

## I COMMISSIONE PERMANENTE

### (Affari costituzionali, della Presidenza del Consiglio e interni)

#### S O M M A R I O

UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI .....	15
SEDE REFERENTE:	
Norme per la salvaguardia del sistema scolastico in Sicilia e per la rinnovazione del concorso per dirigenti scolastici indetto con decreto direttoriale 22 novembre 2004, pubblicato nella <i>Gazzetta Ufficiale</i> , 4° serie speciale, n. 94 del 26 novembre 2004. C. 3286 Siragusa ( <i>Seguito dell'esame e rinvio</i> ) .....	16
Norme in materia di cittadinanza. C. 103 Angeli, C. 104 Angeli, C. 457 Bressa, C. 566 De Corato, C. 718 Fedi, C. 995 Ricardo Antonio Merlo, C. 1048 Santelli, C. 1592 Cota, C. 2006 Paroli, C. 2035 Sbai, C. 2431 Di Biagio, C. 2670 Sarubbi, C. 2684 Mantini, C. 2904 Sbai e C. 2910 Garagnani ( <i>Seguito dell'esame e rinvio – Richiesta di dati e informazioni al Governo</i> ) .....	20
Modifica all'articolo 5 della legge 22 maggio 1975, n. 152, concernente il divieto di indossare gli indumenti denominati <i>burqa</i> e <i>niqab</i> . C. 627 Binetti, C. 2422 Sbai, C. 2769 Cota, C. 3018 Mantini, C. 3020 Amici, C. 3183 Lanzillotta, C. 3205 Vassallo e C. 3368 Vaccaro ( <i>Seguito dell'esame e rinvio</i> ) .....	20
ATTI DEL GOVERNO:	
Schema di decreto del Presidente della Repubblica recante regolamento di attuazione in materia di servizi pubblici locali di rilevanza economica. Atto n. 226 ( <i>Seguito dell'esame e rinvio</i> ) .....	21
SEDE CONSULTIVA:	
Rendiconto generale dell'Amministrazione dello Stato per l'esercizio finanziario 2009. C. 3593 Governo.	
Disposizioni per l'assestamento del bilancio dello Stato e dei bilanci delle Amministrazioni autonome per l'anno finanziario 2010. C. 3594 Governo.	
Tabella n. 2: Stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze per l'anno finanziario 2010 (limitatamente alle parti di competenza).	
Tabella n. 8: Stato di previsione del Ministero dell'interno per l'anno finanziario 2010 (Relazioni alla V Commissione) ( <i>Esame congiunto e rinvio</i> ) .....	23
COMITATO PERMANENTE PER I PARERI:	
Istituzione di una Commissione parlamentare di inchiesta sui fenomeni della contraffazione e della pirateria in campo commerciale. Emendamenti Doc. XXII, n. 12 Reguzzoni e Doc. XXII, n. 16 Lulli (Parere all'Assemblea) ( <i>Esame e conclusione – Parere</i> ) .....	27

#### UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI

Martedì 13 luglio 2010.

L'ufficio di presidenza si è riunito dalle 12.40 alle 12.45.

#### SEDE REFERENTE

Martedì 13 luglio 2010. — Presidenza del presidente Donato BRUNO. — Interviene il sottosegretario di Stato per l'istruzione, l'università e la ricerca Giuseppe Pizza.

**La seduta comincia alle 12.45.**

**Norme per la salvaguardia del sistema scolastico in Sicilia e per la rinnovazione del concorso per dirigenti scolastici indetto con decreto direttoriale 22 novembre 2004, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale, 4° serie speciale, n. 94 del 26 novembre 2004.**  
**C. 3286 Siragusa.**

(Seguito dell'esame e rinvio).

La Commissione prosegue l'esame del provvedimento, rinviato nella seduta del 7 luglio 2010.

Alessandra SIRAGUSA (PD) ricorda che la proposta di legge in titolo, intende porre rimedio ad una situazione alquanto particolare, creatasi a seguito delle sentenze n. 477 e n. 478 del Consiglio di giustizia amministrativa della regione Sicilia, che hanno annullato il concorso ordinario a dirigente scolastico, bandito il 22 novembre 2004, a seguito del ricorso presentato da due insegnanti escluse e successivamente bocciate per altre due volte da commissioni differenti.

Prescindendo in questa sede da valutazioni sul modo con il quale i *media* hanno dato notizia e commentato tale vicenda intende sottolineare che purtroppo la vicenda è stata molto, troppo semplificata, e che le informazioni fornite non sono state sempre corrette e approfondite.

Sottolinea che la magistratura penale ha avviato un'inchiesta a riguardo, successivamente archiviata in quanto non è stata rilevata alcuna irregolarità, né tanto meno reato.

Entrando nel merito delle motivazioni che hanno portato a presentare la proposta di legge in esame e delle conseguenti soluzioni che, dopo lungo approfondimento, sono sembrate adeguate a risolvere una vicenda complicatissima, che rischia di mettere in ginocchio il sistema scolastico siciliano che ha assoluto e urgente bisogno di avere dirigenti scolastici pienamente legittimati, ricordo che la motivazione dell'annullamento da parte del Consiglio di giustizia Amministrativa origina da un'interpretazione del decreto del Presidente del Consiglio di ministri 30 maggio 2001, n. 341, che stabilisce, ovviamente

per tutto il territorio nazionale, le modalità di composizione delle commissioni per il concorso a dirigente scolastico. Rileva che il Consiglio di giustizia Amministrativa ha tuttavia inteso individuare, solo per la Sicilia, la causa della caducazione delle procedure nella violazione del combinato disposto dell'articolo 8 del bando di concorso e dell'articolo 2, comma 7, del suddetto decreto, sul principio del collegio perfetto in fase di correzione degli elaborati scritti, avendo entrambe le sottocommissioni proceduto alla contemporanea correzione, unico rimanendo il presidente.

Rileva che è quindi stata annullata la correzione delle prove scritte, e quindi caducate queste e le altre prove sostenute successivamente, ma nella sentenza non viene mai messa in dubbio la veridicità e la bontà di tali elaborati che, a tutt'oggi, risultano validi a tutti gli effetti.

