

XVI LEGISLATURA

# BOLLETTINO

## DELLE GIUNTE E DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI

### INDICE

COMITATO PER LA LEGISLAZIONE .....	<i>Pag.</i>	3
COMMISSIONI RIUNITE (IV Camera e 4 <sup>a</sup> Senato) .....	»	135
COMMISSIONI RIUNITE (I e II) .....	»	136
COMMISSIONI RIUNITE (V e XIV) .....	»	145
AFFARI COSTITUZIONALI, DELLA PRESIDENZA DEL CONSIGLIO E INTERNI (I) .....	»	147
GIUSTIZIA (II) .....	»	156
AFFARI ESTERI E COMUNITARI (III) .....	»	184
BILANCIO, TESORO E PROGRAMMAZIONE (V) .....	»	185
FINANZE (VI) .....	»	198
AMBIENTE, TERRITORIO E LAVORI PUBBLICI (VIII) .....	»	204
ATTIVITÀ PRODUTTIVE, COMMERCIO E TURISMO (X) .....	»	212
LAVORO PUBBLICO E PRIVATO (XI) .....	»	215
AFFARI SOCIALI (XII) .....	»	222
AGRICOLTURA (XIII) .....	»	236
<i>INDICE GENERALE</i> .....	»	245

**N. B.** Sigle dei gruppi parlamentari: Popolo della Libertà: PdL; Partito Democratico: PD; Lega Nord Padania: LNP; Unione di Centro per il Terzo Polo: UdCpTP; Futuro e Libertà per il Terzo Polo: FLpTP; Italia dei Valori: IdV; Popolo e Territorio (Noi Sud-Libertà ed Autonomia, Popolari d'Italia Domani-PID, Movimento di Responsabilità Nazionale-MRN, Azione Popolare, Alleanza di Centro-AdC, La Discussione): PT; Misto: Misto; Misto-Alleanza per l'Italia: Misto-ApI; Misto-Movimento per le Autonomie-Alleati per il Sud: Misto-MpA-Sud; Misto-Liberal Democratici-MAIE: Misto-LD-MAIE; Misto-Minoranze linguistiche: Misto-Min.ling.; Misto-Repubblicani-Azionisti: Misto-R-A.

**PAGINA BIANCA**

## COMITATO PER LA LEGISLAZIONE

### S O M M A R I O

ESAME AI SENSI DELL'ARTICOLO 16-BIS, COMMA 6-BIS, DEL REGOLAMENTO:

Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione. (Parere alle Commissioni I e II) ( <i>Esame e conclusione – Parere con condizioni e osservazioni</i> ) .....	3
Comunicazioni del Presidente .....	8
ALLEGATO ( <i>Tendenze recenti della delegazione legislativa</i> ) .....	10

#### ESAME AI SENSI DELL'ARTICOLO 16-BIS, COMMA 6-BIS, DEL REGOLAMENTO

*Giovedì 22 settembre 2011. — Presidenza del presidente Roberto ZACCARIA.*

**La seduta comincia alle 9.35.**

#### Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione.

(Parere alle Commissioni I e II).

(*Esame e conclusione – Parere con condizioni e osservazioni*).

Il Comitato inizia l'esame del provvedimento in titolo.

Doris LO MORO, *relatore*, dopo aver brevemente dato conto dei contenuti del provvedimento all'esame, procede ad illustrare la seguente proposta di parere:

« Il Comitato per la legislazione, esaminato il testo del disegno di legge C. 4434 e rilevato che:

*sotto il profilo dell'omogeneità del contenuto:*

esso reca una pluralità di disposizioni che incidono in materia di: individuazione

dell'autorità nazionale competente a coordinare l'attività di contrasto della corruzione nella pubblica amministrazione (articolo 1), trasparenza dell'attività amministrativa (articolo 2), incompatibilità, cumulo di impieghi e incarichi di dipendenti pubblici (articolo 3), tutela del pubblico dipendente che denuncia o riferisce condotte illecite apprese in ragione del suo rapporto di lavoro (articolo 4), individuazione delle attività d'impresa particolarmente esposte al rischio di inquinamento mafioso (articolo 5), danno all'immagine della pubblica amministrazione (articolo 7), aumento delle pene per alcuni delitti contro la pubblica amministrazione (articolo 9), nonché norme di delega al Governo per l'adozione di un testo unico delle disposizioni in materia di incandidabilità e di divieto di ricoprire cariche elettive e di governo conseguenti a sentenze definitive di condanna per delitti non colposi (articolo 8), il cui elemento unificante risulta essere la finalità di assicurare una maggiore efficacia nella prevenzione e nella repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione e negli organi rappresentativi e di governo dei diversi livelli territoriali; peraltro, il testo non risulta articolato per capi corrispondenti agli anzidetti settori di intervento, come sarebbe stato invece auspicabile;

*sotto il profilo dei rapporti con la normativa vigente:*

nel procedere a numerose modifiche della disciplina vigente, il provvedimento in esame, ancorché la grandissima parte delle disposizioni dallo stesso recate siano formulate in termini di novella, non sempre effettua un adeguato coordinamento con le preesistenti fonti normative, che risultano talvolta oggetto di modifiche non testuali; ciò si riscontra, ad esempio, all'articolo 1, che modifica l'attuale assetto delle competenze in materia di lotta alla corruzione, attribuendo alla Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 13 del decreto legislativo n. 150 del 2009, il ruolo di Autorità nazionale anticorruzione, attualmente svolto dal Dipartimento della funzione pubblica, senza tuttavia novellare il suddetto articolo 13 che istituisce la Commissione in questione, né coordinando le nuove disposizioni con la normativa che delinea l'attuale assetto di competenze (si tratta dell'articolo 6 della legge n. 116 del 2009, dell'articolo 68, comma 6-*bis* del decreto legge n. 112 del 2008 e delle relative disposizioni di attuazione); ciò si riscontra altresì all'articolo 2, recante disposizioni in materia di trasparenza dell'attività amministrativa, che contiene misure – principalmente di carattere ricognitivo – che fanno sistema con quelle oggetto di numerosi altri provvedimenti con le quali dovrebbero essere opportunamente coordinate (si tratta, segnatamente, dell'articolo 11 del decreto legislativo n. 150 del 2009, degli articoli 54 e 57 del codice dell'amministrazione digitale, di cui al decreto legislativo n. 82 del 2005, rispettivamente riguardanti il contenuto dei siti delle pubbliche amministrazioni e dei moduli e dei formulari da rendere disponibili in via telematica; del combinato disposto dell'articolo 65 del citato codice dell'amministrazione digitale e dell'articolo 38 del testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa, che già prevedono che tutte le istanze e dichiarazioni da presentare alla pubblica amministrazione

o ai gestori o esercenti di pubblici esercizi possono essere inviate anche per fax e via telematica; dell'articolo 6 del recente decreto legge 13 maggio 2011, n. 70, che reca ulteriore riduzione e semplificazioni degli adempimenti burocratici, ponendo tra l'altro in capo alle pubbliche amministrazioni l'obbligo di pubblicare sul proprio sito istituzionale l'elenco degli atti e dei documenti necessari per ottenere provvedimenti amministrativi); inoltre, con particolare riguardo al comma 5, l'articolo 2 in questione, laddove prevede che “*le amministrazioni possono rendere accessibili in ogni momento agli interessati (...) le informazioni relative ai provvedimenti e ai procedimenti amministrativi che li riguardano (...)*”, reca una norma della quale andrebbe valutata la congruità con la disciplina del diritto di accesso ai documenti amministrativi di cui al Capo V della legge generale in materia di procedimento amministrativo (legge 241 del 1990), nonché, con particolare riferimento al contenuto necessario dei siti delle pubbliche amministrazioni, con gli obblighi di pubblicità posti in capo alle pubbliche amministrazioni dagli articoli 54 e 57 del codice dell'amministrazione digitale di cui al decreto legislativo n. 82 del 2005; un difetto di coordinamento con la normativa previgente si riscontra altresì all'articolo 5, che fa sistema con l'articolo 4, comma 13, del decreto legge n. 70 del 2011, che ha previsto l'istituzione, presso ogni prefettura, dell' “*elenco di fornitori e prestatori di servizi non soggetti a rischio di inquinamento mafioso, ai quali possono rivolgersi gli esecutori dei lavori, servizi e forniture*”, individuando una serie di attività “*come particolarmente esposte a tale rischio*”, mentre si sovrappone con quanto disposto dall'articolo 101, comma 8, dello schema di decreto legislativo recante il cosiddetto codice antimafia, definitivamente approvato dal Consiglio dei ministri e non ancora pubblicato nella Gazzetta Ufficiale;

analogamente, il provvedimento, all'articolo 9, comma 1, lettera *h*), laddove novella il primo comma dell'articolo 319-*ter* del codice penale, che disciplina il

reato di corruzione in atti giudiziari, innalzando il minimo della pena ivi previsto da tre a quattro anni, non effettua il necessario coordinamento con la disposizione recata al comma 2 del medesimo articolo che, in relazione alla fattispecie di reato aggravata dall'evento (dell'ingiusta condanna di taluno alla reclusione non superiore a cinque anni) prevede, a seguito della modifica del comma 1, il medesimo minimo edittale;

il disegno di legge si connota per la presenza di numerose disposizioni – meramente ricognitive e quindi prive di un'autonoma portata normativa – che, nel modificare alcuni aspetti dell'ordinamento, precisano che determinate norme o discipline previgenti continuano ad avere efficacia: ciò si riscontra, ad esempio, all'articolo 2, al comma 2 e al comma 6, ultimo periodo;

*sul piano delle procedure parlamentari di formazione delle leggi:*

esso reca disposizioni che riproducono il contenuto di progetti di legge all'esame del Parlamento (si veda, in particolare, l'articolo 4 che ha contenuto analogo a quello dell'articolo 9 della Convenzione civile sulla corruzione, del 4 novembre 1999, il cui disegno di legge di ratifica – AC 3737 – approvato dal Senato, è all'esame della Commissione esteri della Camera), nonché una disposizione – si tratta dell'articolo 5 – che si sovrappone, senza che sia tuttavia effettuato il necessario coordinamento, con altra contenuta all'articolo 101, comma 8, dello schema di decreto legislativo recante il cosiddetto codice antimafia, sul quale il Comitato per la legislazione si è espresso nella seduta del 26 luglio 2011, e che è stato definitivamente approvato dal Consiglio dei ministri nella riunione del 3 agosto 2011, ma non ancora pubblicato nella Gazzetta Ufficiale; tali circostanze, come rilevato già in altre occasioni analoghe, configurano una modalità di produzione legislativa non conforme alle esigenze di stabilità, certezza e semplificazione della legislazione;

*sul piano dei rapporti con le fonti di rango primario:*

il provvedimento, all'articolo 5, comma 2, laddove attribuisce ad un decreto interministeriale la possibilità di aggiornare l'indicazione delle attività particolarmente esposte al rischio di inquinamento mafioso contenuta al comma 1 del medesimo articolo, demanda ad una fonte secondaria del diritto il compito di modificare una disciplina oggetto di fonte primaria, secondo una procedura che si discosta da quella prevista dall'articolo 17, comma 2, della legge n. 400 del 1988 per i regolamenti di delegificazione, che non offre pertanto le medesime garanzie individuate da tale procedura e di cui appare dubbia la coerenza con il sistema delle fonti;

*sul piano dei rapporti tra le fonti primarie e le fonti subordinate:*

il disegno di legge, all'articolo 1, comma 4, nell'elencare le funzioni del Dipartimento della funzione pubblica nell'ambito della strategia di prevenzione e contrasto alla corruzione nella pubblica amministrazione, dispone che esso agisce “anche secondo linee di indirizzo adottate dal Comitato interministeriale istituito e disciplinato con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri”, demandando conseguentemente ad un atto – peraltro neanche qualificabile come fonte secondaria del diritto – la definizione di una disciplina che dovrebbe essere oggetto della legge, quanto meno per ciò che concerne la definizione delle finalità e della composizione del Comitato;

*sul piano della corretta formulazione, del coordinamento interno e della tecnica di redazione del testo:*

il disegno di legge, all'articolo 8 (che reca una delega al Governo per l'adozione di un testo unico [*rectius*: di un codice] delle disposizioni in materia di incandidabilità e divieto di ricoprire cariche elettive e di governo conseguenti a sentenze definitive di condanna per delitti non colposi), al comma 1, relativo alla defini-

zione dell'oggetto della delega, da un lato, reca un'espressione imprecisa, in quanto il riferimento ivi contenuto al " *testo unico* " lascerebbe presupporre che la delega abbia ad oggetto la sola ricognizione ed armonizzazione della normativa vigente, e non anche la disciplina di una nuova materia, quale quella della incandidabilità alla carica di deputato e di senatore della Repubblica, sulla base dei principi e dei criteri direttivi indicati al comma 2, lettere da *a*) ad *f*), e, dall'altro, reca una disposizione incompleta, considerato che, mentre la rubrica dell'articolo (cui si conformano i principi e i criteri direttivi indicati al comma 2) specifica che « il testo unico » concerne l'incandidabilità e il divieto di ricoprire cariche elettive e di governo in conseguenza di " *sentenze definitive di condanna per delitti non colposi* ", tale riferimento è assente al comma 1; al successivo comma 2, l'articolo 8 indica undici principi e criteri direttivi per l'esercizio della delega, taluni dei quali appaiono tuttavia coincidere con l'oggetto della delega (si vedano, al riguardo, la lettera *f*) e la lettera *g*), che riproduce pressoché interamente il contenuto del comma 1 del medesimo articolo), mentre altri appaiono eccessivamente generici: ciò si riscontra, ad esempio, alla lettera *b*), che demanda al Governo l'individuazione " *se del caso* " di altri delitti, oltre a quelli indicati alle lettere *a*) e *b*), " per i quali la legge preveda una pena detentiva superiore nel massimo a tre anni ", in relazione ai quali, in caso di condanna definitiva, far discendere l'incandidabilità temporanea; alla lettera *c*), che demanda al Governo la definizione della durata dell'incandidabilità temporanea in assenza di qualsiasi criterio direttivo; alla lettera *h*), che prevede " *l'introduzione di ulteriori ipotesi di incandidabilità determinate da delitti di grave allarme sociale* "; altre formulazioni generiche si riscontrano altresì alle lettere *i*) e *m*);

esso, reca talune espressioni generiche, imprecise o delle quali andrebbe chiarita la portata normativa; ciò si riscontra, ad esempio, all'articolo 9, comma 1, lettera *i*) che, nell'introdurre nel codice penale un nuovo articolo 335-ter che individua le

circostanze aggravanti in caso di delitti dei pubblici ufficiali contro la Pubblica Amministrazione, opera un riferimento ad: " *atti particolarmente lesivi per la pubblica amministrazione* ", richiamando una fattispecie della quale andrebbe chiarita la portata normativa;

infine, il disegno di legge presentato dal Governo al Senato non è corredato della relazione sull'analisi tecnico-normativa (ATN), né è provvisto della relazione sull'analisi di impatto della regolamentazione (AIR), senza che nella relazione di accompagnamento si riferisca in merito all'eventuale esenzione dall'obbligo di redigerla, in difformità dunque da quanto statuito dall'articolo 9 del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 170 del 2008;

ritiene che, per la conformità ai parametri stabiliti dall'articolo 16-bis del Regolamento, debbano essere rispettate la seguenti condizioni:

*sotto il profilo dell'efficacia del testo per la semplificazione e il riordinamento della legislazione vigente:*

all'articolo 1, comma 4, laddove prevede che il Dipartimento della funzione pubblica agisca " anche secondo linee di indirizzo adottate dal Comitato interministeriale istituito e disciplinato con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri ", siano quanto meno definite per legge le finalità e la composizione del Comitato in questione, onde evitare che l'intera disciplina della materia sia demandata ad una fonte atipica del diritto;

sia chiarita la portata normativa complessiva dell'articolo 2, che, in materia di trasparenza dell'attività amministrativa, reca disposizioni che appaiono generalmente di carattere ricognitivo e delle quali non sembra quindi chiara la portata normativa; sia in particolare chiarita la portata normativa del comma 5 che – laddove configura come mera facoltà per le pubbliche amministrazioni quella di consentire l'accesso agli atti da parte degli interessati – non appare coordinata con la disciplina del diritto di accesso ai docu-

menti amministrativi di cui al Capo V della legge generale in materia di procedimento amministrativo (legge 241 del 1990), nonché, con particolare riferimento al contenuto necessario dei siti delle pubbliche amministrazioni, con gli obblighi di pubblicità posti in capo alle pubbliche amministrazioni dagli articoli 54 e 57 del codice dell'amministrazione digitale di cui al decreto legislativo n. 82 del 2005;

all'articolo 5, commi 2 e 3, sia valutata la congruità dello strumento giuridico prescelto (il decreto interministeriale) al fine di aggiornare l'indicazione delle attività particolarmente esposte al rischio di inquinamento mafioso contenuta al comma 1 del medesimo articolo, secondo una procedura che si discosta da quella prevista dall'articolo 17, comma 2, della legge n. 400 del 1988, per i regolamenti di delegificazione e di cui appare dubbia la coerenza con il sistema delle fonti, valutando, eventualmente, la possibilità di demandare alla fonte secondaria il solo compito di maggiormente specificare l'elenco di attività contenuto al comma 1;

all'articolo 8, comma 1, sia sostituito il riferimento ivi contenuto al "testo unico" – che lascerebbe presupporre che la delega abbia ad oggetto la sola ricognizione ed armonizzazione della normativa vigente – con il riferimento al "codice" delle norme che disciplinano la materia, in considerazione del carattere innovativo della delega in relazione alla disciplina delle incandidabilità e del divieto di ricoprire le cariche di deputato e di senatore della Repubblica; conseguentemente, al successivo comma 2, che indica i principi e i criteri direttivi cui il Governo dovrà attenersi nell'esercizio della delega, sia precisato che il decreto legislativo che sarà adottato, avrà il compito non solo di riordinare e armonizzare la normativa vigente, ma anche quello di innovarla e di modificarla.

*sotto il profilo della chiarezza e della proprietà della formulazione:*

all'articolo 8, comma 1, che delega il Governo ad adottare "un testo unico"

delle disposizioni in materia di incandidabilità e di divieto di ricoprire cariche elettive e di governo, sia precisato che – come si evince dalla rubrica dell'articolo nonché dai principi e criteri direttivi indicati al comma 2 – l'incandidabilità ed i divieti in questione sono conseguenza di sentenze definitive di condanna per delitti non colposi;

all'articolo 8, comma 2, che indica undici principi e criteri direttivi per l'esercizio della delega:

per quanto detto in premessa, siano esplicitati i principi e i criteri direttivi contenuti alle lettere *b)*, *c)* e *h)*;

alla lettera *f)*, in materia di divieto di ricoprire cariche di governo, sia espunto il riferimento, ivi contenuto, all'incandidabilità e sia sostituito il riferimento "*all'assunzione delle cariche*" con una locuzione conforme a quella utilizzata nella rubrica dell'articolo;

alla lettera *g)*, sia valutata la portata normativa del "principio e criterio direttivo" ivi indicato, tenuto conto che lo stesso – che sembra peraltro coincidere con l'oggetto della delega – riproduce sostanzialmente i contenuti del comma 1 dell'articolo 8;

alla lettera *i)*, laddove « fatta salva la competenza legislativa regionale sul sistema di elezione e i casi di ineleggibilità e di incompatibilità del presidente e degli altri componenti della giunta regionale nonché dei consiglieri regionali », delega il Governo a definire le ipotesi di incandidabilità conseguenti a sentenze definitive di condanna, sia chiarita la portata normativa della disposizione in questione, alla luce del disposto dell'articolo 122, primo comma della Costituzione, che stabilisce che i casi di ineleggibilità e di incompatibilità del presidente e degli altri componenti della giunta regionale nonché dei consiglieri regionali sono disciplinati con legge della regione nei limiti dei principi fondamentali stabiliti con legge della Repubblica, e tenuto conto che la legge n. 165 del 2004, all'articolo 2, fa salve le

disposizioni legislative statali in materia di incandidabilità per coloro che hanno riportato sentenze di condanna o nei cui confronti sono state applicate misure di prevenzione;

alla lettera *m*), sia valutata l'opportunità di specificare che le ipotesi di sospensione e di decadenza di diritto dalle cariche non si riferiscono ai titolari delle cariche di deputato e senatore, dal momento che l'articolo 66 della Costituzione stabilisce espressamente che “*Ciascuna Camera giudica dei titoli di ammissione dei suoi componenti e delle cause sopraggiunte di ineleggibilità e di incompatibilità*”.

Il Comitato osserva altresì che:

*sotto il profilo dell'efficacia del testo per la semplificazione e il riordinamento della legislazione vigente:*

all'articolo 1, valutino le Commissioni l'opportunità di riformulare i commi 2 e 3 in termini di novella all'articolo 13 del decreto legislativo n. 150 del 2009, istitutivo della Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche, nonché di coordinare, più in generale, le disposizioni introdotte dall'articolo in questione con le norme sulle quali si fonda l'assetto organizzativo e funzionale oggi vigente in materia di prevenzione e controllo di fenomeni di corruzione nella pubblica amministrazione e, in particolare, con quanto previsto dall'articolo 6 della legge n. 106 del 2009, dall'articolo 68, comma 6-*bis* del decreto legge n. 112 del 2008 e dalle relative norme di attuazione;

all'articolo 2, commi 2 e 6, ultimo periodo – che precisano che le disposizioni dai medesimi richiamate continuano ad avere efficacia – sia valutata l'opportunità di espungere le norme in questione, tenuto conto che le stesse hanno mera natura ricognitiva e sono prive di portata normativa autonoma.

*sotto il profilo della chiarezza e della proprietà della formulazione:*

all'articolo 9, comma 1, lettera *i*) che, nell'introdurre nel codice penale un nuovo articolo 335-*ter* in materia di circostanze aggravanti in caso di delitti dei pubblici ufficiali contro la Pubblica Amministrazione, opera un riferimento ad: “*atti particolarmente lesivi per la pubblica amministrazione*”, si dovrebbe chiarire la portata normativa della fattispecie in questione; al medesimo articolo, medesimo comma, medesima lettera, si dovrebbe altresì sostituire il riferimento alle “Comunità europee”», con quello, più corretto, all'Unione Europea.

Roberto ZACCARIA, *presidente*, nel concordare con la proposta di parere formulata dalla relatrice, auspica vivamente che i rilievi del Comitato possano essere tenuti in debito conto nel corso dell'esame del provvedimento in sede referente presso le Commissioni riunite I e II.

Il Comitato approva la proposta di parere.

#### **Comunicazioni del Presidente.**

Roberto ZACCARIA, *presidente*, ricorda che, nella seduta del 27 luglio scorso, l'on. Lino Duilio, aveva consegnato agli atti del Comitato una relazione dal titolo *Tendenze recenti della delegazione legislativa*, volta ad esporre gli esiti di una ricerca condotta su un tema quanto mai centrale nell'ambito delle attività del Comitato. In tale occasione, il documento, presentato in una versione provvisoria, non era stato pubblicato in allegato al resoconto della seduta e si era convenuto che, conformemente alla prassi seguita, lo stesso sarebbe stato pubblicato nella sua versione definitiva, comprensiva delle tabelle, in allegato al resoconto di una seduta successiva; dispone pertanto la pubblicazione del documento in oggetto in allegato al resoconto della seduta odierna (*vedi allegato*).



A conclusione del suo turno di presidenza, in questa che, verosimilmente, sarà l'ultima riunione del Comitato da lui presieduta, desidera ringraziare i membri del Comitato per l'apporto dagli stessi fornito e formula l'auspicio che, in futuro, la partecipazione dei colleghi ai lavori del Comitato possa intensificarsi anche al fine di rendere l'attività di questo organo maggiormente proficua.

