

I COMMISSIONE PERMANENTE

(Affari costituzionali, della Presidenza del Consiglio e interni)

S O M M A R I O

SEDE CONSULTIVA:

DL 92/2014: Disposizioni urgenti in materia di rimedi risarcitori in favore dei detenuti e degli internati che hanno subito un trattamento in violazione dell'articolo 3 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, nonché di modifiche al codice di procedura penale e alle disposizioni di attuazione, all'ordinamento del corpo di polizia penitenziaria e all'ordinamento penitenziario, anche minorile. C. 2496 Governo (Parere alla II Commissione) (*Esame e rinvio*) 6

SEDE REFERENTE:

DL 90/2014: Misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l'efficienza degli uffici giudiziari. C. 2486 Governo (*Seguito dell'esame e rinvio*) 9

AVVERTENZA 24

ERRATA CORRIGE 24

SEDE CONSULTIVA

Mercoledì 16 luglio 2014. — Presidenza del presidente Francesco Paolo SISTO.

La seduta comincia alle 15.25.

DL 92/2014: Disposizioni urgenti in materia di rimedi risarcitori in favore dei detenuti e degli internati che hanno subito un trattamento in violazione dell'articolo 3 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, nonché di modifiche al codice di procedura penale e alle disposizioni di attuazione, all'ordinamento del corpo di polizia penitenziaria e all'ordinamento penitenziario, anche minorile.

C. 2496 Governo.

(Parere alla II Commissione).

(*Esame e rinvio*).

La Commissione inizia l'esame del provvedimento.

Francesco Paolo SISTO, *presidente e relatore*, illustra i contenuti del provvedimento osservando che sui temi oggetto del decreto-legge 26 giugno 2014, n. 92, che introduce una serie di misure relative alla situazione carceraria, giova preliminarmente richiamare le pronunce più rilevanti adottate nei confronti dell'Italia da parte della Corte europea dei diritti dell'uomo relativamente alle condizioni di detenzione per violazione dell'articolo 3 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo, dedicato alla proibizione della tortura, il quale stabilisce che « Nessuno può essere sottoposto a tortura né a pene o trattamenti inumani o degradanti ». Si tratta delle note sentenze Sulejmanovic (16 luglio 2009) e della più recente sentenza-pilota Torreggiani e altri (8 gennaio 2013).

In particolare, con la sentenza-pilota Torreggiani contro Italia dell'8 gennaio 2013, la Corte europea ha certificato il

malfunzionamento cronico del sistema penitenziario italiano accertando, nei casi esaminati, la violazione dell'articolo 3 della Convenzione a causa della situazione di sovraffollamento carcerario in cui i ricorrenti si sono trovati. I ricorrenti avevano in particolare denunciato la mancanza di spazio vitale nelle rispettive celle (nelle quali avrebbero avuto a disposizione uno spazio personale di 3 metri quadri), l'esistenza di gravi problemi di distribuzione di acqua calda e una insufficiente aereazione e illuminazione delle stesse celle. La CEDU, con la sentenza 8 gennaio 2013 ha dichiarato sussistente la violazione dell'articolo 3 CEDU, avendo accertato che le condizioni detentive descritte avevano sottoposto gli interessati a un livello di sofferenza d'intensità superiore a quello inevitabile insito nella detenzione. La Corte ha rilevato che «la violazione del diritto dei ricorrenti di beneficiare di condizioni detentive adeguate non è la conseguenza di episodi isolati, ma trae origine da un problema sistemico risultante da un malfunzionamento cronico proprio del sistema penitenziario italiano, che ha interessato e può interessare ancora in futuro numerose persone».

Per questo la Corte ha deciso di applicare al caso di specie la procedura della sentenza pilota, ai sensi dell'articolo 46 della Convenzione, ed ha ordinato alle autorità nazionali di approntare, nel termine di un anno dalla data in cui la sentenza in titolo sarebbe divenuta definitiva, le misure necessarie che avessero effetti preventivi e compensativi e che garantissero realmente una riparazione effettiva delle violazioni della Convenzione risultanti dal sovraffollamento carcerario in Italia. La Corte EDU, con tale decisione, ha ingiunto allo Stato italiano di adeguarsi e di garantire «un ricorso o un insieme di ricorsi interni idonei ad offrire un ristoro adeguato e sufficiente per i casi di sovraffollamento carcerario, in conformità ai principi stabiliti dalla giurisprudenza della Corte».

Il termine annuale – il cui decorso è iniziato alla data in cui la sentenza è

divenuta definitiva, ossia dal 28 maggio 2013, a motivo della reiezione dell'istanza di rinvio alla *Grande Chambre* della Corte, presentata dall'Italia al fine di ottenere un riesame della sentenza – è spirato il 28 maggio 2014. Nelle more dell'adozione delle misure sul piano nazionale, la Corte ha disposto il rinvio dell'esame di altri ricorsi, presentati ma non comunicati, aventi come unico oggetto il sovraffollamento carcerario in Italia. La Corte EDU, inoltre il 1° luglio 2014 è tornata sul tema – nel senso di ribadire il proprio orientamento in materia carceraria, con riferimento all'articolo 3 della Convenzione – pervenendo ad accertare, nella sentenza *Mihailescu c. Romania* (ric. 46546/12), la violazione di questo parametro per le condizioni carcerarie irrispettose di un *minimum* spaziale entro le celle (nn. 52-61).

Ricorda che sulla questione carceraria, il 7 ottobre 2013, il Presidente della Repubblica ha trasmesso alle Camere un messaggio (Doc. I, n. 1) sui cui temi la Commissione Giustizia ha presentato una Relazione sulla questione carceraria, che è stata discussa il 4 marzo 2014 dall'Assemblea. Quest'ultima ne ha condiviso i contenuti, approvando una risoluzione (6-0049).

Al contempo, la Corte costituzionale (sentenza 22 novembre 2013) – pur dichiarando l'inammissibilità di una questione di legittimità costituzionale dell'articolo 147 del codice penale (in materia di possibile rinvio facoltativo dell'esecuzione della pena quando essa debba svolgersi in condizioni contrarie al senso di umanità) – ha affermato, nella motivazione, la gravità della situazione di sovraffollamento derivante dal malfunzionamento cronico proprio del sistema penitenziario italiano. La Consulta, richiamandosi alla citata sentenza Torreggiani, ha ritenuto che il carattere inderogabile del principio dell'umanità del trattamento rende necessaria «la sollecita introduzione di misure specificamente mirate a farla cessare».

Allo scopo di ridurre il sovraffollamento ed approntare una serie di misure che potessero soddisfare le richieste della CEDU (come quelle della Consulta) sono in particolare intervenuti i decreti-legge n. 78 del 2013 e n. 146 del 2013.

Inoltre, la più recente legge n. 67 del 2014 – sempre con finalità complessive di deflazione delle presenze in carcere – ha delegato il Governo a disciplinare le pene detentive non carcerarie o da eseguire presso il domicilio; a realizzare una depenalizzazione; ad introdurre la messa alla prova nel processo penale.

È, infine, tuttora all'esame della Camera, una proposta di legge (C. 631-B) – già approvata dalla Camera e modificata dal Senato – diretta a delimitare, con un effetto di riduzione del sovraffollamento negli istituti penitenziari, l'ambito di applicazione della custodia cautelare in carcere.

Tutti questi provvedimenti (uniti alle misure di edilizia penitenziaria previste dal Piano Carceri) hanno portato il Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa, nella decisione del 5 giugno 2014 sull'esecuzione della citata sentenza Torreggiani, a valutare positivamente gli interventi del Governo italiano per migliorare la situazione carceraria. Il Comitato ha, tra l'altro, preso atto con interesse « del rimedio risarcitorio immaginato per mezzo di un « imminente » – perché non ancora licenziato dal Consiglio dei ministri – decreto-legge del governo in materia ».

Il Comitato ha rinviato al giugno 2015 un'ulteriore valutazione sui progressi fatti nell'attuazione delle misure italiane per affrontare il problema del sovraffollamento.

Passando ad una breve illustrazione del contenuto del decreto-legge 26 giugno 2014, n. 92, su cui ci si potrà più diffusamente soffermare nella seduta di domani, in modo da poter tenere conto degli emendamenti approvati dalla Commissione giustizia in sede referente, ricorda che esso introduce una serie di misure relative alla situazione carceraria, prevedendo i seguenti interventi: rimedi di tipo risarcitorio in favore di detenuti e inter-

nati che siano stati sottoposti a trattamenti inumani o degradanti, in violazione dell'articolo 3 della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo – CEDU: si prevede in particolare che il magistrato di sorveglianza liquidi il richiedente con una somma di 8 euro per ogni giorno trascorso in carcere in « condizioni inumane e degradanti » nei casi in cui il residuo di pena da spiare non permette l'attuazione della citata detrazione percentuale (perché, ad esempio, sono più numerosi i giorni da « abbuonare » a titolo di risarcimento che quelli effettivi residui da scontare) e quando il periodo detentivo trascorso in violazione dell'articolo 3 CEDU sia stato inferiore a 15 giorni; si stabilisce che il magistrato di sorveglianza possa avvalersi dell'ausilio di personale volontario; si introducono nuovi obblighi di comunicazione con riguardo ai provvedimenti degli uffici di sorveglianza, relativi alla libertà personale di soggetti condannati da corti internazionali; si disciplina le modalità di esecuzione del provvedimento che dispone gli arresti domiciliari, compresa l'applicazione del controllo tramite il c.d. « bracciale elettronico »; si estende ai maggiorenni di età inferiore a 25 anni la disciplina dell'esecuzione di provvedimenti limitativi della libertà personale nei confronti dei minorenni; si modifica l'ordinamento del Corpo di polizia penitenziaria, con misure concernenti l'organico, la disciplina della formazione del personale e il divieto per un biennio di ogni comando o distacco presso altre amministrazioni; si ampliano i presupposti che non consentono l'applicazione della custodia cautelare in carcere e degli arresti domiciliari; si introducono meccanismi di monitoraggio e salvaguardia della copertura finanziaria degli oneri.