La giustizia siciliana ha quindi interpretato il decreto del Presidente del Consiglio di ministri 30 maggio 2001, n. 341, nel senso dell'obbligatorietà, per la correzione, del collegio perfetto, mentre diversa interpretazione del decreto è stata affermata per le procedure concorsuali di tutto il resto del territorio nazionale e confermato anche dalle sentenze del Consiglio di Stato n. 6228 del 2008 e n. 7964 del 2009.

Evidenzia come, al culmine di una situazione alquanto particolare, a nulla è valsa la scoperta che in realtà, alcune centinaia – dai verbali visionati dagli avvocati dei dirigenti scolastici, che sono solo alcuni, risulterebbero circa trecento – di elaborati siano stati corretti dalla Commissione in composizione « regolare » (un presidente e due componenti); ancora una volta nel rigettare l'istanza di revocazione, il Consiglio di giustizia Amministrativa ha voluto ribadire il principio demolitorio « *erga omnes* » per salvaguardare il « bene della vita » delle due ricorrenti.

Pertanto, senza entrare nel merito delle motivazioni delle sentenze, osserva come i dirigenti scolastici siciliani – in forza della presenza del Consiglio di giustizia amministrativa, che è equiparato a sezione del Consiglio di Stato ma che ha giurisdizione solo per la Sicilia – abbiano subito un

diverso trattamento in sede giurisdizionale in spregio al principio di uguaglianza sancito dall'articolo 3 della Carta costituzionale. Il fatto poi che agli oltre quattrocento dirigenti scolastici in questione, il Consiglio di giustizia amministrativa abbia sino ad oggi precluso la possibilità di intervenire nel procedimento che ha visto travolgere le loro posizione professionale e sociale, poiché non li ha considerati « controinteressati », solleva il dubbio della violazione della previsione costituzionale che riconosce il diritto di agire in giudizio per la tutela dei propri diritti e interessi legittimi (articolo 24 della Costituzione), al soddisfacimento dei quali l'accertamento giudiziario definitivo è preordinato; o, ancora, può sollevare dubbi rispetto alla previsione secondo la quale « contro gli atti della pubblica amministrazione è sempre ammessa la tutela giurisdizionale dei diritti e degli interessi legittimi dinanzi agli organi di giurisdizione ordinaria o amministrativa » (articolo 113 della Costituzione). E nemmeno il successivo ricorso al rimedio eccezionale dell'opposizione di terzo, può ormai valere a colmare il *vulnus* al diritto alla difesa sancito dalla Costituzione.

Quanto agli eventuali profili riflessi in altre situazioni regionali, rileva come l'adozione del medesimo modello procedimentale ritenuto illegittimo dal Consiglio di giustizia amministrativa potrebbe dar luogo a ulteriori fonti di contenzioso nella situazione di disparità che l'amministrazione avrebbe in tal modo illegittimamente creato. Sicché, in definitiva, osserva come ci si trovi di fronte ad una situazione certamente straordinaria ed eccezionale, quale è assai raro incontrare, nella quale vengono in gioco e rischiano di confliggere, richiedendo pertanto una oculata composizione, numerosi e fondamentali principi di rango costituzionale, dagli articoli 24 e 111 sotto i diversi profili del rispetto dovuto alle decisioni giurisdizionali anche da parte del legislatore, alla altrettanto dovuta garanzia dei diritti di difesa correlati al giusto processo; all'articolo 97 della Costituzione anch'esso rilevante per i diversi aspetti della garanzia di buon fun-

zionamento delle attività amministrative nel fondamentale settore dell'istruzione pubblica e della rilevanza del principio di selezione ed accesso agli impieghi pubblici mediante concorso.

In tale situazione, ritiene che la composizione attraverso un intervento legislativo del complesso quadro di regole costituzionali, diritti personali ed interessi pubblici, debba necessariamente contemperare alcuni principi.

Non si è voluto ricorrere ad una soluzione legislativa che, mantenendo semplicemente ferma l'efficacia della graduatoria concorsuale dichiarata illegittima con le pronunce giurisdizionali, finirebbe per rendere vani quegli effetti delle pronunce medesime che lo stesso organo da cui promanano ha ritenuto di portata generale (e perciò « *erga omnes* »). La conseguenza che da ciò discende è chiara. L'effetto demolitorio che ha investito la graduatoria di concorso, fa sì che tale atto oggi non sia più esistente, ed impedisce altresì che essa possa essere mantenuta in vita, senza creare un *vulnus* di costituzionalità per violazione dell'articolo 24 della Costituzione.

Sottolinea che il gruppo del Partito democratico si è espresso contro forme di sanatoria *tout court*, che hanno riguardato la questione di cui oggi si discute. La conseguenza di tale profilo sta nel fatto che, essendo stata demolita la graduatoria concorsuale, i dirigenti scolastici attualmente nominati si troverebbero privi della legittimazione a ricoprire il posto mediante concorso, che è richiesta dal terzo comma dell'articolo 97 della Costituzione.

Su questo piano invece, un intervento legislativo di carattere riparatorio è compatibile col quadro costituzionale, tanto in via generale, quanto ed in particolare con riferimento al contemperamento dei molteplici profili di natura costituzionale che la vicenda presenta.

Il terzo comma dell'articolo 97 della Costituzione, infatti, nell'indicare come regola costituzionale quella del pubblico concorso, ha tuttavia ritenuto di dover

precisare che trattasi di regola alla quale può farsi eccezione per i « casi previsti dalla legge ».

La giurisprudenza costituzionale a sua volta, ha manifestato una chiara apertura a tali eccezioni, soprattutto nel caso in cui ci si trovi in presenza di condizioni e situazioni peculiari e straordinarie, nelle quali vengono in rilievo e vanno ricomposti, mediante l'esercizio della potestà legislativa primaria, molteplici e configgenti principi di rango costituzionale.

