provinciale; disposizioni in tema di sanità e università; disposizioni in materia di anagrafe nazionale della popolazione e carta d'identità elettronica; misure per l'accelerazione della ricostruzione dei territori abruzzesi colpiti dal sisma del 2009; rimodulazione interventi a favore delle popolazioni colpite dagli eventi sismici del 2012; zone franche urbane eccetera;

gli obiettivi del patto di stabilità interno degli enti locali per l'anno 2015, oggetto del provvedimento, sono stati definiti e approvati con Accordo in sede di Conferenza Stato-Città ed autonomie locali il 19 febbraio 2015, cioè quattro mesi or sono;

le due tabelle allegate al decreto-legge contengono, a loro volta, rispettivamente, disposizioni volte a prevedere:

- la riduzione, per ciascuno degli anni 2015-2018, degli obiettivi del patto di stabilità interno dei comuni, di un importo pari all'accantonamento, stanziato nel bilancio di previsione di ciascun anno di riferimento, al Fondo crediti di dubbia esigibilità;

- l'ammontare della riduzione della spesa corrente che ciascuna provincia e città metropolitana deve conseguire e del corrispondente versamento per il 2015;

le disposizioni, seppur riferite quasi tutte ad un unico destinatario, cioè le Regioni e gli enti locali, disciplinano differenti situazioni che di per sé fanno venire meno i presupposti fondanti, sotto il profilo procedurale, dell'utilizzo del decreto-legge in quanto sono norme che andrebbero inserite all'interno della legge di stabilità perciò prevedendo le in questo provvedimento esplicherebbero gli effetti *ex ante* con le annesse problematiche che da ciò ne derivano. Infatti, la semplice immissione di una disposizione nel corpo di un decreto-legge non vale a trasmettere, per ciò solo, alla stessa il carattere di urgenza, specialmente come in questo caso dove le disposizioni non paiono essere legate tra loro dalla comunanza di oggetto o di finalità;

la mancanza dei presupposti di necessità ed urgenza del decreto-legge e la non omogeneità del contenuto sono elementi che, a termini di legge, dovrebbero inficiarlo e determinarne il rigetto da parte del Presidente della Repubblica;

ulteriori profili di criticità di complessa valutazione in ordine alla coerenza delle procedure legislative, si rilevano dall'inosservanza del dettato costituzionale di cui all'articolo 81, terzo comma;

evidenziato che:

è doveroso ribadire, ancora una volta, che le conclusioni alle quali la giurisprudenza della Corte costituzionale consente di pervenire in materia di decreto-legge stabiliscono:

- a) quale debba essere la ricostruzione teorica circa il fondamento del decreto-legge, l'abuso di tale strumento normativo, impiegato fuori dei presupposti di necessità e di urgenza, è sindacabile da parte della Corte costituzionale (come vizio *in procedendo*);

- b) che la legge di conversione pur se configurata come esercizio della normale potestà legislativa delle Camere, soggiace ai limiti dell'articolo 77 Costituzionale, e, conseguentemente, il vizio del decreto-legge emanato fuori dei casi di necessità e di urgenza si trasmette alla legge di conversione;

constatato che:

l'articolo 1 ridistribuisce fra i Comuni, per gli anni 2015-2018, gli obiettivi del patto di stabilità interno, fermo restando l'obiettivo complessivo del comparto individuato dalla legge di stabilità 2015. Tale ridefinizione determina anche a favore dei comuni un maggiore contributo (in termini di spazi finanziari) di 100 milioni complessivi rispetto a quello previsto dalla legge di stabilità 2015. Tale contributo viene concesso ai comuni in base alla sussistenza delle seguenti fattispecie: 10 milioni per eventi calamitosi e messa in sicurezza del territorio; 40 milioni per la messa in sicurezza degli edifici scolastici e per interventi di bonifica dei siti contaminati dall'amianto; 30 milioni per l'esercizio della funzione di ente capofila nel caso di gestione associata di alcune funzioni; 20 milioni per le spese per sentenze passate in giudicato a seguito di contenziosi connessi a cedimenti strutturali e procedure di esproprio. È evidente che tali disposizioni, ricadendo sulle finanze comunali, determineranno, con probabilità, una compressione di diritti soggettivi cui dovrà farsi fronte con successivi interventi, in quanto la redistribuzione fra i Comuni degli obiettivi del patto di stabilità interno avviene lasciando inalterato l'obiettivo complessivo del comparto determinato dal comma 489 dell'articolo 1 della legge di stabilità 2015;

con il comma 2 dell'articolo 1, il Governo prevede che gli enti locali, che non vi hanno provveduto, possano effettuare il riaccertamento straordinario entro il 15 giugno 2015 al fine di adeguare i residui attivi e passivi risultanti al 1° gennaio 2015 al principio generale della competenza finanziaria. Tuttavia, l'entrata in vigore del decreto-legge il 19 giugno 2015 denota che il Governo non ha attentamente vagliato le disposizioni contenute, disposizioni che necessariamente devono essere modificate. Imprecisione di termini che in un provvedimento necessario ed urgente è da biasimare;

l'articolo 3 introduce disposizioni di efficacia differita nel tempo: prevede infatti, a decorrere dall'anno 2016, di sopperire alla carenza momentanea di liquidità dei comuni appartenenti alle regioni a statuto ordinario e alla regione Sicilia e alla regione Sardegna, attraverso un'anticipazione annuale. Inoltre, si prevedono ulteriori disposizioni concernenti il riparto del Fondo di solidarietà comunale 2015;

il comma 1 dell'articolo 4 dispone la non applicazione - al solo fine della ricollocazione del personale delle Province, conseguente al loro riordino dettato dalla legge n. 56 del 2014 - della sanzione del divieto da parte delle pubbliche amministrazioni di procedere ad assunzioni di

personale a qualsiasi titolo (prevista dalla normativa vigente per le pubbliche amministrazioni che non rispettino l'indicatore dei tempi medi nei pagamenti o per gli enti territoriali che non rispettino il patto di stabilità interno). Anche l'efficacia di questa disposizione non è immediata necessitando comunque di un *iter* amministrativo complesso tra soggetto richiedente e amministrazione presso la quale il dipendente della provincia chiede di essere trasferito;

il comma 1 dell'articolo 6 attribuisce un'anticipazione di liquidità a favore degli enti locali che risultino commissariati - ovvero il cui periodo di commissariamento risulti scaduto da non più di un anno alla data di entrata in vigore del decreto-legge in esame - in conseguenza a fenomeni di infiltrazione e di condizionamento di tipo mafioso o similare. Le anticipazioni sono concesse per garantire il rispetto dei tempi di pagamento dei debiti certi, liquidi ed esigibili da parte degli enti commissariati, nel limite massimo di 40 milioni di euro per il 2015. La previsione di rendere disponibili risorse finanziarie dovute a soggetti terzi da un'amministrazione sciolta per mafia può compromettere il risanamento della legalità nell'amministrazione comunale potendone beneficiare, per assurdo, anche imprese colluse con la criminalità;

il comma 9 dell'articolo 7, inserendo un comma aggiuntivo alla legge 27 dicembre 2013, n. 147, legge di stabilità 2014, viola il principio di equità contributiva, previsto dalla Costituzione, poiché addossa l'onere dei mancati ricavi relativi a crediti risultati inesigibili con riferimento alla tariffa di igiene ambientale, alla tariffa integrata ambientale, nonché al tributo comunale sui rifiuti e sui servizi (TARES) ai cittadini che già tale tributo avevano saldato;

il comma 7 dell'articolo 8 prevede che il Ministro dell'economia, sentita la Conferenza Stato-Città ed autonomie locali, adotti entro il 30 giugno 2015, cioè a 11 giorni dalla emanazione del decreto in esame che è del 19 giugno, un decreto per definire i criteri, i tempi e le modalità per la concessione e la restituzione ai Comuni delle somme destinate a pagare i debiti certi, liquidi ed esigibili maturati al 31 dicembre 2014. Tale modalità di attuazione rinvia l'efficacia immediata del decreto-legge;