Francesco Paolo SISTO, *presidente*, nessuno chiedendo di intervenire, rinvia il seguito dell'esame ad altra seduta.

La seduta termina alle 15.30.

SEDE REFERENTE

Mercoledì 16 luglio 2014. — Presidenza del presidente Francesco Paolo SISTO, indi del vicepresidente Roberta AGOSTINI. — Interviene il Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione Maria Anna Madia e il sottosegretario di Stato per la semplificazione e la pubblica amministrazione Angelo Rughetti.

La seduta comincia alle 15.35.

DL 90/2014: Misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l'efficienza degli uffici giudiziari.

C. 2486 Governo.

(Seguito dell'esame e rinvio).

La Commissione prosegue l'esame del provvedimento, rinviato, nella seduta del 15 luglio 2014.

Francesco Paolo SISTO, *presidente*, riguardo alle richieste di effettuare una nuova valutazione del giudizio di inammissibilità relativo ad alcune proposte emendative formulate nella seduta di ieri e avanzate con lettere pervenute in data odierna, comunica che, alla luce di un ulteriore approfondimento istruttorio, possono essere riammesse le seguenti proposte emendative: Giachetti 8.1 limitatamente ai commi 3-bis, 3-quater, 3-quinquies 3-sexies e 3-septies che intervengono sulla disciplina del fuori ruolo; gli identici articoli aggiuntivi Russo 23.011, Ferrari 23.06, Censore 23.020, Squeri 23.012, che prorogano da luglio a settembre il termine per il versamento da parte delle città metropolitane e delle province del contributo alla finanza pubblica previsto dal decreto-legge n. 66 del 2014; Cozzolino 17.02, che introduce il divieto per le pubbliche amministrazioni di richiedere ai cittadini dati presenti nell'Anagrafe nazionale; Fraccaro 24.09, limitatamente ai commi 2 e 3, recante disposizioni in materia di autenticazione degli atti societari e

di modalità di costituzione delle società a responsabilità limitata; Kronbichler 28.04, recante disposizioni in materia di soppressione dell'imposta di bollo sugli atti trasmessi per via telematica. Ritiene invece di confermare l'inammissibilità delle seguenti proposte emendative: Ferranti 1.12, che introduce disposizioni di carattere ordinamentale inerenti alla disciplina di nomina a magistrato ordinario che non sono oggetto di intervento del provvedimento; Ferranti 1.11, volta a modificare integralmente la disciplina ordinaria dei requisiti per l'ammissione ai concorsi per l'accesso alla magistratura ordinaria; D'Alia 5.10, volta a modificare il numero dei comparti di contrattazione collettiva nazionale delle amministrazioni pubbliche; Guidesi 6.01 che reca modifiche al trattamento economico accessorio del personale con qualifica di dirigente; D'Alia 6.02 che interviene sulla disciplina applicabile in caso di violazione delle disposizioni del decreto-legge n. 90 del 2014 recante misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l'efficienza degli uffici giudiziari; Giachetti 7.2 che detta una disciplina organica dei diritti sindacali del personale militare delle forze armate, delle forze di polizia a ordinamento militare compreso quello del Corpo delle capitanerie di porto; Giachetti 8.02 che reca l'abrogazione della disciplina relativa all'istituto del ricorso straordinario al Presidente della Repubblica, intervenendo sul decreto del Presidente della Repubblica n. 1199 del 1971 (Semplificazione dei procedimenti in materia di ricorsi amministrativi); Giachetti 9.01 che reca una delega al Governo per l'attuazione dell'articolo 19 della legge n. 183 del 2010 in materia di definizione degli ordinamenti, delle carriere e dei contenuti del rapporto di impiego e della tutela economica, pensionistica e previdenziale, del ruolo delle Forze armate, delle Forze di polizia e del Corpo nazionale dei vigili del fuoco; Guidesi 9.02 volto a rendere facoltativa per i comuni e le province la nomina dei segretari comunali e provinciali; Lauricella 10.03 che reca norme in materia di trattamento economico da attribuire ai pub-

blici dipendenti che abbiano ricoperto ruoli o incarichi, dopo che siano cessati dal ruolo o dall'incarico; Guidesi 11.17, che riconosce al vertice politico il potere di sostituire i dirigenti negli enti territoriali; Fabbri 11.59, che prevede la riorganizzazione della dirigenza, disciplina il trattamento del dipendente regionale nominato direttore di un ente strumentale o direttore sociale di ASL ed estende ai dipendenti pubblici che transitano in società partecipate il diritto di optare per il mantenimento dell'iscrizione alle Casse pensioni degli istituti di previdenza; Pilozzi 13.3, che modifica le procedure per l'affidamento di contratti pubblici per lavori di importo inferiore a un milione di euro; Dorina Bianchi 15.01, che introduce un'articolata disciplina per il contenimento delle spese delle aziende speciali, delle istituzioni e delle società non quotate partecipate o controllate da amministrazioni regionali o locali; Pilozzi 16.20, che introduce l'incandidabilità alle elezioni regionali ed amministrative per coloro che, nei due anni precedenti, hanno esercitato funzioni di amministratore in società a partecipazione pubblica o funzioni commissariali presso enti pubblici o società partecipate; Pilozzi 16.22, che introduce l'incompatibilità con cariche elettive locali per coloro che esercitano funzioni commissariali presso enti pubblici o società partecipate; Cozzolino 17.01, che fissa un termine per l'adozione da parte delle pubbliche amministrazioni dei piani di continuità operativa e di *disaster recovery*; Grillo ed altri 22.06, in materia di monitoraggio dei costi per l'utilizzo di autovetture di servizio da parte delle aziende sanitarie; Giachetti 23.01, che interviene in materia di servizio di assistenza spirituale alle forze armate; Giachetti 23.03, che reca una delega al Governo per l'istituzione del Corpo della polizia tributaria; Giachetti 23.022, che reca una delega al Governo per la modifica dell'ordinamento della Arma dei carabinieri e sull'assegnazione di personale per l'espletamento di funzioni del Dipartimento della pubblica sicurezza; Fraccaro 24.010 e 24.011, recanti disposizioni in materia di autenticazione degli

atti societari e di modalità di costituzione delle società a responsabilità limitata; Piccione 28.6, Capodicasa 28.8 e Minardo 28.39, recanti disposizioni in materia di trattamento di quiescenza del personale delle camere di commercio della regione Sicilia; Cozzolino 28.014, in materia di accesso dei cittadini alle ordinanze di protezione civile; Dorina Bianchi 39.36, che sopprime i commi da 28 a 28-ter del decreto-legge n. 223 del 2006 sulla responsabilità dell'appaltatore e del subappaltatore in materia di contratti di appalto e subappalto di opere, forniture e servizi; Dorina Bianchi 39.37, che reca una proroga di termine in relazione alla verifica triennale di validità dell'attestato SOA; Cozzolino 53.02, che detta disposizioni in materia di interventi per l'incentivazione della trasparenza delle gestioni commissariali attivate a seguito di stati di emergenza; D'Alia dis. 1.01 che conferisce al Governo una delega legislativa in materia di incompatibilità e inconfiribilità di incarichi presso le pubbliche amministrazioni, Si riserva di effettuare un'ulteriore valutazione sui seguenti emendamenti: Gneccchi 1.44, che interviene in materia di ricongiunzione dei periodi assicurativi e di calcolo delle quote di pensione riferite ad anzianità contributive; Gneccchi 1.43, che introduce una pensione supplementare costituita dai contributi non utilizzati per il calcolo della pensione; Gneccchi 1.42, che interviene in materia dell'esercizio di opzione per l'accesso al trattamento pensionistico di anzianità per le lavoratrici dipendenti e autonome; Gneccchi 1.40, volta ad estendere la facoltà di accesso al trattamento pensionistico o di vecchiaia previsto dal comma 15-bis dell'articolo 24 del decreto-legge n. 201 del 2011 a tutti i lavoratori con pensioni liquidate a carico delle assicurazioni obbligatorie e di forme sostitutive; Gneccchi 1.41, che introduce deroghe alla riduzione percentuale dei trattamenti pensionistici prevista dal comma 10 dell'articolo 24 del decreto-legge n. 201 del 2011.