Richiama, in tal senso, la decisione della Corte Costituzionale del 9 novembre 2006 n. 363 secondo cui, stabilita la regola del pubblico concorso « le eccezioni a tale regola, consentite dall'articolo 97 della Costituzione purché disposte con legge, debbono rispondere a peculiari e straordinarie esigenze di interesse pubblico ». Ed ancora, richiama la decisione della Corte Costituzionale del 10 maggio 2005 n. 190, secondo cui la deroga legislativa al principio è costituzionalmente legittima « in presenza di peculiari situazioni giustificatrici individuate dal legislatore nell'esercizio di una discrezionalità non irragionevole, che trovi il proprio limite specifico nella necessità di meglio garantire il buon andamento della pubblica amministrazione ».

Quanto al fatto che la norma legislativa « riparatrice », giovi a contemperare altri interessi di rango costituzionale che in caso contrario risulterebbero inevitabilmente pregiudicati, basterà osservare in primo luogo come con essa verrebbe risarcito un *vulnus* arrecato all'articolo 24 ed all'articolo 111 della Costituzione, sotto il diverso ma altrettanto essenziale profilo della lesione dei diritti di difesa dei dirigenti scolastici attualmente in servizio quali vincitori del concorso.

Non basta infatti ritenere che tali diritti di difesa possano essere garantiti mediante il rimedio eccezionale dell'opposizione di terzo, poiché la Corte Costituzionale con la decisione n. 177 del 1995 che è servita ad introdurre tale rimedio, ha tuttavia voluto precisare come esso abbia carattere residuale e straordinario e rimanga comunque

essenziale la garanzia della piena e diretta tutela di tutte le parti interessate ad agire e contraddire nel processo.

Sotto altro profilo, la norma « riparatrice » consentirebbe di evitare una serie di gravose e per la loro complessa articolazione tuttora imprevedibili conseguenze anche di natura risarcitoria ai danni del buon andamento dell'azione amministrativa e dell'amministrazione pubblica, garantendo altresì essenzialmente la continuità della direzione didattica e disciplinare degli istituti scolastici.

Le considerazioni sin qui svolte possono consentire non solo di ritenere costituzionalmente legittima, ma anche urgente per ripristinare la funzionalità del sistema scolastico siciliano, una norma con la quale si preveda la rinnovazione del concorso siciliano con modalità diverse per le diverse tipologie di concorrenti: un colloquio o comunque una prova vertente sull'esperienza maturata per i dirigenti scolastici già vincitori del concorso caducato, lo stesso ma relativo ad argomento trattato durante il corso di formazione svolto per gli idonei utilmente collocati in graduatoria; la ricorrezione delle prove scritte, ovviamente opportunamente segretate, e un corso di formazione con colloquio selettivo finale per coloro che non erano stati ammessi alle prove successive nel concorso caducato. In questo modo verrebbe per questi ultimi semplificata la procedura concorsuale, in quanto non verrebbe effettuato il colloquio orale precedente al corso di formazione, che pure gli altri avevano sostenuto.

I dirigenti scolastici quindi verrebbero confermati in servizio e gli idonei in graduatoria. Gli altri concorrenti, superate le prove previste nella proposta di legge, sarebbero inseriti in una graduatoria valida per due anni.

Ritiene che in questo modo verrebbero garantite, da una parte, il rispetto delle sentenze e quello della Costituzione e, dall'altra parte, la funzionalità del sistema scolastico siciliano, che ha urgente bisogno di ritrovare serenità e stabilità. E proprio

perché urgente chiede alla Commissione di valutare la possibilità di chiedere il trasferimento alla sede legislativa.

Pierluigi MANTINI (UdC), nel richiamare le questioni di maggior rilievo testé illustrate dalla collega Siragusa, esprime una valutazione favorevole sulla soluzione prospettata dalla proposta di legge in esame, che reca a suo avviso la modalità di intervento più razionale e meno invasiva dei principi cardine dell'ordinamento.

Ritiene peraltro opportuno che, nel prosieguo dell'iter parlamentare, siano chiariti gli aspetti che riguardano i precorsi delineati per chi risulta vincitore in base al concorso caducato e chi, invece, non è risultato tale. Mentre per i primi può bastare la soluzione di prevedere un colloquio, nel secondo caso si chiede se sia più opportuno stabilire che sia nuovamente svolta la correzione dei compiti o piuttosto che sia svolta nuovamente la prova, ancorché in forma semplificata.

Antonino RUSSO (PD) ricorda che le esigenze che sono alla base della proposta di legge in discussione traggono origine da una situazione, aggravatasi negli ultimi mesi, che richiede una soluzione urgente al fine di assicurare la parità di trattamento a tutti i cittadini, ancorché residenti in regioni differenti. Sottolinea, infatti, come il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri in questione abbia il medesimo valore in tutta Italia e non è pertanto possibile consentire che vi sia un tipo di giustizia differente nelle varie regioni di Italia solo perché il Consiglio di giustizia amministrativa si è pronunciato in modo divergente rispetto al Consiglio di Stato.

Evidenzia come in questa vicenda i concorrenti e, quindi, i vincitori si trovano di fronte ad una situazione di assoluta incertezza senza avere alcuna colpa, ma solo a causa del cavillo a cui ha fatto riferimento il Consiglio di giustizia amministrativa nel valutare i ricorsi presentati. Fermo restando che nel prosieguo si potrà valutare se approfondire diffusamente quanto avvenuto nell'ambito del Consiglio

di giustizia amministrativa, ribadisce l'esigenza di approvare la proposta di legge in esame che ha certamente qualche profilo di debolezza ma che pone rimedio ad una situazione che altrimenti non troverà soluzione.

Rileva come ci sia anche la necessità di intervenire con urgenza alla luce dei tempi che sono stati stabiliti, così da evitare l'insorgere di ulteriori complicazioni. Ci si trova di fronte a dirigenti scolastici con anni di esperienza, che non sono stati informati come « contointeressati » e la cui situazione è attualmente alquanto complessa e confusa.

Ricorda come, in passato, fosse stata introdotta una disposizione normativa per risolvere la problematica in atto ma come tale norma sia stata poi soppressa per volontà del Presidente della Repubblica che ha chiesto di evitare di aggirare sentenze giurisdizionali attraverso lo strumento legislativo. Evidenzia come la formulazione della proposta di legge in esame tenga ora conto di numerosi aspetti ed è stata il frutto del lavoro congiunto del Governo e di tutte le forze politiche che hanno contribuito ad individuare una possibile soluzione. Il testo elaborato può non apparire come il massimo della linearità ma occorre tenere conto del fatto che ci si trova di fronte ad una situazione realmente complessa.