Formula infine alla collega Lussana, chiamata ad assumere le funzioni di presidente per il periodo che segue, i migliori auguri di buon lavoro.

Doris LO MORO esprime vivo apprezzamento – che precisa essere tutt'altro che formale o retorico – per l'equilibrio con il quale il presidente ha condotto i lavori del Comitato; intende in particolare ringraziare la presidenza per gli stimoli forniti a tutti i membri del Comitato grazie alle iniziative di cui si è costantemente resa promotrice, che hanno consentito a tutti i colleghi di approfondire tematiche cruciali nell'ambito dell'attività del Comitato.

**La seduta termina alle 10.**

ALLEGATO

## **Tendenze recenti della delegazione legislativa**

***Studio presentato dall'on. Lino Duilio  
pubblicato in allegato al resoconto della seduta del  
Comitato per la legislazione del 22 settembre 2011***

**XVI LEGISLATURA**

## INDICE

### PREMESSA

### NOTA METODOLOGICA

#### I. GLI ANDAMENTI GENERALI

- 1) *La casistica recente nell'uso della decretazione delegata*
- 2) *Gli andamenti quantitativi nelle legislature XV e XVI*

#### II. LE TIPOLOGIE DI LEGGI DELEGA

- 1) *Le leggi omogenee di delega*
- 2) *Le leggi omogenee con deleghe di completamento*
- 3) *Le leggi omnibus con deleghe*
- 4) *Le leggi periodiche di delega*

#### III. LE TIPOLOGIE DI DISPOSIZIONI DELEGANTI

- 1) *Le deleghe di riforma*
- 2) *Le deleghe di riassetto e miste*
- 3) *Le deleghe per l'attuazione di accordi internazionali*
- 4) *Le deleghe di organizzazione amministrativa*
- 5) *Le riaperture e i differimenti*

#### IV. L'ATTUAZIONE DELLE DELEGHE

- 1) *I ministeri proponenti e concertati*
- 2) *L'attività consultiva*
- 3) *I tempi di attuazione*
- 4) *Le dimensioni dei decreti*
- 5) *I correttivi*

## **V. I PARERI PARLAMENTARI SUGLI SCHEMI DI DECRETI LEGISLATIVI**

- 1) I fattori di efficacia dell'azione delle commissioni parlamentari*
- 2) La struttura complessa dei pareri parlamentari*
- 3) Il seguito dei pareri delle commissioni di merito*
- 4) L'instabilità del modello della co-legislazione*
- 5) I pareri delle commissioni bicamerali*
- 6) Le connessioni con i pareri non parlamentari*

## **VI. I PARERI DI ALTRI ORGANI**

- 1) Le Conferenze*
- 2) Il Consiglio di Stato*
- 3) Il Garante per la protezione dei dati personali*
- 4) Il confronto con le parti sociali*

## **VII. LE DELEGHE E LA COPERTURA FINANZIARIA**

## **VIII. LE DELEGHE E LE SOVRAPPOSIZIONI LEGISLATIVE**

## **IX. CONCLUSIONI**

- 1) Un nuovo modello di delega legislativa*
- 2) L'irrinunciabilità del nuovo modello*
- 3) Il problema del contesto e dei presupposti istituzionali*
- 4) La necessità di correttivi mirati*

## PREMESSA

*Nel panorama della strumentazione legislativa degli ultimi decenni, la legge delega sembra avere assunto un rilievo, qualitativo e quantitativo, che merita di essere opportunamente indagato.*

*Esaminando infatti l'attività delle Assemblee parlamentari degli ultimi anni, se da una parte il ricorso alla delegazione legislativa, combinato con il frequente ricorso alla decretazione d'urgenza ed alla crescita ipertrofica del sistema delle ordinanze, documenta un progressivo decadimento dello strumento "legge ordinaria", dall'altra un più approfondito esame degli esiti a cui perviene l'istituto della delega legislativa sembra presentare caratteri di "innovazione" reali e potenziali sui quali vale la pena di indugiare.*

*Ma andiamo con ordine.*

*Come la nostra ricerca documenta puntualmente, negli ultimi vent'anni circa, a fronte di una caduta verticale del numero di leggi ordinarie, sia di origine parlamentare che di impulso governativo, in larga parte conseguente all'abbandono delle "leggi-provvedimento", si è viceversa registrata una crescita significativa degli atti di normazione di matrice ordinamentale, che vede come sua fonte d'elezione la legislazione delegata.*

*Le disposizioni di delega, assumendo forme e tipologie diverse, talvolta collocate in grandi leggi di riforma organiche e coerenti, talaltra comparando in semplici articoli se non commi di leggi omnibus e così, non di rado, "nascondendo" temi politicamente strategici, hanno finito per rappresentare un veicolo di azione legislativa complesso e da studiare.*

*Rispetto al dettato costituzionale, con il trascorrere del tempo, nella prassi parlamentare abbiamo assistito ad un progressivo affievolimento dei "principi e criteri direttivi" previsti dall'articolo 76 della Costituzione, ad uno "slittamento" in avanti degli stessi, fino a vederli coincidere con l'oggetto della delega, a ridursi a semplici obiettivi e finalità di massima o, all'opposto, a diventare autoapplicativi o di estremo dettaglio.*

*A fronte di tutto questo, sui confini dell'ortodossia costituzionale, si è verificato un progressivo ampliamento del perimetro dell'azione governativa,*

ampliamento peraltro “giustificato” dalla stessa suprema Corte per tutti quei contenuti normativi che, pur non strettamente conseguenti ai (peraltro sempre più rarefatti) principi e criteri direttivi della delega, potessero mostrare un “coerente sviluppo e completamento della scelta espressa dal legislatore delegante e delle ragioni ad essa sottese”.

Contestualmente all’evoluzione del modello di delega legislativa, si è assistito ad una mutazione dei caratteri originari dello stesso parere dato dalle commissioni parlamentari sugli schemi di decreti legislativi. Una tendenziale, strisciante “mutazione”, la quale dal mero, spesso formale esercizio di un potere di controllo sembra spingersi a disegnare, sia pure in nuce e non senza problemi, una funzione di vera e propria “co-legislazione” nei confronti delle procedure e degli atti di esercizio della delega.

Questo peculiare modus agendi prende corpo a partire dalla metà degli anni Novanta, come è dimostrato dall’attività svolta in seno all’allora Commissione bicamerale per l’attuazione della riforma amministrativa, nella quale si manifesta un ruolo attivo del Parlamento non solo “a monte” del processo, ma anche “a valle”, e cioè in sede di verifica di recepimento dei pareri espressi sui diversi decreti legislativi emanati in attuazione della delega. Il trascorrere degli anni e la progressiva esperienza accumulata hanno evidenziato poi – sia pure in modo non sempre univoco – che tanto più è curata ed organica l’attività che conduce all’espressione del parere parlamentare, tanto più esso ha probabilità di recepimento da parte del Governo.

La presenza, via via più cospicua delle condizioni/osservazioni di natura sostanziale rispetto a tutte le altre, e la stessa loro, complessiva efficacia, depongono peraltro per una propensione sempre più accentuata del Parlamento a rivendicare, a Costituzione invariata, una nuova centralità fondata, oltre che su una funzione di indirizzo, sulla valorizzazione di una sua funzione di “controllo” che non sia meramente formale, ma punti alla sostanza delle cose, nel caso della delega addirittura attraverso una “compartecipazione” alla formazione del testo di legislazione delegata e comunque attraverso la formulazione di pareri (in alcuni casi di un doppio parere) niente affatto formali, per quanto quasi sempre non vincolanti.

*L'approfondimento svolto dalla ricerca e di seguito presentato, assumendo in particolare i dati tipologici di deleghe e pareri dell'ultimo quinquennio, che abbraccia due legislature, conduce ad ipotizzare, pur in modo non assertivo ed apodittico, un nuovo modello di delega legislativa un poco "lontano" da quanto previsto dall'articolo 76 della Costituzione. Un modello che richiama (ed assume) una realtà sociale, politica ed istituzionale alquanto mutata rispetto al passato, in cui oggettivamente il Governo manifesta un sempre più pronunciato protagonismo, con il quale il Parlamento deve fare necessariamente i conti, traguardando la contingenza e cogliendovi elementi di un possibile futuro, anche politico-istituzionale, che assicuri alle Camere una rinnovata centralità, all'insegna di un più virtuoso equilibrio di poteri con il Governo medesimo.*

*In questa prospettiva, sulla base dell'esperienza sinora condotta, che negli ultimi venti anni ha visto realizzare le riforme più significative proprio attraverso di essa, la delega legislativa sembra assumere un significativo interesse. Come strumento di legislazione che, sotto la superficie, presenta caratteri di flessibilità e (sul piano sostanziale) di ortodossia costituzionale tali da prestarsi ad un utilizzo multiforme, che conserva al Parlamento un primato altrimenti destinato a subire progressive (anche qui, sostanziali) frustrazioni. Con il rischio che emerga una sottile, subdola questione democratica.*

*Nella consapevolezza che "c'è delega e delega", attraverso il parere costruito in un certo modo dalle Commissioni ordinarie, la previsione dell'eventuale doppio parere quando necessario ed opportuno, quella di una Relazione obbligatoria al Parlamento da parte del Governo quando esso non ritenga di adeguarsi al suo parere, il monitoraggio puntuale dell'esito "a valle" dei pareri parlamentari, la trasparenza dell'iter, la "messa al bando" di procedimenti che fanno nascere deleghe, anche pesanti in quanto a contenuto, in modo "occasionale ed opaco", come a volte capita negli incunaboli di leggi omnibus, la riscrittura in corso d'opera dei decreti legislativi da parte di Commissioni bicamerali istituite ad hoc in occasione di deleghe su grandi riforme, attraverso tutto questo ed altro la delega legislativa potrebbe rivelarsi come uno strumento di legislazione da (ri)scoprire in molte sue potenzialità.*

*Che del resto il Parlamento debba svolgere una riflessione adeguata sull'efficacia e la "modernità" dei suoi strumenti di legislazione è una realtà incontrovertibile, di un'evidenza quasi palmare solo che non si voglia chiudere gli occhi su quanto sta avvenendo, in termini di cambiamento, nella realtà economico-sociale che ci circonda.*

*Una vera attività di indirizzo, programmazione e controllo da parte del Parlamento, nel rispetto delle autonomie istituzionali subnazionali e nella consapevolezza dei nuovi rapporti che si vanno definendo a livello comunitario e sovranazionale, richiede, del resto, che ci si attrezzi su diversi fronti, compreso quello degli strumenti della legislazione.*

*In questa prospettiva, la legge di delega, se ben strutturata ed adeguatamente gestita, potrebbe riservare gradite sorprese.*

*Questa conclusione, credo emerga bene dallo studio che qui viene presentato, per il quale ci tengo a ringraziare, per il prezioso lavoro svolto, i miei collaboratori Benedetto Cimino, Simona Morettini e Claudio Tancredi Palma.*

*On. Lino Duilio*



## NOTA METODOLOGICA

*I dati e le analisi di seguito riportate si basano sulla mappatura delle disposizioni deleganti, delle procedure di attuazione e dei decreti legislativi non comunitari, emanati durante la XV legislatura (28 aprile 2006 – 28 aprile 2008) e nei primi tre anni della XVI legislatura (29 aprile 2008 – 28 aprile 2011). Differenti periodi di rilevazione sono specificati di volta in volta in nota alle elaborazioni statistiche.*

*Le leggi e i decreti comunitari sono rimasti estranei all'oggetto diretto dell'indagine, perché già diffusamente trattati nel Rapporto su Gli strumenti di recepimento ed attuazione degli obblighi comunitari, presentato durante il III turno di presidenza del Comitato; ai dati (eventualmente aggiornati) e alle analisi di tale Rapporto, tuttavia, si è fatto riferimento ogni qual volta ritenuto utile od opportuno, a fini di confronto.*

*I dati censiti sono riportati nelle due matrici allegate alla presente relazione. Per ogni disposizione delegante sono indicati: riferimenti normativi, tipologia, termine, previsione di pareri o intese, autorizzazione ai correttivi, oneri finanziari, attuazione. Per ogni decreto legislativo sono indicati: legge delegante, numero di articoli e caratteri a stampa, natura (se di riforma, riordino, organizzazione; se correttivi o principali), il ministro proponente, i ministri coinvolti in atti di concerto, i pareri resi dalle Camere, i pareri o le intese resi dalle Conferenze o da altri organi.*

*I dati relativi al seguito dei pareri istituzionali (Camere, Conferenze, Consiglio di Stato, Garante per la privacy), riferiti alla tipologia di rilievi sollevati e al loro accoglimento da parte del Governo, presentano un limitato margine di opinabilità.*

*Laddove tabelle o grafici riportino dati sui caratteri a stampa, le battute si intendono calcolate a spazi inclusi e si riferiscono all'intero e solo articolato; non sono considerati, invece, né le epigrafi dei provvedimenti, né gli eventuali allegati, sia per le evidenti difficoltà di conteggio (grafici, tabelle, ecc.), sia perché le disposizioni in essi contenute (riferimento a parametri scientifici, norme*

*tecniche, elenchi, ecc.) non sono solitamente confrontabili con quelle dell'articolato.*

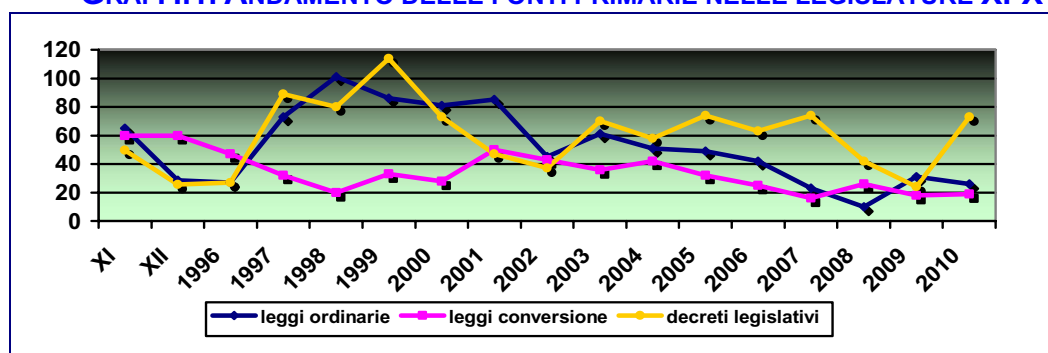
*Il taglio prevalentemente empirico dell'indagine non ha impedito, ove ritenuto utile ed opportuno per la migliore descrizione dei fenomeni analizzati, l'inserimento nel testo di riferimenti alla pertinente giurisprudenza costituzionale o amministrativa, in appositi riquadri a sfondo giallo; o approfondimenti sulla casistica legislativa, in riquadri a sfondo verde.*

## I. GLI ANDAMENTI GENERALI

Fino alla X legislatura repubblicana, la decretazione delegata è strumento di limitato utilizzo. Altre fonti dimostrano maggiore dinamismo: negli anni Settanta e Ottanta, si contano, in media, tra le 17 e le 22 leggi ordinarie al mese, con un ricorso diffusissimo alla sede legislativa ed un tasso di successo delle iniziative governative superiore ai due terzi.

A partire dall'XI legislatura, con la transizione al sistema maggioritario, le statistiche evidenziano una netta cesura: il numero di leggi ordinarie (non di conversione) approvate per anno si contrae vistosamente<sup>1</sup> e la sede legislativa sopravvive solo per un ridotto novero di leggi per lo più di iniziativa parlamentare<sup>2</sup>. A partire dalla metà degli anni Novanta, invece, diviene sempre più marcata l'incidenza della decretazione legislativa.

**GRAF. I.1. ANDAMENTO DELLE FONTI PRIMARIE NELLE LEGISLATURE XI-XVI**



*N.B.: le leggi ordinarie sono considerate al netto delle leggi di ratifica e delle leggi di conversione di decreti-legge. Per l'XI e la XII legislatura il dato indica la media annuale.*

Da un punto di vista tipologico, la complessiva diminuzione delle leggi nella prassi della c.d. Seconda Repubblica dipende largamente dall'abbandono della micro-legislazione settoriale di spesa (le c.d. "leggi-provvedimento"), che

<sup>1</sup> Nell'XI leg., di 23,5 mesi, si contano 314 leggi approvate, per una media di 13,25 provvedimenti al mese; nella XII leg., di 24,5 mesi, le leggi sono 295, con una media mensile di 11,94; nella XIII leg., di 60,5 mesi, le leggi sono 906, con una media mensile di 14,93; nella XIV leg., di 59 mesi, le leggi sono 686, con una media mensile di 11,64; nella XV leg., di 24 mesi, le leggi sono 112, con una media mensile di 5.

<sup>2</sup> Alla Camera, nella XIII leg., su 697 leggi di iniziativa governativa 143 sono approvate in sede legislativa (il 20,51%) e 10 in redigente (1,45%); nella XIV, su 539 disegni, solo 44 in legislativa (8,16%) e 1 in redigente; nella XV, su 100 disegni, appena 3 in legislativa. Nelle stesse tre legislature, le percentuali di approvazione in sede legislativa delle leggi di iniziativa parlamentare si attestano, invece, tra il 70% e il 77%; in termini assoluti, tuttavia, i p.d.l. sono sempre meno numerosi (170 nella XIII, 137 nella XIV, 12 nella XV).

confluisce, in parte, nelle leggi finanziarie o nelle leggi di conversione di decreti-legge di manovra economica; e dall'esaurimento delle leggi in materia di pubblico impiego, sostituite dai contratti collettivi.

Per converso, aumenta la normazione di matrice ordinamentale, che adotta come sua fonte d'elezione la legislazione delegata. Nella prassi, i decreti legislativi assolvono a cinque funzioni essenziali: il recepimento delle direttive comunitarie, il riassetto e la codificazione normativa, l'organizzazione e il funzionamento dei pubblici uffici, la definizione dei rapporti istituzionali tra livelli di governo, l'attuazione di grandi progetti di riforma organica di settori dell'ordinamento.

### **1) La casistica recente nell'uso della decretazione delegata**

La XIII legislatura segnala il massimo ricorso allo strumento. Sui dati incidono, per un verso, i 145 decreti autorizzati dalle leggi comunitarie annuali e, per altro verso, l'attuazione di tre complessi processi di riforma interna: gli interventi di razionalizzazione del sistema tributario, degli adempimenti e delle relative sanzioni, previsti dal collegato di sessione alla l.finanziaria per il 1997, l.n. 662 del 1996 (oltre quaranta decreti attuativi); il riordino e la modernizzazione della contabilità pubblica, del bilancio dello Stato e l'istituzione del Ministero dell'economia, stabiliti dalla l.n. 94 del 1997 (tre decreti attuativi); la riforma c.d. *Bassanini*, per il conferimento di funzioni a regioni ed enti locali, il completamento della privatizzazione del pubblico impiego, la riorganizzazione delle amministrazioni dello Stato e per la semplificazione amministrativa (66 decreti attuativi). Tutti e tre questi provvedimenti si caratterizzano per l'istituzione di altrettante Commissioni bicamerali *ad hoc*, col compito di esaminare gli schemi dei decreti e, per la delega *Bassanini*, di "*verifica[re] periodicamente lo stato di attuazione delle riforme previste ... e riferi[rne] ogni sei mesi alle Camere*".

Nella XIV legislatura, si mantiene pressoché costante il dato relativo ai decreti comunitari, con 158 atti nel quinquennio. I processi di delega interna, poi, ruotano intorno a quattro assi portanti: *a)* l'attuazione del titolo V della Costituzione, con le autorizzazioni contenute nella l.n. 131 del 2003, *La Loggia*, alla ricognizione dei principi fondamentali delle materie di legislazione concorrente (3 decreti) e alla definizione delle funzioni fondamentali degli enti territoriali (inattuata); *b)* la semplificazione normativa, tramite l'azione di riassetto e codificazione e l'avvio del progetto di riduzione dello *stock* normativo tramite la tecnica c.d. *tagli-leggi*, previsti nelle due leggi annuali, n. 229 del 2003

e n. 246 del 2005 (12 decreti emanati nella legislatura); c) la riorganizzazione dell'amministrazione centrale del Governo, disposta dalla l.n. 137 del 2002 (29 decreti attuativi nella legislatura), tramite una riapertura della delega c.d. *Bassanini* e una parziale revisione degli esiti cui quest'ultima aveva condotto; d) le riforme collegate alla manovra finanziaria per il 2002, tra l'altro in materia di infrastrutture (l.n. 166 del 2002: 3 decreti attuativi), mercato del lavoro (l.n. 30 del 2003, c.d. *Legge Biagi*: 7 decreti), previdenza (l.n. 243 del 2004: 2 decreti), concorrenza (l.n. 273 del 2002, sulla cui scorta è stato emanato il *codice della proprietà industriale*), fisco e tributi (l.n. 80 del 2003, largamente inattuata). Al di fuori di questi ambiti, infine, meritano menzione le deleghe contenute nella l.n. 443 del 2001, c.d. *legge obiettivo*, in materia di grandi opere (5 decreti); e nella l.n. 366 del 2001, per la riforma del diritto societario (5 decreti).

Nella XV legislatura, il dato sulla legislazione delegata si mantiene elevato essenzialmente grazie ai decreti di recepimento (74 atti). Viceversa, sono solo due le deleghe "interne" di rilievo: la l.n. 123 del 2007, per la codificazione delle norme in materia di sicurezza sul lavoro, e la l.n. 247 del 2007, c.d. *protocollo Welfare*, inattuata. Quest'esito dipende largamente dallo scioglimento anticipato delle Camere, che ha impedito, tra l'altro, l'approvazione dei d.d.l. di delega per l'attuazione del titolo V della Costituzione, in materia di funzioni fondamentali (A.S. 1464), federalismo fiscale (A.C. 3100), servizi pubblici locali (A.S. 772).

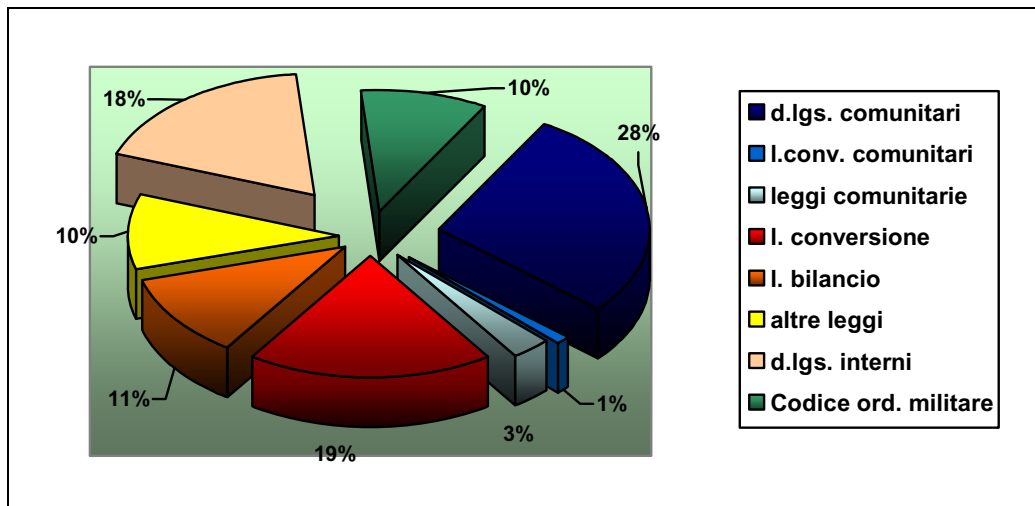
Nella XVI legislatura, l'autorizzazione alla decretazione legislativa torna capillare. Le prime comunitarie (l.n. 88 del 2009 e n. 96 del 2010) prevedono il recepimento di 111 direttive e 8 decisioni quadro; a queste si aggiungono altre 15 deleghe *ad hoc*. Sul piano interno, poi, nei primi due anni, il Governo ottiene l'apertura di quattro grandi deleghe di riforma: la l.n. 42 del 2009, per il *federalismo fiscale*, che prevede una complessa fase attuativa e l'istituzione di una commissione bicamerale *ad hoc*, col compito di emanare pareri semivincolanti (quattordici disposizioni deleganti, oltre alle autorizzazioni all'istituzione delle città metropolitane); la l.n. 196 del 2009, in materia di contabilità pubblica (sei disposizioni deleganti); la l.n. 15 del 2009, in materia di pubblico impiego (cinque disposizioni, attuate con i due d.lgs. n. 150 e 198 del 2009); la riforma dell'università (quattro disposizioni). Trentadue deleghe settoriali, poi, sono contenute nelle tre leggi collegate alla finanziaria per il 2009, frutto dello stralcio dell'originale A.C. 1441 (l.n. 69 e 99 del 2009; n. 183 del 2010), in materia di energia, lavoro pubblico e privato, sostegno alle imprese, semplificazione amministrativa e normativa, organizzazione pubblica. Nella XVI

legislatura, infine, si segnalano i primi provvedimenti attuativi della delega c.d. *taglia-leggi*: i decreti di abrogazione espressa e di ricognizione delle norme antecedenti al 1970 di cui si è ritenuta indispensabile la permanenza in vigore, e i codici di compilazione delle norme omogenee per materia, relative all'ordinamento militare (d.lgs. n. 66 del 2010), al turismo (n. 79 del 2011) e all'ordinamento e alle funzioni degli uffici consolari (n. 71 del 2011).