Avverte che l'articolo aggiuntivo Bazoli 48.01, già dichiarato inammissibile limita-

tamente ai commi 1, 2, 3, 4 e 5 nella seduta del 15 luglio scorso, è da intendersi inammissibile nella sua interezza.

Le proposte emendative Mucci 24.40, 24.02 e 24.021 si intendono ritirate in quanto il deputato Mucci ha sottoscritto le proposte emendative Tabacci 24.5, 24.04 e 24.01.

Comunica che i presentatori ritirano le seguenti proposte emendative: Nesci 3.50 e 3.66, Dieni 8.25, 8.23 e 9.43, Agostinelli 9.45. Avverte inoltre che i deputati Castelli, Marzana e Tripiedi ritirano le proprie firme dalla proposta emendativa Ghizzoni 1.08, il deputato Maria Stella Gelmini ritira la propria firma dall'emendamento Centemero 27.27 e sottoscrive gli emendamenti Galperti 18.3, 18.4 e 18.5, i deputati Galperti e Berlinghieri sottoscrivono l'emendamento Gelmini 18.63, il deputato Berlinghieri sottoscrive l'emendamento Gitti 18.2, il deputato Baruffi sottoscrive gli emendamenti Roberta Agostini 28.30 e Taranto 28.35, il deputato La Russa sottoscrive gli emendamenti Centemero 4.2 e 4.1.

Comunica infine che il deputato Petrenga sottoscrive l'emendamento Binetti 6.39, il deputato Pastorelli sottoscrive l'emendamento Martella 18.84, Roberta Agostini sottoscrive l'emendamento Miotto 1.48, il deputato Maestri sottoscrive gli emendamenti Gneccchi 1.40, 3.45 e 7.16, Baruffi 1.51 e 5.5, Giacobbe 4.25, 4.26, 4.32, Martelli 4.29, Miccoli 4.24 e 4.28, Dell'Aringa 5.25 e 7.13 e Boccuzzi 53.10, il deputato Centemero sottoscrive gli emendamenti Pagano 21.35 e Fabbri 21.37.

Emanuele FIANO (PD), *relatore*, preannuncia l'intenzione di presentare alla Presidenza della Camera la richiesta di una nuova valutazione sull'ammissibilità delle proposte emendative Ferranti 1.11 e 1.12, De Micheli 17.4 e 17.20, Lenzi 27.28 e Lauricella 10.03 in relazione alle quali il presidente Sisto ha testé confermato il giudizio di inammissibilità.

Teresa PICCIONE (PD) preannuncia la richiesta di una nuova valutazione della Presidenza della Camera in ordine al giu-

dizio di inammissibilità sull'emendamento a sua prima firma 28.6, testé confermato dal presidente Sisto.

Antonio LEONE (NCD) si riserva di richiedere una nuova valutazione della Presidenza della Camera in ordine al giudizio di inammissibilità sulle proposte emendative Dorina Bianchi 15.01, 39.36 e 39.37, testé confermato dal presidente Sisto.

Riccardo FRACCARO (M5S) preannuncia la richiesta di una nuova valutazione della Presidenza della Camera in ordine al giudizio di inammissibilità sulle proposte emendative a sua firma 24.09, limitatamente al comma 1, 24.010 e 24.011, testé confermato dal presidente Sisto.

Francesco Paolo SISTO, *presidente*, annuncia che la Commissione proseguirà l'esame del provvedimento, senza concludere l'esame degli articoli cui sono riferiti gli emendamenti sui quali sarà richiesta una nuova valutazione di ammissibilità da parte della Presidenza della Camera.

Emanuele COZZOLINO (M5S), intervenendo sul complesso degli emendamenti presentati dal proprio gruppo, osserva che da una valutazione d'insieme di tali proposte emendative emerge in maniera coerente e compiuta il giudizio del gruppo nei confronti del provvedimento e la linea che lo stesso seguirà nel corso dell'esame.

Evidenzia che la posizione del Movimento 5 Stelle nei confronti del provvedimento non è di dissenso radicale e aprioristico. A conferma di tale posizione cita l'unico emendamento del gruppo riferito all'articolo 1, che propone soltanto di far decorrere il divieto di trattenimento in servizio dal 31 dicembre invece che dal 31 ottobre, per evitare interventi eccessivamente traumatici nei confronti del personale.

Ricordando che il decreto interviene su più materie che toccano settori diversi, quali il lavoro, la semplificazione, la giustizia amministrativa e il contrasto alla corruzione negli appalti pubblici, eviden-

zia come il gruppo abbia ritenuto che il modo migliore di affrontare il provvedimento fosse esprimere una valutazione sui singoli temi. In tale ottica segnala che gli emendamenti del gruppo non hanno una finalità meramente interdittiva, ma sono costruttivi, rafforzando o prevedendo disposizioni aggiuntive a quelle già varate dal Governo e cita, ad esempio, gli emendamenti presentati all'articolo 19 e a quelli che costituiscono il titolo terzo, riguardanti le nuove funzioni dell'Autorità nazionale anticorruzione – ANAC e quelle attribuite al Presidente Cantone relativamente all'Expo e al controllo degli appalti pubblici in generale.

Su tale tema segnala che le proposte emendative del gruppo hanno come finalità quella di rafforzare e, se possibile, migliorare le norme varate dal Governo, raccogliendo e traducendo le indicazioni che lo stesso Cantone ha fornito nel corso della sua audizione. In questo senso rileva che si interviene per delineare meglio la composizione che l'unità operativa speciale dovrà avere, stabilendo anche un limite temporale alla sua durata; si precisano, ed in alcuni casi si ampliano, i poteri in tema di anticorruzione attribuiti dall'articolo 32 e, allo stesso tempo, si prevede che i poteri siano attribuiti all'ANAC come organo collegiale e non al solo Presidente, augurandosi al riguardo un'adeguata riflessione da parte della Commissione.

Evidenzia che un altro tema sul quale gli emendamenti sono volti a formulare proposte aggiuntive o a rafforzare e migliorare le norme del decreto è quello della semplificazione e razionalizzazione della pubblica amministrazione. Cita, ad esempio, l'articolo 17, per il quale il gruppo ha presentato due tipi di proposte emendative: alcune intervengono sulla lettera del decreto con la finalità di stabilire tempi certi, rispetto delle procedure e maggiore pubblicità dei dati raccolti; altre, in particolare l'emendamento 17.10, sono interamente sostitutive, ma con la finalità di realizzare una maggiore razionalizzazione e pubblicità degli enti pubblici, giun-

gendo finalmente e rapidamente alla costituzione di una banca dati nazionale unica.

Gli emendamenti relativi agli articoli dal 6 al 9, i quali sono volti ad eliminare vecchie rendite di posizione, accolgono tale finalità ed si propongono di ampliarne la portata innovativa, applicandola anche ai rapporti già in essere ed eliminando la fase transitoria. Propone inoltre l'estensione dell'articolo 6 agli organi costituzionali. Dichiaro di essere in linea di principio favorevole alla riduzione dei distacchi sindacali, proponendo tuttavia un intervento più graduale.

Evidenzia che alcune parti del decreto non sono condivise dal suo gruppo e su di esse sono stati presentati emendamenti soppressivi o alternativi. Ricorda, in particolare, gli articoli 16 e 23, per la parte che riguarda la Consob, a proposito della quale il Governo Monti aveva posto un vincolo alla nomina nei consigli di amministrazione delle partecipate, che consisteva nel fatto che 2 componenti su 3, o 3 su 5, a seconda dei posti totali, dovessero essere dipendenti dell'ente controllante. Ritiene che eliminare questa norma significhi rendere più facile nomine di natura politica. Esprime contrarietà anche con riferimento alla fissazione a 5 dei componenti del consiglio di amministrazione della Consob.

Segnala altresì che la parte del decreto riferita al processo civile telematico suscita forti perplessità e su di essa, oltre ad aver presentato una pregiudiziale in Aula, il gruppo ha presentato un cospicuo pacchetto di emendamenti. Il punto di maggior dissenso è la volontà di voler finanziare questa operazione, in linea di principio condivisibile, con l'aumento del contributo unico. La contrarietà del gruppo si basa sul timore che il processo civile sia sveltito non attraverso una velocizzazione e una maggior efficienza delle sue fasi, ma attraverso l'impedimento, di fatto, ai cittadini e alle imprese di ricorrere al giudice per chiedere giustizia. Su questo punto annuncia che il Movimento 5 Stelle ha presentato un emendamento interamente

sostitutivo delle coperture finanziarie, sul quale auspica un'adeguata riflessione.

Ulteriori emendamenti presentati sul titolo IV del decreto possono essere raggruppati in due categorie: la prima è volta ad incentivare il più possibile il passaggio definitivo al processo digitale, riducendo al minimo le fasi transitorie e l'altra ha come finalità quella tutelare, nella fase di passaggio, una serie di diritti fondamentali nell'ambito del processo.

Conclude ribadendo che il gruppo non ha un approccio preconcepito nei confronti del provvedimento e che la valutazione finale dello stesso dipenderà esclusivamente dall'esito della fase emendativa.