Auspica quindi che sia possibile approvare quanto prima, in sede legislativa, la proposta di legge in titolo e che lo stesso possa avvenire presso l'altro ramo del Parlamento. Ciò consentirebbe di fare un atto di giustizia che è stato invece negato dal Consiglio di giustizia amministrativa. Ci si trova infatti di fronte a persone che hanno regolarmente vinto un concorso con un collegio perfetto, come è avvenuto in Puglia o in Veneto, e ad una problematica che investe dirigenti scolastici che guidano circa un terzo delle scuole siciliane. Si tratta di persone che da circa due anni vivono in una situazione di delegittimazione che si ripercuote negativamente sul settore scolastico.

Donato BRUNO, *presidente*, prospetta l'opportunità di concludere l'esame preliminare del provvedimento entro la settimana corrente e di fissare a lunedì o martedì della prossima settimana il termine per la presentazione di emendamenti alla proposta di legge in esame.

Gianclaudio BRESSA (PD) concordando con quanto testè prospettato dal presidente, ricorda che nel corso del dibattito odierno è stato chiesto di valutare la possibilità di un trasferimento in sede legislativa della proposta di legge in titolo.

Donato BRUNO, *presidente*, rileva che, fermo restando il prosieguo dell'esame in sede referente, si potrà nel frattempo verificare il conseguimento dei requisiti previsti per il trasferimento alla sede legislativa.

Il sottosegretario Giuseppe Pizza concorda con il percorso prospettato dal presidente.

Donato BRUNO, *presidente*, nessun altro chiedendo di intervenire, rinvia quindi il seguito dell'esame ad altra seduta.

#### Norme in materia di cittadinanza.

C. 103 Angeli, C. 104 Angeli, C. 457 Bressa, C. 566 De Corato, C. 718 Fedi, C. 995 Ricardo Antonio Merlo, C. 1048 Santelli, C. 1592 Cota, C. 2006 Paroli, C. 2035 Sbai, C. 2431 Di Biagio, C. 2670 Sarubbi, C. 2684 Mantini, C. 2904 Sbai e C. 2910 Garagnani.

*(Seguito dell'esame e rinvio – Richiesta di dati e informazioni al Governo).*

La Commissione prosegue l'esame del provvedimento, rinviato, da ultimo, nella seduta del 6 luglio 2010.

Donato BRUNO, *presidente*, ricorda che, nell'ambito delle sedute della Commissione in sede referente del 22 e del 23 giugno 2010 sulle proposte di legge in titolo e nelle riunioni dell'Ufficio di presidenza, integrato dai rappresentanti dei gruppi, svoltesi il 7 luglio scorso e in data

odierna, è emersa l'esigenza di chiedere al Ministro dell'interno di fornire, ai sensi dell'articolo 79, comma 5, del Regolamento, alcuni dati ed elementi informativi richiesti dai rappresentanti dei gruppi sulle proposte di legge in materia di cittadinanza e definiti nell'ambito dell'Ufficio di presidenza.

Si tratta, in particolare, di dati ed informazioni riguardanti le richieste per il rilascio della cittadinanza italiana e le relative procedure.

Fa presente, pertanto, che scriverà al Ministro dell'interno per chiedergli di prendere parte ad una delle prossime sedute della I Commissione in sede referente, possibilmente entro la fine del mese di luglio 2010, così da poter fornire i suddetti dati ed informazioni, ritenuti necessari ai fini dell'istruttoria legislativa sulle proposte di legge in titolo.

La Commissione concorda

Donato BRUNO, *presidente*, nessuno chiedendo di intervenire, rinvia quindi il seguito dell'esame ad altra seduta.

Modifica all'articolo 5 della legge 22 maggio 1975, n. 152, concernente il divieto di indossare gli indumenti denominati *burqa* e *niqab*.

C. 627 Binetti, C. 2422 Sbai, C. 2769 Cota, C. 3018 Mantini, C. 3020 Amici, C. 3183 Lanzillotta, C. 3205 Vassallo e C. 3368 Vaccaro.

*(Seguito dell'esame e rinvio).*

La Commissione prosegue l'esame del provvedimento, rinviato, da ultimo, nella seduta del 6 luglio 2010.

Donato BRUNO, *presidente*, nessuno chiedendo di intervenire, rinvia quindi il seguito dell'esame ad altra seduta.

**La seduta termina alle 13.10.**

**ATTI DEL GOVERNO**

*Martedì 13 luglio 2010. — Presidenza del presidente Donato BRUNO.*

**La seduta comincia alle 13.10.**

**Schema di decreto del Presidente della Repubblica recante regolamento di attuazione in materia di servizi pubblici locali di rilevanza economica.**

**Atto n. 226.**

*(Seguito dell'esame e rinvio).*

La Commissione prosegue l'esame del provvedimento, rinviato, da ultimo, nella seduta del 6 luglio 2010.

Federico TESTA (PD) si sofferma preliminarmente sul comma 1 dell'articolo 4 dello schema di regolamento in esame, con il quale si riduce, di fatto, l'ambito di applicazione del parere obbligatorio dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato. Il comma 1 prevede, infatti, che gli affidamenti di servizi pubblici locali assumano rilevanza ai fini dell'espressione del parere di cui all'articolo 23-bis, comma 4 del decreto-legge n. 112 del 2008 solo se il valore economico del servizio oggetto dell'affidamento supera la somma complessiva di 200 mila euro. Il detto parere è comunque richiesto, a prescindere dal valore economico del servizio, qualora la popolazione interessata sia superiore a 50 mila unità.

Segnala inoltre che, sempre con riguardo all'articolo 1, il Consiglio di Stato ha precisato che l'impatto di siffatta previsione non appare razionale dato che, da un lato sarebbero assoggettati al parere gli affidamenti di servizi di modesto valore economico nei comuni con popolazione superiore a 50.000 persone; dall'altro vi sarebbero sottratti la maggior parte dei servizi locali affidati dai comuni di piccole e medie dimensioni. Il Consiglio di Stato ha quindi prospettato una possibile for-

mulazione di tale disposizione che superi tali aspetti problematici, che auspica venga tenuta in considerazione.