l'articolo 10 introducendo, in particolare, talune modifiche alla norma istitutiva dell'Anagrafe nazionale della popolazione residente, prevede per la loro attuazione il rinvio all'adozione di uno o più decreto del Presidente del Consiglio dei ministri. Novellando le norme in materia di Anagrafe nazionale della popolazione residente prevede un programma di integrazione da completarsi entro il 31 dicembre 2018 nonché norme ad efficacia «indefinita», laddove si prevede di tornare, per l'ennesima volta, sulle disposizioni in materia di carta di identità elettronica rilasciando al Ministero dell'interno una sorta di delega in bianco sui modi e sui tempi di emanazione dei decreti attuativi;

l'articolo 14 non cancellando l'aumento delle accise sulla benzina, imposto quale clausola di salvaguardia dalla Commissione europea in attesa di una decisione definitiva sulla possibilità di utilizzo dell'inversione contabile in materia di IVA (cosiddetta *reverse charge*) nella grande distribuzione, ma ne rinvia di 3 mesi l'applicazione, dal 30 giugno al 30 settembre, suscita forti preoccupazioni in ordine alla possibilità di garantire il maggior gettito impudentemente atteso, dato anche l'effetto ulteriormente depressivo che tale inasprimento fiscale avrà sull'economia;

l'articolo 15, comma 1, prevede la conclusione di un accordo tra il Governo, le Regioni e le Province autonome, relativo ad un piano di rafforzamento dei servizi per l'impiego, ai fini dell'erogazione delle politiche attive, mediante l'impiego coordinato di fondi nazionali e regionali, nonché delle risorse di programmi operativi cofinanziati da fondi europei. Tale disposizione non ha anch'essa efficacia immediata, necessitando un *iter* di consultazione tra le parti finalizzato alla conclusione dell'accordo. Accordo che il Governo potrebbe porre in essere senza ricorrere alla decretazione di urgenza;

l'articolo 16 prevede la possibilità per le amministrazioni aggiudicatrici delle procedure di gara per l'affidamento in concessione dei servizi di assistenza culturale e di ospitalità per il pubblico, di cui all'articolo 117 del decreto legislativo n. 42 del 2004, recante Codice dei beni culturali e del paesaggio, da svolgersi presso gli istituti e luoghi della cultura di appartenenza pubblica, di avvalersi, sulla base di apposite convenzioni per la disciplina dei relativi rapporti, di Consip S.p.A., anche quale centrale di committenza, per lo svolgimento delle predette procedure. Anche in questo caso non si comprende la necessità di utilizzare un decreto-legge, tenuto conto che la disposizione introdotta non è un obbligo per le amministrazioni aggiudicatrici e, conseguentemente, l'efficacia può essere limitata, se non nulla;

ricordato che:

a decorrere dal 2015, le Province e le Città metropolitane hanno ridotto le spese relative alle loro dotazioni organiche secondo quanto previsto dalla legge di stabilità per il 2015 (articolo 1, comma 421) del 50 per cento e del 30 per cento nel caso di province montane o Città metropolitane);

con l'articolo 1 il decreto-legge vorrebbe risolvere alcune criticità prodotte da questo Governo con la succitata legge di stabilità per il 2015. È infatti del tutto evidente che le misure individuate per le Province (non ancora abolite) e le Città metropolitane sono insufficienti ad incidere strutturalmente sulla situazione finanziaria degli enti di area vasta al fine di consentire, nel 2015 e nel 2016 e 2017, di approvare bilanci in equilibrio e di assicurare il mantenimento dell'erogazione dei servizi essenziali per i cittadini, le imprese e i territori. Si ricorda, inoltre, che il processo di riordino delle funzioni delle Province non è giunto a conclusione in diverse Regioni. Si evidenzia che il quadro fortemente critico della finanza degli enti di area vasta è stato chiaramente rappresentato dalla Corte dei conti, nella deliberazione n. 17/SEZAUT/2015 dedicata alle Province quale referto al Parlamento, sull'andamento della finanza provinciale, nel quale la magistratura contabile sottolinea come: «Dalle risultanze delle verifiche sulla gestione finanziaria degli enti territoriali, svolte dalle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti per gli esercizi pregressi, emergono profili critici sintomatici di un graduale, e pressoché diffuso, deterioramento della finanza provinciale, suscettibili di incidere negativamente sulla tenuta degli equilibri di bilancio». Tuttavia il decreto-legge in esame non risolve in alcun modo la condizione gravemente compromessa dei bilanci degli enti di area vasta per il 2016 e 2017 a seguito delle misure previste dalla legge di stabilità per il 2015;

con riferimento all'articolo 5, il trasferimento della polizia provinciale presso i comuni a svolgere funzioni di polizia municipale rischia di lasciare nell'incertezza importanti compiti e ruoli della polizia provinciale connessi sia con le funzioni che le Regioni nel percorso di riordino delle funzioni delle Province gestirà direttamente su materie quali l'ambiente, la caccia, la pesca e l'agricoltura, la gestione delle strade provinciali;

al di là dell'aspetto della copertura finanziaria, si rileva che le funzioni esercitate dalle polizie provinciali sono diverse da quelle esercitate dalle polizie municipali. Tale incongruenza di carattere «funzionale» può generare problemi alla necessità di garantire la continuità dei servizi connessi all'esercizio delle funzioni fondamentali che ancora restano assegnate alle Province (viabilità e controllo ambientale);

il decreto-legge interviene, infatti, appesantendo gli equilibri economico-finanziari ed organizzativi già precari e a complicare le scelte politiche regionali e non tiene conto della condizione concretamente esistente. Una delle più dirette conseguenze del decreto-legge è infatti l'impossibilità, da parte dei comuni, di assumere vigili stagionali dopo l'entrata in vigore del decreto-legge (20 giugno 2015): per questa necessità infatti le amministrazioni locali devono fare ricorso esclusivamente al personale della polizia provinciale, pena, come sanzione, la nullità del rapporto. Irragionevolmente, tale disposizione non tiene conto dei contratti di lavoro previsti (con chiamata delle persone interessate) e redatti dagli enti locali prima di sabato 20 giugno 2015, data di entrata in vigore del decreto-legge, ma non ancora resi esecutivi. Inoltre, preoccupa la mancanza totale, per il momento, di un Regolamento sul trasferimento del personale delle polizie provinciali ai Comuni, per cui questa possibilità non è concretamente utilizzabile. Non solo: in alcuni casi serve la normativa regionale, in particolare nelle Regioni e nelle Province a statuto speciale; risulterà difficile il passaggio del personale di Polizia provinciale dagli enti di area vasta ai Comuni, visto che spesso si supererà la soglia massima di 50 chilometri fissata dall'articolo 4, comma 2 del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90, convertito con modificazioni dalla legge 11 agosto 2014, n. 114, per gli spostamenti dei dipendenti pubblici dalla sede cui sono adibiti;

con riferimento all'articolo 15 e ai servizi per l'impiego, sarebbe opportuno affrontare la materia dell'occupazione con determinazione ma non in maniera affrettata, in una visione organica nell'ambito dei decreti legislativi di attuazione della legge 10 dicembre 2014, n. 183 e della riforma del Titolo V della Costituzione. Il decreto-legge, inoltre, non recepisce l'accordo della Conferenza Stato-Regioni sulla proroga dei precari dei centri per l'impiego, con conseguenze disastrose per i livelli occupazionali e la tenuta dei servizi a partire dal 1° settembre del 2015. Le risorse finanziarie pari a 70 milioni annui previsti dalle convenzioni tra Regioni e Ministero del lavoro risultano non sufficienti per garantire la continuità del servizio, specialmente quando i centri per l'impiego sono impegnati a dare attuazione al Programma garanzia giovani;

il predetto articolo 15 riproduce l'articolo 11 dello schema di decreto legislativo n. 177 - recante «Disposizioni per il riordino della normativa in materia di servizi per il lavoro e di politiche attive», attualmente all'esame delle Commissioni lavoro del Senato e della Camera dei deputati, in sede consultiva, per l'espressione del relativo parere;

rilevato che:

nel corso dell'esame in Commissione, il Governo ha presentato una serie di emendamenti recanti misure in materia di:

1) funzionalità operativa delle Agenzie fiscali,

2) sanità (razionalizzazione della spesa per beni e servizi, dispositivi medici e farmaci; riduzione delle prestazioni inappropriate; rideterminazione dei fondi per la contrattazione integrativa del personale dipendente; potenziamento del monitoraggio di beni e servizi; rideterminazione del livello di finanziamento del Servizio sanitario nazionale; potenziamento delle misure di sorveglianza dei livelli dei controlli di profilassi internazionale del Ministero della salute; programma straordinario per il giubileo 2015-2016; disposizioni in ambito sanitario dirette a favorire la tempestività dei pagamenti),

3) organizzazione e funzionamento dell'AIFA,

4) economia legale (banca dati unica per la documentazione antimafia),

5) rafforzamento delle attività di tutela e valorizzazione del sito archeologico di Pompei nonché il recepimento di talune delle norme previste dai decreti legge, in itinere, 1° luglio 2015, n.185 - AS 1992 - recante disposizioni urgenti per garantire la continuità dei dispositivi di sicurezza e di controllo del territorio e 4 luglio 2015, n. 92 - AC 3210 -, recante misure urgenti in materia di rifiuti e di autorizzazione integrata ambientale, nonché per l'esercizio dell'attività d'impresa di stabilimenti industriali di interesse strategico nazionale;

in particolare, si evidenzia che l'emendamento del Governo recante «Disposizioni per la funzionalità operativa delle Agenzie fiscali», riproduce l'articolo 2 dello schema di decreto legislativo di revisione della disciplina dell'organizzazione delle Agenzie fiscali, attualmente all'esame delle Commissioni finanze e tesoro del Senato e della Camera dei deputati, in sede consultiva, per l'espressione del relativo parere;

L'emendamento del Governo all'articolo 7, che al comma 9-*bis* prevede che le regioni, ai sensi dell'articolo 1, comma 95, della legge 7 aprile 2014, n. 56, che non abbiano provveduto nel termine indicato ovvero non provvedano entro il 31 ottobre 2015 a dare attuazione all'accordo sancito tra Stato-Regioni in sede di Conferenza unificata l'11 settembre 2014, con l'adozione in via definitiva delle relative leggi regionali, sono tenute a versare, entro il 30 novembre per l'anno 2015 ed entro il 30 aprile per gli anni successivi, a ciascuna provincia e città metropolitana del rispettivo territorio, le somme corrispondenti alle spese sostenute dalle medesime per l'esercizio delle funzioni non fondamentali, come quantificate, su base annuale, con decreto del Ministro per gli affari regionali, di concerto con i Ministri dell'interno e dell'economia e delle finanze, da emanare entro il 30 ottobre 2015, comporta una maggiore difficoltà per gli enti locali che, già tartassati dalla *spending review* e dal patto di stabilità interno detengono sempre meno liquidità da poter spendere per interventi in favore della comunità;

un ulteriore emendamento del Governo, inserito durante l'esame del provvedimento in Commissione, ha previsto l'aggiunta all'articolo 7 di un comma 9-*ter*, che comporta un aggravio economico tramite il versamento di un contributo straordinario, quantificato dall'INPS in euro 13.364,860, da parte dei datori di lavoro, che dovranno sostenere per la copertura degli oneri derivanti dalla soppressione, con effetto dal 1° dicembre 2015, del Fondo integrativo dell'assicurazione generale obbligatoria per l'invalidità, vecchiaia e superstiti a favore del personale dipendente dalle aziende private del gas;

una palese violazione del principio di omogeneità è rappresentata dall'emendamento 11.1000 del Governo che ha recepito il contenuto degli articoli 1 e 2 del decreto-legge 4 luglio 2015, n. 92 - ora al vaglio della Camera dei deputati, Atto Camera 3210 -, recante misure urgenti in materia di rifiuti e di autorizzazione integrata ambientale, nonché per l'esercizio dell'attività d'impresa di stabilimenti industriali di interesse strategico nazionale. Tale decreto è stato presentato in prima lettura alla Camera il 4 luglio 2015 e assegnato alle commissioni riunite 8<sup>a</sup> (Ambiente, territorio e lavori pubblici) e 10<sup>a</sup> (Attività produttive, commercio e turismo) in sede referente il 6 luglio successivo;

a detto proposito sono stati inseriti, all'articolo 11, i commi 16-*bis* e 16-*ter*: il comma 16-*bis* opera il sostanziale allineamento della normativa nazionale in materia di rifiuti alle previsioni della disciplina dell'Unione europea. Viene ampliata la portata dell'articolo 183, comma 1, lettera *f*), del cosiddetto «codice dell'ambiente» (decreto legislativo n. 152 del 2006), ricomprendendo nel novero dei produttori di rifiuti anche i soggetti ai quali sia giuridicamente riferibile la produzione dei rifiuti; ciò, peraltro, in adesione agli indirizzi giurisprudenziali da ultimo ribaditi nella sentenza della Suprema Corte di cassazione n. 5916 del 2015. Inoltre, modificando la lettera *o*) del citato articolo 183, comma 1, viene ricompreso nella definizione di «raccolta» il deposito preliminare alla raccolta dei rifiuti. Modificando la lettera *bb*) del medesimo articolo 183, comma 1, *in primis*, il «deposito preliminare alla raccolta dei rifiuti ai fini del loro trasporto in un impianto di trattamento» viene ricompreso nella definizione di «deposito temporaneo»; inoltre, si precisa che per «luogo ove i rifiuti sono prodotti» deve intendersi l'intera area in cui si svolge l'attività che ha determinato la produzione dei rifiuti. Con il comma 16-*ter* viene riformulata la disposizione transitoria riguardante le installazioni sottoposte ad autorizzazione integrata ambientale (AIA) a seguito dell'entrata in

vigore del decreto legislativo 4 marzo 2014, n. 46, di attuazione della direttiva 2010/75/UE. Dette installazioni, a regime vigente, dovrebbero cessare il proprio esercizio il 7 luglio 2015. La norma proposta non modifica il termine del 7 luglio 2015, già fissato nella precedente versione dell'articolo 29, comma 3, del decreto legislativo n. 46 del 2014 per la conclusione dei procedimenti di AIA relativi ai suddetti impianti, ma consente la prosecuzione dell'esercizio oltre tale data, nelle more della chiusura dei procedimenti autorizzativi da parte delle competenti autorità regionali, esclusivamente per le installazioni che alla predetta data operano nel pieno rispetto dei requisiti stabiliti dalla direttiva, conformemente a quanto proposto in sede di domanda di AIA;

un'ulteriore violazione del criterio di omogeneità dei testi è rappresentata dall'emendamento 5.0.1000, approvato nel corso dell'esame in commissione, che prevede l'inserimento di un articolo 5-*bis* recante «Proroga dell'impiego del personale militare appartenente alle Forze armate», recependo e, di fatto, snaturando il contenuto del decreto-legge 10 luglio 2015, n.185 - AS 1992 - recante disposizioni urgenti per garantire la continuità dei dispositivi di sicurezza e di controllo del territorio, presentato in 1ª lettura al Senato e assegnato alle Commissioni riunite 1ª (Affari costituzionali) e 4ª (Difesa) in sede referente il 1º luglio 2015, che proroga, per il periodo 1º luglio - 31 dicembre 2015, l'impiego del personale militare appartenente alle Forze armate per le esigenze di sicurezza e di prevenzione e contrasto del terrorismo. Detto emendamento altresì comporta un aggravio finanziario per lo Stato quantificato in 42.446.841 euro;