## 2) Gli andamenti quantitativi nelle legislature XV e XVI

Per l'ultimo quinquennio, è possibile offrire dati di maggiore dettaglio sulla quantità della regolazione distribuita tra le varie fonti, adottando il parametro dei caratteri a stampa pubblicati in gazzetta ufficiale. Nel grafico che segue, suddivisi per tipologia, con colori freddi, si indicano i provvedimenti di attuazione di obblighi comunitari e, in colori caldi, gli atti di legislazione "interna"; i dati sono al netto delle leggi di ratifica, non censite.

**GRAF. I.2. FONTI PRIMARIE PER TIPOLOGIA. DATI PERCENTUALI AGGREGATI PER CARATTERI A STAMPA – ANNI 2006-2010\***



Utili elementi di analisi per la comprensione delle recenti dinamiche, possono essere tratti presentando i dati con disaggregazione su base annuale, distinti per tipologia.

\* Il dato relativo alle "I. comunitarie" comprende, nel grafico e nella successiva tabella, oltre alle leggi comunitarie annuali, anche altre leggi ordinarie di attuazione di obblighi comunitari. Tra le "altre leggi" sono comprese le leggi di delega; non sono state considerate, invece, le leggi di ratifica (peraltro solitamente brevissime), poiché, salvo casi specifici, non innovano l'ordinamento interno. Il dato relativo al codice dell'ordinamento militare è stato enucleato dal totale per evitare di offrire una rappresentazione falsata del peso reciproco di decreti interni e comunitari.

**TAV. I. 1. FONTI PRIMARIE DI ATTUAZIONE DI OBBLIGHI COMUNITARI E ALTRE FONTI  
PRIMARIE. DATI IN MIGLIAIA CARATTERI A STAMPA. ANNI 2006-2010**

ANNI	2006 XIV	2006 XV	2007 XV	2008 XV	2008 XVI	2009 XVI	2010 XVI	TOTALE
<b>FONTI DI ATTUAZIONE DI OBBLIGHI COMUNITARI</b>								
a) d.lgs. comunitari	1.377	250	1.562	160	474	175	2.460	<b>6.457</b>
b) l. conv. obb. com.	18	3	57	-	64	100	3	<b>246</b>
c) l. comunitarie	140	-	65	88	-	218	164	<b>675</b>
<b>Totale comunitari</b>	<b>1.788</b>		<b>1.684</b>	<b>786</b>		<b>493</b>	<b>2.627</b>	<b>7.377</b>
<b>FONTI INTERNE</b>								
a) d.lgs. interni	1.796	137	144	826	25	276	1.002	<b>4.180</b>
- <i>Codici taglia-leggi</i>	-						2.229	<b>2.229</b>
b) l. conversione	374	409	436	220	861	1.020	1.031	<b>4.351</b>
c) l. bilancio	1.054		860	129		293	228	<b>2.565</b>
d) altre leggi	194	60	413	16	4	958	625	<b>2.270</b>
<b>Totale atti interni</b>	<b>4.023</b>		<b>1.854</b>	<b>2.081</b>		<b>2.547</b>	<b>5.115</b>	<b>15.620</b>
<b>Totale generale</b>	<b>5.811</b>		<b>3.548</b>	<b>2.867</b>		<b>3.040</b>	<b>7.742</b>	<b>22.997</b>

Nel quinquennio, oltre la metà della legislazione è contenuta in decreti delegati (il 56% considerando il *codice dell'ordinamento militare*; il 52% altrimenti), cui devono aggiungersi le leggi comunitarie e una consistente quota delle "altre leggi ordinarie" costituite in tutto o in larga parte da disposizioni deleganti.

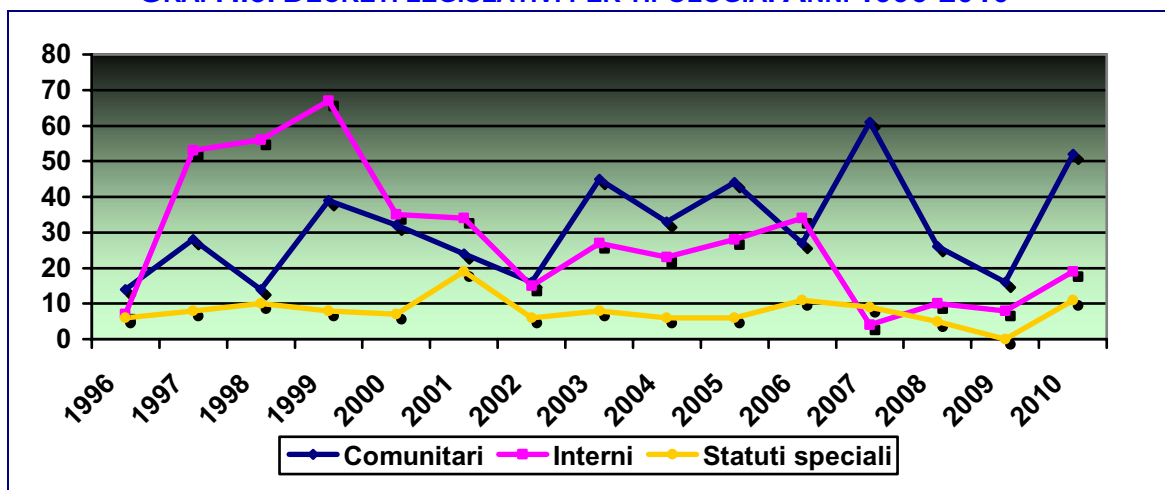
Sfuggono al circuito della delega legislativa soltanto due tipologie di norme, che per ragioni procedurali eccedono i limiti intrinseci dello strumento: da un lato, le disposizioni di spesa, poiché la copertura finanziaria dei provvedimenti, per Costituzione, deve essere prevista (salvo casi particolari) da leggi ordinarie (vedi § VII); dall'altro lato, le disposizioni urgenti, dati i tempi tecnici di autorizzazione e attuazione delle deleghe, difficilmente inferiori, nel complesso, ai diciotto mesi.

Tra i decreti legislativi, dinamiche differenti contraddistinguono le deleghe interne da quelle comunitarie. L'andamento delle prime è evidentemente condizionato dallo stato di avanzamento della legislatura: la delega "*interna*", nelle legislature del maggioritario, presuppone un perdurante rapporto fiduciario tra Camere e Governo durante tutti i *iter* di attuazione; conseguentemente, è raro che i termini di delega superino quelli naturali della legislatura. Per l'effetto, come si evidenzierà anche nel § III.5, i decreti "*trascinati*" (salvo i casi di riapertura) sono numericamente ridotti; i decreti delegati, piuttosto, divengono numerosi nella parte centrale e finale delle legislature (si vedano i dati, davvero significativi, relativi agli ultimi quattro mesi della XIV e della XV leg.).

Grande continuità al *turn over* delle maggioranze di governo, viceversa, si dimostra nelle procedure di attuazione degli obblighi comunitari. In

quest'ambito, la "sopravvivenza" della delega allo scioglimento delle legislature è la regola; sulla quantità della regolazione incidono piuttosto alcuni fattori contingenti e specialmente la tempestività nell'approvazione della legge comunitaria annuale e il numero e l'importanza delle direttive da recepire elencate negli allegati<sup>3</sup>.

**GRAF. I.3. DECRETI LEGISLATIVI PER TIPOLOGIA. ANNI 1996-2010**



<sup>3</sup> In particolare, il dato relativo al 2006 è stato fortemente condizionato dall'approvazione del codice dei contratti pubblici e dal codice comunitario dei medicinali veterinari, che hanno pesato per circa il 20% dell'intera legislazione di recepimento nel quinquennio. Il 2007 segna l'apice dei decreti legislativi di recepimento, con ben 61 atti emanati, ma solo 10 provvedimenti sono stati emanati in forza della legge comunitaria approvata nella legislatura: i restanti attuano deleghe aperte dalle comunitarie 2004 e 2005, approvate nella XIV legislatura (rispettivamente nell'aprile 2005 e nel gennaio 2006). All'opposto, il bassissimo dato relativo al 2009 si lega ai ritardi nell'approvazione della legge comunitaria 2008 (che pure elenca in allegato ben 50 direttive), avvenuta solo nel luglio 2009, incidendo così in modo marginale sulle deleghe attuate nell'anno (appena 4 decreti), mentre la legge comunitaria 2007 (base giuridica di metà degli atti di recepimento emanati nel 2009) elencava in allegato solo 16 direttive.



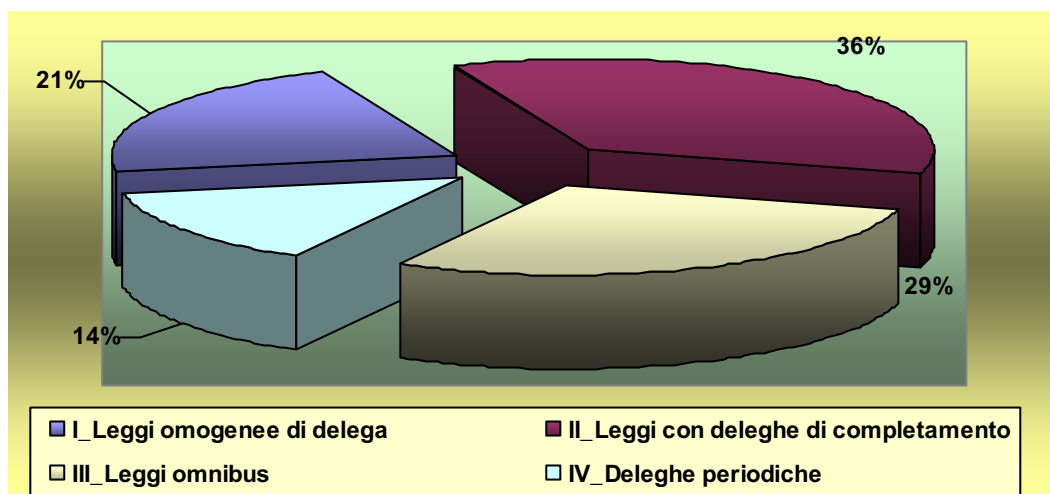
## II. LE TIPOLOGIE DI LEGGI DELEGA

Nella prassi si segnalano quattro tipologie di leggi contenenti disposizioni di delega:

1. leggi omogenee di delega: leggi di riforma di settore a contenuto omogeneo, costituite interamente o prevalentemente da una singola disposizione delegante o da più disposizioni tra loro strettamente collegate e coerenti;
2. leggi con deleghe di completamento: leggi di riforma di settore a contenuto omogeneo, che presentano, oltre a disposizioni ordinarie, anche disposizioni di delega, tra loro coerenti, con funzione di integrazione o completamento della disciplina introdotta o di autorizzazione alla sua futura revisione;
3. leggi eterogenee od *omnibus*, che contengono varie disposizioni di delega (o riaperture di deleghe) tra loro non collegate, disseminate nell'articolato;
4. leggi 'periodiche' di delega: la legge comunitaria, la legge annuale di semplificazione, la legge annuale per il mercato e la concorrenza.

Il grafico che segue indica la distribuzione percentuale di questi modelli:

**GRAF. II.1. TIPOLOGIE DI LEGGI CONTENENTI DISPOSIZIONI DI DELEGA.  
DATI PERCENTUALI ANNI 2006-2010**



### 1) Le leggi omogenee di delega

Si tratta certamente del modello idealtipico della delegazione legislativa, che assicura il massimo coinvolgimento delle Camere e consente il miglior controllo sull'esercizio del potere delegato.

È tramite questa tipologia di leggi che sono state incardinate alcune grandi riforme di legislatura, corrispondenti ad altrettanti punti del programma di governo della coalizione di maggioranza. Nella XVI legislatura, in particolare, si segnalano la [l.n. 42 del 2009](#), in materia di *federalismo fiscale* e la [l.n. 15 del 2009](#), in tema di *produttività del lavoro pubblico ed efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni*. Si tratta di testi normativi complessi, che non predeterminano individualmente il numero e l'oggetto dei decreti da emanare; essi si articolano, piuttosto, su due gruppi di disposizioni deleganti: ad un primo livello, vengono individuati "obiettivi" o "criteri generali" che investono l'intera azione riformatrice; ad un secondo livello, principi e criteri specifici, concernenti i singoli settori di intervento.

*La l.n. 15 del 2009 individua, all'art. 2, l'oggetto della delega, le procedure da seguire per l'attuazione ed otto obiettivi generali da raggiungere (inter alia, la convergenza delle relazioni sindacali e della contrattazione tra lavoro pubblico e privato, la territorialità delle procedure concorsuali, il rafforzamento del sistema disciplinare, la trasparenza e l'efficienza delle strutture). I successivi artt. 3-7, fissano i criteri e i principi specifici, in merito alle cinque deleghe per la contrattazione collettiva pubblica (12 criteri); la valutazione dei dipendenti e delle strutture (22 criteri); il merito e la premialità (7 criteri); la dirigenza (17 criteri), le sanzioni disciplinari (14 criteri).*

*Ancora più complessa la struttura della l.n. 42 del 2009. L'art. 2, co. 1, della legge fissa, innanzitutto, l'oggetto della delega (l'attuazione dell'art. 119 cost.) e la finalità da perseguire: "assicurare, attraverso la definizione dei principi fondamentali del coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario e la definizione della perequazione, l'autonomia finanziaria di comuni, province, città metropolitane e regioni". Segue, quindi, al co. 2, la definizione di 34 tra criteri e principi generali, valevoli per tutti i decreti delegati da adottare. Criteri specifici per i vari ambiti di intervento sono poi contenuti in altri 20 articoli della legge. Manca una precisa predefinitone del numero di decreti legislativi da adottare, ma le varie disposizioni deleganti sono distribuite in otto capi (II: rapporti finanziari Stato-regioni; III: finanza degli enti locali; IV: finanziamento delle città metropolitane; V: interventi speciali; VI: coordinamento dei diversi livelli di governo; VII: patrimonio di regioni ed enti locali; VIII: norme transitorie; IX: obiettivi di perequazione per le regioni a statuto speciale).*

Accanto a queste figure, si danno anche deleghe di portata più ridotta: ne sono esempio, la [l.n. 106 del 2007](#), in materia di *diritti televisivi per la trasmissione di eventi sportivi* (22 criteri); o la [l.n. 165 del 2007](#), per il *riordino degli enti di ricerca* (12 criteri oltre al rinvio *per relationem* ai criteri dell'art. 11,

l.n. 59 del 1997); o la l.n. 201 del 2009, sulla *limitazione della responsabilità per crediti marittimi* (11 criteri).

## **2) Le leggi omogenee con deleghe di completamento**

Come evidenzia il grafico II.1, è il modello numericamente più ricorrente.

Il rapporto tra le disposizioni immediatamente precettive e le disposizioni di delega può essere molto vario.

In alcuni casi, la legge regola interamente una materia o una funzione, ma sfrutta la delega per i profili organizzativi, istituzionali o di disciplina del personale. Si possono annoverare in questa sotto categoria, ad es., la l.n. 43 del 2006, in materia di *professioni sanitarie*, che delegava al Governo *l'istituzione dei relativi ordini professionali*; o la l.n. 85 del 2009, di ratifica del trattato di Prum, con delega per *l'istituzione dei ruoli tecnici del Corpo di polizia penitenziaria*; o ancora la l.n. 94 del 2009, *Disposizioni in materia di sicurezza pubblica*, che, nel disciplinare l'amministrazione dei beni sequestrati alla criminalità, prevedeva una delega per la successiva istituzione dell'*Albo degli amministratori giudiziari*.

Una seconda eventualità è quella che la legge innovi una determinata materia e deleghi al Governo l'opera di razionalizzazione e di coordinamento delle nuove disposizioni appena introdotte con la normativa vigente. È il caso, tra l'altro, dell'art. 1, co. 2, l.n. 223 del 2006, che converte il d.l. n. 181 di *riordino delle attribuzioni dei ministeri e della Presidenza del Consiglio*; dell'art. 7, co. 1, l.n. 111 del 2007, di *modifica alle norme sull'ordinamento giudiziario*; dell'art. 50, co. 1, l.n. 196 del 2009, *Legge di contabilità e finanza pubblica*, che delega al Governo all'emanazione di un testo unico delle norme in materia di contabilità di Stato e tesoreria; dell'art. 1, co. 1, l.n. 136 del 2010, in materia di *codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione*.

Sussistono, invece, altri casi, nei quali il legislatore delegato assume compiti molto più impegnativi.

Talvolta il Parlamento si limita ad anticipare con disposizioni immediatamente precettive solo le questioni più sensibili o urgenti da un punto di vista politico o istituzionale, o semplicemente più agevoli da disciplinare con correttivi mirati alla legislazione vigente; mentre si delega al Governo un'azione contestuale di riforma e di riassetto di ampia portata. È il caso della l.n. 123 del 2007, in tema di *tutela della salute e della sicurezza sul lavoro*, sulla scorta della quale il Governo ha emanato l'importante d.lgs. n. 81 del 2008; o della l.n. 247 del 2007, di attuazione del c.d. *Protocollo sul Welfare* del 23 luglio.

In altre occasioni, da ultimo, il descritto rapporto si inverte: il cuore della disciplina di riforma è già definito con norme di legge ordinaria, ma il Governo è chiamato a completare o integrare la riforma con successivi decreti per alcuni ambiti di maggiore complessità tecnica. Questa tecnica è stata adottata tra l'altro, nella già citata l.n. 196 del 2009; o nella l.n. 183 del 2010, c.d. *collegato lavoro* o, ancora, nella l.n. 240 del 2010, in materia di *organizzazione delle università*.

*La l.n. 196 del 2009 interviene con norme immediatamente precettive, riscrivendo interamente le procedure e il ciclo di bilancio e gli strumenti di programmazione e di decisione di spesa pubblica, superando ed abrogando la legge n. 468 del 1978. Benché l'architrave della riforma sia contenuta in disposizioni ordinarie, la legge sfrutta ampiamente le tecniche di delegazione legislativa, con varie finalità: di sviluppo e completamento della riforma (artt. 40 e 42: revisione della struttura del bilancio e passaggio al bilancio di sola cassa); per la semplificazione e il coordinamento di materie collaterali alle nuove norme (art. 50: adozione di un t.u. di contabilità pubblica e tesoreria); per regolare alcune questioni puntuali, di particolare caratura tecnica (art. 2: armonizzazione dei sistemi contabili; 30: spese in conto capitale; 49: spending review).*

### 3) Le leggi *omnibus* con deleghe

Si tratta di una tecnica legislativa che solleva forti criticità, perché rende difficile un compiuto esame parlamentare della disposizione delegante. La collocazione delle disposizioni è dispersa nell'articolo; talvolta si ritrova addirittura in singoli commi di un articolo contenente altre disposizioni immediatamente precettive.

Le leggi in questione sono quasi sempre collegate alla manovra finanziaria (l.n. 69 del 2009 con 12 disposizioni di delega e l.n. 99 del 2009, con 11 disposizioni), ovvero sono leggi di conversione di decreti-legge (tra i casi più significativi, si segnalano la l.n. 228 del 2006, contenente 19 riaperture di deleghe conferite nella XIV legislatura; e il differimento del termine per il riassetto dell'autotrasporto, inserito, in sede di conversione, direttamente nell'articolo del decreto-legge n. 248 del 2007, di proroga di termini)<sup>4</sup>.

Come noto, l'art. 15, co. 2, l.n. 400 del 1988 stabilisce che « il Governo non può,

<sup>4</sup> Nella XV legislatura, si vedano anche i casi delle l.n. 223 del 2006 di conversione del d.l. n. 181 del 2006 (c.d. di spaccettamento dei ministeri) e n. 17 del 2007 di conversione del d.l. n. 300 del 2006, di proroga termini), ognuna recante una riapertura; nella XVI legislatura, si vedano la l.n. 133 del 2008, di conversione del d.l. n. 112 (c.d. manovra d'estate), contenente due riaperture di deleghe comunitarie; e le leggi n. 163 del 2010 e n. 129 del 2010, contenenti entrambe una riapertura.

*mediante decreto-legge ... conferire deleghe legislative ai sensi dell'articolo 76 della Costituzione ». Non è infrequente, tuttavia, che disposizioni di delega e specialmente differimenti e riaperture, siano contenute direttamente nella legge di conversione. Il Comitato per la Legislazione ha più volte contestato questa prassi, « interpretandosi il citato limite di contenuto come volto ad impedire che nel testo o nel disegno di legge di conversione possano confluire disposizioni che incidano, in via diretta o indiretta, sulle modalità di esercizio di deleghe legislative, anche se già conferite ».*

La Corte costituzionale, tuttavia, ha sempre ritenuto legittima questa prassi: « *relativamente alla legge di conversione, non ha pregio l'assunto secondo cui tale dettato normativo, adottato dalle Camere, sarebbe inidoneo a recar modifiche ad una legge di delega, trattandosi di una stessa funzione posta in essere dagli Organi legislativi* » (**Corte cost., ord. n. 393/1987**); anche in seguito si è precisato che nulla vieta che una legge abbia « *un duplice contenuto con diversa natura ed autonomia: l'uno di conversione del decreto-legge "con le modificazioni riportate in allegato alla legge", adottato in base alla previsione dell'art. 77, terzo comma della Costituzione; l'altro di legge di delega, ai sensi dell'art. 76 della Costituzione ... essendovi solo una mera contestualità nelle disposizioni legislative* » (**C. cost., ord. n. 63/1998**).

Le deleghe contenute in leggi *omnibus*, sono in larga misura riaperture o deleghe di riassetto normativo o di riorganizzazione amministrativa; più di rado di riforma, e in tal caso solitamente di portata micro-settoriale e corredate da pochi criteri direttivi<sup>5</sup>.

Non si tratta, tuttavia, sempre e solo di mere deleghe "tecniche". Nei collegati alla legge finanziaria per il 2009 si ritrovano deleghe politicamente strategiche, come la delega per la *disciplina della localizzazione, della realizzazione e dell'esercizio nel territorio nazionale di impianti di produzione di energia elettrica nucleare*, poi attuata col d.lgs. n. 31 del 2010; o di largo rilievo sociale come la delega per mediazione e la conciliazione delle controversie civili, attuata con il d.lgs. n. 28 del 2010.