Mariastella GELMINI (FI-PdL) manifesta più di una perplessità sull'efficacia del provvedimento, in particolare in ordine ai suoi effetti sulla riduzione della spesa pubblica, in riferimento ai quali non sono stati forniti dati certi. Pur osservando che il provvedimento appare carente di omogeneità, ne apprezza lo spirito costruttivo e ritiene che l'approvazione degli emendamenti presentati dal suo gruppo potrà contribuire al miglioramento dello stesso.

Con riferimento all'annunciato ricambio generazionale, osserva che esso non si realizzerà pienamente in quanto si impedisce a talune categorie di trattenerci in servizio, ma non si prevedono nuove assunzioni. Osserva inoltre che le norme del decreto si applicano in maniera differenziata alla pubblica amministrazione e alle amministrazioni regionali e locali, per le quali si prevede un intervento più graduale, ed esprime parere contrario a tale differenziazione.

In relazione alla soppressione delle sezioni staccate di Tribunali amministrativi regionali, si dichiara favorevole a condizione che si dimostri che ciò sia volto a realizzare un vero risparmio, senza aggravare la condizione dei cittadini che si rivolgono a tali sezioni. Sarebbe opportuno, a suo parere, che la soppressione delle sezioni staccate non fosse applicata indistintamente, ma secondo ben definiti criteri, collegati alla produttività di ciascuna sezione; ritiene però che il Governo

ne abbia disposto la soppressione senza individuare alcun criterio. Cita in particolare, a titolo di esempio, la sezione staccata di Brescia del Tribunale amministrativo regionale della Lombardia, che ha in carico un numero di ricorsi superiore ad alcune sedi principali di Tribunali amministrativi regionali. Segnala inoltre che le sedi delle sezioni staccate soppresse resterebbero inutilizzate, mentre si renderebbe necessario il reperimento di nuove sistemazioni per le sedi principali.

Con riferimento alla riduzione del contributo annuale dovuto dalle imprese alle camere di commercio, osserva che si tratta di un risparmio solo apparente per le imprese, che non potranno più contare sui servizi svolti in loro favore: le camere di commercio infatti non potranno far altro che impiegare il contributo, che verrà dimezzato, per coprire le spese di ordinaria gestione. Propone in alternativa una riduzione graduale del contributo camerale e una contestuale revisione delle funzioni delle camere di commercio.

Anche con riferimento alla revisione della disciplina sulla mobilità obbligatoria e volontaria sottolinea la disparità di trattamento tra la pubblica amministrazione ad una parte e le regioni e gli enti locali dall'altra, che a suo parere dovrebbe essere ridotta per evitare contenzioso e conflittualità.

Gennaro MIGLIORE (Misto-LED), dichiarando di condividere le finalità del provvedimento, che considera strategico per la modernizzazione della pubblica amministrazione, segnala come le proposte emendative presentate dal suo gruppo siano dirette al miglioramento del provvedimento stesso. Ritiene che le risorse ottenute dai risparmi prodotti dovrebbero essere impiegate per la stabilizzazione dei precari della pubblica amministrazione, lavoratori e lavoratrici che svolgono servizi essenziali per i cittadini. Osserva che le norme in materia di mobilità e demansionamento potrebbero dar luogo a contenzioso e dovrebbero quindi essere riconsiderate. Prosegue sottolineando l'importanza dell'equiparazione tra lavoro pub-

blico e privato realizzata dal decreto legislativo n. 29 del 1993, voluto dal professor D'Antona, e si augura che non si inverta la rotta in questo settore, con particolare riferimento alle norme sulla riduzione delle prerogative sindacali nel pubblico impiego.

In relazione all'articolo 19 si dichiara d'accordo con quanto evidenziato dal collega Cozzolino, che ha sottolineato il legame tra le proposte emendative presentate e le indicazioni del Presidente Cantone.

Con riferimento all'articolo 22, di razionalizzazione delle Autorità indipendenti, ritiene che i previsti risparmi potrebbero essere ottenuti anche mediante interventi di diversa natura e segnala che la specializzazione dei Tribunali amministrativi regionali delle regioni dove hanno attualmente sede le Autorità indipendenti potrebbe andare perduta in caso di trasferimento nella capitale di tutte le suddette Autorità.

Gregorio GITTI (PI), premesso che il suo gruppo dà un giudizio positivo del provvedimento in esame, che contiene innovazioni di grande rilievo per la pubblica amministrazione, come quelle per il ricambio generazionale, per la mobilità dei dipendenti e per la razionalizzazione dei permessi sindacali, avverte che si soffermerà su tre punti della riforma, che, a suo avviso, sono più critici e necessitano di una più attenta riflessione.

Innanzitutto, ritiene che la riforma in discussione sia l'occasione giusta per stabilire una volta per tutte che i magistrati che ricoprono incarichi negli uffici ministeriali devono essere posti fuori ruolo senza compenso, in modo da mettere fine a intrecci e commistioni di ruoli che non giovano né al Governo né alla magistratura e da rendere più trasparenti i rapporti tra il potere giudiziario e quello esecutivo, nel rispetto della stessa Costituzione, che all'articolo 97 stabilisce che i pubblici uffici devono essere organizzati secondo disposizioni di legge, in modo che siano assicurati il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione; all'articolo

100, terzo comma, prevede che la legge deve assicurare l'indipendenza del Consiglio di Stato e della Corte dei conti di fronte al Governo; e all'articolo 104 stabilisce che la magistratura costituisce un ordine autonomo e indipendente da ogni altro potere. Aggiunge che la riserva di legge contenuta negli articoli 97 e 100 deve intendersi come riserva di legge formale del Parlamento, e quindi non ammette il ricorso anche ad altri atti aventi forza di legge.

In secondo luogo, esprime perplessità sulla possibilità di intervenire per mezzo di un decreto-legge sulle circoscrizioni della giustizia amministrativa, atteso che l'articolo 108 della Costituzione stabilisce che le norme sull'ordinamento giudiziario e su ogni magistratura sono stabilite con legge, dovendosi intendere per « legge », anche in questo caso, la legge formale del Parlamento. A parte questo, non ritiene convincente il criterio scelto dal Governo per la riorganizzazione della geografia dei tribunali amministrativi regionali, vale a dire quello del numero dei ricorsi, in quanto tale numero non costituisce un indice attendibile dei carichi di lavoro dei diversi tribunali. Invita quindi il relatore e il Governo a un approfondimento d'istruttoria su questo punto e sull'idoneità, sotto il profilo costituzionale, dello strumento del decreto-legge a intervenire su questa materia.

In terzo luogo, ritiene necessaria un'ulteriore riflessione sulla scelta di prevedere un'unica sede della Consob e di prevederla a Roma. Fa presente che il maggiore mercato finanziario italiano si trova a Milano e che la previsione di una sede a Milano consentirebbe anche una maggiore concorrenza nell'accesso ai ruoli dell'autorità, che avviene per concorso e che attualmente vede partecipare pressoché soltanto professionisti provenienti da studi di Roma, laddove sarebbe importante per la Consob potersi avvalere anche di altre competenze qualificate e più distanti e autonome dai centri della politica e dai suoi condizionamenti.

Andrea COLLETTI (M5S) avverte che si soffermerà su alcuni aspetti del provvedimento concernenti in modo specifico l'amministrazione della giustizia. Premesso quindi di concordare con il deputato Gitti sulla dubbia legittimità costituzionale di alcune disposizioni che intervengono in materia di ordinamento giudiziario, rileva che l'articolo 2, comma 4, configura quella che – forse con quale enfasi – potrebbe definirsi la « militarizzazione » delle decisioni del Consiglio superiore della magistratura. Infatti, per effetto della disposizione anzidetta, le decisioni dell'organo di autogoverno concernenti il conferimento degli incarichi direttivi e semidirettivi diventano difficilmente ricorribili da parte degli altri magistrati che, concorrendo per le stesse nomine, volessero impugnarle. Analoghe considerazioni possono svolgersi in merito al terzo periodo del medesimo comma 4, sull'azione di ottemperanza, che sembra avere la finalità di rendere intoccabili le decisioni del Consiglio superiore della magistratura anche quando giudicate illegittime dai TAR.

Richiama poi l'attenzione sull'articolo 18, commi 1 e 2, che sopprimono alcune sezioni staccate di TAR, ricordando come già il riordino della geografia giudiziaria avesse lasciato senza tutela molte parti del territorio, comprese alcune caratterizzate da forte presenza della criminalità organizzata, ed esprimendo il timore che tale situazione sia destinata ad aggravarsi ulteriormente a seguito della soppressione di tanti TAR che servono ampie platee di cittadini, a cominciare da quello di Catania, o di TAR che, seppur minori quanto ad ambito di riferimento, svolgono tuttavia un ruolo importante sgravando il carico dei TAR più onerati; senza tenere conto poi dell'esigenza delle imprese di avere i TAR il più possibile nelle vicinanze, per esigenze di contenimento dei costi dei ricorsi. Si dice certo che l'accorpamento delle circoscrizioni dei TAR dilaterà i tempi della giustizia amministrativa, e questo con danno non solo dei cittadini, ma anche della pubblica amministrazione.