risulterebbe altresì che l'emendamento 7.184, riguardante l'esigenze del comune di Milano di far fronte a particolari esigenze imprevedute e variazioni venutesi a manifestare nell'ambito dell'esecuzione di talune opere infrastrutturali, non detenga profili di copertura idonei;

tenuto conto infine che:

molti dei termini di scadenza per l'attuazione di alcune norme riferite agli enti locali interessati sono poste entro i termini di scadenza, previsti dalla Costituzione, del decreto-legge in esame perciò si realizza una vera e propria espropriazione della prerogativa parlamentare;

vi sarebbe altresì una palese violazione dell'articolo 81 della Costituzione a causa della molteplicità delle norme scoperte presenti, della relazione tecnica insufficiente così come dei profili complessivi;

tutte le su evidenziate criticità si sono aggravate dopo il dibattito svolto in Commissione poiché, per iniziativa del Governo, sono stati inseriti nuovi capitoli di spesa, perlopiù scoperti come già sopra evidenziato;

infine si manifesta la violazione del principio di leale collaborazione fra i vari enti locali in maniera equilibrata e omogenea nonché l'anticipazione attraverso una legge ordinaria degli effetti che produrrà, se entrerà in vigore, la riforma Costituzionale, ora all'analisi in terza lettura della Commissione affari costituzionali del Senato della Repubblica,

delibera di non procedere all'esame del disegno di legge n. 1977.

## QP2

**DE PETRIS, URAS, BAROZZINO, BOCCHINO, CAMPANELLA, CERVELLINI, DE CRISTOFARO, PETRAGLIA, STEFANO**

Il Senato,

in sede di discussione del decreto-legge 19 giugno 2015, n. 78, recante disposizioni urgenti in materia di enti territoriali;

premessi che:

- come conferma il disegno di legge di conversione in esame, il governo prosegue - secondo una consuetudine invalsa sempre più in questi ultimi anni dai diversi governi - nell'utilizzo ripetuto e continuo dello strumento della decretazione di urgenza, svuotando così le prerogative assegnate dalla nostra Carta costituzionale al Parlamento, e producendo un vulnus all'articolo 70 della nostra Costituzione che affida appunto la funzione legislativa alle due Camere;

- l'eccessivo ricorso alla decretazione di urgenza è stato più volte censurato dai richiami del Capo dello Stato e da numerose sentenze della Corte costituzionale, che hanno sollecitato il ripristino di un corretto percorso costituzionale dei provvedimenti legislativi;

- il combinato disposto tra l'eccessivo ricorso alla decretazione di urgenza, disposizioni del provvedimento che spesso non presentano alcun carattere di urgenza e l'inserimento quasi "surrettizio" di disposizioni completamente estranee all'oggetto proprio del decreto-legge iniziale in tempi successivi attraverso la presentazione di emendamenti in corso di discussione parlamentare quasi a ridosso della scadenza del decreto, configurano, oltre che uno "sgarbo istituzionale" al Parlamento non consentendo una certa ed approfondita valutazione degli argomenti, anche un sostanziale svuotamento del ruolo e della funzione propria dell'intero Parlamento;

- tra le disposizioni del provvedimento introdotte nel corso della discussione in Commissione a ridosso della presentazione in Assemblea che non presentano alcun carattere di

urgenza tale da giustificare il loro inserimento in un decreto legge piuttosto che in un provvedimento legislativo ordinario, e soprattutto non rispettano la caratteristica della "straordinarietà" dell'intervento governativo ex articolo 77 della Costituzione possiamo elencare:

- l'emendamento 4.0.1000 col quale si prevedono disposizioni varie per la funzionalità delle agenzie fiscali;

- l'emendamento 9.0.1000 composto da ben 11 articoli che riguardano in modo specifico la Sanità e che configurano nel loro complesso un organico intervento legislativo, utilizza in modo assolutamente improprio e inconsueto per la prima volta nella storia repubblicana, come "un treno ad alta velocità" lo strumento del decreto legge, dopo più di trenta giorni dalla sua pubblicazione;

- l'emendamento 9.0.2000 che propone una norma ordinamentale relativa alla riorganizzazione dell'Agenzia del farmaco le cui norme riguardano il triennio dal 2016 al 2018;

- l'emendamento 11.0.1000 che reca disposizioni in materia di economia legale;

- con l'emendamento 16.0.1000, presentato dal Governo, si dispone l'assunzione straordinaria nelle forze di Polizia e nei Vigili del fuoco di 1.750 lavoratori prevedendo una copertura finanziaria per soli due anni, nonostante l'assunzione a tempo indeterminato necessiti di una copertura di carattere permanente, con ciò violando il terzo comma dell'articolo 81 della Costituzione dove si prescrive che "Ogni legge che importi nuovi o maggiori oneri provvede ai mezzi per farvi fronte.";

- sempre con l'emendamento 16.0.1000 si viola il principio sancito dall'articolo 36 che prescrive che "Il lavoratore ha diritto ad una retribuzione proporzionata alla quantità e qualità del suo lavoro e in ogni caso sufficiente ad assicurare a sé e alla famiglia un'esistenza libera e dignitosa." in quanto si fa preciso riferimento ai ruoli iniziali relativi a un personale per la retribuzione del quale si prevedono risorse per soli due anni scaduti i quali o perderà il lavoro o verrà riassunto alle stesse condizioni iniziali a differenza dei lavoratori dello stesso comparto con pari mansioni;

- la previsione, contenuta nell'articolo 5, ulteriormente modificata nell'*iter* in Commissione, relativa all'assorbimento di uomini, mezzi, esperienze e capacità affermate in anni di impegno nella difesa dell'ambiente, nella tutela della fauna e nella vigilanza ittica venatoria e nelle funzioni di sorveglianza dei parchi regionali e nelle aree protette della polizia provinciale, configura la volontà esplicita del Governo di pervenire comunque, attraverso l'atomizzazione di tale personale qualificato e motivato, alla dispersione di energie e di esperienze preziose e indispensabili senza le quali vengono meno quelle funzioni fondamentali e necessarie per il rispetto dei principi sanciti dall'articolo 9 della Costituzione nell'accezione più ampia della tutela dell'ambiente e del territorio;

- infine la norma relativa ai servizi per l'impiego se da una parte mira, secondo l'enunciazione, a un rafforzamento dei servizi stessi dall'altra, riducendo le risorse rischia di compromettere sia la politica attiva del lavoro che i servizi resi alla cittadinanza e, non ultimo, i livelli occupazionali. Solo il costo per gli stipendi è stimato infatti in oltre 215 milioni annui, dei quali solo 70 garantiti dallo Stato e sufficienti a coprire solo 4 mensilità. Il problema reale è che questa norma non stanziava risorse per garantire alle Regioni la possibilità di coprire una spesa per il personale pari a 145 milioni. In questo modo vengono seriamente compromessi, per mancanza di risorse, i servizi e la tenuta occupazionale, in aperta violazione dell'articolo 4 della Costituzione secondo il quale la Repubblica promuove le condizioni che rendono effettivo il diritto al lavoro di tutti i cittadini,

delibera, ai sensi dell'articolo 93 del Regolamento, di non procedere all'esame del disegno di legge di conversione del decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69, recante disposizioni urgenti per il rilancio dell'economia.