#### **4) Le leggi periodiche di delega**

L'ordinamento regola talune leggi *periodiche* di delega per le quali il Governo ha l'obbligo di presentare i relativi disegni con cadenza annuale: la legge comunitaria, la legge di semplificazione e, di recente, la legge per il mercato e la concorrenza.

Negli anni dal 2006 al 2010 sono state approvate cinque leggi comunitarie (nn. 29 del 2006, 13 del 2007, 34 del 2008, 88 del 2009; 96 del 2010) che hanno autorizzato il recepimento per via legislativa di 12 decisioni quadro e di 185 direttive; di queste ultime, 29 sono state corredate da criteri specifici di

---

<sup>5</sup> Vedi, ad esempio: l.n. 69 del 2009, art. 11: *nuovi servizi erogati dalle farmacie*, 6 criteri; art. 65: *atto pubblico informativo redatto da notaio*, 2 criteri; l.n. 99 del 2009, art. 30, co. 6: *costo del gas per l'industria manifatturiera*, 2 criteri.

delega, mentre, per le restanti, le Camere si sono limitate a fissare criteri generali (redazionali, di copertura finanziaria, organizzativi, procedurali e in materia di sanzioni), valevoli indistintamente per tutti gli atti da trasporre. Si contano, poi, 94 correttivi diretti (le c.d. “*disposizioni particolari di attuazione*”) e 26 ulteriori disposizioni di delega di vario oggetto, principalmente in funzione di riordino<sup>6</sup>. Quanto al contenuto della legge comunitaria e ai suoi rapporti con i decreti legislativi attuativi, si rinvia senz’altro a quanto riferito nella *Relazione su Gli strumenti di recepimento ed attuazione degli obblighi comunitari*, presentata nella seduta del Comitato per la legislazione del 23 novembre 2010.

La legge di semplificazione è stata introdotta dall’art. 20 della l.n. 59 del 1997 (c.d. *Bassanini*) che ha incaricato il Governo della presentazione di un disegno annuale per la delegificazione dei procedimenti amministrativi e per la delega alla compilazione di testi unici di norme legislative e regolamentari. Nella XIII leg., sono seguite le due leggi annuali per il 1998 e per il 1999, n. 50 del 1999 (sulla cui scorta sono stati adottati 6 testi unici<sup>7</sup>) e n. 344 del 2000, che ha consentito la redazione del t.u. sul pubblico impiego (n. 165 del 2001). Nella XIV leg., la legge per il 2001, n. 229 del 2003, in luogo di testi unici compilativi o di riordino, ha previsto l’emanazione di codici di riassetto normativo, che offrono maggiori margini al Governo per la manipolazione dei testi originari<sup>8</sup>. La legge per il 2003, l.n. 246 del 2005, oltre ad alcune autorizzazioni *ad hoc* di riassetto<sup>9</sup>, ha introdotto una procedura generale di abrogazione della legislazione desueta

---

<sup>6</sup> Ordinariamente, questi contenuti ulteriori rispetto all’autorizzazione *per relationem* al recepimento delle direttive in allegati, sono racchiusi nel Capo II delle leggi comunitarie, rubricato “*Disposizioni particolari di adempimento e criteri specifici di delega legislativa*”: le prime sono norme immediatamente precettive (non di delega) e sono solitamente correttivi puntuali alla legislazione esistente o interventi di manutenzione normativa; i secondi possono sia riguardare direttive in allegato, sia avere altri oggetti, comunque di attinenza comunitaria.

<sup>7</sup> La tecnica di semplificazione normativa stabilita dall’art. 7, co. 2, l. n. 50 del 1999, prevedeva l’emanazione di tre testi “A”, “B” e “C”, l’ultimo contenente raccolta delle disposizioni regolamentari, il secondo legislative, il primo misto. Solo i testi “B” erano quindi emanati tramite decreti delegati; si tratta dei d.lgs. n. 443 del 2000, *in materia di documentazione amministrativa*; n. 325 del 2001, *in materia di espropriazione per pubblica utilità*; n. 378 del 2001, *in materia edilizia*; n. 42 del 2002, *in materia di circolazione e soggiorno dei cittadini comunitari*; n. 113 del 2002, *in materia di spese di giustizia*; n. 311 del 2002, *in materia di casellario giudiziale*; n. 396 del 2003, *in materia di debito pubblico*.

<sup>8</sup> Si contano cinque decreti emanati su delega della l. di semplificazione per il 2001: d.lgs. n. 209 del 2005, *codice delle assicurazioni private*; n. 206 del 2005, *codice del consumo*; n. 42 del 2005, *Istituzione del sistema pubblico di connettività*; n. 82 del 2005, *codice dell’amministrazione digitale*; n. 139 del 2006, *funzioni e compiti del Corpo nazionale dei vigili del fuoco*.

<sup>9</sup> Si vedano i d.lgs. n. 307 del 2006, *Uffici all’estero del Ministero degli affari esteri*; n. 198 del 2006, *codice delle pari opportunità tra uomo e donna*; e i tre decreti del 2006 sull’ordinamento della professione notarile (n. 166, *concorsi*, n. 182, *responsabilità* e n. 249, *procedimento disciplinare*).

e codificazione delle norme vigenti (c.d. *taglia-leggi*), sulla cui scorta risultano emanati, ad oggi, i d.lgs. n. 66 del 2010, *codice dell'ordinamento militare*; n. 71 del 2011, *ordinamento e alle funzioni degli uffici consolari*; e n. 79 del 2001, *codice della normativa statale in tema di ordinamento e mercato del turismo*.

Nella XV legislatura, non sono state approvate deleghe “periodiche” di semplificazione; nella XVI, si segnala invece l'A.C. 3209 – S. 2243 recante semplificazione dei rapporti della Pubblica Amministrazione con cittadini e imprese e delega al Governo per l'emanazione della Carta dei doveri delle amministrazioni pubbliche e per la codificazione in materia di pubblica amministrazione: il provvedimento è stato rapidamente licenziato dalla Camera, ma l'*iter* si è dimostrato più lento al Senato. A causa di questo ritardo, il Governo, nel 2010 e nel 2011, ha preferito adottare con decreti d'urgenza alcune delle disposizioni di rilievo contenute nell'originale disegno<sup>10</sup>; da ultimo, si è proceduto con stralcio dell'intero articolato, fatta eccezione per un'unica disposizione di delega in materia di codificazione del procedimento amministrativo, definitivamente approvata dalla Camera dei deputati nel settembre 2011.

La legge annuale per il mercato e la concorrenza è stata introdotta dall'art. 47 della l.n. 99 del 2009, « *al fine di rimuovere gli ostacoli regolatori, di carattere normativo o amministrativo, all'apertura dei mercati, di promuovere lo sviluppo della concorrenza e di garantire la tutela dei consumatori* ». La legge sfrutta la varietà di fonti della legge comunitaria, potendo contenere: norme di immediata applicazione, autorizzazioni all'emanazione di regolamenti, deleghe legislative, norme di principio di carattere trasversale in materie di competenza legislativa regionale.

Ad oggi non è ancora stato presentato in Parlamento il primo d.d.l., nonostante l'Autorità *antitrust* abbia trasmesso, già nel febbraio 2010, una prima segnalazione al Governo recante *Proposte di riforma concorrenziale*<sup>11</sup>.

---

<sup>10</sup> Tra l'altro, l'art. 5-*bis* dell'A.C. 3209-*bis*-A che prevedeva la riforma della conferenza dei servizi, è confluito nell'art. 49 del d.l. n. 78 del 2010; l'art. 5-*ter*, in materia di VAS, è confluito nell'art. 5, co. 8, d.l. n. 70 del 2011; l'art. 1-*quater*, con differimento del termine di delega per il riassetto del sistema degli incentivi alle imprese, è confluito nella l.n. 129 del 2010.

<sup>11</sup> *Autorità garante per la concorrenza e il mercato*, segnalazione AS.659 del 4.II.2010, pubblicato nel *Bollettino* n. 4/2010.

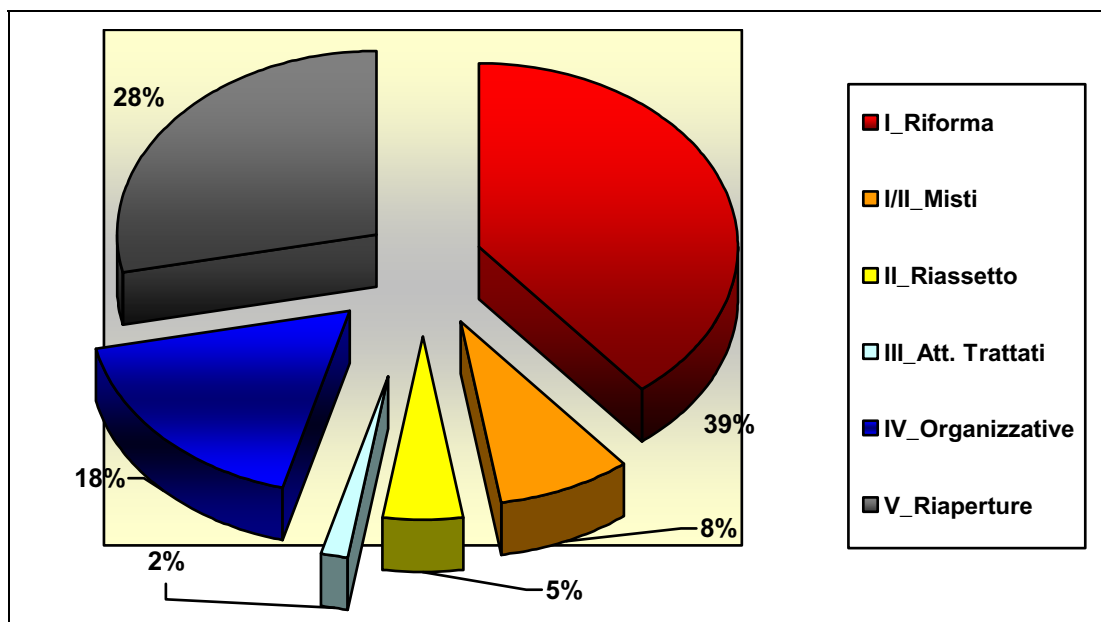
### III. LE TIPOLOGIE DI DISPOSIZIONI DELEGANTI

A fini descrittivi, le singole disposizioni deleganti (non comunitarie) possono essere suddivise in cinque categorie:

- I. deleghe di riforma di settore;
- II. deleghe di riordino o riassetto, per codici o testi unici;
- III. deleghe per l'attuazione di accordi e convenzioni internazionali;
- IV. deleghe per la riorganizzazione di enti o uffici pubblici;
- V. disposizioni di riapertura o differimento di termini di delega, con o senza nuovi criteri direttivi.

Il grafico che segue indica la distribuzione percentuale di queste tipologie.

**GRAF. III.1. TIPOLOGIA DELLE DISPOSIZIONI DI DELEGA NON COMUNITARIE. DATI PERCENTUALI XV E XVI LEGISLATURA FINO AL 31.XII.2010**



*N.B.: nel grafico, sono state indicate separatamente le deleghe di riassetto "pure", con mere finalità di razionalizzazione e semplificazione amministrativa, e le deleghe "miste" di riforma e riassetto, che conferiscono al Governo un significativo potere di manipolazione dei testi.*

In termini assoluti, nelle ultime due legislature si contano 120 disposizioni, 86 primarie e 34 tra riaperture e differimenti. Non sono considerate, nella statistica, le autorizzazioni contestuali all'emanazione di decreti correttivi o integrativi, che si ritengono meglio classificabili come



modalità procedurali di attuazione delle deleghe primarie e perciò trattate al § IV.

La tavola che segue evidenzia il tasso di attuazione delle disposizioni, sensibilmente influenzato dalla tipologia considerata.

**TAV. III.1. TASSO ATTUAZIONE PER TIPOLOGIA DELLE DELEGHE INTERNE  
CONFERITE NELLA XV E XVI LEGISLATURA**

TIPOLOGIA	ATTUATE	ATTUATE DOPO DIFFERIMENTO	PENDENTI	NON ATTUATE	TOTALE
I – RIFORMA	30 (63,8%)	2 (4,2%)	12 (25,5%)	3 (6,4%)	47
II – RIASSETTO	7 (43,7%)	-	6 (37,5%)	3 (18,7%)	16
III – ATT. TRATTATI	1 (50%)	-	-	1 (50%)	2
IV – ORGANIZZATIVE	5 (23,8%)	1 (4,8%)	11 (52,4%)	4 (19%)	21
V – RIAPERTURE	9 (26,5%)	-	5 (14,7%)	20 (58,8%)	34
<b>TOTALE</b>	<b>52 (43,3%)</b>	<b>3 (2,5%)</b>	<b>34 (28,3%)</b>	<b>31 (25,8%)</b>	<b>120</b>

*N.B.: i dati tengono conto anche di attuazioni o differimenti disposti fino al 9.IX.2011, purché relativi a disposizioni approvate al 31.XII.2010. Nella colonna "Pendenti" sono computate anche le deleghe non attuate e attualmente pendenti in virtù di differimento o proroga del termine iniziale.*

### 1) Le deleghe di riforma

Le tecniche di redazione e il concreto contenuto delle disposizioni di delega appaiono quanto mai diversificati; parallelamente, molto differente può essere il grado di condizionamento della discrezionalità del Governo.

La Corte costituzionale ha avuto modo di evidenziare come « i "principi e criteri direttivi" presentano nella prassi una fenomenologia estremamente variegata, che oscilla da ipotesi in cui la legge delega pone finalità dai confini molto ampi e sostanzialmente lasciate alla determinazione del legislatore delegato a ipotesi in cui la stessa legge fissa "principi" a basso livello di astrattezza, finalità specifiche, indirizzi determinati e misure di coordinamento definite o, addirittura, pone principi inestricabilmente frammisti a norme di dettaglio disciplinatrici della materia o a norme concretamente attributive di precise competenze » (C. cost., n. 224 del 1990).

Da un punto di vista formale, e con riferimento agli elementi essenziali previsti dall'art. 76 Cost., è molto raro che le Camere distinguano chiaramente tra principi e criteri direttivi. Nelle ultime due legislature, si segnala il solo caso della l.n. 106 del 2007, in materia di *diritti di trasmissione degli eventi sportivi*, che presenta, in commi separati, due elenchi chiaramente e genuinamente

distinti<sup>12</sup>; in tutte le altre leggi, ed anche quando sono imposti limiti stringenti al legislatore delegato, l'elencazione è sempre endiadica.

Viceversa, è abbastanza frequente che le deleghe presentino – nello *chapeau* e prima dell'elencazione dei criteri – elementi ulteriori, a chiarimento del contenuto o dell'oggetto della delega. Per un verso, può trattarsi dell'imposizione di più o meno pregnanti salvaguardie o limiti esterni alla discrezionalità del legislatore delegato<sup>13</sup>. Per altro verso, l'oggetto della delega può essere integrato con l'indicazione della finalità di massima che deve ispirare l'intervento riformatore<sup>14</sup>; o con l'elencazione di un catalogo di obiettivi da raggiungere, spesso vaghi o, comunque, di portata molto ampia<sup>15</sup>.

Questo secondo gruppo di indicazioni non sono sempre formule neutre o mere disposizioni programmatiche: esse possono dilatare, anche in modo significativo, i poteri del legislatore delegato. Secondo la posizione della Corte costituzionale, infatti, il Governo potrà adottare tutte le disposizioni che rappresentino “*coerente sviluppo*”, rispetto alla *ratio* della delega così individuata.

La Corte ha spesso ribadito che « per valutare di volta in volta se il legislatore delegato abbia ecceduto i più o meno ampi margini di scelta, occorre soprattutto individuare la *ratio* della delega, cioè le ragioni e le finalità che, nel complesso dei criteri

<sup>12</sup> Tra le nove disposizioni di principio previste dall'art. 1, co. 2, si legge, tra l'altro: il “*riconoscimento del carattere sociale dell'attività sportiva*”, la “*garanzia del diritto di cronaca*”; la “*tutela degli utenti dei prodotti audiovisivi*”, l’“*equa ripartizione, tra i soggetti partecipanti alle competizioni sportive, delle risorse economiche e finanziarie*”.

<sup>13</sup> V., ad esempio, l.n. 247 del 2007, art. 1, co. 28: “*garantendo l'uniformità della tutela dei lavoratori attraverso il rispetto dei livelli essenziali delle prestazioni, anche con riguardo alle differenze di genere e alle condizioni delle lavoratrici e dei lavoratori immigrati*”; l.n. 99 del 2009, art. 25: “*nel rispetto delle norme in tema di valutazione di impatto ambientale e di pubblicità delle relative procedure*”; l. n. 69 del 2009, art. 11: “*ferme restando le competenze regionali*”.

<sup>14</sup> V., ad esempio, l.n. 106 del 2007, art. 1, co. 1: “*garantire l'equilibrio competitivo dei soggetti partecipanti alle competizioni sportive*”, “*stabilire e garantire la trasparenza e l'efficienza del mercato dei diritti di trasmissione ... degli eventi sportivi*”; l.n. 69 del 2009, art. 44: “*assicurare la concentrazione delle tutele*”; l.n. 99 del 2009, art. 3: “*rilanciare l'intervento dello Stato a sostegno delle aree o distretti in situazione di crisi, con particolare riferimento a quelli del mezzogiorno, in funzione della crescita unitaria del sistema produttivo nazionale*”; l.n. 99 del 2009, art. 27, co. 28: “*garantire in un contesto di sviluppo sostenibile del settore e assicurando la protezione ambientale, un regime concorrenziale per l'utilizzo delle risorse geotermiche*”; l.n. 196 del 2009, art. 30, co. 8: “*razionalizzazione, trasparenza, efficienza efficacia delle procedure di spesa in conto capitale*”.

<sup>15</sup> V. l.n. 1 del 2007, art. 2, co. 1: “*realizzare appositi percorsi di orientamento finalizzati alla scelta ... di corsi di laurea*”, “*potenziare il raccordo tra scuola ... e le università*”, “*valorizzare la qualità dei risultati scolastici ai fini dell'ammissione ai corsi di laurea*”, “*incentivare l'eccellenza degli studenti*”; l.n. 240 del 2010, art. 5: “*valorizzazione della qualità e dell'efficienza delle università*”, “*trasparenza ed omogeneità della contabilità di ateneo*”, “*introduzione di un sistema di valutazione ex post*”; “*rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che limitano l'accesso all'istruzione superiore*”; l.n. 99 del 2009, art. 30, co. 6: “*garantire la competitività dei clienti industriali finali dei settori dell'industria manifatturiera*”.

*direttivi impartiti, hanno ispirato il legislatore delegante, e verificare poi se la norma delegata sia ad esse rispondente. L'uso di espressioni letterali di così vasto ambito e la ratio ispiratrice della delega non possono non giustificare un intervento del legislatore delegato notevolmente discrezionale, come appunto si è realizzato » (C. cost., 126 del 2000; v. anche n. 490 del 2000).*

*Tra norma delegata e norma delegante si instaura un naturale rapporto di riempimento (C. cost., nn. 111 del 1997, 198 del 1998, 308 del 2002, 426 del 2006), che fa sì che « il silenzio della legge di delegazione non impedisca al Governo di emanare norme che rappresentino un coerente sviluppo e completamento della scelta espressa dal legislatore delegante e delle ragioni ad essa sottese » (C. cost. 141 del 1993).*

Particolare interesse presenta l'analisi del contenuto e delle tecniche di formulazione delle disposizioni di delega. La casistica che segue, senza pretesa di esaustività, offre sommari elementi per la descrizione delle recenti tendenze.

a) *Casi di identificazione dei criteri direttivi con l'oggetto della delega.* Talvolta, i "criteri" di delega in senso proprio mancano del tutto: la disposizione si limita a definire l'oggetto della delega e indicare le questioni che il decreto legislativo deve trattare, senza alcun indirizzo ulteriore. Esempio, in quest'ambito, la delega contenuta nell'art. 2, co. 13, l.n. 94 del 2009 per l'istituzione dell'Albo degli amministratori giudiziari, che prevede, senza ulteriore specificazione, che "siano definiti" nel decreto legislativo attuativo, i titoli e i requisiti per l'iscrizione, e persino "l'ambito di attività oggetto della professione"<sup>16</sup>; o la delega per la definizione dell'ammontare del contributo di solidarietà di cui al comma 17 dell'art. 2 del "protocollo welfare", a discrezione del Governo purché "limitato nell'ammontare e nella durata".

Questa tecnica si riscontra, poi, frequentemente nelle disposizioni per la riforma di norme processuali: si vedano, tra l'altro, l'art. 44 della l.n. 69 del 2009, in materia di riforma del giudizio amministrativo; il successivo l'art. 56 relativo all'accorpamento dei riti civili; la l.n. 201 del 2009, relativa alla procedura fallimentare per crediti marittimi.

b) *Casi di riduzione dei criteri direttivi a semplici obiettivi o finalità di massima.* Davvero significativo, da questo punto di vista, è il caso della delega

<sup>16</sup> Sul punto, si veda Comitato per la Legislazione, seduta 29 aprile 2009, per l'esame dell'A.C. 2180 Governo, parere ai sensi dell'art. 16-bis, co. 6-bis Reg.: "all'articolo 32, comma 3 - che conferisce una delega al Governo finalizzata all'istituzione dell'Albo nazionale degli amministratori giudiziari, prevedendo in particolare che l'albo sia istituito con decreto legislativo - si proceda ad esplicitare formalmente i relativi principi e criteri direttivi connessi all'oggetto della delega".

in materia di mercato del gas naturale prevista dall'art. 30, co. 6, della l.n. 99 del 2009. La norma presentava, come criteri direttivi, due semplici finalità di massima: *rendere maggiormente concorrenziale il mercato del gas e trasferire i benefici della maggiore apertura del mercato ai clienti finali industriali*. Su questo esile corredo di criteri, il Governo ha emanato un decreto di quasi quarantamila caratteri a stampa, che interviene ampiamente sugli assetti di mercato e sul ruolo delle autorità di settore.

Talvolta, poi, sono indicati, come criteri, meri obiettivi generali di politica sociale, come nel comma 32 del protocollo *welfare* che delegava il Governo al riordino degli incentivi all'occupazione, incaricandolo di adottare soluzioni che permettano di *“incrementare i livelli di occupazione”* e di *“migliorare il tasso di occupazione stabile delle donne”*.

c) *Casi di criteri direttivi autoapplicativi o di particolare dettaglio*. Talvolta, viceversa, la disposizione di delega è di estremo dettaglio, lasciando al Governo solo la definizione di aspetti procedurali o di certificazione amministrativa. È il caso, tra l'altro, della delega sul pensionamento anticipato nei lavori usuranti, di cui all'art. 1, co. 3, della l. n. 247 del 2007, che individua anche i requisiti di età e le singole tipologie di mansioni interessate. Dettagliatissima, del pari, appare l'elencazione di 47 criteri contenuta nell'art. 1, co. 3, della l.n. 136 del 2010, in materia di misure di prevenzione, molti dei quali necessitano solo di mera trasposizione letterale in sede di decreto delegato.

Il numero e la qualità dei criteri e dei principi direttivi è un fattore decisivo per dedurre l'effettiva portata delle deleghe di riforma e la latitudine dei poteri di intervento riconosciuti al Governo.