Richiama quindi gli articoli 40, comma 1, lettera b), 41 e 53, che, a suo avviso,

prefigurano un sistema di accesso alla giustizia sostanzialmente classista, cioè tale da discriminare tra abbienti e meno abbienti. Si dice convinto che l'articolo 40, comma 1, lettera b), in particolare, sia costituzionalmente illegittimo, per violazione dell'articolo 3 della Costituzione, in quanto prevede che una misura cautelare accolta dal giudice sia efficace solo a condizione che sia versata una cauzione, con la conseguenza che possono ottenerla solo i cittadini e gli imprenditori che se la possono permettere, il che è tanto più grave in quanto – e l'accoglimento della misura cautelare presuppone che ci sia un *fumus boni iuris* a favore del richiedente.

Non si sofferma sull'articolo 41, limitandosi a dire che, anziché « Misure per il contrasto all'abuso del processo », dovrebbe essere rubricato « Misure per evitare l'accesso alla giustizia ».

Per quanto riguarda l'articolo 53, che dispone un aumento del 15 per cento del contributo unificato, ricorda che negli ultimi dieci anni questa tassa – che è quella che i cittadini pagano per avere giustizia – è stata aumentata da tutti i Governi, in misure variabili e fino al 500 per cento, mentre non è stata mai rivista, ad esempio, la soglia di reddito per accedere al gratuito patrocinio, che continua ad essere molto bassa. In sostanza, l'accesso alla giustizia diventa sempre più un lusso, anche per i cittadini e le imprese che vi ricorrono per ottenere il pagamento di un credito.

Per questa ragione, il suo gruppo ha presentato un emendamento all'articolo 53 che, in un'ottica di maggiore giustizia sociale, prevede una copertura finanziaria a valere sui profitti delle società concessionarie dei giochi d'azzardo.

Matteo BRAGANTINI (LNA) illustra alcune delle proposte emendative del suo gruppo che, a suo avviso, potrebbero contribuire all'obiettivo del risparmio di spesa proprio del decreto-legge in esame.

Ad esempio l'emendamento 3.16 che prevede per i comparti sicurezza e per il corpo nazionale dei vigili del fuoco la

possibilità di provvedere a un *turn over* del cento per cento, ai fini di un completo ricambio generazionale.

Osserva che l'articolo aggiuntivo Guidesi 6.01 che aumenta il trattamento economico accessorio del personale con qualifica dirigenziale costituisce un incentivo premiale per quella categoria di lavoratori.

L'emendamento Molteni 7.1 è teso ad escludere dalla riduzione dei permessi sindacali quei piccoli sindacati delle forze di polizia, ai quali è vietato, per ovvie ragioni, di confederarsi con sindacati di altre categorie. Evidenzia inoltre che si potrebbe intervenire riducendo a una sola unità per sigla sindacale il numero di coloro che possono usufruire dei permessi sindacali con un rilevante risparmio sia di ore che di denaro pubblico e nel contempo mantenere intatto il numero attuale di permessi sindacali retribuiti per soddisfare le esigenze dei sindacati.

Riguardo all'emendamento 10.7, di cui è primo firmatario, sottolinea che interviene sulla materia del diritto di rogito spettante ai segretari comunali riducendolo e non eliminandolo del tutto, come prevede il testo attuale del Governo. A suo avviso, infatti, se si eliminasse del tutto l'incentivo attuale, i comuni dovrebbero ricorrere ai notai, con un aumento, anziché un risparmio, per le loro casse. Ricorda come sia stato inserito, per i tecnici comunali, un incentivo e come, in generale, un premio, anche se ridotto, serva a far sì che gli impiegati meno bravi non disincentivino i più bravi.

Ricorda come un altro emendamento di cui è primo firmatario, il 4.9, aumenti a cento chilometri la distanza per costituire un'unica unità operativa, distanza più consona alle possibilità attuali di spostamento dei cinquanta chilometri che prevede attualmente il decreto.

L'emendamento Guidesi 11.17, che dà la facoltà agli organi politici degli enti locali di scegliersi i propri dirigenti, si inquadra di una linea di tendenza verso un totale *spoils system*, al quale il suo gruppo è favorevole.

Rileva come l'emendamento 16.6 sopra quella norma che prevede la pre-

senza obbligatoria di tre dipendenti dell'ente locale nei consigli di amministrazione delle società partecipate, norma che non ha comportato un risparmio e che risulta penalizzante per i dipendenti comunali che devono prestare tale opera gratuitamente e al di fuori dell'orario di lavoro.

Tra le altre proposte emendative, desidera sottolineare la rilevanza dell'emendamento 18.36, soppressivo dell'articolo 1 che abroga le sedi distaccate dei TAR. Non comprende, infatti, perché si eliminino presidi utili per i cittadini al posto di altri del tutto inutili, come le prefetture. Inoltre, l'emendamento 18.35 che prevede la gratuità degli organismi consultivi dei TAR. Rileva l'importanza dell'emendamento 20,1 che sopprime lo SVIMEZ e dell'emendamento 22.31 teso a salvaguardare la sede di Milano dell'Autorità per l'energia elettrica, sede che ha più dipendenti di quella di Roma e che, al pari di quella della Consob, dovrebbe essere l'unica sede dell'Autorità.

In conclusione, ribadisce che quelle che ha illustrato sono proposte emendative che comportano un risparmio di spesa e che pone all'attenzione del Governo e del relatore.

Alfredo BAZOLI (PD) osserva come il provvedimento in esame sia corposo, coraggioso e affronti in termini pertinenti la questione della trasparenza e della semplificazione della pubblica amministrazione.

Sottolinea, ad esempio, la rilevanza delle norme riguardanti il processo civile telematico che introducono una nuova modalità di essere del processo civile. Non condivide, al proposito, la critica avanzata sull'aumento dei contributi unificati, in quanto tale aumento è compensato dall'abrogazione del diritto di copia.

Osserva, inoltre, come il provvedimento introduca correttivi in materia di controversie e di appalti, nel senso di migliorare il rapporto tra cittadini e pubblica amministrazione.

Riguardo al tema dell'abrogazione delle sedi distaccate dei TAR, ritiene che vada

affrontato in modo laico e rileva come il lavoro istruttorio condotto sia in I che in II Commissione abbia evidenziato come il criterio utilizzato dal Governo risulti eccessivamente punitivo e possa essere modificato, mantenendo il perseguimento dell'obiettivo della razionalizzazione, dell'efficienza e del risparmio dei costi della pubblica amministrazione. In questo senso sa che anche il Governo è disponibile a trovare un diverso criterio e invita, quindi, lo stesso Governo a non considerare le proposte di modifica come figlie di una difesa acritica dei territori ma come suggerimenti di criteri migliorativi e più oggettivi.

Tali criteri potrebbero consistere, a suo avviso, nella considerazione della popolazione residente interessata dalle sezioni distaccate oppure nel numero di sezioni presenti nel TAR o ancora nel numero di ricorsi espletati da ciascuna sezione distaccata.

Tino IANNUZZI (PD) osserva che il decreto-legge n. 90 si muove nella direzione giusta e positiva dell'innovazione e della modernizzazione della pubblica amministrazione, valorizzandone l'attività e rendendo più incisiva la capacità di risposta alle esigenze delle persone. Il decreto-legge si sforza di migliorare il rapporto tra pubblica amministrazione e cittadini, cercando di eliminare quella logica del rinvio e del ritardo che troppo spesso paralizza l'azione dell'amministrazione. È sicuramente importante immettere nella pubblica amministrazione nuove energie e nuove professionalità, qualificate e ricche di motivazioni nel necessario ricambio generazionale e nell'opportuna apertura alle generazioni giovanili. Significative sono le norme che rafforzano il ruolo dell'Autorità nazionale anticorruzione, alla quale vengono conferiti strumenti e poteri di intervento specifici e puntuali per prevenire e colpire fenomeni degenerativi e criminali negli appalti pubblici. Molte delle misure previste vanno a recepire efficacemente le proposte e le preoccupazioni del Presidente Cantone, figura di grande autorevolezza e competenza. Rile-

vanti sono le norme di cui agli articoli 19, 30, 32, 36 e 37 che forniscono concreti strumenti. Utile è poi la disposizione dell'articolo 39 sulla semplificazione degli oneri formali per la partecipazione alle gare di appalto. Condivide le norme sul processo digitale amministrativo e giudizi in materia di appalti, anche se ricorda che oggi il problema più grave e prioritario nel campo della giurisdizione è quello di porre rimedio alla drammatica lentezza dei giudizi civili e penali. Condivide le nuove regole per la fissazione nella giustizia amministrativa, in tempi rapidi e certi, delle udienze di merito nei giudizi di appalto, per il deposito delle sentenze, rese giustamente in forma semplificata. Nel decreto, tuttavia, vanno introdotti alcuni miglioramenti, a cominciare dall'articolo 18, commi 1 e 2 che, con una scelta che ritiene sbagliata e negativa, sopprime le sezioni staccate dei TAR.