### QP3

[BONFRISCO, TARQUINIO](#)

Il Senato,

esaminato il decreto legge n. 1977, recante disposizioni urgenti in materia di enti territoriali;

premesso che:

l'articolato all'esame di questa Assemblea consta di un insieme eterogeneo di disposizioni che vanno a titolo esemplificativo dalla rideterminazione, con allentamento dei relativi vincoli, del patto di stabilità interno per gli anni 2005-2018, per gli enti territoriali in relazione ad interventi connessi alla cura del territorio, alla messa in sicurezza degli edifici scolastici ed all'erogazione dei servizi, alla riallocazione del personale delle provincie - ivi incluso il transito del personale del Corpo di Polizia provinciale in quello della Polizia municipale -, a misure volte ad attribuire liquidità agli enti commissariati, a disposizioni concernenti le Regioni in tema di sanità e università; misure in materia di carta d'identità elettronica ed interventi per l'accelerazione dei processi di ricostruzione

dell'Abruzzo per il terremoto del 2009, e l'istituzione di una zona franca nell'Emilia Romagna per l'alluvione del 2014 e per le zone colpite dal terremoto del 2012;

all'articolo 14, in particolare, viene altresì disposto uno slittamento del termine di cui all'articolo 1, comma 632 della legge 190 del 2014 (legge di stabilità per il 2015) delle clausole di salvaguardia dal 30 giugno al 30 settembre 2015. Si tratta pertanto di una mera posticipazione dell'attivazione della clausola di salvaguardia, peraltro per un importo di 1.716 milioni di euro, e non di 732 milioni di euro, come previsto nella relazione al D.L. da parte del Governo. In tal modo l'importo da recuperare attraverso l'aumento delle accise sui carburanti viene compresso in soli tre mesi del 2015, con effetti tanto sul consumatore che, per effetto degli importanti aumenti stimati sui volumi di carburante esitati (non meno di 13-15 centesimi di euro al litro), con il rischio di compressione dei consumi con conseguente contrazione del gettito erariale e dunque sulle coperture finanziarie, previste dalla legge di stabilità;

considerato che:

il decreto legge in esame si caratterizza, innanzi tutto, come un provvedimento a contenuto plurimo, che frustra, *in primis*, l'attività di esame delle Commissioni e successivamente il dibattito parlamentare. Va rammentato che in proposito la Corte costituzionale con la sentenza n. 22 del 2012 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale delle cosiddette norme "intruse" cioè del tutto estranee alla materia e alle finalità del decreto-legge;

in secondo luogo per la presenza di alcuni contenuti tipici delle manovre finanziarie, senza averne la visione triennale e concentrandosi, per molti aspetti, solo sull'anno in corso. In tal modo si attua una indebita intrusione dell'Esecutivo nell'attività legislativa tipica e propria del Parlamento quale quella legislativa in materia finanziaria;

ed ultimo, ma non ultimo per importanza, esso dispone su materie in relazione alle quali risulta completamente assente il fondamentale requisito della "necessità ed urgenza", si pensi a titolo esemplificativo agli interventi previsti per il terremoto in Abruzzo del 2009;

palese, dunque, la violazione sotto molteplici aspetti del dettato costituzionale, laddove all'articolo 77 attribuisce in via eccezionale al Governo l'iniziativa legislativa in presenza di requisiti di necessità ed urgenza,

delibera di non procedere all'esame del disegno di legge n.1977

## Allegato B

### **Testo integrale della relazione orale della senatrice Zanoni sul disegno di legge n. 1977**

Presidente, senatrici, senatori, oggi siamo chiamati a convertire un decreto-legge molto atteso dagli enti locali per le ricadute indispensabili alla predisposizione del bilancio di previsione 2015.

Al di là delle questioni di merito, su cui ci si dilungherà fra poco, le relatrici vogliono esprimere una valutazione positiva per il percorso e il lavoro svolto in queste settimane. Un metodo di lavoro che ha consentito a tutti di esprimersi, di capire la portata del provvedimento, di confrontarci all'interno di Gruppi politici e fra i gruppi in modo costruttivo e privo di posizioni preconcepite con la volontà da parte di tutti, che ringraziamo, di arrivare a dare mandato ai relatori. La discussione nel merito e la presentazione di emendamenti uguali o molto simili su taluni argomenti da parte tutti i Gruppi, che raccoglievano le istanze raccolte nelle audizioni, ha agevolato la discussione e la presentazione di emendamenti in Aula a firma della Commissione.

Tale positivo confronto ha riguardato anche alcuni colleghi della Camera; si sono raccolte le loro sollecitazioni visti i tempi ristretti per la conversione definitiva del decreto. Il tutto con il supporto sempre disponibile e competente degli uffici governativi e del Senato che hanno fatto le ore piccole con noi.

Si sono auditi i rappresentanti dell'Anci, dell'Upi, delle Regioni, delle organizzazioni sindacali.

Il lavoro in Commissione, a stretto contatto con il Governo, ha apportato modifiche e implementazioni significative, in molti casi condivise da tutti i Gruppi e ha portato alla votazione degli emendamenti più significativi all'unanimità. Sono stati valutati circa 1000 emendamenti dei senatori, una ventina di emendamenti del Governo e circa 200 subemendamenti, senza contare le rielaborazioni dei testi.

Come sempre, si sarebbe potuto fare di più, alcuni gravi problemi posti dai senatori, ma anche dal Governo, non hanno trovato soluzione, il più delle volte per motivi tecnici o di mancanza di copertura (solo per fare alcuni esempi: i precari della Regione Calabria, l'Arpa della Puglia, la Scuola Europea di Parma, le problematiche del Molise, ecc.) ma la discussione avviata potrà dare i suoi frutti in prossimi provvedimenti, in primo luogo nella legge di stabilità.

Veniamo ora ai contenuti.

Il provvedimento recepisce:

- l'intesa sancita nella Conferenza Stato-Città ed autonomie locali del 19 febbraio scorso: i comuni hanno espresso un giudizio positivo sottolineando che il provvedimento segna un salto di qualità nell'attenzione del Governo verso i comuni e consente il miglioramento del quadro normativo e finanziario entro cui i comuni sono chiamati ad operare; sulle questioni rimaste fuori dal provvedimento, tuttavia, gli enti locali hanno auspicato la prosecuzione del dialogo e del metodo utilizzato per arrivare nei prossimi mesi al superamento effettivo del patto di stabilità, all'adeguamento delle risorse proprie per le Città Metropolitane e all'impostazione della nuova "Local tax";
- l'intesa della Conferenza Stato-Regioni del 26 febbraio e, con un emendamento del Governo, l'intesa Stato-Regioni su misure urgenti per la razionalizzazione e l'efficientamento del Servizio sanitario.

Oltre al recepimento delle intese, il testo licenziato dal Governo persegue i seguenti obiettivi prioritari:

- programmare l'attività finanziaria per l'anno in corso e predisporre in tempi rapidi il bilancio di esercizio per l'anno 2015;

- prevedere l'attribuzione di spazi finanziari e l'anticipazione di risorse in favore degli enti locali in attesa della definizione del Fondo di solidarietà comunale e dei versamenti delle imposte locali, nonché l'assegnazione di ulteriori risorse ai comuni, anche al fine di consentire spese per specifiche finalità, come la bonifica dell'amianto dagli edifici scolastici e del territorio;
- consentire a città metropolitane, province e comuni la rinegoziazione dei mutui e la rimodulazione del piano pluriennali di equilibrio;
- specificare ed assicurare il contributo alla finanza pubblica da parte degli enti territoriali come da accordi;
- proseguire negli interventi di pagamento dei debiti pregressi di regioni ed enti locali maturati nei confronti delle imprese;
- affrontare e risolvere le problematiche relative al personale delle province in esubero e non essenziale per l'espletamento delle funzioni fondamentali e per superare il blocco delle assunzioni previsto per le amministrazioni pubbliche proprio per consentire una più agevole collocazione del personale delle province e garantire i servizi comunali;
- proseguire negli interventi in favore delle aree territoriali colpite da eventi sismici nel 2009 (Abruzzo), nel 2012 (Emilia-Romagna e Lombardia), da eventi alluvionali nel 2013 (Sardegna) e la recente tromba d'aria (Veneto);
- prorogare al 30 settembre l'entrata in vigore della clausola di salvaguardia prevista dalla legge di stabilità 2015 a copertura delle misure di "*reverse charge*", che prevede l'incremento delle accise sui carburanti;
- favorire il funzionamento dell'Anagrafe nazionale della popolazione residente e l'avvio della carta d'identità elettronica;
- prevedere misure finalizzate alla sostenibilità dell'avvio a regime dell'armonizzazione contabile;
- favorire il rafforzamento dei servizi per l'impiego.