In via generale, la Corte ha più volte ribadito il principio per cui « *Il precetto costituzionale è da ritenersi soddisfatto allorché sono date al legislatore delegato delle direttive vincolanti, ragionevolmente limitatrici della sua discrezionalità e delle indicazioni che riguardino il contenuto della disciplina delegata ... In particolare, la norma di delega non deve contenere enunciazioni troppo generiche o troppo generali, riferibili indistintamente ad ambiti vastissimi della normazione oppure enunciazioni di finalità, inidonee o insufficienti ad indirizzare l'attività normativa del legislatore delegato* » (C. cost., n. 158 del 1985), dacché « *il libero apprezzamento del legislatore delegato non può mai assurgere a principio od a criterio direttivo, in quanto agli antipodi di una legislazione vincolata, quale è, per definizione, la legislazione su delega* » (C. cost., n. 340 del 2007 e 68 del 1991). È parimenti ricorrente, tuttavia, la precisazione per cui « *il livello di specificazione dei principi e criteri direttivi può in concreto essere diverso da caso a caso, anche in relazione alle caratteristiche della materia e della disciplina su cui la legge delegata incide* » (C. cost., ord. n. 134 del 2003); e altrove, con ancora

maggior chiarezza « in materia di delega legislativa, quanto più i principi ed i criteri direttivi impartiti dal legislatore delegante sono analitici e dettagliati, tanto più ridotti risultano i margini di discrezionalità lasciati al legislatore delegato e viceversa » (C. cost., n. 126 del 2000).

In concreto, consta un solo precedente nel quale la Corte abbia dichiarato l'illegittimità di una legge di delega per violazione dell'art. 76 Cost. (C. cost., n. 280 del 2004, riferita alla legge n. 131 del 2003, *La Loggia*).

Le statistiche dimostrano effettivamente l'esistenza di una sufficiente correlazione tra il numero dei criteri e le dimensioni dell'intervento riformatore disposto dal Governo.

### TAV. III.2. RAPPORTO TRA CRITERI E DIMENSIONI DEI DECRETI LEGISLATIVI

DECRETO N.	NUMERO CRITERI	N. CARATTERI
198/2009 – Class action contro le pubbliche amministrazioni	7	11.700
110/2010 – Atto pubblico informatico redatto da notaio	2	14.200
67/2001 – Pensionamento anticipato nei lavori usuranti	7	18.500
153/2009 – Nuovi servizi erogati dalle farmacie	6	20.400
262/07; 21 e 22/2008 – Eccellenza e orientamento studenti	8	29.100
28/2010 – Media-conciliazione nelle controversie civili	17	33.200
130/2010 – Concorrenza nel mercato del gas	2	38.000
9/2008 – Diritti di trasmissione degli eventi sportivi	22	51.200
106/2009 – Sicurezza sul lavoro – I Correttivo	30	67.700
235/2010 – Riforma del codice dell'amministrazione digitale	15 + Bassanini	78.100
31/2010 – Localizzazione degli impianti nucleari	15 + Bassanini	90.600
150/2009 – Riforma del pubblico impiego	65	151.400
<b>RAPPORTO MEDIO CRITERI/CARATTERI</b>		<b>1 / 2.850</b>

N.B.: nei due casi in cui il numero dei criteri è indicato con riferimento alla l. Bassanini, la legge di delega conteneva, oltre a criteri nuovi, un rinvio per relationem all'art. 20 della l.n. 59 del 1997.

Come già evidenziato nella tavola III.1, le deleghe di riforma, avendo un connotato più marcatamente politico rispetto alle deleghe “tecniche” di riassetto e razionalizzazione normativa, presentano solitamente un elevato tasso di attuazione.

Nelle ultime due legislature sono state lasciate decadere solo le deleghe attuative del c.d. *Protocollo per il Welfare* (l.n. 247 del 2007), a causa della crisi del II Governo Prodi (peraltro, alcune delle disposizioni in questione sono state oggetto di differimento, nel c.d. *collegato lavoro*, l.n. 183 del 2010); e alcune delle deleghe di completamento della riforma della legge finanziaria, contenute nella l.n. 196 del 2009, a causa delle sovrapposizioni e della necessità di coordinamento con altre iniziative legislative in corso di approvazione (anche queste disposizioni sono state recentemente riaperte, con la l.n. 39 del 2011).

## 2) Le deleghe di riassetto e miste

Le deleghe di riassetto sono strumenti di semplificazione e razionalizzazione normativa. Mentre le deleghe di riforma introducono nuovo materiale normativo od operano novelle a testi esistenti, i decreti di riassetto comportano l'abrogazione delle disposizioni previgenti e la loro rifusione in un unico, nuovo testo normativo.

Il modello idealtipico è quello descritto nell'attuale art. 20, l.n. 59 del 1997, che prevede: a) la codificazione della normativa primaria di un dato settore; b) il coordinamento formale e sostanziale delle disposizioni vigenti, apportando le modifiche necessarie per garantire la coerenza giuridica, logica e sistematica dei testi; c) la semplificazione dei procedimenti amministrativi e la liberalizzazione delle attività economiche interessate. È molto frequente, in effetti, che le deleghe di riassetto contengano un rinvio espresso a tale disposizione<sup>17</sup> o che formulino i propri criteri in modo ad essa pedissequo<sup>18</sup>.

Sul piano sostanziale, gli interventi autorizzati sono talvolta di minore portata, limitati al solo riordino tecnico-formale o addirittura alla mera "compilazione" della normativa vigente, senza alcun margine manipolativo: quest'ultimo è ad esempio il caso dell'art. 7, l.n. 111 del 2007, relativo al coordinamento delle norme sull'ordinamento giudiziario.

In altri casi, invece, la finalità di razionalizzazione si accompagna a finalità di riforma, che possono anche assumere rilievo preminente. Il confine, in questi casi può divenire sfuggente: a fini descrittivi, come proposto nel grafico III.1, può distinguersi tra deleghe di *puro riassetto* e deleghe *miste*; a fini sostanziali di controllo della discrezionalità dell'Esecutivo, invece, la Corte costituzionale sfrutta una ben precisa tecnica ermeneutica: quella di istituire un nesso di proporzionalità diretta tra numero e specificità dei criteri fissati dalla delega e ampiezza del potere manipolativo ammissibile.

Ha notato infatti la Corte che « *in mancanza di principi e criteri direttivi che giustificano la riforma, [la disposizione di delega] deve essere intesa in un senso minimale, tale da non consentire, di per sé, l'adozione di norme delegate sostanzialmente innovative rispetto al sistema legislativo previgente* » (C. cost., n. 354

<sup>17</sup> Un rinvio espresso all'art. 20, l.n. 59 del 1997 è contenuto, tra l'altro, nella l.n. 99 del 2009, all'art. 5, recante delega per il riassetto normativo delle prescrizioni e degli adempimenti procedurali applicabili alle imprese, e all'art. 12, recante delega per il riassetto delle disposizioni vigenti in materia di internazionalizzazione delle imprese; e, nella l.n. 69 del 2009, all'art. 44, recante delega per il riassetto della disciplina del processo amministrativo.

<sup>18</sup> Così l'art. 23 della l.n. 183 del 2010, recante delega per il riordino della normativa in materia di congedi, aspettative, permessi.

**del 1998**). E più di recente, con pari chiarezza: « *qualora la delega abbia ad oggetto ... la revisione, il riordino ed il riassetto di norme preesistenti, queste finalità giustificano un adeguamento della disciplina al nuovo quadro normativo complessivo, conseguito dal sovrapporsi, nel tempo, di disposizioni emanate in vista di situazioni ed assetti diversi. L'introduzione di soluzioni sostanzialmente innovative rispetto al sistema legislativo previgente è, tuttavia, ammissibile soltanto nel caso in cui siano stabiliti principi e criteri direttivi idonei a circoscrivere la discrezionalità del legislatore delegato* » (C. cost., nn. 170 del 2007 e 239 del 2003). L'applicazione di questi principi ha condotto la Corte a censurare per eccesso di delega l'art. 43 del d.P.R. n. 327 del 2001, *T.u. espropri*, che aveva introdotto la fattispecie dell'acquisizione coattiva "sanante": « *La legge-delega aveva conferito ... il potere di provvedere soltanto ad un coordinamento "formale" relativo a disposizioni "vigenti". L'istituto previsto e disciplinato dalla norma impugnata, viceversa, è connotato da numerosi aspetti di novità, rispetto sia alla disciplina espropriativa oggetto delle disposizioni espressamente contemplate ... sia agli istituti di matrice giurisprudenziale* »; il Legislatore delegato aveva perciò agito « *al di fuori di ogni vincolo alla propria discrezionalità* » e quindi illegittimamente (C. cost., n. 293 del 2010).

Nella casistica recente, tra le più significative operazioni di riordino manipolativo, si segnala il d.lgs. n. 81 del 2008, in materia di sicurezza sul lavoro, adottato su delega della l.n. 123 del 2007, recante 30 criteri direttivi; l'all. "A" al d.lgs. n. 104 del 2010, *codice del processo amministrativo*, su delega dell'art. 44, co. 1 della l.n. 69 del 2009, recante, oltre al rinvio all'art. 20 della *l. Bassanini*, altri 12 criteri di merito; il *codice delle leggi antimafia*, di recente licenziato dal Consiglio dei ministri, in attuazione dei 47 criteri elencati dall'art. 1 della l.n. 136 del 2010.

Questa casistica, che presenta – al pari delle deleghe di riforma – evidente rilievo politico e istituzionale, dimostra un tasso di attuazione elevato; al di fuori di queste fattispecie, viceversa, la delega "tecnica", di puro riassetto, resta frequentemente inattuata.

### 3) Le deleghe per l'attuazione di accordi internazionali

Tendenzialmente, il procedimento di adeguamento dell'ordinamento interno ai trattati internazionali si esaurisce *uno actu*, con i contestuali autorizzazione alla ratifica ed ordine di esecuzione. Nella legge di ratifica, possono essere presenti altre disposizioni finalizzate all'attuazione, ma sono solitamente di limitata rilevanza ed immediatamente precettive. In taluni, pur rari casi, tuttavia, l'attuazione comporta interventi normativi di maggiore complessità tecnica e di maggiore incidenza sull'ordinamento interno: può allora ricorrersi allo strumento della delega legislativa di riforma.

Nelle ultime due legislature si contano: la delega all'adozione di "*ulteriori disposizioni occorrenti per l'adattamento dell'ordinamento giuridico italiano ai*

*principi e alle norme della Convenzione sui diritti dell'uomo e sulla biomedicina*", contenuta nella l.n. 17 del 2007 (in verità una riapertura di una precedente delega del 2001), poi lasciata decadere; la delega contenuta nella l.n. 201 del 2009, per l'attuazione del Protocollo del 1996, di modifica della *Convenzione di Londra* del 1976 sulla *limitazione della responsabilità in materia di crediti marittimi*, anch'essa inattuata; la delega contenuta nella l.n. 85 del 2009, di ratifica del trattato di Prum, per *l'istituzione dei ruoli tecnici della polizia penitenziaria* da impiegare nelle attività presso la banca dati nazionale del Dna, cui ha fatto seguito il d.lgs. n. 162 del 2010.

#### **4) Le deleghe di organizzazione amministrativa**

La decretazione delegata è oramai la fonte d'elezione per la regolazione dell'organizzazione amministrativa.

Questa tendenza si è stabilizzata a partire dalla XIII legislatura, con l'emanazione dei decreti legislativi attuativi dell'art. 11 della delega *Bassanini* (*in primis* i d.lgs. n. 300 e 303 del 1999) e dei successivi regolamenti di delegificazione. I criteri direttivi previsti legislativamente hanno riguardato il rafforzamento delle funzioni di impulso della Presidenza del Consiglio, l'accorpamento dei ministeri e delle strutture, la redistribuzione delle funzioni in relazione al federalismo amministrativo, la dipartimentalizzazione, l'*agencification*, il rafforzamento delle prefetture.

Nell'ultimo decennio, al di là degli interventi di contenimento dei costi degli uffici pubblici, contenuti nelle leggi finanziarie, si conta una sola legge ordinaria in materia: il c.d. "*collegato ordinamentale*", l.n. 3 del 2003. Constano, poi, i decreti legge c.d. di "spacchettamento" o di riordino dei ministeri, in occasione dell'insediamento dei primi governi di legislatura (i tre d.l. n. 217 del 2001; n. 181 del 2006; n. 85 del 2008). A fronte di ciò, si possono elencare, invece, ben 36 decreti delegati, 14 dei quali relativi ad uffici del Governo (Presidenza del Consiglio, singoli ministeri o loro organi, prefetture) e 22 ad enti pubblici parastatali o territoriali<sup>19</sup>.

<sup>19</sup> Nell'ultimo decennio, attengono all'organizzazione del Governo i seguenti provvedimenti: d.lgs. n. 287/2002, *Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio*; n. 366/2003, *Ministero delle comunicazioni*; n. 343/2003, *Presidenza del Consiglio dei Ministri*; n. 317/2003, *Ministero dell'interno*; n. 241/2003, *Ministero del lavoro e delle politiche sociali*; n. 173/2003, *Ministero dell'economia e delle finanze e agenzie fiscali*; n. 152/2003, *Ministero delle infrastrutture e dei trasporti*; n. 34/2004, *Ministero delle attività produttive*; n. 29/2004, *Uffici territoriali del Governo*; n. 3/2004, *Ministero per i beni e le attività culturali*; n. 216/2005, *Area centrale del Ministero della difesa*; n. 201/2005, *Area tecnico-industriale del Ministero della difesa*; n. 307/2006, *Uffici all'estero del Ministero degli affari esteri*; n. 139/2006, *Corpo nazionale dei vigili del fuoco*. Attengono ad enti parastatali o territoriali i seguenti provvedimenti:



Le deleghe di organizzazione amministrativa si connotano per la speciale latitudine della discrezionalità governativa, solitamente limitata solo dal ricorsivo richiamo, *per relationem*, agli elastici criteri di razionalizzazione dell'art. 12 della delega *Bassanini*. Emerge, per questa via, un sostanziale indebolimento della riserva di legge in materia, a fronte dell'ambizione degli esecutivi a riappropriarsi del potere organizzatorio, come pure può registrarsi in altre esperienze nazionali<sup>20</sup>. Questa tendenza, ad ogni buon conto, ha rappresentato un efficace freno alla micro-legislazione parlamentare in materia di enti pubblici e organizzazione amministrativa che – spesso sfruttando la sede deliberante – aveva caratterizzato i decenni precedenti.

### 5) Le riaperture e i differimenti

Le riaperture dei termini di delega sono spesso oggetto di critica, per la loro potenzialità elusiva dei limiti temporali di emanazione dei decreti delegati. In verità, la categoria non si presenta affatto omogenea e le differenti figure sollevano differenti questioni.

Due sono le variabili, che possono essere combinate tra loro: la riapertura può riguardare una delega effettivamente esercitata o una delega non esercitata; può contenere nuovi criteri direttivi o esaurirsi in un mero rinvio *per relationem* ai criteri originari.

---

d.lgs. n. 207/2001, *Istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza*; n. 71/2001, *Stazioni sperimentali per l'industria*; n. 381/2003, *Scuola superiore della pubblica amministrazione*; n. 288/2003, *Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico*; n. 257/2003, *Ente per le nuove tecnologie, l'energia e l'ambiente – ENEA*; n. 138/2003, *Istituto nazionale di astrofisica (I.N.A.F.)*; n. 128/2003, *Riordino dell'Agenzia spaziale italiana (A.S.I.)*; n. 127/2003, *Consiglio nazionale delle ricerche (C.N.R.)*; n. 286/2004, *Istituto del Servizio nazionale di valutazione del sistema educativo di istruzione e di formazione*; n. 38/2004, *Istituto nazionale di ricerca metrologica (I.N.R.I.M.)*; n. 33/2004, *Istituto nazionale per il dramma antico*; n. 32/2004, *Centro sperimentale di cinematografia*; n. 15/2004, *Comitato olimpico nazionale italiano – CONI*; n. 1/2004, *Biennale di Venezia*; n. 139/2005, *Ordine dei dottori commercialisti e degli esperti contabili*; n. 62/2006, *Consiglio di presidenza della Corte dei conti e Consiglio di presidenza della Giustizia amministrativa*; n. 26/2006, *Scuola superiore della magistratura*; n. 25/2006, *Consiglio direttivo della Corte di cassazione e nuova disciplina dei consigli giudiziari*; 213/2009, *enti di ricerca*; n. 178/2009, *Scuola superiore della pubblica amministrazione (SSPA)*; n. 177/2009, *Centro nazionale per l'informatica nella pubblica amministrazione*; n. 156/2010, *Ordinamento transitorio di Roma Capitale*; n. 23/2010, *Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura*; n. 6/2010, *Centro di formazione studi (FORMEZ)*.

<sup>20</sup> Una vera e propria "riserva di regolamento" è prevista in materia organizzativa dall'art. 34 della Costituzione francese del 1958. Nell'ordinamento italiano pre-repubblicano, l'art. 1 della l. n. 100 del 1926, *sulla facoltà del potere esecutivo di emanare norme giuridiche*, prevedeva che fossero "emanate con Reale decreto, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri e udito il parere del Consiglio di Stato, le norme giuridiche necessari per disciplinare: ... l'organizzazione ed il funzionamento delle Amministrazioni dello Stato, l'ordinamento del personale ad esse addetto, l'ordinamento degli Enti ed istituti pubblici, ... quand'anche si tratti di materie sino ad oggi regolate per legge".

LEGGI CONTENENTI RIAPERTURE, PROROGHE, DIFFERIMENTI. DELEGHE INTERNE	
XV LEGISLATURA	XVI LEGISLATURA
<p>1. <u>l. 12 luglio 2006, n. 228, Conversione d.l. n. 173 del 2006, recante proroga di termini per l'emanazione di atti di natura regolamentare. Ulteriori proroghe per l'esercizio di deleghe legislative e in materia di istruzione (19 disposizioni – 15 Correttive successive – Non criteri; 4 differimenti);</u></p> <p>2. <u>l. 17 ottobre 2007, n. 189, Differimento del termine per l'esercizio della delega di cui all'art. 4, l. n. 43 del 2006, recante istituzione degli Ordini delle professioni sanitarie (Differimento – Non criteri);</u></p> <p>3. <u>d.l. 31 dicembre 2007, n. 248, proroga di termini previsti da disposizioni legislative, art. 22-septies (Correttiva successiva – Non criteri)</u></p> <p>4. <u>l. 26 febbraio 2007, n. 17, conv. d.l. n. 300 del 2006, recante proroga di termini previsti da disposizioni legislative. Disposizioni di delegazione legislativa (Correttiva successiva – Non criteri)</u></p>	<p>1. <u>l. 18 giugno 2009, n. 69, Disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività nonché in materia di processo civile, art. 12 Delega al Governo per l'adozione di decreti legislativi integrativi e correttivi in materia ambientale (Correttiva successiva – 1 criterio);</u></p> <p>2. <u>l. 18 giugno 2009, n. 69, art. 27, Modifica della l. n. 165 del 2007, recante delega in materia di riordino degli enti di ricerca (Differimento – Revisione criteri);</u></p> <p>3. <u>l. 23 luglio 2009, n. 99, Disposizioni per lo sviluppo e l'internazionalizzazione delle imprese, nonché in materia di energia, art. 19, Proprietà industriale, comma 15 (Correttiva successiva – 5 criteri);</u></p> <p>4. <u>l. 4 novembre 2010, n. 183, Deleghe al Governo in materia di lavori usuranti, di riorganizzazione di enti, di congedi, aspettative e permessi, di ammortizzatori sociali, di servizi per l'impiego, di incentivi all'occupazione, di apprendistato, di occupazione femminile, nonché misure contro il lavoro sommerso e disposizioni in tema di lavoro pubblico e di controversie di lavoro, art. 1, Delega al governo per la revisione della disciplina in tema di lavori usuranti (Differimento – Non criteri);</u></p> <p>5. <u>l. 4 novembre 2010, n. 183, art. 46, Differimento di termini per l'esercizio di deleghe in materia di ammortizzatori sociali, di servizi per l'impiego, incentivi all'occupazione e apprendistato e di occupazione femminili (5 Differimenti – Revisione criteri);</u></p> <p>6. <u>l. 1 ottobre 2010, n. 163, Conv. d.l. n. 125 del 2010, recante misure urgenti per il settore dei trasporti e disposizioni in materia finanziaria. Proroga del termine di esercizio della delega legislativa in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio di amministrazioni pubbliche (Proroga – Non criteri);</u></p> <p>7. <u>l. 13 agosto 2010, n. 129, Conv. d.l. n. 105 del 2010, recante misure urgenti in materia di energia. Proroga di termine per l'esercizio di delega legislativa in materia di riordino del sistema degli incentivi (Proroga – Non criteri).</u></p>

N.B.: sono indicati come "correttive successive" le riaperture di deleghe già esercitate; come "differimenti", le riaperture di deleghe non esercitate, dopo la scadenza del termine; come "proroghe" gli ampliamenti di termini di delega ancora pendenti. Il riferimento "non criteri" indica che il legislatore si è limitato alla novella dell'inciso sul termine o ha comunque rinviato ai criteri originari. Dati aggiornati al 31.XII.2010.

a) *Proroga del termine in scadenza o di differimento di termine scaduto senza che la delega originaria sia stata esercitata e senza che siano fissati nuovi criteri o nuovi limiti procedurali.* Da un punto di vista tecnico, si procede solitamente tramite semplice novella dell'inciso normativo che fissa il termine. Questo tipo di disposizioni servono ordinariamente a supplire ad un'inerzia del

Governo o ad un'erronea stima dei tempi necessari per la predisposizione dei decreti delegati. Esse, in linea di principio, non dovrebbero porre problemi particolari; occorre considerare, comunque, che questa tecnica non favorisce un compiuto e consapevole dibattito in sede parlamentare: queste deleghe possono essere facilmente intruse in leggi *omnibus* o, addirittura, in leggi di conversione di decreti legge.

*b) Riapertura di delega già esercitata, con integrazione di criteri sostanziali o procedurali.* Questa tipologia non pone problemi particolari: anche se si utilizza la tecnica della novella o se si ha in parte il richiamo *per relationem* ai criteri originari, ci si trova di fatto dinnanzi ad una nuova delega, i cui contenuti sono stati presumibilmente oggetto del dovuto dibattito parlamentare.

*c) Riapertura di delega già esercitata, senza integrazione dei criteri (c.d. delega integrativa/correttiva successiva).* Questa figura è certamente la più insidiosa e attiene a differente matrice concettuale rispetto alla restante casistica: essa equivale ad una delega in bianco. A differenza delle deleghe correttive c.d. contestuali, un decreto delegato già esiste, per cui è noto come il Governo abbia dato attuazione ai principi e criteri fissati dalla delega "madre". Il richiamo, *per relationem*, a quegli stessi criteri, quindi, nulla aggiunge in merito agli indirizzi che il Governo debba seguire in sede correttiva.

Questa tecnica – specie nei casi in cui tra la delega principale e la successiva delega correttiva sia intervenuto un *turn over* della maggioranza e laddove i criteri originari fossero particolarmente elastici – consente di alterare in profondità l'architettura di precedenti riforme, senza che le Camere abbiano adeguatamente valutato la sussistenza dei presupposti istituzionali e politici e senza che esse abbiano esercitato il loro necessario ruolo di guida della discrezionalità dell'Esecutivo.