Evidenzia poi come nello schema di regolamento in esame non sia prevista alcuna clausola riguardo alle sorti del personale della società che perde l'affidamento: al riguardo, si pongono a suo avviso due tipi di problemi. Da una parte, la tutela del lavoro delle persone che svolgevano le proprie mansioni presso la società che ha perso l'affidamento; dall'altra parte, le conseguenze negative in termini di tutela della concorrenza che ne derivano. È infatti evidente che, in assenza della possibilità di richiedere che il suddetto personale venga assunto – eventualmente in determinate proporzioni – dal soggetto che ha vinto il nuovo affidamento, vi sarà, di fatto, una resistenza da parte delle amministrazioni a prevedere le gare. L'ente locale, ad esempio, che ha gestito un servizio attraverso una propria società si troverebbe all'improvviso « in corpo » una serie di dipendenti di tale società che chiederebbero di essere assunti direttamente presso l'ente locale. Ribadisce pertanto l'opportunità di prevedere una clausola sociale che tenga conto di questi profili.

Si sofferma quindi sul comma 2 dell'articolo 10 che stabilisce che se al momento della cessazione della gestione i beni strumentali e le loro pertinenze non sono state interamente ammortizzate, il gestore subentrante corrisponde al precedente gestore un importo pari al valore contabile non ancora ammortizzato, al netto di eventuali contributi pubblici direttamente riferibili ai beni stessi. Si tratta di una disposizione a suo avviso condivisibile ma che andrebbe prevista a regime. Ricorda che in un caso analogo, ovvero l'articolo 17, comma 4, lettera u) della legge comunitaria per il 2009 (n. 96 del 2010), il Parlamento ha stabilito che il criterio degli investimenti non ammortizzati vale a regime e che, nel frattempo, occorre tenere conto delle condizioni contrattuali previste. Si tratta di una soluzione idonea tenendo conto che si passa

da un sistema ad un altro e che si potrà in tal modo evitare un danno patrimoniale ingiusto.

Richiama un'ulteriore questione, evidenziata anche nel corso delle audizioni svolte dalla Commissione, che riguarda la necessità di tenere conto solo delle quote pubbliche sindacate e non delle quote pubbliche *tout court*. Ciò perché può accadere che vi siano soggetti terzi di natura pubblicistica che hanno acquistato azioni in borsa e, in tal caso, scatterebbero degli obblighi per il socio pubblico che è diverso dal socio che ha la *governance*. Si tratta di un problema serio per le società pubbliche che va affrontato.

Rileva poi che agli articoli 7 e 8 si prevedono deroghe in favore delle società quotate in mercati regolamentati. Al riguardo, sarebbe a suo avviso opportuno specificare che ciò vale anche per le loro controllate poiché spesso ci si trova di fronte a società di grandi dimensioni che si articolano in strutture societarie complesse. In tal caso le disposizioni in questione si applicherebbero alla società capogruppo ma non alle sue controllate.

Paolo FONTANELLI (PD), nel condividere le osservazioni testé svolte dal collega Testa, intende svolgere alcune considerazioni per cercare di migliorare il testo in esame o, comunque, di ridurne il danno. È noto infatti che il suo gruppo ha assunto una posizione nettamente critica rispetto alla normativa da cui origina il provvedimento in esame, che in questa sede non può che essere ribadita. Si tratta infatti di una disciplina sbagliata, confusa, parziale, disorganica che produce una liberalizzazione inadeguata e non risponde all'esigenza di tenere conto dell'articolazione del settore dei servizi pubblici locali, che ha le sue specificità.

Rileva quindi come, al comma 3 dell'articolo 1, il regolamento in esame esclude dal proprio ambito di applicazione i settori del gas naturale, dell'energia elettrica, del trasporto ferroviario regionale, della gestione delle farmacie comunali e di altri servizi strumentali. Ciò avviene senza che vi sia stata una preventiva discussione

della materia nel suo complesso e quale espressione della scarsa volontà di costruire un percorso di liberalizzazione come reale costruzione di un mercato concorrenziale. Ciò avrebbe presupposto una riflessione organica sulla materia mentre si continua a procedere in modo frammentato. Al contempo, si è voluto introdurre una forzatura inserendo il riferimento alla gestione del servizio idrico integrato, per il quale si prevede un trattamento analogo a quello di altri ambiti nonostante abbia caratteristiche e specificità del tutto proprie.

Rileva come la riforma proposta dal Governo Prodi fosse sicuramente più organica rispetto al quadro disorganico che oggi viene delineato. Per quanto riguarda il servizio idrico viene oltretutto previsto un processo di liberalizzazione senza stabilire l'istituzione di una autorità di regolazione nazionale, che in questo caso sarebbe una necessità. Si tratta infatti di una risorsa esauribile che richiede di per sé un'adeguata tutela.

Sottolinea inoltre come dal complessivo quadro tracciato dal provvedimento in esame non emerga una strategia credibile dal punto di vista della politica industriale, a differenza di quanto avviene in altri Paesi. Il rischio è quello di passare da una situazione di monopolio pubblico ad un monopolio di privati o semiprivati senza che vi sia una crescita in termini di efficienza per gli utenti del servizio. Al contempo, si stabilisce un processo che porta ad un indebolimento sostanziale degli enti locali, poiché i servizi in esame costituiscono un valore patrimoniale che è stato raggiunto dopo anni di investimenti, con il contributo di tutti i cittadini. Il rischio è che tale valore venga svalutato e che non si riesca ad avere una normativa efficiente ed un sistema moderno di gestione.

Rileva come ci si trovi di fronte ad un'impostazione che tende più alla privatizzazione che alla liberalizzazione, che svuota il sistema pubblico piuttosto che fornire i necessari elementi di modernizzazione.