È una misura che non persegue né obiettivi di riduzione dei costi, né di maggiore efficienza della giustizia amministrativa. Anzi la soppressione delle sezioni staccate confligge con queste finalità. Infatti, per i costi, ne deriverebbero maggiori spese per l'impossibilità per i TAR incorporanti di accogliere nuovo rilevante contenzioso, nuovo personale, nuove attrezzature senza acquisire nuovi locali, con inevitabile aggravio di spese. Per di più peggiorerebbero i tempi della giustizia, ingolfando irrimediabilmente i ruoli dei TAR centrali incorporanti, a cominciare da quello di Napoli.

Si migliora la giustizia amministrativa intervenendo, come fa il decreto-legge, sulle regole del processo, giammai sulla sede dei TAR, che non incide affatto sull'esecuzione delle opere pubbliche.

I dati del 2013 indicano che le sezioni staccate hanno rilevanti livelli di contenzioso: per numero di ricorsi pendenti il TAR di Catania è terzo in Italia, il TAR di Salerno è sesto, il TAR di Lecce è settimo. Si tratta di sezioni che servono vaste aree territoriali e rilevanti bacini di popolazione, e che svolgono una funzione ancor

più rilevante della maggior parte delle sezioni centrali dei TAR, localizzati nei capoluoghi di regione.

Rileva che occorre porre rimedi all'errore dell'articolo 18, commi 1 e 2. La Commissione Giustizia, in questo spirito, nel suo parere, ha giustamente richiesto la conservazione almeno delle sezioni staccate ubicate in città, che sono anche sede di corte di appello, la massima istituzione giudiziaria sul territorio. Le sezioni staccate hanno dimostrato nei fatti di operare bene.

Chiede modifiche, poi, all'articolo 9 per tutelare le funzioni peculiari e specifiche, svolte nell'ambito delle avvocature delle pubbliche amministrazioni, delle avvocature degli enti locali, che esigono norme differenziate e con miglior trattamento economico.

Per quanto riguarda l'articolo 22, vanno salvaguardate le sedi delle autorità indipendenti localizzate in città diverse da Roma, alla luce del patrimonio di esperienze e professionalità maturate in quelle sedi. Naturalmente, vanno sempre perseguiti obiettivi di maggiore efficienza, snellimento delle procedure, risparmio finanziario.

Occorre una soluzione equilibrata per l'articolo 10, tenendo conto del ruolo fondamentale e prezioso svolto dai segretari comunali nelle esperienze dell'amministrazione italiana, ancor di più nei piccoli comuni. La funzione rogante di segretari deve essere mantenuta per evitare incrementi di costi per i comuni, definendo nella contrattazione collettiva forme compensative dal punto di vista economico, dei diritti di segreteria, che sono componente della retribuzione ai sensi dell'articolo 37 del CCNL di settore; anche prevedendo la riduzione dei compensi attuali.

Fa presente, infine, che tutte le proposte indicate vogliono migliorare e rendere più efficace il decreto-legge, attraverso il rapporto costituzionale tra Parlamento e Governo nel processo di conversione del decreto-legge.

Renato BALDUZZI (SCpI) osserva che il provvedimento in discussione reca

norme importanti e positive. Sottolinea che non sussistono, nel complesso, ragioni di legittimità costituzionale relativamente all'utilizzo dello strumento del decreto-legge, mentre, a suo avviso, potrebbero esistere dubbi sulla legittimità costituzionale di alcune disposizioni, quali ad esempio quelle recate dall'articolo 2 comma 4 e dall'articolo 53 comma 2. Relativamente a quest'ultima, segnala che si attribuisce, infatti, al Ministro dell'economia e delle finanze, sentito il Ministro della giustizia, la possibilità di provvedere con decreto all'aumento del contributo unificato di cui all'articolo 13 del decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115. Nel condividere la finalità del decreto di intervenire con norme in grado di modificare nel profondo il sistema della pubblica amministrazione, nel rispetto del principio costituzionale del buon andamento di cui all'articolo 97 della Costituzione, evidenzia, tuttavia, che la riforma della pubblica amministrazione non realizza pienamente un altro principio costituzionale quale quello della garanzia della posizione paritaria, e non sovrana, che l'amministrazione stessa deve assumere rispetto al cittadino. Al riguardo, ritiene che potranno essere apportati miglioramenti in sede di discussione del disegno di legge delega sulla riforma della pubblica amministrazione che il Governo si accinge a presentare alle Camere. Si sofferma, poi, sull'articolo 1, comma 5 del provvedimento sottolineando che l'estensione dell'applicabilità delle disposizioni in materia di risoluzione unilaterale del rapporto di lavoro da parte delle pubbliche amministrazioni ai dirigenti medici responsabili di struttura complessa dovrebbe essere rivista in modo tale da garantire in modo più graduale l'obiettivo condivisibile del ricambio generazionale, preservando, tuttavia, le elevate professionalità dei primari e dei dirigenti medici. Nell'evidenziare l'importanza delle norme del provvedimento finalizzate a realizzare l'obiettivo della semplificazione e della razionalizzazione della pubblica amministrazione, esprime perplessità sulle disposizioni di cui all'articolo 16 e di cui all'articolo 27, comma 2

del decreto. Relativamente all'articolo 27, comma 2, del provvedimento che sopprime la necessità che il comune, ai fini del rilascio dell'autorizzazione alla realizzazione di strutture sanitarie, debba acquisire dalla regione la verifica di compatibilità del progetto in relazione a determinati indici, evidenzia che l'eliminazione di tale verifica di compatibilità rischia, paradossalmente, di premiare proprio quelle regioni incapaci di effettuare un'adeguata programmazione. Segnala, infine, che il confronto tra l'ampiezza del provvedimento e le limitate proposte emendative presentate dal suo gruppo confermano ancora una volta il giudizio complessivamente positivo sul provvedimento in discussione.

Barbara POLLASTRINI (PD) sottolinea l'importanza di un provvedimento in grado di realizzare gli obiettivi della trasparenza e dello snellimento dell'azione amministrativa nonché quelli di una maggiore garanzia dei diritti dei cittadini nei confronti dell'amministrazione e dei cittadini che lavorano all'interno dell'amministrazione i quali troppo spesso sono stati penalizzati dalla sacche di inefficienza presenti all'interno delle strutture amministrative. Segnala inoltre l'importanza di collegare il decreto al prossimo disegno di legge di delega in materia di riforma della pubblica amministrazione, al fine di dare un giudizio di insieme sugli interventi che l'Esecutivo effettuerà in questo campo. Evidenzia che il testo realizza un punto di equilibrio tra l'esigenza di ringiovanire la pubblica amministrazione e quella di mantenere a titolo gratuito le professionalità più importanti che oggi lavorano nella pubblica amministrazione medesima. Auspica che nel lavoro che sarà svolto nei prossimi giorni dalla Commissione siano tenuti in considerazione gli importanti contributi provenienti dalle opposizioni. Nel ribadire il suo giudizio positivo sul decreto, sottolinea alcuni aspetti che, a suo avviso, andrebbero migliorati. Segnala, al riguardo, la necessità di trovare criteri diversi per individuare le sezioni staccate dei TAR da sopprimere citando, ad esem-

pio, quello relativo alla popolazione residente nel territorio su cui la sezione ha giurisdizione nonché quello degli effettivi risparmi ricavabili dall'eliminazione della sede. Relativamente alle autorità indipendenti, fa presente che sarebbe opportuno tenere a mente che la scelta delle sedi delle autorità medesime è stata dettata dalla necessità di garantire a queste ultime l'autonomia dagli altri poteri ed organi con sede a Roma. Quanto al tema della riduzione dei permessi sindacali, considerata la disponibilità dimostrata dalle organizzazioni sindacali su questo tema, auspica di trovare i modi di consultare tali organizzazioni affinché la riduzione dei permessi non costituisca una sorta di taglio lineare ma sia invece in grado di selezionare i casi veramente utili su cui intervenire. Giudica, infine, necessario migliorare il provvedimento nelle parti che dettano norme sul sistema pensionistico anche nell'interesse dei lavoratori che in questi anni hanno dato di più alla pubblica amministrazione.

Massimo Enrico BARONI (M5S) osserva che il testo del decreto-legge pubblicato in *Gazzetta Ufficiale* è sensibilmente diverso dal quello che « ufficiosamente » era stato approvato dal Consiglio dei ministri il 13 giugno scorso. In realtà, in Consiglio dei ministri pare fosse stato approvato un unico decreto-legge e invece i decreti-legge firmati dal Quirinale sono due, peraltro diffusamente modificati nella sostanza. *In primis* sarebbe importante capire quale sia stato l'iter di approvazione di questo decreto-legge, stante la competenza del Consiglio dei ministri e non già degli uffici quirinalizi. Teoricamente, in base alla Costituzione, il Quirinale avrebbe dovuto rinviare il testo per una nuova formulazione e approvazione del decreto, con le osservazioni riguardo alla costituzionalità del provvedimento o delle norme in esso contenute. Invece alcuni organi di stampa, anzi la maggior parte, riferiscono che il decreto è stato « riscritto » dal Quirinale. È lecito, è legittimo, è costituzionale questo *iter*? A suo avviso, non lo è.