*Certamente significativo il caso del testo unico recato dal d.lgs. n. 152 del 2006, Norme in materia ambientale. Il provvedimento è stato adottato su delega della l.n. 304 del 2004; nella XV leg. è stato oggetto di incisive modifiche ad opera del d.lgs. n. 284 del 2006 e nel d.lgs. n. 4 del 2008 (I e II correttivo ambiente) che, come rilevato nel parere del Comitato per la legislazione del 17 ottobre 2007, « oltre a introdurre ulteriori "principi generali del diritto ambientale", ne riscrive un'ampia porzione sostituendo integralmente la Parte II relativa alle procedure per la valutazione ambientale strategica (VAS), per la valutazione dell'impatto ambientale (VIA) e per l'autorizzazione integrata ambientale (IPPC), novellando, inoltre, numerose disposizioni della Parte III e IV ». In quella occasione il Comitato per la legislazione aveva invitato a « valutare se [...] l'esercizio della potestà legislativa delegata di tipo*

“correttivo e integrativo” esercitata dal Governo con l'adozione di tale schema, risulti coerente con i parametri indicati dalle supreme magistrature ». *Le disposizioni della parte II e della parte V del decreto sono state nuovamente oggetto di amplissimi interventi di novella con il d.lgs. n. 128 del 2010 (delle dimensioni di circa 180.000 caratteri a stampa), sulla scorta dell'autorizzazione contenuta nell'art. 12, l.n. 69 del 2009, privo di criteri o principi integrativi rispetto a quelli della delega originaria.*

Al fine di valutare l'effettiva portata e rilievo del fenomeno, la tavola che segue raccoglie la casistica relativa all'adozione di decreti legislativi sulla base di leggi di delegazione approvate dalle Camere in precedenti legislature, e quindi – vista la continua alternanza dei maggiori partiti al Governo negli ultimi venti anni – a seguito di *turn over* dell'originaria maggioranza parlamentare che aveva individuato i principi e criteri direttivi.

<b>DELEGHE LEGISLATIVE NON COMUNITARIE E TURN OVER DELLA MAGGIORANZA</b>			
<b>DECRETI LEGISLATIVI ADOTTATI SU LEGGE DELEGA DI LEGISLATURE PRECEDENTI</b>			
<b>Anno</b>	<b>Principali</b>	<b>Correttivi entro termine di delega originario</b>	<b>Correttivi su riapertura di delega già esercitata</b>
2006	n. 307, <i>Uffici Mae</i> n. 249, <i>Procedimento disciplinare dei notai</i> n. 240, <i>Competenze dei magistrati capi uffici</i>	n. 284, <i>codice ambiente</i> n. 303, <i>Coordin. TUB e TUF con l.n. 262/2005</i>	n. 275, <i>Abolizione della leva</i>
2007	n. 179, <i>Fondo garanzia risparmiatori</i>		n. 221, <i>codice del consumo</i> n. 169, <i>Procedure fallimentari</i>
2008		n. 4, <i>codice ambiente</i>	n. 214, <i>Autotrasporto</i> n. 82, <i>Sostegno alle imprese</i> n. 62, <i>codice del paesaggio</i> n. 63, <i>codice beni culturali</i>
2009	n. 179, <i>Salva – leggi</i> n. 213, <i>Enti di ricerca</i>	n. 106, <i>Sicurezza sul lavoro</i>	
2010	n. 212, <i>Taglia – leggi</i> n. 66, <i>codice dell'ordinamento militare</i>	n. 213, <i>Salva – leggi</i>	n. 128, <i>codice ambiente</i>
2011	n. 67, <i>Lavori usuranti</i> n. 71, <i>Uffici consolari</i>		

*N.B.: nella colonna “Principali” sono elencati sia i decreti propriamente “trascinati”, approvati entro il termine originario di delega; sia i decreti approvati a seguito di differimento del termine di delega non esercitata, come nei casi del d.lgs. n. 67 del 2011 e n. 213 del 2009. Dati aggiornati al 29.IV.2011.*

## IV. L'ATTUAZIONE DELLE DELEGHE

Per ciò che concerne l'*iter* attuativo delle disposizioni di delega, la prassi dimostra con chiarezza quanto l'emanazione dei decreti sia preceduta da una complessa fase endoprocedimentale.

A fronte della tendenziale rarefazione di principi e criteri direttivi, si registra una minuziosa disciplina del procedimento di delega da parte delle Camere. Oltre ai contenuti procedurali necessari per Costituzione (i tempi di attuazione e l'autorizzazione all'esercizio ripetuto di potere legislativo, in sede correttiva o integrativa del decreto principale), sono ulteriormente stabiliti per legge: *a)* i ministeri competenti alla predisposizione dello schema del decreto e i ministeri che devono essere investiti da atti di concerto; *b)* il coinvolgimento nel procedimento, in funzione tecnica e ausiliaria, di soggetti istituzionali esterni al Governo (ad es., il Consiglio di Stato o la Corte dei Conti); *c)* il coinvolgimento, in funzione partecipativa, delle parti sociali o di altri attori privati; *d)* il coinvolgimento, in funzione di concertazione politico-istituzionale, degli enti territoriali, in sede di Conferenza permanente o unificata; *e)* la predisposizione di relazioni tecniche, studi di impatto o altri speciali oneri motivazionali. Pressoché costante, infine, la previsione di un parere obbligatorio delle Camere o di altro organismo parlamentare *ad hoc*, che può assumere, talvolta, forza semi-vincolante.

L'analisi della fase attuativa delle deleghe consente di evidenziare importanti elementi di conoscenza del fenomeno, tra l'altro circa la diversa incidenza della decretazione sui diversi ambiti materiali di regolazione; sulle strategie politico-istituzionali adottate dai Governi per raggiungere gli obiettivi di riforma auspicati; sugli equilibri e sui rapporti tra vari soggetti politici, istituzionali e sociali a diverso titolo coinvolti. I dati d'insieme sono presentati nel presente paragrafo; nei § V e VI, si studiano nel dettaglio i contenuti e il seguito delle procedure di consultazione.

Quanto al campione di riferimento, i decreti legislativi "interni" emanati nel periodo oggetto di indagine (29 aprile 2008 – 28 aprile 2011) sono stati cinquantuno in tutto, così suddivisi:

- 20 decreti nella XV Leg. e 31 nella XVI Leg.;
- 27 decreti di riforma, 14 di riassetto, 7 di organizzazione, 3 *taglia-leggi*;
- 36 decreti principali, 13 correttivi e 2 di coordinamento normativo;
- 28 su deleghe di legislatura e 23 su deleghe di precedenti legislature.

### 1) I ministeri proponenti e concertati

I dati sui ministri coinvolti nelle procedure di decretazione delegata consentono un'accurata ricostruzione delle materie e degli ambiti interessati dalla disciplina di recepimento; ciò sia con riferimento all'oggetto e alla finalità principale degli interventi – sfruttando a tal fine i dati sui dicasteri proponenti –, sia con riferimento alla loro incidenza, di tipo trasversale o a titolo secondario, in ulteriori ambiti materiali – sfruttando i dati sui concerti –.

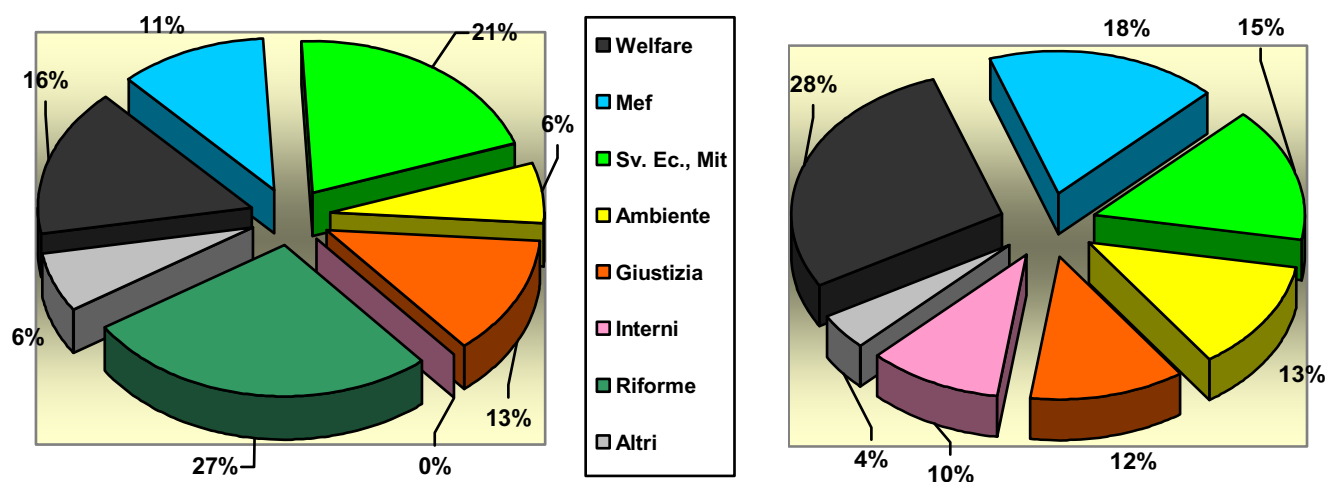
**TAV. IV.1. DECRETI DELEGATI NON COMUNITARI DELLA XV E XVI LEGISLATURA.  
MINISTRI PROPONENTI E CONCERTATI**

MINISTERI	XV LEG		XVI LEG		TOTALE INTERVENTI
	PROPOSTE	CONCERTI	PROPOSTE	CONCERTI	
MEF	3	13	4	16	36
FUNZIONE PUBBLICA	-	7	6	11	24
REGIONI	-	9	4	8	21
SVILUPPO	3	5	8	4	20
GIUSTIZIA	4	5	4	5	18
SEMPLIFICAZIONE	-	-	11	4	15
INTERNI	-	5	0	8	12
POLITICHE UE	3	4	2	2	11
SALUTE	1	3	2	4	10
MIT	2	3	1	4	10
PCM	1	-	6	-	8
MIPAAF	1	3	0	3	7
MIUR	3	1	1	2	7
AMBIENTE	2	-	1	4	7
DIFESA	1	3	1	2	7
LAVORO	1	2	2	1	6
BENI CULTURALI	2	-	-	3	5
ESTERI	1	1	1	2	5
FEDERALISMO	-	-	4	-	4
ALTRI	1	-	-	4	5
<b>TOTALI</b>	<b>29</b>	<b>64</b>	<b>58</b>	<b>87</b>	<b>238</b>
<b>TOTALE DECRETI</b>	<b>20</b>		<b>31</b>		<b>51</b>

*N.B.: per la XVI legislatura, sono considerati i decreti emanati nei primi tre anni (anche se pubblicati successivamente), e quindi sino al 29.IV.2011. La somma degli atti di proposta è superiore al numero dei decreti, in considerazione dei casi, non infrequenti, di iniziative affidate congiuntamente a due o più ministeri. I dati relativi ai dicasteri delle infrastrutture e dei trasporti sono sempre presentati unitariamente.*

Appare utile, altresì, offrire una rappresentazione grafica aggregata, relativa all'intero quinquennio considerato, presentata per macrosettori di intervento, accorpando i dati relativi ai vari ministeri, secondo le funzioni svolte. Per un'utile comparazione, sono presentati a fronte anche i dati relativi alla decretazione legislativa di recepimento di direttive comunitarie, tratti dalla già citata relazione su *Gli strumenti di recepimento ed attuazione degli obblighi comunitari*.

### GRAF. IV.1 E IV.2 DECRETI INTERNI E COMUNITARI. SETTORI DI INTERVENTO\*



a) *Riforme e semplificazioni istituzionali, amministrative e normative.* L'organizzazione e il funzionamento degli apparati pubblici e del sistema istituzionale si dimostra il principale campo d'azione delle deleghe "interne". Rientrano in questo novero le riforme "orizzontali" in materia di efficienza delle amministrazioni e dei concessionari di servizi pubblici e di stimolo alla produttività del pubblico impiego (d.lgs. nn. 150 e 198 del 2009, c.d. *Brunetta*; e n. 235 del 2010, *correttivo al codice dell'amministrazione digitale*); gli interventi relativi ai rapporti fiscali e alla suddivisione di funzioni tra i livelli di governo, in questa legislatura afferenti alla l.n. 42 del 2009 (d.lgs. n. 85 del 2010, *federalismo demaniale*; n. 216 del 2010, *costi standard negli enti locali*; n. 23 del 2011, *federalismo fiscale municipale*; n. 156 del 2010, *Roma Capitale*) e, in prospettiva, alla delega per la Carta delle autonomie locali (A.C. 3118), ove approvata; le riorganizzazioni di enti pubblici con competenze trasversali (d.lgs. n. 177 del 2009, *Cnipa*; n. 178 del 2009, *Sspa*; n. 6 del 2010, *Formez*; n. 71 del 2011, *uffici consolari*).

\* N.B.: i dati sono relativi ai dicasteri proponenti i decreti. Nell'ambito della voce "Welfare" sono accorpate i dati relativi ai ministeri del Lavoro, della Salute e del Miur; nella voce Ambiente, anche i dati relativi al Mipaaf; nella voce "Riforme", i dati relativi ai Dipartimenti della Funzione pubblica, della Semplificazione normativa e delle Riforme per il federalismo. Non sono considerate le iniziative della PCM, del Dipartimento delle regioni e delle Politiche UE, perché non sono indicativi dei settori di intervento, ma costituiscono sempre co-proposte per ragioni tecniche. I periodi temporali non sono perfettamente coincidenti: i dati relativi ai decreti comunitari sono riferiti al periodo 2006 – 2009; quelli interni riguardano la XV legislatura e i primi tre anni della XVI, fino al 29.IV.2011.

A questi, infine, si possono aggiungere i decreti di “codificazione” normativa e di semplificazione dell’ordinamento giuridico (d.lgs. n. 66 del 2010, *codice dell’ordinamento militare*; n. 130 del 2010, correttivo al *codice della proprietà industriale*; nn. 212 e 213 del 2010, *Salva-leggi e Taglia-leggi*).

*b) Funzioni di benessere (welfare e sviluppo economico).* In quest’ambito – in considerazione dei limiti naturali dello strumento circa la copertura finanziaria – la decretazione delegata è sfruttata essenzialmente in funzione di regolazione ordinamentale o di indirizzo strategico. Solo eccezionalmente, invece, si segnalano decreti con finalità di sostegno o incentivo economico, salvi i casi in cui tali obiettivi siano percorribili, senza oneri, tramite semplificazioni amministrative e razionalizzazioni normative<sup>21</sup>.

In materia di *welfare*, tra i provvedimenti di maggiore rilievo, quelli in materia di università, sia nella XV legislatura (i d.lgs. n. 262 del 2007 e nn. 21 e 22 del 2008, attuativi della l.n. 1 del 2007, di delega in materia di raccordo tra scuola e università), sia nella XVI (le quattro deleghe pendenti in materia di organizzazione, contabilità, valutazione, efficienza del sistema universitario e diritto allo studio, previsti dall’art. 5, l.n. 240 del 2010); il testo unico in materia di *salute e sicurezza sui luoghi di lavoro* (d.lgs. n. 81 del 2008 e il correttivo n. 106 del 2009) e le deleghe in materia di ammortizzatori sociali, pensionamento e incentivi all’occupazione contenuti nella l.n. 247 del 2007, c.d. *protocollo welfare*, ora riaperte dalla l.n. 183 del 2010 (v. ad oggi, i d.lgs. nn. 67 e 119 del 2011).

In materia di sviluppo economico, nella XVI legislatura la decretazione delegata è il principale strumento di indirizzo e programmazione della politica energetica del Governo, con i quattro decreti n. 22 del 2010, *sulla coltivazione delle risorse geotermiche*, n. 130 del 2010, *sul mercato del gas*, e, soprattutto, nn. 31 del 2010 e 41 del 2011, *impianti ad energia nucleare*.

*c) Giustizia.* Il diritto processuale, l’ordinamento giudiziario e la disciplina delle professioni legali – anche per l’evidente tasso di tecnicismo che li connota – sono stabilmente interessati dalla decretazione delegata. Sul piano

---

<sup>21</sup> Stanziamenti significativi, per circa 1.500 mln di euro, erano previsti nella legge delega n. 247 del 2007, c.d. *protocollo welfare* in materia di pensionamenti, ora riaperta dalla l.n. 183 del 2010; inoltre, hanno espressamente previsto la necessità di un previo reperimento di risorse, rinviando però a successiva legge ordinaria, sia la delega di riassetto sugli incentivi allo sviluppo, di cui all’art. 3, co. 2, l.n. 99 del 2009, poi, scaduta; sia la delega pendente sul diritto allo studio di cui all’art. 5, co. 1, lett. d), l.n. 240 del 2010.



ordinamentale, si segnalano, nella XV legislatura, gli ultimi decreti attuativi della delega n. 150 del 2005 (d.lgs. n. 240 del 2006, *competenze dei magistrati capi*; e n. 21 del 2008, *elezione del Consiglio direttivo della Cassazione*), oltre alla delega di coordinamento contenuta nella l.n. 111 del 2007, poi lasciata decadere. In materia squisitamente processuale, poi, si conta, innanzitutto, il d.lgs. n. 104 del 2010, recante *codice del processo amministrativo*; di poi, il d.lgs. correttivo n. 169 del 2007, *Disciplina del fallimento*, e il n. 28 del 2010 sulla *media-conciliazione*, oltre alle deleghe pendenti per la razionalizzazione dei riti civili di cui alla l.n. 69 del 2009. In materia professionale, infine, si vedano i d.lgs. n. 249 del 2006, *procedimento disciplinare notarile* e n. 110 del 2010, *atto pubblico informatico redatto dal notaio*, il d.lgs. n. 14 del 2010, *sugli amministratori giudiziari*, e n. 162 del 2010, *ruoli tecnici di polizia penitenziaria*.

d) *Rilievo trasversale di alcune materie*. Di interesse, anzitutto, i dati sul diffuso intervento, almeno in sede di co-proposta o di concerto, del Ministero dell'economia e del Dipartimento della funzione pubblica.

La partecipazione del Ministro per la pubblica amministrazione alla predisposizione degli schemi dei decreti (24 occorrenze) conferma il generale rilievo ordinamentale della delega; è un indice, inoltre, della frequenza con la quale le legge attribuisce funzioni di controllo e regolazione ad autorità amministrative o istituisce organi *ad hoc* per disciplinare la realtà economica e sociale.

La partecipazione del MEF (36 occorrenze) non si giustifica con la presenza di impegni di spesa nei provvedimenti (circostanza eccezionale per le deleghe): è piuttosto segno di una generale funzione di "*vigilanza sulla legislazione*" acquisita dal Ministero, giustificata da almeno tre presupposti: verificare le implicazioni finanziarie indirette o potenziali delle nuove norme; accertare i possibili effetti economici dei provvedimenti sulla realtà sociale e produttiva; mantenere l'iniziativa sulla regolazione, anche ordinamentale, delle attività economiche.

Significativi, sotto diverso profilo, i ventuno casi di intervento nella procedura legislativa del Ministro per gli affari regionali (in linea col dato relativo al coinvolgimento del sistema delle conferenze, di cui al paragrafo che segue) e gli undici casi che hanno riguardato il Ministro per le politiche europee: il doppio

dato evidenzia bene le inevitabili sovrapposizioni tra competenze legislative esercitate dai differenti livelli governo<sup>22</sup>.

## 2) L'attività consultiva

Come anticipato, in questa sede ci si limita alla presentazione dei dati di insieme; la verifica circa il contenuto e l'esito dei pareri acquisiti dal Governo durante l'*iter* di attuazione della delega è rinviato ai §§ V e VI.

La tavola IV.2 dimostra con evidenza quanto l'attività di consultazione sugli schemi dei decreti sia ampia e formalizzata. La delega legislativa si presta agevolmente ad un'intensa *proceduralizzazione* del suo esercizio: le Camere sfruttano questa tecnica non solo come strumento di controllo della discrezionalità del legislatore delegato, ma, ulteriormente, come mezzo per radicare il processo legislativo alla realtà sociale, politica e istituzionale del Paese.

**TAV. IV.2. DELEGHE INTERNE APPROVATE NELLA XV E XVI LEG. FINO AL 31.XII.2010. ORGANI COINVOLTI NELL'ATTIVITÀ CONSULTIVA**

ORGANI COINVOLTI	XV E XVI LEGISLATURA				TOTALE
	I	II	III	IV	
COMMISSIONI CAMERE	33	14	1	9	84
BICAMERALE SEMPLIFICAZIONE		1		3	
BICAMERALE FEDERALISMO	14			9	
<i>Passerella</i>	30	8	1	6	45
<i>Non passerella</i>	17	7		15	39
<i>Doppio parere</i>	21	6		5	32
CONFERENZE	30	10		15	55
<i>Pareri Permanente</i>	5	7		1	13
<i>Pareri Unificata</i>	4	1		11	16
<i>Intese Permanente</i>	3	2		1	6
<i>Intese Unificata</i>	18			2	20
CONSIGLIO STATO	2	4		10	16
Oo.Ss.	4	6		1	12
<b>TOTALE PARERI</b>	<b>83</b>	<b>35</b>	<b>1</b>	<b>48</b>	<b>167</b>
<b>TOTALE DELEGHE</b>	<b>47</b>	<b>16</b>	<b>2</b>	<b>21</b>	<b>86</b>

N.B.: non sono considerate le disposizioni di riapertura di delega, di differimento o proroga che non abbiano introdotto discipline procedurali. Le colonne contrassegnate da numeri romani indicano le seguenti tipologie di deleghe: I:Riforma; II:Riassetto; III: Attuazione di trattati; IV:Organizzazione.

<sup>22</sup> Almeno un quinto dei decreti "interni" incidono in materia comunitaria: così per la tutela dei consumatori (d.lgs. n. 221 del 2007), dell'ambiente (n. 4 del 2008, n. 128 del 2010) o del lavoro (n. 81 del 2008); per il sostegno all'agricoltura (n. 82 del 2008) o la liberalizzazione dell'autotrasporto (n. 241 del 2008); per l'assegnazione di diritti televisivi (n. 9 del 2008).

Fino agli anni Ottanta del secolo scorso, la sede d'elezione per una simile attività di concertazione sarebbero state le Camere e la veste formale quella delle audizioni svolte durante l'istruttoria legislativa in commissione. Nell'attuale contesto, invece, il coinvolgimento di differenti istanze ed organi, ha sempre il suo fulcro nell'Esecutivo, ed opera su quattro distinti livelli:

a) *di indirizzo politico-legislativo*. Tranne casi particolarissimi<sup>23</sup>, le disposizioni di delega impongono stabilmente l'acquisizione del parere parlamentare. Le variabili riguardano piuttosto l'organo interessato, la natura del parere e i termini perché esso sia reso.

In via generale, gli schemi di decreto sono trasmessi alle commissioni competenti per materia, non di rado unitamente alle Commissioni Bilancio, "*per le conseguenze di carattere finanziario*"; in base ai regolamenti parlamentari, le altre commissioni interessate possono sollevare rilievi. Solo per i grandi processi di delega trasversale (come, il federalismo fiscale o, nella XIII Leg., le riforme del bilancio, del fisco, dell'organizzazione amministrativa, del pubblico impiego) che investono più ambiti materiali, è prassi ricorrere all'istituzione di commissioni bicamerali.

Nella maggior parte dei casi, il parere è solo obbligatorio. Alcune deleghe di particolare importanza (spesso parallelamente all'istituzione di Bicamerali), tuttavia, prevedono speciali oneri procedurali laddove il Governo intenda discostarsi dalle condizioni imposte, quali, in particolare, l'acquisizione di un secondo parere o la presentazione di una relazione all'Aula.

Il termine, secondo i casi, può essere di trenta, quaranta, quarantacinque o sessanta giorni dalla presentazione. Ove il Governo trasmetta gli schemi a ridosso della scadenza del termine di delega, tuttavia, sono sovente previsti meccanismi di proroga automatica (la c.d. *passerella*) per evitare di comprimere indebitamente lo *spatium deliberandi* dell'organo.

Ai sensi dell'art. 96-ter, del Regolamento Camera, le commissioni adottano la procedura tipica della sede referente, in quanto compatibile.

---

<sup>23</sup> Nelle ultime due legislature, in materia di deleghe non comunitarie, le uniche due eccezioni sono rappresentate dalla l.n. 201 del 2009 di *ratifica del Protocollo di modifica della Convenzione sulla limitazione dei crediti marittimi del 1986*, con delega per l'emanazione di decreti attuativi, peraltro rimasta inattuata; e dall'art. 25, l.n. 99 del 2009, in materia di *risorse geotermiche*. Prassi parzialmente diversa si registra per le deleghe comunitarie, laddove circa un decreto di recepimento su sette è adottato senza il parere delle Camere.