Il lavoro della Commissione in Senato in accordo con il Governo ha implementato e modificato significativamente il testo originario.

In primo luogo coprendo una sostanziale mancanza di norme sulle province e città metropolitane prevedendo, in parallelo lo spostamento della data per l'approvazione dei bilanci al 30 settembre come concordato in Conferenza Stato Città. Preso atto del processo ancora in atto di trasformazione delle province, dei ritardi delle leggi regionali che devono definire le funzioni e dell'avvio di un nuovo ente come le Città metropolitane si è definito il 2015 come un anno straordinario, di transizione; per consentire l'approvazione di bilanci in pareggio sono necessarie misure di assoluta straordinarietà come la redazione del bilancio solo per l'anno 2015 e non la redazione del bilancio pluriennale.

Infine, è stato previsto che le Regioni trasferiscano alle province le risorse necessarie per lo svolgimento delle funzioni non fondamentali, qualora entro il 30 ottobre non abbiano provveduto al riordino delle funzioni, come previsto dall'accordo Stato-Regioni sancito in sede di Conferenza unificata.

Inoltre, sono state inserite le seguenti novità:

- la possibilità di usare l'avanzo destinato già in fase di bilancio di previsione;
- la riduzione delle sanzioni per gli enti che non hanno rispettato il Patto di stabilità nel 2014 dal 3 per cento al 2 per cento, che significa liberare risorse per circa 60 milioni di euro;
- l'eliminazione dell'obbligo di versare allo stato il 10 per cento dei ricavi dalle vendite immobiliari, in analogia a quanto previsto per i comuni;
- la possibilità per gli enti in dissesto di prevedere il piano di rientro in quattro anni in luogo dei precedenti tre anni.

Molte altre norme e novità sono contenute nel provvedimento e, pertanto, entriamo ora nel dettaglio della descrizione dei singoli articoli.

L'articolo 1 ridetermina per gli anni 2015-2018 gli obiettivi del patto di stabilità interno di Comuni, Province e Città metropolitane e prevede, altresì, ulteriori disposizioni concernenti il patto di stabilità interno, in particolare, in termini di maggiori spazi finanziari e di attenuazione delle sanzioni per il mancato rispetto del patto di stabilità interno.

Le modifiche introdotte all'articolo 1 prevedono:

- la già citata riduzione delle sanzioni a carico di Province e città metropolitane per il mancato rispetto del PSI nei 2014;
- la possibilità per le province e le città metropolitane di poter stipulare contratti di lavoro a tempo determinato con termine finale al 31 dicembre 2015;

- la possibilità per gli enti locali di trasmettere alla Presidenza del consiglio dei Ministri, entro il 10 settembre, il valore degli spazi finanziari di cui necessitano per le spese relative agli eventi calamitosi e per la bonifica dei siti contaminati;

- la riduzione dell'obiettivo del patto di stabilità interno per i comuni di Dolo, Pianiga e Mira colpiti dalla tromba d'aria del luglio 2015 per un importo sino a, rispettivamente, 5,2 milioni di euro, 1,1 milioni di euro e 1,2 milioni di euro.

La Commissione ha introdotto, dopo l'articolo 1, ulteriori articoli:

- il più significativo prevede che le province e le città metropolitane possano predisporre nell'anno 2015 il bilancio per la sola annualità 2015 e utilizzare l'avanzo di gestione nel bilancio di previsione. Inoltre, le province e le città metropolitane possono deliberare i provvedimenti di riequilibrio finanziario entro e non oltre il termine di approvazione del bilancio di previsione;

- si introduce un regime di esenzione fiscale per le operazioni tra enti pubblici finalizzate alla variazione, a titolo non oneroso, dell'assetto proprietario del Parco di Monza;

- si prevede che per l'anno 2015 le regioni che impegnano le spese per investimenti la cui copertura è costituita da debiti autorizzati e non contratti possono imputarle all'esercizio 2015.

L'articolo 2 introduce alcune disposizioni al fine di consentire negli enti locali l'avvio a regime dell'armonizzazione contabile disciplinata dal decreto legislativo n. 118 del 2011, come integrato dal decreto legislativo correttivo n. 126 del 2014. Come già accennato in precedenza, la modifica introdotta all'articolo 2 prevede che gli enti che hanno deliberato la procedura di riequilibrio finanziario e che non abbiano presentato ancora i relativi piani possono procedere a tale adempimento fino alla data di approvazione del bilancio 2015.

L'articolo 3 prevede, a decorrere dall'anno 2016, di sopperire alla carenza momentanea di liquidità dei comuni appartenenti alle regioni a statuto ordinario e alla regione Sicilia e alla regione Sardegna, attraverso un'anticipazione annuale. Inoltre, si prevedono ulteriori disposizioni concernenti il riparto del Fondo di solidarietà comunale 2015. Il comma 1 dispone la disapplicazione - al solo fine della ricollocazione del personale delle Province, conseguente al loro riordino dettato dalla legge n. 56 del 2014 - della "sanzione" del divieto di procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo, prevista dalla normativa vigente per le pubbliche amministrazioni che non rispettino l'indicatore dei tempi medi nei pagamenti o per gli enti territoriali che non rispettino il patto di stabilità interno (o nell'uno e nell'altro caso, se non sia rispettato il termine per l'invio della relativa certificazione). Il comma 2 prevede che il personale delle Province che si trovi comandato o distaccato (alla data del 31 dicembre 2014) presso altra pubblica amministrazione sia trasferito presso di essa. Quali condizioni perché il trasferimento si perfezioni sono indicati: il consenso dell'interessato; la capienza della dotazione organica dell'amministrazione ricevente; la disponibilità delle risorse finanziarie a legislazione vigente. Deve comunque risultare garantita la sostenibilità finanziaria a regime della spesa. Il comma 3 novella l'articolo 3, comma 5, del decreto-legge n. 90 del 2014 che ha rimodulato il *turnover* negli enti territoriali. La novella ora aggiunge la previsione della utilizzabilità altresì dei residui ancora disponibili delle quote percentuali delle facoltà assunzionali riferite al triennio precedente. Il comma 4 novella l'articolo 41, comma 2, del decreto-legge n. 66 del 2014, ossia quella disposizione che vieta alle amministrazioni pubbliche (escluso il Servizio sanitario nazionale) che registrino tempi medi nei pagamenti superiori a 90 giorni nel 2014 e a 60 giorni a decorrere dal 2015, rispetto a quanto disposto dal decreto legislativo n. 231 del 2002, di procedere nell'anno successivo ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo. La novella esclude dal computo dei tempi medi di pagamento i pagamenti effettuati mediante l'utilizzo delle anticipazioni di liquidità o degli spazi finanziari disposti dall'articolo 32, comma 2 del medesimo decreto-legge n. 66 del 2014 e dall'articolo 1, comma 1 e 10 del decreto-legge n. 35 del 2013.

La modifica introdotta all'articolo 3 prevede l'assegnazione al Ministero dell'interno, in un apposito fondo, di 29,2 milioni di euro da ripartire tra i comuni al fine di diminuire l'incidenza negativa del riparto perequativo 2015.

L'articolo 4, prevede misure in materia di personale delle province. In particolare, si prevede la disapplicazione, al solo fine della ricollocazione del personale delle Province, conseguente al loro riordino dettato dalla legge n. 56 del 2014, della "sanzione" del divieto di procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo, prevista dalla normativa vigente per le pubbliche amministrazioni che non rispettino l'indicatore dei tempi medi nei pagamenti o per gli enti territoriali che non rispettino il patto di stabilità interno; inoltre, si prevede che il personale delle Province che si trovi comandato o distaccato (alla data del 31 dicembre 2014) presso altra pubblica amministrazione sia trasferito presso di essa. Quali condizioni perché il trasferimento si perfezioni sono indicati: il consenso dell'interessato; la capienza della dotazione organica dell'amministrazione ricevente; la disponibilità delle risorse finanziarie a legislazione vigente. Inoltre si prevedono novelle sulla previsione della utilizzabilità altresì dei residui ancora disponibili delle quote percentuali delle facoltà assunzionali

riferite al triennio precedente e sull'esclusione dal computo dei tempi medi di pagamento i pagamenti effettuati mediante l'utilizzo delle anticipazioni di liquidità o degli spazi finanziari.