Ricorda come anche nelle audizioni svolte siano stati evidenziati profili di confusione e di incertezza, che il provvedimento in esame non risolve rispetto alla normativa da cui trae origine. Il suo gruppo si riserva comunque di formulare alcune puntuali osservazioni per un miglioramento del testo.

In primo luogo, all'articolo 3 ritiene eccessivamente generica la previsione del comma 4, con il rischio che si dia luogo ad un crescente fenomeno di subappalto. Auspica quindi che venga definita una formulazione più chiara e puntuale; per quanto riguarda il comma 3, inoltre richiama quanto già evidenziato al collega Testa sull'opportunità di una clausola sociale che tuteli i lavoratori ed eviti l'insorgere di conflittualità.

Per quanto riguarda l'articolo 8, esprime perplessità sull'impostazione data dalle norme in materia di incompatibilità. In particolare, non è chiara la ragione di vietare a coloro che nei tre anni precedenti alla norma hanno ricoperto la carica di amministratore di cui all'articolo 77 del decreto legislativo n. 267 del 2000 di essere nominati amministratori di società partecipate da enti locali che detengono quote di partecipazione al capitale della società stessa. In proposito, pur comprendendo l'esigenza di evitare fenomeni ormai diffusi, sottolinea come vi possano essere degli amministratori di enti locali che hanno operato bene e che potrebbero dare un utile contributo svolgendo tale carica.

Donato BRUNO, *presidente*, nessun altro chiedendo di intervenire, rinvia quindi il seguito dell'esame ad altra seduta.

**La seduta termina alle 13.40.**

#### SEDE CONSULTIVA

*Martedì 13 luglio 2010. — Presidenza del presidente Donato BRUNO. — Interviene il sottosegretario di Stato per l'interno Micheline Davico.*

**La seduta comincia alle 13.40.**

**Rendiconto generale dell'Amministrazione dello Stato per l'esercizio finanziario 2009.**

**C. 3593 Governo.**

**Disposizioni per l'assestamento del bilancio dello Stato e dei bilanci delle Amministrazioni autonome per l'anno finanziario 2010.**

**C. 3594 Governo.**

**Tabella n. 2: Stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze per l'anno finanziario 2010 (limitatamente alle parti di competenza).**

**Tabella n. 8: Stato di previsione del Ministero dell'interno per l'anno finanziario 2010.**

(Relazioni alla V Commissione).

(Esame congiunto e rinvio).

La Commissione inizia l'esame congiunto.

Giorgio Clelio STRACQUADANIO (PdL), *relatore*, si sofferma sugli stanziamenti di competenza che si riferiscono ad ambiti materiali di competenza della Commissione Affari costituzionali e, quindi, alla Tabella n. 8, relativa allo stato di previsione della spesa del Ministero dell'interno, e alla Tabella n. 2, che reca lo stato di previsione della spesa del Ministero dell'economia e delle finanze, limitatamente alle parti riferibili ad ambiti di competenza della Commissione.

Ricorda che, per quanto riguarda gli ambiti di interesse della Commissione nello stato di previsione della spesa del Ministero dell'economia e delle finanze, rileva principalmente la Missione n. 1 (Organi costituzionali, a rilevanza costituzionale e Presidenza del Consiglio dei Ministri). Nel quadro di questa missione, rileva in primo luogo la spesa per gli Organi costituzionali, oggetto del programma 1.1, che corrisponde all'unità previsionale di base 21.1.3. La previsione iniziale di competenza della legge di bilancio riferita a tale programma – pari a 1.958,95 milioni di euro – viene incrementata di 105,5 milioni di euro in seguito ad atti amministrativi già intervenuti: le nuove risorse

riguardano interamente i fondi destinati al rimborso delle spese per le consultazioni elettorali e referendarie (cap. 1638); pertanto le previsioni assestate per il 2010 risultano pari a 2.091,46, con un ammontare sostanzialmente analogo a quello del 2009, che era pari a 2.064,85.

Per quanto riguarda la spesa per il funzionamento degli Organi a rilevanza costituzionale, compresa nel programma 1.2 e riferita al funzionamento della Corte dei Conti, del Consiglio di Stato e dei T.A.R., del Consiglio di giustizia amministrativa della Regione Siciliana, del C.N.E.L. e del C.S.M. l'u.p.b. 21.2.3 reca un incremento delle previsioni di competenza pari a 0,29 milioni di euro e delle previsioni di cassa per la stessa cifra; entrambe sono disposte dal disegno di legge in esame e riguardano prevalentemente il fondo per il funzionamento della Consiglio di Stato e dei T.A.R. (cap. 2170). I residui sono incrementati, ad opera delle variazioni proposte dal disegno di legge di assestamento, di 3,1 milioni di euro, in parte a favore dello stesso fondo della Consiglio di Stato e T.A.R. (2,7 milioni) e in parte a favore del fondo della Corte dei conti (0,41 milioni).

Le previsioni relative alla Presidenza del Consiglio dei ministri sono invece oggetto del programma 1.3. Più in particolare, nell'ambito dell'unica u.p.b. espressamente riferita alla Presidenza del Consiglio (u.p.b. 21.3.3), lo stanziamento destinato al Fondo per il funzionamento della Presidenza del Consiglio dei ministri (cap. 2115) viene ridotto sia nelle previsioni di competenza, sia in quelle di cassa per 0,15 milioni di euro in dipendenza di atti amministrativi già adottati.

Le previsioni assestate dei residui, pari a 759,6 milioni di euro nelle previsioni iniziali, subiscono un decremento pari a 353 milioni di euro ad opera del disegno di legge di assestamento.

Nella stessa u.p.b. 21.3.3 è collocato lo stanziamento del capitolo 2185, relativo al Fondo occorrente per gli interventi del Servizio civile nazionale per il quale il

disegno di legge di assestamento prevede una riduzione dei residui pari a 40 milioni di euro.

Gli stanziamenti destinati alla Presidenza del Consiglio dei Ministri non si limitano alle risorse accantonate nel capitolo 2115 dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze, ma sono ripartite tra diversi capitoli in ragione delle diverse missioni perseguite con gli stanziamenti.