*b) di concertazione politico-istituzionale.* La partecipazione delle regioni e degli enti locali alla predisposizione degli atti normativi del Governo “*nelle materie di competenza*”, è prevista in via generale dagli artt. 2, co. 3, e 9, c.mi 2 e 3, del d.lgs. n. 281 del 1997, di definizione delle competenze delle Conferenze permanente e unificata.

Come evidenzia la tavola IV.2., circa i due terzi delle disposizioni deleganti prevedono espressamente che il Governo acquisisca il parere o l'intesa in Conferenza. La casistica rilevante riguarda, anzitutto, la regolazione di funzioni statali *trasversali*: così in materia di protezione dell'ambiente (d.lgs. n. 128 del 2010), dei beni culturali (nn. 62 e 63 del 2008) o della proprietà industriale (n. 131 del 2010). In secondo luogo, la disciplina degli enti pubblici nazionali che operano in raccordo stabile con gli enti locali (n. 6 del 2010, Formez; n. 177 del 2009, DigitPA; n. 178 del 2009, Sspa). Infine, le materie di competenza legislativa concorrente, di cui all'art. 117, co. 3, Cost., quali l'istruzione (n. 262 del 2007, nn. 21 e 22 del 2008), la sicurezza del lavoro (n. 81 del 2008), il sostegno alle attività produttive (n. 82 del 2008).

L'uso della delega per stabilire i principi fondamentali nelle materie a competenza concorrente è stato criticato, sul presupposto che i decreti legislativi contengano per loro natura disposizioni di dettaglio. Già prima della riforma del Titolo V la Corte aveva rigettato questa tesi, « *stante la diversa natura ed il diverso grado di generalità che detti principi possono assumere rispetto ai “principi e criteri direttivi” previsti in tema di legislazione delegata dall'art. 76 della Costituzione* » (**C. cost., n. 359 del 1993**). La regola è stata ribadita di recente: « *La lesione delle competenze legislative regionali non deriva dall'uso, di per sé, della delega, ma può conseguire sia dall'aver il legislatore delegante formulato principi e criteri direttivi che tali non sono, per concretizzarsi invece in norme di dettaglio, sia dall'aver il legislatore delegato esorbitato dall'oggetto della delega, non limitandosi a determinare i principi fondamentali* » (**C. cost., n. 50 del 2005**).

Il dato è certamente indicativo di un equilibrio di sistema. La riforma della Parte II, Titolo V della Costituzione non ha condotto ad una progressiva distinzione di ruoli e competenze tra Stato e regioni: la legislazione nazionale non si ritrae dagli ambiti di cui all'art. 117, c.mi 3 e 4; piuttosto cresce il tasso e la frequenza del coinvolgimento in sede procedurale degli enti territoriali. Le procedure sono flessibili: la partecipazione può essere graduata per intensità (secondo che sia richiesta l'intesa o il parere) e per ampiezza dei soggetti coinvolti (le sole regioni, ovvero l'intero sistema delle autonomie).

Non si è in presenza di attività propriamente consultiva, quanto di tecniche di rappresentazione e bilanciamento degli interessi dei diversi livelli di

governo. Questo dato ha un chiaro riscontro procedurale: il parere è reso all'esito di un confronto dinamico tra centro e periferia, che può condurre alla manipolazione concertata del testo (sul tema, vedi *amplius*, § VI).

c) *di rappresentanza sociale*. L'apertura di tavoli di confronto con le parti sociali è richiesta in tutte le deleghe di riforma o di riassetto relative al mercato del lavoro, alla sicurezza dei lavoratori, alla previdenza sociale (l.n. 123 del 2007; l.n. 247 del 2007, *Protocollo welfare*; n. 183 del 2010, *Collegato lavoro*) e investe, di norma, le organizzazioni sindacali confederali; per riforme particolari, poi, può essere richiesta la partecipazione di sindacati di settore.

Per questa via, la legge impone e formalizza l'integrazione delle tipiche procedure sindacali di concertazione nell'ambito delle procedure legislative. All'esito delle consultazioni, non viene reso un parere in senso tecnico; possono aversi, se mai, verbali di intesa o la stipula di "protocoll".

d) *in sede tecnica*. Si tratta di pareri in senso proprio, resi nell'interesse della legge, da organi istituzionalmente titolari della funzione consultiva. Il riferimento corre, innanzitutto, al Consiglio di Stato, investito in via generale dalla l.n. 127 del 1997, del compito di rendere pareri sugli atti normativi del Governo. Le disposizioni di delega ne prevedono l'intervento essenzialmente per la predisposizione di testi unici, codici e decreti di riassetto. Volta per volta, e in relazione alla specifica materia interessata, poi, la legge può imporre il parere obbligatorio di altri enti od organi<sup>24</sup>; in altri casi, poi, il parere può essere richiesto facoltativamente dal Governo<sup>25</sup>.

### 3) I tempi di attuazione

---

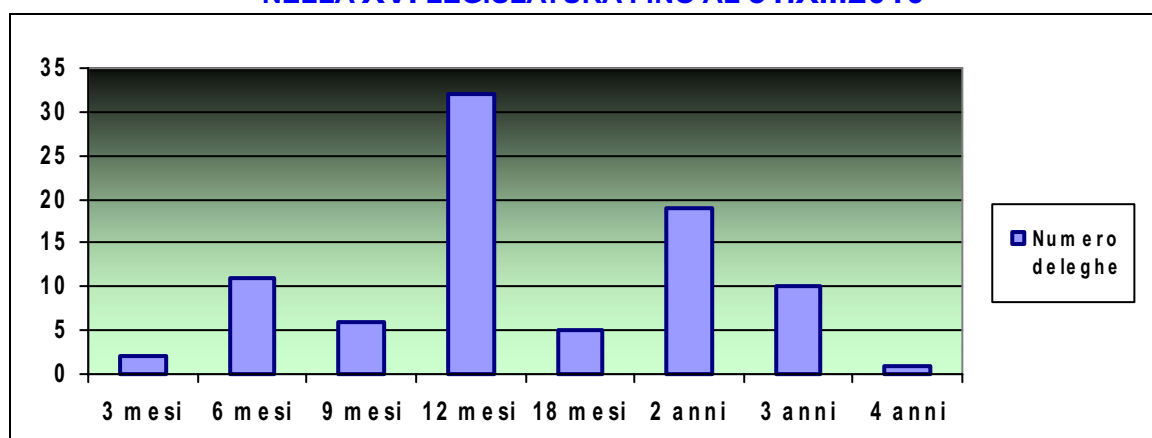
<sup>24</sup> È il caso degli artt. 2 e 42 della l.n. 196 del 2009. Il primo prevede che la predisposizione dei decreti per l'armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle amministrazioni pubbliche sia affidata ad un *Comitato sui principi contabili*; il secondo prevede che sia acquisito il parere della Corte dei conti per l'adozione del decreto per il passaggio al bilancio di sola cassa.

<sup>25</sup> Si segnalano, tra l'altro, i pareri resi dal Garante per la *privacy* sui decreti n. 81 del 2008, in materia di sicurezza sul lavoro, e n. 235 del 2010, correttivo del *codice dell'amministrazione digitale*; il parere reso dal Consiglio superiore delle Forze Armate sul d.lgs. n. 275 del 2006, correttivo del d.lgs. n. 215 del 2001, di trasformazione dello strumento militare in professionale; il parere reso dal Consiglio della magistratura militare sul d.lgs. n. 66 del 2010, *codice dell'ordinamento militare*.

Tre sono le modalità di definizione del termine di delega: a) per l’emanazione dei decreti principali, non comunitari, il termine si fissa a mesi od anni dall’emanazione della delega; b) per i decreti di recepimento di atti comunitari si procede *per relationem*, “entro la scadenza del termine di recepimento fissato dalle singole direttive”<sup>26</sup>; c) per i correttivi, il termine (a mesi od anni) decorre dall’emanazione dei decreti principali; d) per le riaperture, la scadenza o è a data fissa o è stabilita con differimento del termine a calcolarsi dalla data di pubblicazione dell’originaria legge di delega.

Il grafico, riferito alle sole deleghe principali non comunitarie, illustra i dati sui tempi concessi all’Esecutivo per l’emanazione dei decreti legislativi.

### GRAF. IV.3. TERMINI DI DELEGA. DELEGHE PRINCIPALI INTERNE NELLA XV E NELLA XVI LEGISLATURA FINO AL 31.XII.2010



N.B.: non sono state considerate né le deleghe correttive contestuali, né le disposizioni di riapertura o differimento di delega.

Come si nota, la fattispecie largamente più frequente è il termine ad un anno. Tempi più lunghi (18 o 24 mesi) sono solitamente concessi per le deleghe “tecniche”, di coordinamento normativo (l.n. 111 del 2007, *ordinamento giudiziario*; art. 40, l.n. 196 del 2009, *completamento revisione del bilancio dello Stato*); di riordino organizzativo (l.n. 233 del 2006, *organizzazione della PCM e dei ministeri*; l.n. 165 del 2007, *enti di ricerca*; art. 12, l.n. 99 del 2009, *enti operanti nell’internazionalizzazione delle imprese*); di codificazione o riassetto normativo (l.n. 69 del 2009, artt. 33, per la correzione del *codice dell’amministrazione digitale*; e 54, *semplificazione dei riti civili*; l.n. 196 del 2009, art. 50, per la redazione di un *testo unico delle leggi di contabilità di Stato*, che si segnala per il termine quadriennale).

<sup>26</sup> La formula si ripete in tutte le leggi comunitarie: v. l’art. 1, co. 1, delle leggi n. 29 del 2006, n. 13 del 2007, n. 34 del 2008, n. 88 del 2009; n. 96 del 2010.

Per le deleghe di riforma, i termini sono viceversa più serrati e sovente infrannuali: ciò può accadere per l'urgenza politica di conseguire l'attuazione, come tecnica di auto-vincolo per l'Esecutivo (l.n. 15 del 2009, *produttività del pubblico impiego*; art. 25, l.n. 99 del 2009, *impianti ad energia nucleare*), o, all'inverso, per la natura puntuale dei correttivi da apportare (l.n. 69 del 2009, art. 11, *nuovi servizi delle farmacie*; l.n. 94 del 2009, *rivalutazione delle sanzioni amministrative*). Caso a parte è rappresentato dalla l.n. 42 del 2009: qui il termine biennale (peraltro di recente prorogato dalla l.n. 85 del 2011) si giustifica con l'ampiezza e la complessità della materia e per la necessità di predisporre quindici decreti attuativi (oltre a nove decreti istitutivi delle città metropolitane).

Salvo casi particolari, le scadenze delle deleghe "interne" sono sempre fissate in modo da non superare la durata della legislatura, per garantire il perdurante rapporto fiduciario e la continuità di indirizzo politico tra il Parlamento e Governo durante tutto l'*iter* di attuazione della delega.

Delle eccezioni si segnalano per le deleghe di natura eminentemente tecnica o di semplificazione normativa (la delega c.d. *taglia-leggi*, ad es., ha attraversato tre legislature) o per i termini di adozione dei decreti correttivi<sup>27</sup>. A prassi radicalmente diversa si assiste, invece, per le deleghe comunitarie, laddove la "sopravvivenza" delle deleghe allo scioglimento delle Camere è un fattore fisiologico; e ciò sia per la natura spesso molto tecnica della disciplina da emanare, sia per la sostanziale continuità della politica nazionale rispetto alle tematiche europee (vedi *supra*, § I.2).

#### 4) Le dimensioni dei decreti

La dimensione media dei 51 decreti delegati non comunitari emanati nella XV e nei primi tre anni della XVI legislatura è all'incirca di 96.000 caratteri a stampa (51.000 al netto del codice dell'ordinamento militare); come evidenziato in premessa, la fonte, nel suo complesso, incide per circa il 41% sulla complessiva quantità della legislazione "interna" prodotta nel periodo considerato.

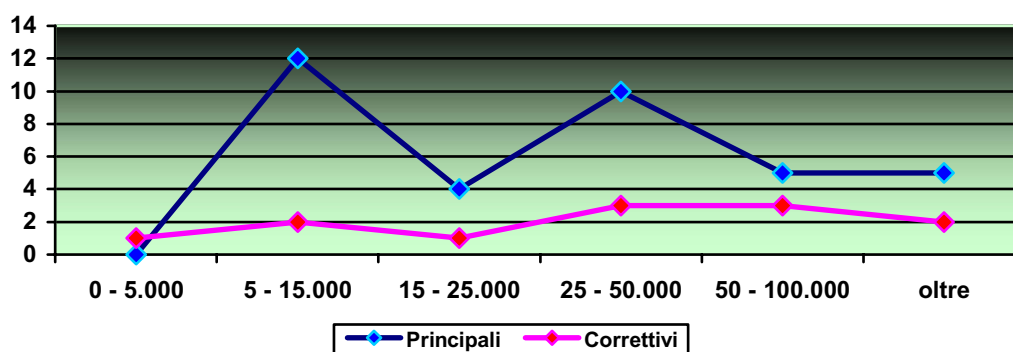
---

<sup>27</sup> Si vedano i due decreti attuativi della legge di semplificazione per il 2003 (l.n. 246 del 2005) attuati nella XV legislatura, n. 307 del 2006, *Uffici Mae* e n. 249 del 2006, *Procedimento disciplinare dei notai*; sempre nella XV legislatura, i due correttivi al codice dell'ambiente (n. 284 del 2006 e n. 4 del 2008) e il d.lgs. n. 303 del 2006 di *Coordinamento di TUB e TUF con l.n. 262/2005*. Peculiare, invece, il caso dei decreti n. 62 e 63 del 2008, correttivi del codice dei beni culturali, emanati nella XV leg. sulla scorta di una riapertura dei termini concessa negli ultimi scampoli della legislatura precedente (l.n. 51 del 2006) a beneficio del successivo governo.

Il codice dell'ordinamento militare è stato emanato sulla scorta della delega c.d. Taglia-leggi, di cui all'art. 14, l.n. 246 del 2005, che, successivamente all'abrogazione delle norme desuete, ha previsto l'emanazione di decreti di riassetto di "per settori omogenei o per materie". Il codice costituisce il provvedimento normativo più corposo emanato nelle legislature repubblicane: è composto da 2.263 articoli, suddivisi in nove libri, per complessivi 2,23 mln di caratteri a stampa, rappresentando, da solo, il 10% dell'intera produzione normativa primaria del quinquennio 2006-2010. A mente dell'art. 2268, con la sua approvazione sono state abrogate espressamente 1.085 disposizioni legislative preesistenti.

Il dato medio in sé, tuttavia, non è indicativo; il grafico che segue, che presenta la distribuzione dei decreti per fasce quantitative, offre maggiori informazioni sull'utilizzo dello strumento.

**GRAF. IV.4. DIMENSIONI DEI DECRETI LEGISLATIVI INTERNI NELLA XV E NEI PRIMI TRE ANNI DELLA XVI LEGISLATURA. DATI IN CARATTERI A STAMPA**



Pressoché irrilevante è l'utilizzo della decretazione delegata per micro-correttivi o in funzione di manutenzione normativa, che invece può essere rilevata in materia comunitaria<sup>28</sup>. La buona diffusione di decreti nelle fasce tra le 5 mila e le 15 mila battute, dimostra, invece, il ricorrente utilizzo dello strumento per attuare interventi di riforma anche micro-settoriale<sup>29</sup>.

Nelle fasce superiori, tra 25 e 100 mila caratteri a stampa, si collocano poi, i decreti di riforma che rivisitano organicamente un'intera materia (d.lgs. n. 9 del 2008, diritti audiovisivi sportivi; n. 31 del 2010, impianti ad energia nucleare; n. 28 del 2010, conciliazione delle controversie civili; n. 130 del 2010,

<sup>28</sup> V. sul punto la citata *Relazione su Gli strumenti di recepimento ed attuazione degli obblighi comunitari*, presentata nella seduta del C.p.L. del 23 novembre 2010.

<sup>29</sup> Si vedano i d.lgs. n. 179 del 2007, *fondo di garanzia per i risparmiatori*, n. 262 del 2007, *eccellenza dei percorsi di istruzione*, n. 35 del 2008, *elezione del consiglio direttivo della cassazione*, n. 153 del 2009, *nuovi servizi delle farmacie*; 14 del 2010, *albo degli amministratori giudiziari*; n. 110 del 2010, *atto pubblico redatto dal notaio*.



mercato del gas) o i correttivi dei decreti di codificazione (n. 169 del 2007, *procedure fallimentari*; o n. 106 del 2009, *salute e sicurezza sul lavoro*).

Sul dato complessivo, tuttavia, pesano significativamente proprio i “grandi” decreti di codificazione e riassetto (interventi per cui si è radicata nella prassi una “riserva di delega”) e alcuni loro correttivi di impianto (seguiti ad un cambio di legislatura), in materia di salute e sicurezza sui luoghi di lavoro (d.lgs. n. 81 del 2008), ordinamento militare (n. 66 del 2010), processo amministrativo (n. 104 del 2010), proprietà industriale (n. 131 del 2010), ambiente (n. 4 del 2008 e n. 128 del 2010).

### 5) I correttivi

I connotati della decretazione correttiva sono ampiamente discussi, oscillandosi tra interpretazioni riduttive, che la vogliono limitata ad interventi di dettaglio, e approcci che, tutto al contrario, riconoscono un più ampio potere di manipolazione del decreto ordinario, limitato dal solo rispetto degli originali criteri di delega.

La prima tesi trova agganci, tra l'altro in **C. cost., n. 206 del 2001**, che lega il potere correttivo a « *la possibilità di apportare modifiche di dettaglio al corpo delle norme delegate* » e, più ampiamente, in **Cons. St., Ad. gen., n. 1 del 2007** e **Cons. St., sez. cons. atti normativi, n. 3838 del 2007**. Margini di maggiore manipolazione sono invece riconosciuti in **C. cost., n. 367 del 2007**: « *le censure rivolte al decreto correttivo e integrativo, sollevate in riferimento all'art. 76 della Costituzione, devono necessariamente indicare quali criteri e principi direttivi posti dalla legge delega sono stati violati dal decreto correttivo e integrativo medesimo. Le ricorrenti, invece, nel dolersi di un eccesso di delega per la presunta carica “innovativa” del d.lgs. n. 157 del 2006 rispetto al precedente d.lgs. n. 42 del 2004, nel senso di una riduzione delle attribuzioni regionali, non indicano, in modo puntuale ed argomentato, rispetto a quali specifici principi e criteri direttivi della delega del 2002 le norme denunciate si porrebbero in contrasto* ».

Da un punto di vista tecnico e istituzionale, la questione si pone in termini molto differenti secondo che la delega correttiva sia contestuale o successiva. In questo secondo caso (già trattato nel § III.5) si è in presenza di una nuova ed autonoma disposizione delegante, sia pure con criteri fissati *per relationem*; nel primo caso, invece, la delega è unica, ma caratterizzata da un'attuazione (potenzialmente) bifasica. Si è in presenza, quindi, di disposizioni squisitamente procedurali, di pianificazione dell'esercizio del potere legislativo delegato nel tempo.

*Talvolta, alle deleghe principale e correttiva/integrativa può aggiungersi una*

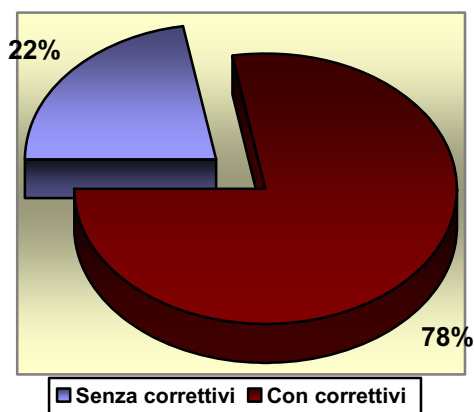
ulteriore delega di coordinamento delle disposizioni emanande con la disciplina preesistente o per la redazione di testi unici: l'attuazione della delega diviene così potenzialmente trifasica. In via generale, questa scansione è prevista nelle leggi comunitarie (solitamente nell'art. 5 dell'articolo), con riferimento a tutte le deleghe conferite per il recepimento di direttive europee. Per le deleghe interne, l'eventualità è più rara: si veda, ad es., l'art. 43, l.n. 262 del 2005, in materia bancaria e finanziaria; l'art. 1, co. 19, l.n. 150 del 2005, in tema di ordinamento giudiziario; la l.n. 247 del 2007, c.d. protocollo welfare.

Assolutamente peculiare, invece, la procedura prevista dal c.d. Taglia-leggi (art. 14, l.n. 246 del 2005), che ha previsto: a) entro i primi 24 mesi, l'individuazione delle norme statali vigenti; b) nei successivi 24 mesi, l'emanazione di decreti di individuazione delle leggi anteriori al 1970 da mantenere in vigore (c.d. decreti "salva-leggi"); c) entro i successivi ulteriori 24 mesi, l'emanazione di correttivi dei decreti "salva-leggi", nonché di decreti di riassetto delle norme per settori omogenei; d) infine, entro ulteriori 12 mesi, l'emanazione di correttivi ai decreti di riassetto.

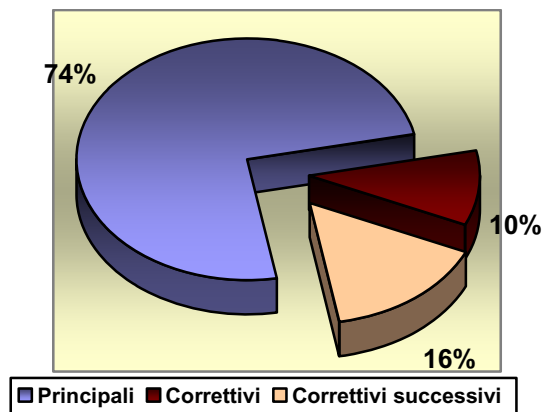
La prassi dimostra una diffusa tendenza del Governo a richiedere (e delle Camere a concedere) deleghe correttive contestuali: come mostra il grafico IV.5, tale autorizzazione accompagna oltre i tre quarti delle deleghe principali.

#### GRAF. IV.5 E IV.6. UTILIZZO DELLA DELEGA CORRETTIVA NELLA XV LEG. E NEI PRIMI TRE ANNI DELLA XVI LEG.

DISPOSIZIONI DI DELEGA APPROVATE



DECRETI LEGISLATIVI EMANATI



Le statistiche sono largamente sovrapponibili per le principali categorie di disposizioni considerate: riforma (36 con autorizzazione ai correttivi contro 10 senza), riassetto (13 contro 3) e organizzazione (17 contro 4). I correttivi non sono previsti solo per le deleghe di minore rilievo politico e istituzionale o di natura squisitamente tecnica: è il caso dell'attuazione dei trattati internazionali; del puro coordinamento normativo (l.n. 223 del 2006 o n. 111 del 2007) o del completamento, per profili di dettaglio, di più ampie riforme già definite con

legge (n. 94 del 2009); della riorganizzazione di alcuni enti pubblici; di innovazioni circoscritte a questioni di settore (art. 11, l.n. 69 del 2009, *nuovi servizi erogati dalle farmacie*)<sup>30</sup>.

In larga parte dei casi, i termini concessi per la delega correttiva sono più lunghi (ed anche sensibilmente) rispetto a quelli della principale, comunque mai inferiori a dodici mesi. Non sono rari i casi, poi, di deleghe principali “brevi” a tre, sei o nove mesi, accompagnate da correttivi “lunghi” a due o tre anni<sup>31</sup>. Questa scelta appare in linea con *ratio* dello strumento, di concedere al Governo un tempo adeguato per verificare l’attuazione nella prassi delle riforme delegate e per eliminarvi errori, integrare lacune, apportare i dovuti assestamenti.