Le modifiche introdotte dalla Commissione prevedono:

- che il personale delle province a qualsiasi titolo assegnato presso altra PA sia trasferito a tale amministrazione;
- la possibilità di indire procedure concorsuali per il reclutamento di personale da destinare allo svolgimento delle funzioni relative all'organizzazione e alla gestione dei servizi educativi scolastici;
- la possibilità di estendere la stipula delle convenzioni per l'ufficio di segretario comunale anche tra comune e provincia e tra province (con identici 4.77 e 4.79)

La Commissione ha introdotto, dopo l'articolo 4, un ulteriore articolo che reca disposizioni per la funzionalità operativa delle Agenzie fiscali. L'articolo stabilisce che per la copertura dei posti vacanti presenti nell'organico dei dirigenti, le agenzie fiscali sono autorizzate ad annullare le procedure concorsuali per la copertura di posti dirigenziali bandite e non ancora concluse e a indire concorsi pubblici, per un corrispondente numero di posti, per soli esami, da espletare entro il 31 dicembre 2016. Con decreto del Ministro dell'economia e delle Finanze, di concerto con il Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione, sono definiti i requisiti di accesso e le relative modalità selettive.

L'articolo 5 che dispone il transito del personale della Polizia provinciale nei ruoli della polizia municipale è stato completamente riscritto dalla Commissione. In particolare, si prevede che le leggi regionali riallocano le funzioni di polizia amministrativa locale e il relativo personale nell'ambito dei processi di riordino delle funzioni provinciali. Gli enti di area vasta e le città metropolitane individuano il personale di polizia provinciale necessario per l'esercizio delle loro funzioni fondamentali e quello non individuato o non ricollocato entro il 31 ottobre 2015 è trasferito ai comuni, singoli o associati.

Dopo l'articolo 5, è stato introdotto un articolo aggiuntivo che recepisce le disposizioni relative alla proroga dell'impiego del personale militare appartenente alle forze armate già contenute nel decreto-legge 1 luglio 2015, n. 85, ed. "strade sicure", che viene conseguentemente abrogato.

Il comma 1 dell'articolo 6 attribuisce un'anticipazione di liquidità a favore degli enti locali che risultino commissariati - ovvero il cui periodo di commissariamento risulti scaduto da non più di un anno alla data di entrata in vigore del decreto-legge in esame - in conseguenza a fenomeni di infiltrazione e di condizionamento di tipo mafioso o simile. Le anticipazioni sono concesse per garantire il rispetto dei tempi di pagamento dei debiti certi, liquidi ed esigibili da parte degli enti commissariati, nel limite massimo di 40 milioni di euro per il 2015. Il comma 3 dispone in ordine alla restituzione dell'anticipazione. Il comma 4 autorizza, ai fini della concessione dell'anticipazione, l'utilizzo di 40 milioni per il 2015 a valere sulle somme iscritte in conto residui della Sezione relativa agli enti locali del Fondo per assicurare la liquidità per pagamenti certi, liquidi ed esigibili. Il comma 5 stabilisce le modalità di restituzione delle anticipazioni. Il comma 6 provvede alla copertura degli oneri derivanti dai commi 3 e 5 utilizzando parzialmente l'accantonamento riferito al Ministero dell'economia e delle finanze del Fondo speciale di parte corrente. Il comma 7 autorizza gli enti locali destinatari delle norme in commento ad assumere fino ad un massimo di tre unità di personale a tempo determinato in deroga alle norme sui limiti alle assunzioni di personale nella pubblica amministrazione e alle disposizioni sanzionate in materia di ritardo dei pagamenti dei debiti commerciali.

L'articolo 7 prevede una serie di disposizioni concernenti gli enti locali. Tra l'altro, si dispone in materia di rinegoziazione dei mutui, di affidamento della gestione dell'accertamento e della riscossione della TARES, di destinazione di quota parte delle risorse derivanti dall'alienazione dell'originario patrimonio immobiliare disponibile degli enti territoriali, di ricorso alla procedura di riequilibrio finanziario pluriennale di cui all'articolo 243-*bis* del decreto legislativo n. 267 del 2000, di proroga dell'operatività delle vigenti disposizioni in materia di gestione delle entrate locali, di tassa sui rifiuti.

In Commissione sono state approvate numerose modifiche al testo che prevedono:

- l'estensione da tre a quattro anni del periodo entro il quale le città metropolitane, le province e i comuni possono raggiungere il riequilibrio di bilancio;
- che per l'anno 2015 le risorse derivanti da operazioni di rinegoziazione dei mutui possano essere utilizzate dagli enti territoriali senza vincoli di destinazione. Inoltre si prevede che, al fine di dare piena attuazione al processo di riordino delle funzioni delle province, le regioni che non abbiano adempiuto entro il 31 ottobre 2015 a dare applicazione all'accordo sancito tra Stato e regioni in sede di conferenza unificata, sono tenute a versare a province e città metropolitane entro il 30

novembre per l'anno 2015 e il 30 aprile negli anni successivi, le somme corrispondenti alle spese sostenute dalle medesime per l'esercizio delle funzioni non fondamentali

- che le province e le città metropolitane possano derogare al vincolo del versamento del 10 per cento dei proventi da alienazione degli immobili al fondo ammortamento titoli dello stato;

- nell'esercizio delle funzioni amministrative delegate, le Province autonome di Trento e di Bolzano possono utilizzare per portare a conoscenza agli intestatari catastali le nuove rendite di particelle catastali coinvolte in interventi di miglioramento della rappresentanza cartografica catastale o di revisione degli estimi catastali la notifica mediante affissione all'albo pretorio di cui è data notizia nel Bollettino Ufficiale;

- l'attribuzione di un contributo di 8 milioni di euro in favore del comune di Campione d'Italia;

- la riprogrammazione delle risorse del fondo per le politiche comunitarie. In particolare, si modifica il comma 122, dell'articolo 1, della legge n. 190 del 2014 laddove prevede che le risorse del Fondo di rotazione per l'attuazione delle politiche comunitarie di cui alla legge n. 183 del 1987, già destinate agli interventi del Piano di Azione Coesione che, dal sistema di monitoraggio del Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato, risultano non ancora impegnate alla data del 1° gennaio 2015 (e non più del 30 settembre 2014), sono riprogrammate per essere utilizzate a copertura degli oneri degli sgravi contributivi finalizzati a nuove assunzioni a tempo indeterminato;

- il Fondo integrativo dell'assicurazione generale obbligatoria per l'invalidità, vecchiaia e superstiti a favore del personale dipendente delle aziende private del gas (Fondo gas) è soppresso e dal 1 dicembre 2015 l'Inps subentra nei rapporti attivi e passivi del predetto fondo.

In aggiunta all'articolo 7, è stato approvato un emendamento che prevede la possibilità di rimborsare agli amministratori degli enti locali le spese legali da loro sostenute per procedimenti giurisdizionali a loro carico conclusi con esito assolutorio.

L'articolo 8, ai commi da 1 a 5, incrementa di 2 miliardi le risorse per l'anno 2015 per i pagamenti da parte delle regioni dei debiti scaduti nel 2014 o fuori bilancio. I commi da 6 a 9 incrementano di 850 milioni le risorse per i pagamenti da parte degli enti locali delle medesime tipologie di debiti. I commi da 10 a 12 disciplinano l'attribuzione ai comuni e di un contributo di 530 milioni per il 2015 la relativa copertura. Il comma 13 anticipa dal 30 settembre al 30 giugno 2015 il termine ultimo per la verifica del gettito IMU dei terreni montani e parzialmente montani relativo all'anno 2014.