Fatta questa breve premessa, rileva che alcune previsioni presenti nel testo approvato nel Consiglio dei ministri sono state fortunatamente depennate, anche se non si sa bene da chi, come e quando: tra queste ad esempio la norma che trasferiva il potere consultivo e il precontenzioso in materia di appalti dall'AVCP/ANAC al Ministero delle infrastrutture, cosa che, se mantenuta, avrebbe inferto un colpo decisivo alla lotta alla corruzione, giacché avrebbe demandato ad un singolo ministro il potere di esprimersi o meno sulla correttezza di un appalto, impedendo quindi a qualsiasi presidente dell'ANAC d'intervenire in caso di irregolarità. Fortunatamente, poi, non è stata eliminata la responsabilità solidale fiscale tra l'appaltatore e il subappaltatore; con tale eliminazione l'appaltatore non sarebbe più stato obbligato a rispondere in solido con il subappaltatore delle ritenute fiscali non applicate ai lavoratori dipendenti e dovute dal subappaltatore nell'ambito del contratto di lavoro; questo sarebbe stato un chiaro regalo alla proliferazione del subappalto quale meccanismo per incrementare il lavoro in nero e per permettere l'infiltrazione della criminalità organizzata.

Detto ciò l'intervento sulla corruzione tanto conclamato da questo Governo complessivamente non appare incisivo e ricalca la manchevolezza della originaria legge Severino, laddove non s'interviene sui tempi della prescrizione e non s'inasprisce la pena per alcuni reati tipici come ad esempio la corruzione propria (articolo 319 del codice penale), la corruzione per induzione (articolo 319-*quater*) e l'abuso di ufficio (articolo 323). Anzi è stata proprio la medesima legge Severino di fatto ad «ammorbidire» la pena della corruzione più frequente, ovvero quella per induzione, consentendone anche una più facile prescrizione. Così permane la non punibilità del falso in bilancio, quale strumento documentale per verificare il giro di tangenti e di soldi derivanti da fatti illeciti e corruttivi. Né s'interviene per introdurre il reato di auto-riciclaggio che consentirebbe di punire e scovare il reimpiego da parte

dei soggetti percettori di tangenti. Queste manchevolezze sono state ripetutamente segnalate dalla Commissione europea e da diversi giuristi e magistrati, ivi incluso il dottor Cantone.

Si «concede» poi all'ANAC la comminazione, secondo l'*iter* del processo amministrativo, della sanzione fino a un massimo di 10.000 euro «al soggetto obbligato» che non si adegua alle norme sulla trasparenza e sull'anticorruzione. Questa sanzione, peraltro già presente nell'impianto della legge Severino, ma di tortuosa applicazione, è chiaramente blanda nel *quantum*, decisamente sproporzionato nel caso il mancato adeguamento serva a coprire fatti corruttivi che possono arrivare, in alcuni casi, a milioni di euro; e ancor più blanda appare in quanto non s'interviene in maniera chiara, esaustiva e risolutiva riguardo ai soggetti tenuti all'adeguamento «integrale» alle norme di prevenzione della trasparenza e dell'anticorruzione; è necessario infatti prevedere un totale adeguamento anche in capo a tutti i concessionari di un servizio pubblico e a tutte le società partecipate pubbliche, sia in via maggioritaria che minoritaria, prevedendo l'equiparazione totale, ai fini del reato di concussione e di corruzione, tra pubblico ufficiale e l'incaricato di pubblico servizio.

C'è un intervento generalizzato e penalizzato sulla giustizia amministrativa inspiegabile alla luce del fatto che tale ambito della giustizia è proprio, ad oggi, quello meglio funzionante sia in termini organizzativi, sia in termini di esiti temporalmente soddisfacenti, almeno rispetto all'ambito penale e al civile. Tale intervento penalizzante si realizza sia attraverso la soppressione delle sedi del TAR, i cui effetti sull'efficienza della giustizia amministrativa sono tutti da verificare tenuto conto che il processo digitale è ancora tutto da realizzare, e sia attraverso la disincentivazione a ricorrere ai tribunali amministrativi (si prevedono notevoli misure sanzionatorie per chi abusa del processo amministrativo in materia di appalti). Inoltre c'è un ulteriore intervento, presente anche nell'altro decreto appro-

vato unitamente a quello in esame, volto ad attenuare il rigoroso controllo della Corte dei Conti.

Un altro intervento generalizzato è volto a «depotenziare» tutte le Autorità amministrative indipendenti, ivi inclusa la costituenda AVCP/ANAC, prevedendo un abbattimento dei costi e degli organici di percentuali variabili dal 10 al 50 per cento, nonché l'unificazione di strutture e servizi delle diverse autorità indipendenti. È probabile che queste Autorità indipendenti «all'italiana» negli anni si siano caratterizzate per una lievitazione dei costi, di organici, di stipendi, di nomine e poltrone.

Ma è anche probabile che ciò sia dipeso anche dalle nomine politiche dei soggetti – presidenti e componenti – messi lì dai partiti e dalla politica. In realtà le autorità indipendenti sono concepite per svolgere un'importante funzione di garanzia in un sistema liberista che ha delegato al mercato anche rilevanti funzioni pubbliche; il loro ruolo deve essere connotato da indipendenza, trasparenza e terzietà ed è volto alla tutela degli interessi pubblici e della collettività in diversi settori di rilevanza sociale. Tale terzietà e indipendenza può e deve essere garantita da un trasparente e apartitico meccanismo delle nomine, oltreché da un'efficiente collegialità degli organi delle autorità, rappresentativa di tutti gli utenti interessati alla materia regolata e non già degli interessi di partito. Ciascuna autorità è inoltre garantita nella sua terzietà e indipendenza se dotata contestualmente di autonomo potere di vigilanza, ispettivo, consultivo, di regolazione, decisorio, e ampiamente sanzionatorio nel settore di propria competenza. L'eliminazione anche solo di uno di questi poteri ne compromette il ruolo complessivo. L'idea di risolvere eventuali inefficienze e responsabilità delle autorità indipendenti destrutturandole piuttosto che renderle effettivamente indipendenti appare grave e pericolosa soprattutto considerando che numerosi fatti di corruzione sono imputabili proprio al sistema politico corrotto, che avoca a sé importanti funzioni di

terzietà: come ad esempio il tentativo di avocare a sé la funzione consultiva e di precontenzioso).

Eppure proprio questo decreto-legge rafforza il ruolo della politica nelle nomine dei dipendenti nelle società partecipate o negli incarichi dirigenziali esterni, affidati in misura maggiore *intuitu personae*; questi interventi sono un chiaro e un chiaro rafforzamento dello *spoils system*.

I famosi «superpoteri» conferiti al presidente in carica dell'AVCP, il magistrato Cantone, anche riguardo ai recenti casi di corruzione legati ad Expo2015, sono probabilmente la parte più deludente e meno efficace, dove all'articolo 30 si attribuiscono compiti di alta garanzia e sorveglianza attraverso una unità operativa speciale che verifica «in via preventiva» la legittimità degli atti relativi agli appalti di Expo 2015 – e in via successiva per gli appalti già aggiudicati? – con particolare riguardo al rispetto delle norme in materia di trasparenza e dei patti di legalità.

Questi due «super poteri» in realtà già competevano rispettivamente all'AVCP (legittimità degli atti) e all'ANAC (rispetto delle norme sulla trasparenza). Il famoso patto di legalità e d'integrità, come novellato proprio dalla legge Severino, prevede il recesso dal contratto dove tale patto sia stato sottoscritto e violato. Eppure in deroga a qualsiasi patto di legalità e a qualsiasi norma di buon senso che vuole la rescissione del contratto dove lo stesso è stato leso nella sua integrità costitutiva, con l'assurda motivazione che «i lavori devono andare avanti» si prevede al successivo articolo 32 la cosiddetta norma «salva Expo» che concede a Cantone il misero potere di «proporre» al prefetto di cambiare gli organi sociali dell'impresa rea di corruzione e solo in subordine invece di commissariare l'impresa criminale solo per l'appalto «truccato» e solo per portare a termine il contratto, anche se frutto di un reato e di un grave illecito. Ovviamente a decidere sulla misura da intraprendere non sarà né Cantone né chi ci sarà dopo di lui, ma il Prefetto del luogo nominato dal Governo! Nel caso invece i fatti criminosi siano imputabili a compo-

menti di organi societari diversi – non si capisce bene quali – allora il Prefetto in autonomia provvede alla nomina di « esperti » di sostegno e di monitoraggio.

La cosa più grave è che questa specie di commissariamento di organi societari viene deciso dal Prefetto (in totale autonomia) anche laddove sia stata emessa un'informazione antimafia interdittiva nei confronti di un'impresa. La motivazione della prosecuzione del contratto anche in presenza di infiltrazione mafiosa è giustificata da « urgente necessita di completare il contratto » « al fine di garantire la continuità di funzioni e servizi per la tutela dei diritti fondamentali nonché per la salvaguardia dei livelli occupazionali o dell'integrità dei bilanci pubblici ». Insomma una vera e propria trattativa Stato-mafia sugli appalti infiltrati dalla mafia.