Tra questi si segnalano, in particolare, gli interventi per il programma 8.5 (protezione civile), per i quali si registra un incremento dei residui di 1.502,3 milioni di euro (u.p.b. 6.2.3); anche le competenze in conto capitale (u.p.b. 6.2.8) aumentano, per quanto riguarda i residui, di 1.519,6 milioni di euro su proposta del disegno di legge di assestamento.

Altri stanziamenti di interesse della Commissione nello stato di previsione della spesa del Ministero dell'economia e delle finanze sono quelli relativi ai Servizi di informazione per la sicurezza, all'Istituto nazionale di statistica e a DigitPA. Per quanto riguarda i Servizi di informazione per la sicurezza (cap. 1670), nel bilancio 2010, in attuazione della legge 124 del 2007, il relativo stanziamento è allocato in una apposita u.p.b. (5.2.2) ed è pari, nelle previsioni assestate, a 565,9 milioni di euro. Tale somma risulta da un incremento di 0,16 milioni in dipendenza di atti amministrativi; si registra inoltre un aumento dei residui pari a 12,4 milioni di euro ed uguale incremento riguarda le autorizzazioni di cassa. Per quanto riguarda l'Istituto nazionale di statistica (cap. 1680) il disegno di legge prevede una spesa di competenza assestate pari a 301,8 milioni di euro, con un aumento di 148,6 milioni di euro rispetto alle previsioni iniziale. È inoltre prevista una somma pari a 63,8 milioni di euro quali residui. Quanto infine a DigitPA (cap. 1707), il relativo stanziamento in termini di competenza e di cassa, pari nelle previsioni iniziali a circa 11 milioni di euro, è rimasto inalterato.

Quanto invece allo stato di previsione della spesa del Ministero dell'interno, la

legge di bilancio prevedeva, per esso, spese di competenza per complessivi 28.937,9 milioni di euro, di cui 26.882,4 per la parte corrente e 2.055,6 in conto capitale.

Le suddette previsioni iniziali subiscono variazioni in parte a seguito di atti amministrativi intervenuti fino al 31 maggio (tali variazioni comportano un incremento pari a 90 milioni di euro) ed in parte con il disegno di legge di assestamento in esame, col quale il Governo propone un decremento pari a 356,1 milioni di euro). Il disegno di legge di assestamento presentato dal Governo registra dunque, rispetto ai dati iniziali e per questa parte, un decremento complessivo di 266 milioni di euro, quale risultante da una diminuzione di 125,3 milioni di euro per quanto riguarda le spese correnti e di 140,7 milioni di euro per quelle in conto capitale. Le previsioni assestate 2010 risultano pari a 28.671,9 milioni di euro.

Per quanto riguarda le previsioni di cassa e di residui passivi, lo stato di previsione del Ministero dell'interno per il 2010 recava inizialmente autorizzazioni di cassa pari a 29.315,7 milioni di euro, di cui 26.929,3 milioni di parte corrente e 2.386,3 milioni in conto capitale.

La consistenza presunta dei residui passivi al 1° gennaio 2010 era stata valutata, nel bilancio dello Stato per il 2010, in 1.944,1 milioni di euro per le spese di parte corrente e in 1.661,2 milioni di euro per le spese in conto capitale, per un totale di 3.605,3 milioni di euro. Con il disegno di legge di assestamento è proposta una riduzione dei residui pari a 886,9 milioni di euro, risultante dalla diminuzione di 512,2 milioni di parte corrente e di 374,7 milioni in conto capitale. Le variazioni trovano motivo nella necessità di adeguare i residui presunti al 1° gennaio 2010 a quelli risultanti dal rendiconto 2009.

Le variazioni proposte alle autorizzazioni di cassa prevedono una riduzione di 101,9 milioni di euro, determinata da un decremento di 42,9 milioni per le spese correnti e di 58,9 delle spese in conto capitale, così da adeguare le autorizzazioni stesse sia alla nuova consistenza dei resi-

dui passivi sia alle variazioni proposte per la competenza, in considerazione anche delle concrete capacità operative dell'amministrazione.

In sintesi, le principali variazioni disposte dal disegno di legge agli stanziamenti di competenza e di cassa hanno riguardato in primo luogo il programma 3.3 (Trasferimenti a carattere generale ad enti locali) con un decremento pari a 309.131 milioni di euro.

Ricorda che, nel 2009, il disegno di legge di assestamento registrava invece un incremento sia degli stanziamenti di competenza, sia di cassa in misura pari a 1.464,1 milioni di euro per il programma 3.3, in larga parte per l'aumento della dotazione del Fondo per il finanziamento dei bilanci degli enti locali, destinato a consentire il trasferimento di maggiori risorse ai bilanci degli enti locali.

Nell'ambito della missione Ordine pubblico e sicurezza le u.p.b. che hanno fatto segnare le maggiori variazioni sono: nell'ambito del programma 7.10 (Pianificazione e coordinamento Forze di polizia), un incremento delle dotazioni di cassa di 51.543 milioni di euro; nell'ambito del programma 7.8 (Contrasto al crimine, tutela dell'ordine e sicurezza pubblica), un decremento delle dotazioni di competenza di 59.024 milioni di euro e di 24.791 milioni di euro per le dotazioni cassa a fronte, tuttavia, di un aumento di 139.584 milioni di euro di residui. Nella missione Soccorso civile si registra un aumento delle dotazioni di cassa pari a 126.304 milioni di euro e dei residui pari a 158.444 milioni e, nella missione Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti vi è un aumento pari a 47.521 milioni di euro nelle dotazioni di cassa, di 3.802 milioni di euro per le dotazioni di competenza e 59.845 milioni di euro per i residui.

Passando al disegno di legge di rendiconto 2009, evidenzia che lo stato di previsione della spesa del Ministero dell'interno di cui alla legge di bilancio per l'anno finanziario 2009 (legge 22 dicembre 2008, n. 204) recava le seguenti previsioni iniziali: spese correnti, 24.863,7 milioni di euro in termini di competenza e 24.685,1

in termini di cassa; spese in conto capitale, 2.379,5 milioni di euro in termini di competenza e 2.379,6 in termini di cassa; spese finali, 27.243,2 milioni di euro in termini di competenza e 27.064,7 in termini di cassa.