Le modifiche introdotte dalla Commissione all'articolo 8, prevedono:

- la suddivisione, per l'anno 2015, del complessivo contributo di 530 milioni di euro in favore dei Comuni tra le due finalità di finanziamento previste dalla norma stessa, in particolare, l'importo di 472,5 milioni è distribuito in proporzione alle somme attribuite ai sensi del decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, del 6 novembre 2014 di cui all'articolo 1, comma 731, della legge 27 dicembre 2013, n. 147. La restante quota di 57,5 milioni di euro è invece ripartita tenendo conto della verifica del gettito IMU sui terreni agricoli per l'anno 2014 di cui all'articolo 1 del decreto-legge n. 4 del 2015;

- la non applicazione di sanzioni e interessi in caso di versamento della prima rata dell'IMU sui terreni agricoli entro il termine del 30 ottobre 2015;

- che l'ente CREA possa presentare al Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento del tesoro, entro 30 giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto-legge, con certificazione del Commissario straordinario, un'istanza di accesso ad anticipazione di liquidità, nel limite massimo di 20 milioni di euro, per l'anno 2015, finalizzata al pagamento di debiti certi, liquidi ed esigibili al 31 dicembre 2014, derivanti dall'incorporazione dell'Istituto nazionale di economia agraria (INEA);

- l'erogazione di un contributo in favore della città metropolitana di Milano pari a 60 milioni di euro e a 30 milioni di euro in favore delle Province che nel 2015 utilizzano integralmente la quota libera dell'avanzo di amministrazione e che hanno massimizzato tutte le aliquote;

- l'attribuzione alla Regione Siciliana un contributo di 200 milioni di euro.

La Commissione ha approvato altresì una proposta aggiuntiva all'articolo 8, con la quale si determina l'obiettivo del patto di stabilità interno della regione Valle d'Aosta già previsto dalla legge di stabilità, in 701,242 milioni di euro per l'anno 2015.

L'articolo 9, commi 1-8 prevede una serie di disposizioni concernenti le regioni. In particolare, si dispone in materia di concorso delle regioni alla determinazione dei propri equilibri finanziari e di contributo delle medesime ai fini del risanamento della finanza pubblica. Si rinviava all'anno 2017 i meccanismi di finanziamento delle funzioni regionali come disciplinati dal decreto legislativo n. 68 del 2011 e si dispone in tema di sanità ed università. Il comma 9 modifica le disposizioni contenute in diversi articoli del decreto legislativo 6 maggio 2011, n. 68 in materia di autonomia di entrata

delle regioni a statuto ordinario e delle province, nonché di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard nel settore sanitario.

In particolare le modifiche sono le seguenti: l'articolo 2, comma 1, viene novellato con riferimento alla decorrenza iniziale del meccanismo di rideterminazione dell'addizionale regionale all'imposta sul reddito delle persone fisiche (IRPEF). Nello specifico il termine iniziale previsto a legislazione vigente per l'anno 2013 viene sostituito con l'anno 2017 ed il relativo decreto attuativo del Presidente del Consiglio dei Ministri dovrà essere adottato entro sessanta giorni dalla data del 31 luglio 2016; quest'ultima rappresenta il nuovo termine finale previsto per l'emanazione del decreto di cui all'articolo 7, comma 2 del citato decreto legislativo 68/2011 (tale nuova data è prevista dalla novella di cui si dirà di seguito). L'articolo 4, comma 2, viene novellato modificando i vigenti riferimenti temporali su cui si calcola l'aliquota di compartecipazione al gettito IVA che spetta a ciascuna regione a statuto ordinario. L'articolo 7, comma 1 viene modificato nella decorrenza iniziale, prevista nell'anno 2013, spostandola all'anno 2017; detta decorrenza è relativa alla soppressione dei trasferimenti dallo Stato alle regioni a statuto ordinario. Ai sensi del comma 2 del medesimo articolo 7 si dispone che i trasferimenti da sopprimere dovranno essere individuati non più entro il 31 dicembre 2011, bensì entro il 31 luglio 2016 con DPCM. Nell'articolo 15, commi 1 e 5, i termini iniziali relativi rispettivamente alle fonti di finanziamento delle spese regionali ed alla istituzione del fondo perequativo sono spostati dall'anno 2013 all'anno 2017.

I commi 10 e 11 dell'articolo 9 concernono le università non statali che gestiscono policlinici universitari. La novella di cui al comma 10 estende la disciplina vigente per le università non statali che operino la suddetta gestione in forma diretta a quelle che la svolgano attraverso enti dotati di autonomia personalità giuridica di diritto privato, senza scopo di lucro, costituiti e controllati dalla stessa università attraverso la nomina della maggioranza dei componenti dell'organo amministrativo.

Durante l'esame in Commissione, sono state introdotte modifiche ai contenuti dell'articolo 9 con le quali si prevede:

- che la quota di disavanzo delle Regioni formatosi nel 2014 non si applichi interamente all'esercizio 2015;
- che ogni anno il Governo presenti in Relazione al Parlamento su erogazioni effettuate a favore dei policlinici universitari gestiti direttamente da università non statali;
- che fanno parte del Consorzio interuniversitario CINECA le persone giuridiche pubbliche o private che svolgono attività nel settore dell'istruzione, università o ricerca e i servizi informativi strumentali possono essere svolti da tali soggetti direttamente o per il tramite di enti;
- che in caso di locazione finanziaria il soggetto tenuto al pagamento della tassa automobilistica è l'utilizzatore.

Dopo l'articolo 9 sono stati introdotti i seguenti articoli che contengono:

- una serie di disposizioni per: a) la razionalizzazione della spesa per beni e servizi, dispositivi medici e farmaci; b) la riduzione delle prestazioni inappropriate di assistenza specialistica ambulatoriale; c) la rideterminazione dei fondi di contrattazione integrativa per il personale dipendente; d) il potenziamento del monitoraggio su beni e servizi, compresi i dispositivi medici, da parte di Consip e Autorità nazionale anticorruzione; e) la rideterminazione del livello di finanziamento del SSN che viene ridotto di 2,352 miliardi di euro a decorrere dal 2015; f) il potenziamento delle misure di sorveglianza dei livelli dei controlli di profilassi internazionale del ministero della salute; g) concedere un contributo in favore della Regione Lazio finalizzato all'attuazione del programma straordinario per il Giubileo 2015-2016; h) favorire la tempestività dei pagamenti in ambito sanitario; disposizioni per l'organizzazione e funzionamento dell'Agenzia italiana del farmaco. Al fine di consentire il corretto svolgimento delle funzioni attribuite all'Agenzia italiana del farmaco, di seguito Agenzia, anche in relazione a quanto previsto dalla legge 23 dicembre 2014, n. 190, nonché di adeguare il numero dei dipendenti agli standard delle altre agenzie regolatore europee, la dotazione organica dell'Agenzia è determinata nel numero di n. 630 unità. Ai relativi oneri sottostanti alle assunzioni si provvede con l'aumento di tariffe e diritti.

L'articolo 10 introduce talune modifiche alla norma istitutiva dell'Anagrafe Nazionale della Popolazione Residente, recata dall'articolo 62 del codice dell'amministrazione digitale prevedendo l'istituzione, nell'ambito dell'Anagrafe Nazionale, di un archivio informatizzato contenente i registri dello stato civile tenuti dai comuni. La norma prevede altresì che l'Anagrafe Nazionale fornisca ai comuni i dati necessari ai fini della tenuta delle liste di leva. I commi da 3 a 6 dettano disposizioni in materia di emissione e rilascio della carta d'identità elettronica e dispongono il superamento del progetto del Documento digitale unificato. Durante l'esame in Commissione bilancio, è stata approvata una proposta che incrementa la dotazione delle risorse per le attività di gestione dell'ANPR per un ammontare pari a 2 milioni di euro a decorrere dall'anno 2016.