Altro superpotere deludente dato a Cantone riguarda le varianti da inviare in via preventiva all'ANAC. In realtà c'è una limitazione del tipo di varianti da inviare all'Autorità anticorruzione ovvero l'obbligo di comunicazione è limitato a solo 3 casi su cinque (per la precisione le lettere « b », « c » e « d » dell'articolo 132, comma 1 del codice appalti), escludendo quindi le varianti « derivanti da sopravvenute disposizioni legislative e regolamentari » (lettera « a ») e quelle dovute al « manifestarsi di errori o di omissioni del progetto esecutivo che pregiudicano, in tutto o in parte, la realizzazione dell'opera ovvero la sua utilizzazione » (lettera « e »). Si evidenzia che gli eclatanti fatti di corruzione connessi all'EXPO e al Mose discendono proprio da deroghe legislative e regolamentari e/o per sopperire a progettazioni erronee e omissive.

Si ribadisce che nulla si dice e niente si risolve riguardo al problema dell'ambito soggettivo di applicazione della normativa in materia di trasparenza e prevenzione della corruzione, in particolare anche per le società partecipate da pubbliche amministrazioni o in controllo pubblico: il Consorzio Nuova Venezia oppure Expo2015, ad esempio, dovevano adeguarsi alle norme sulla trasparenza e sull'anticorruzione, ma non l'hanno fatto o almeno non

in maniera corretta. Nulla si dice neanche riguardo al depotenziamento dell'ANAC effettuato dal Governo Letta con il « decreto del fare » della scorsa estate, che ha privata dell'importante funzione consultiva riguardo ai casi di inconferibilità ed incompatibilità d'incarichi di cui al decreto legislativo n. 39 del 2013, casi che se risolti realmente sarebbero un forte deterrente alla corruzione. Il conflitto d'interesse è generalmente alla base dei fatti corruttivi. E pensare di risolvere la corruzione senza affrontare il problema dei conflitti d'interessi a tutti i livelli è una chimera. Non sembra neppure che, dove questo decreto prevede che i poteri e le attribuzioni della legge 190 del 2012 originariamente attribuiti alla funzione pubblica siano trasferiti all'ANAC abbiano in qualche misura recuperato il forte depotenziamento dell'Anac, fatto dal Governo Letta e con il voto unanime dell'intero PD (Renziani inclusi), per consentirgli di esprimere solo degli « orientamenti » e non già pareri vincolanti riguardo l'anticorruzione e il conflitto d'interessi e più specificatamente riguardo i casi d'inconferibilità e d'incompatibilità. Nulla è stato fatto inoltre per recuperare la stessa decorrenza dei casi d'incompatibilità (*ergo* dei casi di conflitti d'interesse) mirabilmente e vergognosamente « sospesi per gli incarichi in corso » di se stessi e degli AMICI, corrotti e corruttori.

Francesco Paolo SISTO, *presidente*, rilevato che non vi sono altri iscritti a parlare sul complesso degli emendamenti, avverte che si passa alle votazioni.

Emanuele FIANO (PD), *relatore*, chiede che la Commissione inizi le votazioni dal Capo II del Titolo IV, e quindi dall'articolo 44.

Francesco Paolo SISTO, *presidente*, prende atto che non vi sono obiezioni a che si proceda nel modo indicato dal relatore.

Emanuele FIANO (PD), *relatore*, esprime parere contrario sull'emenda-

mento Molteni 44.1; invita al ritiro degli emendamenti Businarolo 44.4, 44.5, 44.6, 44.7, 44.8, 44.9, 44.10, Turco 44.11, Molteni 44.2, Kronbichler 44.12 e Molteni 44.3.

Il Ministro Maria Anna MADIA esprime parere conforme a quello del relatore.

La Commissione respinge l'emendamento Molteni 44.1.

Andrea COLLETTI (M5S) illustra l'emendamento Businarolo 44.4, di cui è cofirmatario, sottolineando che lo stesso mira ad estendere il ricorso all'informatica anche ai procedimenti che si svolgono davanti al giudice di pace. Dichiarò che il suo gruppo ritiene fondamentale l'utilizzo dell'informatica nell'amministrazione della giustizia, per velocizzare i procedimenti, ma invita il Governo a riflettere sul fatto che non tutti i tribunali hanno le risorse finanziarie occorrenti per dotarsi delle necessarie attrezzature e che, per garantire la piena informatizzazione dei procedimenti giudiziari, occorre anche fare in modo che i documenti emessi dalla pubblica amministrazione siano tutti in formato elettronico, per non gravare i cittadini dell'onere di convertire in formato elettronico i documenti richiesti per i procedimenti davanti al giudice.

La Commissione, con distinte votazioni, respinge gli emendamenti Businarolo 44.4, 44.5, 44.6 e 44.7.

Andrea COLLETTI (M5S) illustra l'emendamento Businarolo 44.8, di cui è cofirmatario, sottolineando che lo stesso prevede l'estensione della tecnologia telematica a tutti gli atti del processo civile, il che consentirebbe una straordinaria velocizzazione dei processi, sgravando le cancellerie e gli ufficiali giudiziari. Ricorda infatti che attualmente le cancellerie dei tribunali sono aperte solo per poche ore la settimana e che allungare l'orario di apertura delle stesse, come si sta cercando di fare, è comunque inutile se non si prevede la digitalizzazione di tutti gli atti del

processo. Nella stessa ottica, è necessario prevedere che gli atti siano firmati digitalmente, e che lo siano dal giudice, dal momento che i cancellieri non sono ormai di fatto presenti in udienza in molti tribunali. Invita pertanto il relatore e il Governo a rivedere il parere contrario espresso sull'emendamento in esame.

Gennaro MIGLIORE (Misto-LED), nel condividere la *ratio* dell'emendamento Businarolo 44.8, chiede al relatore e al Governo di chiarire le motivazioni alla base del parere contrario.

Emanuele FIANO (PD), *relatore*, nel sottolineare di aver valutato con attenzione il contenuto della proposta emendativa in discussione, evidenzia che il parere contrario sulla proposta emendativa medesima deriva dal fatto che la stessa non tiene conto delle reali possibilità oggi a disposizione dei tribunali per garantire l'effettività del processo civile telematico.

La Commissione respinge l'emendamento Businarolo 44.8.

Andrea COLLETTI (M5S), intervenendo sull'emendamento Businarolo 44.9, di cui è cofirmatario, ne raccomanda l'approvazione, sottolineandone la finalità volta a restringere ai soli giudici la platea di soggetti cui si rivolge il principio dell'obbligatorietà del processo civile telematico.

Francesca BUSINAROLO (M5S) evidenzia che il suo emendamento deriva dalla richiesta formulata dai tecnici dei tribunali, i quali hanno fatto presente con forza la necessità che il processo telematico sia reso operativo immediatamente anche con riferimento ai provvedimenti dei magistrati.

Alfredo BAZOLI (PD) rileva che l'emendamento in discussione non ha alcuna portata innovativa poiché il processo civile telematico è già applicato dai giudici attraverso l'utilizzo della PEC.

Francesca BUSINAROLO (M5S), replicando al collega Bazoli, ribadisce l'importanza del suo emendamento che impone l'obbligatorietà del processo civile telematico anche ai provvedimenti dei giudici.

Riccardo NUTI (M5S) chiede al Governo ed al relatore le ragioni del parere contrario formulato sulla proposta emendativa in discussione.

Emanuele FIANO (PD), *relatore*, ribadisce il parere contrario formulato sull'emendamento Businarolo 44.9.

Il Ministro Maria Anna MADIA ribadisce il suo parere conforme a quello del relatore sull'emendamento Businarolo 44.9.

La Commissione respinge l'emendamento Businarolo 44.9.

Francesco Paolo SISTO, *presidente*, nessun altro chiedendo di intervenire, rinvia quindi il seguito dell'esame ad altra seduta

La seduta termina alle 18.50.

AVVERTENZA

I seguenti punti all'ordine del giorno non sono stati trattati:

SEDE REFERENTE

Istituzione di una Commissione parlamentare di inchiesta sul sistema di accoglienza e di identificazione, nonché sulle condizioni

di trattenimento dei migranti nei centri di accoglienza (CDA), nei centri di accoglienza per richiedenti asilo (CARA) e nei centri di identificazione ed espulsione (CIE).

Testo unificato Doc. XXII, n. 18 Fratoianni, Doc. XXII, n. 19 Marazziti e Doc. XXII, n. 21 Fiano.

COMITATO PERMANENTE PER I PARERI

Disciplina generale sulla cooperazione internazionale per lo sviluppo.

Emendamenti C. 2498-A Governo, approvato dal Senato.

ERRATA CORRIGE

Nell'allegato al *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari* n. 271 del 15 luglio 2014, a pagina 199, prima colonna, dopo la trentatreesima riga, inserire le seguenti parole:

Al comma 4 aggiungere in fine, il seguente periodo: Il personale di cui al presente comma, che non ha optato per il rientro nelle Amministrazioni di provenienza, è considerato, a domanda, eccedentario ai fini del collocamento in pensione e, se in servizio presso altre amministrazioni di cui al presente decreto, anche in posizione di comando o fuori ruolo, transita nei ruoli delle predette amministrazioni con posti vacanti nella relativa dotazione organica.

* **21. 40.** Schullian, Plangger, Alfreider, Gebhard, Ottobre.