Con la legge di assestamento 2009 (legge 3 agosto 2009, n. 121) e le ulteriori variazioni per atto amministrativo intervenute nel corso dell'anno, le dotazioni iniziali di competenza e le autorizzazioni di cassa sono state aumentate rispettivamente di 4.148,2 e di 6.380,6 milioni di euro.

In conseguenza delle variazioni disposte nel corso della gestione, le previsioni definitive sono pertanto le seguenti: spese correnti, 28.845,9 milioni di euro in termini di competenza e 30.183,1 in termini di cassa; spese in conto capitale, 2.545,5 milioni di euro in termini di competenza e 3.262,2 in termini di cassa; spese finali, 31.391,4 milioni di euro in termini di competenza e 33.445,3 in termini di cassa, con un incremento pertanto, rispetto allo scorso anno, delle voci di competenza e cassa.

Il conto consuntivo del Ministero dell'interno per il 2009 reca quindi stanziamenti definitivi di competenza per complessivi 31.391,4 milioni, con un aumento di circa 1.928 milioni rispetto alle previsioni del precedente esercizio finanziario.

L'aumento ha riguardato le spese correnti, che sono aumentate passando da 26.778,2 milioni nel 2008 a 28.845,9 milioni nel 2009. Le spese in conto capitale subiscono invece una flessione, come avvenuto anche lo scorso anno, passando da 2.685 milioni a 2.545,5 milioni di euro.

L'incidenza percentuale delle risorse per il Ministero dell'interno sul bilancio dello Stato, al netto delle operazioni rimborso prestiti, è pari al 5,7 per cento, superiore quindi di 0,3 punti percentuali rispetto a quella registrata nel precedente esercizio finanziario.

A fronte di stanziamenti definitivi di competenza pari a 31.391,4 milioni e a residui definitivi pari a 4.042,3 milioni (e quindi ad un importo della massa spendibile — risultante dalla somma degli stan-

ziamenti di competenza più i residui — pari a 35.433,7 milioni), il dato definitivo relativo alle autorizzazioni di cassa è di 33.445,3 milioni (con un incremento di 6.380,6 milioni rispetto alle previsioni iniziali di cassa, dei quali 5.497,9 milioni aggiunti per la parte corrente e 882,6 milioni sottratti in conto capitale).

Si registra inoltre un aumento, rispetto all'anno precedente, del coefficiente di realizzazione, ovvero del rapporto tra massa spendibile ed autorizzazioni di cassa e della capacità di spesa del Ministero dell'interno.

I pagamenti eseguiti in totale hanno infatti raggiunto la cifra di 31.721,8 milioni, con un coefficiente di utilizzo della massa spendibile pari all'89,5 per cento (85 per cento era quello dell'anno precedente). Nel complesso i pagamenti rappresentano il 94,8 per cento delle autorizzazioni di cassa (95,1 per cento nel precedente esercizio). Tale rapporto nelle spese di parte corrente è del 96,7 per cento e scende invece al 77,5 per cento per le spese in conto capitale.

Infine, i residui, che nelle previsioni al 1° gennaio 2009 erano pari a 4.042,3 milioni, al 31 dicembre 2009 ammontano a 2.718,3 milioni, di cui 1.431,8 milioni, riguardanti le spese correnti e 1.286,5 milioni, le spese in conto capitale. Essi sono costituiti per 1.593,3 milioni, da somme rimaste da pagare sul conto della competenza (residui di nuova formazione) e per 1.125 milioni, da somme rimaste da pagare sul conto dei residui, provenienti dagli esercizi precedenti.

Con riferimento all'andamento percentuale dei pagamenti sui residui, fa infine presente che nel 2009 si registra un aumento della capacità di smaltimento dei residui stessi rispetto all'ultimo esercizio precedente.

Gianclaudio BRESSA (PD) intende svolgere un'osservazione di carattere generale riguardo al ruolo del Parlamento che, tanto più considerato che l'attività legislativa è ormai condivisa con altre istituzioni quali l'Unione europea e le regioni, dovrebbe concentrarsi con la do-

vuta attenzione nella funzione di controllo che gli è propria. Ritiene che in questa sede si potrebbe svolgere un'approfondita verifica degli obiettivi posti dal Governo con la manovra di bilancio rispetto a quanto poi avviene a fine anno.

Giorgio Clelio STRACQUADANIO (PdL), *relatore*, rileva come, a seguito dell'approvazione della nuova legge di contabilità pubblica, il Parlamento e, in particolare, la Commissione bilancio potrà svolgere una funzione di controllo più penetrante ed estesa a tutto l'arco temporale di riferimento della manovra di bilancio. È stato infatti abbandonato, nella sostanza, il sistema della legge finanziaria e il Parlamento dovrà ora solo abituarsi a svolgere il nuovo ruolo che la legge di bilancio gli attribuisce.

Gianclaudio BRESSA (PD) si tratta di un'osservazione corretta in teoria ma nei fatti emerge come in sede di prima applicazione della nuova legge di contabilità pubblica il Governo ha adottato la manovra economica attraverso lo strumento della decretazione di urgenza.

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

**La seduta termina alle 14.05.**

#### COMITATO PERMANENTE PER I PARERI

*Martedì 13 luglio 2010. — Presidenza del presidente Isabella BERTOLINI.*

**La seduta comincia alle 15.15.**

**Istituzione di una Commissione parlamentare di inchiesta sui fenomeni della contraffazione e della pirateria in campo commerciale.**

**Emendamenti Doc. XXII, n. 12 Reguzzoni e Doc. XXII, n. 16 Lulli.**

(Parere all'Assemblea).

*(Esame e conclusione – Parere).*

Il Comitato inizia l'esame degli emendamenti.

Doris LO MORO (PD), *relatore*, rileva che gli emendamenti 1.1 e 5.1 della Commissione non presentano profili critici per quanto attiene al rispetto del riparto di competenze legislative di cui all'articolo 117 della Costituzione e propone pertanto di esprimere su di essi il parere di nulla osta.

Nessun altro chiedendo di intervenire, il Comitato approva la proposta di parere del relatore.

**La seduta termina alle 15.25.**