In questo senso, **Cons. St., Ad. gen., n. 1 del 2007**: « *La finalità della previsione di un intervento correttivo e integrativo di decreti emanati sulla base della delega principale è quella di consentire una prima sperimentazione applicativa di questi, sperimentazione che sembra assumere i connotati di un presupposto indispensabile* »; e **C. cost., n. 206 del 2001**: « *Siffatta procedura si presta ad essere utilizzata soprattutto in occasione di deleghe complesse, il cui esercizio può postulare un periodo di verifica, dopo la prima attuazione ... sulla base anche dell’esperienza o di rilievi ed esigenze avanzate dopo la loro emanazione* ».

Termini ristretti per la delega principale, invece, sono uno strumento di auto-vincolo del Governo: si legano all’urgenza istituzionale e politica di addivenire alla pronta attuazione di una riforma, comunque nella consapevolezza dei successivi sicuri margini per la correzione di errori o inadeguatezze della disciplina originaria.

A fronte di queste tendenze a monte – nella fase parlamentare di apertura delle deleghe –, appaiono viceversa numericamente molto limitati i casi in cui il Governo sfrutta effettivamente le autorizzazioni ai correttivi.

<sup>30</sup> Restano escluse della statistica le disposizioni di riapertura o differimento. Qui la casistica è più complessa e si lega alla tecnica legislativa utilizzata. Solitamente, in caso di riapertura del termine di una disposizione di delega non esercitata, l’autorizzazione ai correttivi eventualmente presente nella delega originaria sarà fruibile anche in seguito al differimento e il Governo, se ritiene, potrà emanare un decreto principale e poi uno correttivo (è il caso dell’art. 27, co. 1, della l.n. 69 del 2009, che riapre la delega non attuata per il riordino degli enti di ricerca di cui alla l.n. 165 del 2007); se, invece, si è in presenza di delega già esercitata, la riapertura riguarda già l’esercizio del potere correttivo (tramite novella della relativa clausola di autorizzazione): salvo previsioni *ad hoc*, quindi, il Governo potrà intervenire una sola volta.

<sup>31</sup> Ad es., in materia di pensionamento anticipato nei lavori usuranti, la delega principale dell’art 1, co. 3, l.n. 247 del 2007 è di appena tre mesi, la delega correttiva è a 18 mesi e vi segue un’ulteriore delega di coordinamento con previsione di un terzo termine a 18 mesi. Significativo, ancora, il caso della riforma del pubblico impiego disposta con l.n. 15 del 2009, che ha concesso nove mesi per la delega principale e ventiquattro per i correttivi.

Tra i decreti non comunitari, nella XV legislatura, si contano appena due casi di decreti correttivi emanati nei termini, ed altrettanti nella XVI<sup>32</sup>; al contrario, sono più numerosi i casi di decreti su delega correttiva “successiva”, approvati dopo una riapertura dei termini originari, che sono in tutto otto<sup>33</sup>.

Le autorizzazioni ai correttivi, dunque, sono spesso richieste a fini cautelativi. Nei fatti, sono però sfruttate quasi esclusivamente per l’attuazione di deleghe tecnicamente molto complesse o per integrare codici e testi unici o di riassetto, in coerenza con l’intrinseca ragion d’essere dell’istituto: così, tra l’altro, in materia di ambiente, consumo, sicurezza sul lavoro, legge fallimentare, beni culturali.

---

<sup>32</sup> Nella XV legislatura, si contano i decreti n. 284 del 2006 e n. 4 del 2008, primo e secondo correttivo al d.lgs. n. 152 del 2010, recante *norme in materia ambientale*; nella XVI, il d.lgs. n. 106 del 2009, correttivo del d.lgs. n. 81 del 2008, recante *norme in materia di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro*; e il decreto n. 41 del 2011, correttivo del d.lgs. n. 31 del 2010, recante *disciplina della localizzazione, della realizzazione e dell’esercizio nel territorio nazionale di impianti di produzione di energia elettrica nucleare*.

<sup>33</sup> Nella XV leg., si elencano i d.lgs. n. 275 del 2006, correttivo del d.lgs. n. 215 del 2001, in materia di trasformazione *progressiva dello strumento militare in professionale*; n. 169 del 2007, correttivo del d.lgs. n. 5 del 2006, in materia di *disciplina del fallimento*; n. 221 del 2007, correttivo del d.lgs. n. 205 del 2006, *codice del consumo*; nn. 62 e 63 del 2008, correttivi del d.lgs. n. 42 del 2004, *codice dei beni culturali e del paesaggio*; n. 82 del 2008, correttivo del d.lgs. n. 102 del 2004, recante *interventi finanziari a sostegno delle imprese agricole*; n. 214 del 2008, correttivo del d.lgs. n. 286 del 2005, di *riassetto normativo dell’attività di autotrasportatore*; mentre nella XVI, si segnala il caso del d.lgs. n. 128 del 2010, *terzo correttivo ambiente*.

## V. I PARERI PARLAMENTARI SUGLI SCHEMI DI DECRETI LEGISLATIVI

Di pari passo con l'evoluzione del modello di delegazione legislativa, si è progressivamente affermata una mutazione dei connotati originari del parere parlamentare sugli schemi di decreti legislativi. Da una funzione essenzialmente di controllo, imperniato sulla conformità degli schemi ai principi e criteri direttivi fissati dalla legge di delega, le commissioni parlamentari in sede di parere ambiscono sempre più ad un ruolo di vera e propria co-legislazione, la cui futura espansione appare legata a fattori di diversa natura: evoluzione delle dinamiche della forma di governo, caratteri della legge di delega, procedura di adozione del parere.

I principi e i criteri direttivi non hanno cessato di costituire un parametro del parere parlamentare sullo schema di decreto; più semplicemente, anche in considerazione del loro progressivo mutare in "obiettivi" e "contenuti", essi sono sempre meno oggetto delle osservazioni e delle condizioni su cui sono strutturati i pareri.

Rilievi di varia natura (sostanziale, tecnico-procedurale, di *drafting* normativo, d'indirizzo della legislazione futura) costituiscono oggi la parte prevalente dei pareri e dimostrano con efficacia questo rinnovamento, che per alcuni aspetti è un rinvigorismento, della funzione del Parlamento nella procedura di delegazione. Questa evoluzione verso l'esercizio congiunto del potere legislativo si è osservata a partire dagli anni Novanta, trovando piena realizzazione nell'esperienza della Commissione bicamerale per l'attuazione della riforma amministrativa, la quale non soltanto accompagnava *a monte* i provvedimenti governativi, ma svolgeva *a valle* un controllo del grado di accoglimento dei rilievi da essa stessa formulati.

Tuttavia, al di là delle commissioni *ad hoc* - che costituiscono una specie particolare - per quanto riguarda le commissioni ordinariamente competenti diversi sono i casi in cui tale proficuo coordinamento con il Governo ha stentato a realizzarsi. Le cause di questi insuccessi non risiedono banalmente nella determinazione dell'Esecutivo a mantenere inalterato il proprio testo, ma si connettono al grado di auto-coinvolgimento delle commissioni di merito nonché alla partecipazione determinante di altri soggetti (in particolar modo, le Conferenze) nel procedimento di formazione del decreto.

Le dinamiche virtuose del nuovo modello di delegazione legislativa, in altri termini, necessitano di una serie di precondizioni politico-istituzionali, nonché di un quadro procedurale definito, che consentano il pieno dispiegarsi di questa funzione di co-legislazione da parte del Parlamento.

Il ruolo dei pareri parlamentari nel processo di delega è stato oggetto della giurisprudenza costituzionale in relazione al problema dei c.d. "limiti ulteriori". In una risalente pronuncia, la Corte ha sostenuto che il parere parlamentare, pur mancando di carattere vincolante, possiede un « *valore notevole, specialmente quando sia stato espresso all'unanimità [...], potendo anch'esso fornire elementi di valutazione degni della massima considerazione* » (C. cost., n. 78 del 1957). In altre due ravvicinate pronunce la Consulta si è soffermata sulla valenza del parere parlamentare, affermando che benché esso « *non può esprimere interpretazioni autentiche delle leggi di delega* », ciononostante la commissione parlamentare è organo « *particolarmente idoneo per sua natura a ricostruire la volontà del legislatore delegante* » (C. cost., n. 173 del 1981 e n. 57 del 1982).

### **1) I fattori di efficacia dell'azione delle commissioni parlamentari**

Un modello di delegazione legislativa fondato su un coordinamento efficace tra Parlamento e Governo, ovvero nel quale il Parlamento "accompagna" la formazione del decreto, necessita di un impegno attivo da parte delle commissioni di merito.

Tra i possibili indicatori dell'auto-coinvolgimento delle commissioni, rilevano, in primo luogo, il tempo dedicato alla discussione sugli schemi di decreti e lo svolgimento di attività conoscitive. I due dati risentono della complessità tecnica della materia da trattare, del novero dei soggetti coinvolti e dell'esigenza di composizione di contrapposti interessi; tuttavia, la scelta circa i tempi del dibattito, nonché il numero e l'individuazione degli esperti da audire, si legano sempre ad una chiara valutazione politica di rilevanza del tema trattato<sup>34</sup>.

Un secondo gruppo di indicatori dell'efficacia dell'azione delle commissioni nella formazione dei decreti legislativi si lega ad aspetti di redazione del testo del parere. Rileva, anzitutto, la tecnica di formulazione dei rilievi: laddove condizioni e osservazioni assumano forma testuale, sono frutto di un lavoro di maggiore approfondimento tecnico e politico e sono più

---

<sup>34</sup> Si consideri, comunque, che i due indicatori non sono sempre convergenti. Si può citare, ad esempio, il caso dell'ultimo schema di decreto correttivo del c.d. *codice ambiente* (d.lgs. n. 128 del 2010): qui l'esame da parte della commissione di merito è stato relativamente limitato in termini di tempo dedicato alla discussione (3 sedute per un totale di 45 minuti), ma, nel contempo è stato accompagnato da un ampio numero di audizioni (13 soggetti auditi in 4 sedute).

facilmente recepibili dal Governo. Un ulteriore profilo è rappresentato dal grado di coordinamento tra le commissioni competenti dei due rami del Parlamento nella stesura dei pareri: documenti convergenti segnalano un lavoro congiunto tra i relatori e tra gli Uffici nei due rami del Parlamento, e si dimostrano maggiormente efficaci e in grado di influire positivamente sulle dinamiche di co-legislazione.

Benché per ragioni diverse, appare sintomatico dell'interesse delle commissioni nei confronti di uno schema di decreto anche il dato relativo alla omogeneità/diversità dei pareri parlamentari rispetto a quelli resi da altri organi: tale questione sarà approfondita nel § V.7.

a) *I tempi di discussione e le audizioni.* I dati riportati di seguito si riferiscono alla sola Camera dei deputati, essendo meno certi, a causa della strutturazione dei resoconti sommari, i tempi dedicati ai singoli provvedimenti dalle commissioni del Senato.

#### **TAV. V.1. COMMISSIONI DI MERITO: SEDUTE E TEMPI DI DISCUSSIONE DEI PARERI\***

DISCUSSIONE COMMISSIONI CAMERA (36 D.LGS.)*	N. SEDUTE	DURATA DISCUSSIONE**	TEMPI MEDI PER TIPOLOGIA D.LGS.
Riforma (20 d.lgs.)	76	34 h, 40 m	104 m
Riordino/riassetto (12 d.lgs.)	40	18 h, 15 m	91 m
Organizzazione P.A. (3 d.lgs.)	8	3 h, 30 m	70 m
Attuazione trattati int. (1 d.lgs.)	4	55 m	55 m
<b>Totale</b>	<b>128</b> <i>(Media 3,5)</i>	<b>57h, 20 m</b> <i>(Media per seduta: 27 m)</i>	<i>(Media per schema: 1h, 36m)</i>

In linea generale, i dati medi rivelano che il tempo riservato alla discussione degli schemi, inteso sia in termini di numero di sedute sia di durata media di ciascuna di esse, si attesta su valori relativamente bassi, specie se raffrontati a quelli ordinari dell'istruttoria in sede referente. Percettibili oscillazioni nei valori medi si registrano, comunque, in relazione alla tipologia di schema all'attenzione, a favore dei decreti di riforma rispetto a quelli di riordino normativo od organizzativo.

\* N.B.: la durata dei pareri è stata calcolata prendendo come riferimento l'orario di inizio e fine lavori della Commissione, convocata in sede consultiva su atti del Governo. Nel caso di contestuale discussione di più pareri, la durata della seduta è stata suddivisa, per approssimazione, per il numero degli atti previsti all'ordine del giorno. I dati riportati sono al netto dei tempi dedicati alle audizioni. Non sono considerati i pareri resi dalle Commissioni bicamerali.

L'analisi dei dati disaggregati consente di rilevare una forte variabilità. Tre sono i casi di dibattiti lampo, inferiori al quarto d'ora (d.lgs. n. 307 del 2006, *uffici Mae*; n. 179 del 2007, *fondo di garanzia per i risparmiatori*; n. 14 del 2010, *amministratori giudiziari*); complessivamente, quasi un terzo degli schemi è stato esaminato per appena 45 minuti o meno. A questa casistica, fanno quasi sempre fronte pareri estremamente scarni, con meno di cinque rilievi sollevati.

All'opposto, dibattiti fiume hanno caratterizzato, tra gli altri, il correttivo *impianti nucleari* (n. 41 del 2011) e il secondo correttivo al *codice dell'ambiente* (n. 4 del 2008) che hanno ciascuno impegnato la VII Commissione in oltre tre ore di dibattito; lo schema di decreto correttivo in materia di *tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro* (n. 106 del 2009), che ha visto le commissioni riunite XI Lavoro e XII Affari sociali dedicare quattro ore di lavoro per un totale di sei sedute; lo schema in materia di *produttività del lavoro pubblico ed efficienza della P.A.* (d.lgs. n. 150 del 2009), che ha addirittura impegnato la commissione di merito per quasi otto ore. Ne sono risultati pareri particolarmente strutturati (rispettivamente 36, 46, 55 e 63 rilievi dalle competenti commissioni della Camera), cui hanno fatto seguito elevati tassi di recepimento da parte del Consiglio dei ministri.

Di significativo interesse anche le evidenze che si legano al secondo fattore considerato, l'ampiezza delle audizioni svolte, che sembra assumere una chiara incidenza sul seguito riscontrato dai pareri.

#### TAV. V.2. COMMISSIONI DI MERITO: AUDIZIONI SVOLTE

AUDIZIONI COMMISSIONI CAMERA (36 D.LGS.)*	N. SOGGETTI AUDITI	N. SCHEMI CON AUDIZIONI
Riforma (20 d.lgs.)	34	6
Riordino/riassetto (12 d.lgs.)	52	5
Organizzazione P.A. (3 d.lgs.)	0	0
Attuazione trattati int. (1 d.lgs.)	0	0
<b>Totale</b>	<b>86</b>	<b>11 su 36</b>

N.B.: esclusi i pareri resi dalle commissioni bicamerali.

#### TAV. V.3. SEGUITO PARERI DEGLI SCHEMI ASSOCIATI ALLO SVOLGIMENTO DI AUDIZIONI

SCHEMI CON AUDIZIONI	N. SOGGETTI AUDITI	GRADO DI ACCOGLIMENTO PARERI
n. 303 del 2006, <i>Coordinamento di T.U.B., T.U.F. alla legge n. 262/2005</i>	2	Condizioni: Alta (75%) Osservazioni: non presenti
n. 4 del 2008, <i>Secondo correttivo al codice ambiente</i>	6	Condizioni: Molto alta (100%)* Osservazioni: Medio-alta (63%)
n. 9 del 2008, <i>Diritti audiovisivi sportivi</i>	4	Condizioni: Alta (100%)* Osservazioni: Media (50%)*



n. 106 del 2009, <i>Correttivo al T.U salute e sicurezza sul lavoro</i>	27	Condizioni: non presenti Osservazioni: Alta (76%)
n. 150 del 2009, <i>Produttività del lavoro pubblico e trasparenza amministrazioni</i>	10	Condizioni: non presenti Osservazioni: Alta (80%)
n. 198 del 2009, <i>Class action contro le pubbliche amministrazioni</i>	2	Condizioni: non presenti Osservazioni: Medio bassa (42%)*
n. 104 del 2010, <i>Riordino del processo amministrativo</i>	4	Condizioni: Molto bassa (13%) Osservazioni: Basso (37%)
n. 128 del 2010, <i>Terzo correttivo al codice ambiente</i>	13	Condizioni: Molto alta (95%) Osservazioni: Medio alta (62%)
n. 130 del 2010, <i>Concorrenzialità nel mercato del gas naturale</i>	9	Non censito
n. 235 del 2010, <i>Correttivo al codice dell'amministrazione digitale</i>	2	Condizioni: Media (60%)* Osservazioni: Molto alta (89%)
n. 67 del 2011, <i>Pensionamento anticipato nei lavori usuranti</i>	7	Condizioni: non presenti Osservazioni: non presenti

N.B.: l'asterisco indica che il dato riguarda un numero molto esiguo di osservazioni/condizioni.

La casistica sembra suggerire abbastanza nettamente che quando le commissioni dedicano tempo allo studio dello schema, soprattutto ascoltando i soggetti interessati, il parere diviene più strutturato e acquista maggiore forza.

*Emblematico il caso, cui già si è accennato, dei decreti legislativi attuativi della delega n. 123 del 2007, in materia di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro. Sullo schema del decreto principale (d.lgs. n. 81 del 2008) le commissioni di merito avevano svolto un esame comparativamente meno intenso (2 ore e nessuna audizione svolta), che aveva condotto ad un parere molto strutturato (47 osservazioni), ma con un basso tasso di recepimento da parte del Governo (appena il 33%). Viceversa, in sede di esame dello schema correttivo (d.lgs. n. 106 del 2009), il lavoro delle commissioni è stato particolarmente ampio (27 audizioni svolte, 4 ore di discussione, omogeneità dei pareri di Camera e Senato) ed è risultato, malgrado l'assenza di condizioni, molto efficace dal punto di vista del tasso di accoglimento delle osservazioni da parte del Governo.*

*Interessante anche il caso dei correttivi al codice dell'ambiente, contrassegnati da un progressivo intensificarsi dell'attività in commissione (55 minuti di dibattito e nessuna audizione per il d.lgs. n. 284 del 2006; 3 ore di dibattito e sei audizioni per il d.lgs. n. 4 del 2008; 13 audizioni per il d.lgs. n. 128 del 2010), cui hanno fatto fronte pareri viepiù articolati e incisivi.*

Viceversa, il mancato svolgimento dell'attività conoscitiva rispetto a schemi di decreti che pure presentino una significativa complessità ed un oggettivo rilievo politico, ha condotto alla stesura di pareri scarsamente vincolanti. Due casi emblematici sono rappresentati dagli schemi in materia di *conciliazione delle controversie civili e commerciali* (d.lgs. n. 28 del 2010) e in materia di *impianti nucleari* (d.lgs. n. 31 del 2010): nel primo caso, il tasso di recepimento dei rilievi da parte del Governo è stato di poco superiore al 30%;

nel secondo, invece, il Governo ha accolto solamente una delle otto osservazioni formulate.

Naturalmente, non mancano casi empirici che fuoriescono da queste tendenze generali, evidenziando la complessità del fenomeno e la difficoltà di formulare interpretazioni univoche. Rispetto ad alcuni provvedimenti, infatti, l'approfondita discussione e l'attività conoscitiva non hanno costituito di per sé una garanzia del successo del modello di co-legislazione. Un esempio importante è quello del parere sullo schema di decreto di *riordino del processo amministrativo* (d.lgs. n. 104 del 2010): nonostante il tempo impegnato (oltre due ore di dibattito) e l'attività conoscitiva svolta (quattro audizioni in due distinte sedute), il Governo si è largamente discostato dai rilievi formulati dalla commissione di merito, accogliendone appena 14 su 45 (si v. anche § V.3).

*b) La redazione dei pareri.* Dal punto di vista del metodo di stesura dei pareri, le commissioni parlamentari esprimono solitamente rilievi direttamente incidenti sull'articolato dello schema; ciò accade talvolta attraverso una presentazione discorsiva delle modifiche da attuare, talvolta nella forma di correttivi testuali. Questa seconda tecnica, che inevitabilmente comporta un maggiore impegno sul testo da parte del relatore e delle strutture di supporto, fuga possibili dubbi o difficoltà interpretative circa l'intervento correttivo richiesto, e facilita e delimita il compito del legislatore delegato nella fase finale di redazione del decreto.

Tra i casi di pareri pressoché interamente strutturati in forma emendativa, oltre al già citato parere in materia di *sicurezza nei luoghi di lavoro*, interessanti quello reso dalle Commissioni riunite VIII e X della Camera sullo schema di decreto correttivo in materia di *impianti nucleari* (d.lgs. n. 41 del 2011) e quello reso dalla Commissione 13° del Senato sul terzo schema di decreto correttivo al *codice dell'ambiente* (d.lgs. n. 128 del 2010): in entrambe le occasioni, la puntuale formulazione tecnica dei pareri si è associata ad un tasso di recepimento decisamente superiore alla media (quasi il 90%).

Laddove, all'opposto, le commissioni di merito procedano alla stesura di condizioni ed osservazioni non strettamente testuali, ovvero "a metà strada" tra il rilievo sostanziale e quello di indirizzo generale, gli effetti sul piano del recepimento appaiono in genere meno soddisfacenti. Possono chiamarsi ad esempio il già citato parere sullo schema in materia di *conciliazione delle controversie civili*, i cui rilievi di natura più generale non sono state accolti; nonché il parere sul primo schema correttivo al *codice dell'ambiente* (d.lgs. n.

284 del 2006), largamente disatteso dal Governo nonostante il vincolo procedurale del doppio parere, esito su cui ha certamente contribuito una modalità di formulazione dei rilievi non idonea alla tempestiva traduzione normativa.

Non mancano, anche su questo fronte, esempi in controtendenza: in larga misura infruttuoso, in particolare, è risultato il parere della Commissione 1° del Senato sullo schema in materia di *ricorso per l'efficienza delle amministrazioni e dei concessionari di servizi pubblici* (d.lgs. n. 198 del 2009), che pure vi aveva profuso uno speciale sforzo tecnico, non solo redigendo i rilievi in forma rigorosamente emendativa, ma anche corredandoli da un'analisi della disposizione e da una premessa sulle finalità dell'intervento: ciononostante, il Governo ha accolto appena un quarto delle modifiche proposte, respingendo anche quelle di natura meramente tecnico-formale.

Un secondo aspetto rilevante, come anticipato, riguarda la collaborazione, nella redazione dei pareri, tra le competenti commissioni nei due rami del Parlamento. Non è infrequente, nei pareri di Camera e Senato, la presenza di alcuni rilievi identici o sovrapposti: la concorde richiesta di un correttivo, indubbiamente, costituisce un efficace strumento di pressione sul legislatore delegato.

In alcune circostanze, tuttavia, si è proceduto ad una vera e propria stesura congiunta dei testi, che risultano interamente convergenti: questa scelta, in concreto, può legarsi alla particolare tecnicità, complessità o ampiezza degli interventi in discussione. Rilievi coincidenti, anche dal punto di vista letterale, caratterizzano i pareri resi sugli schemi dei seguenti provvedimenti: a) d.lgs. n. 179 del 2007, *procedure di conciliazione e arbitrato per i risparmiatori*; b) d.lgs. n. 106 del 2009, *correttivo sulla sicurezza nei luoghi di lavoro*; c) d.lgs. n. 150 del 2009, *efficienza e trasparenza p.a.*; d) d.lgs. n. 235 del 2010, *correttivo alla riforma del codice dell'amministrazione digitale*. I dati empirici evidenziano, in tutti questi casi, un elevato tasso di accoglimento dei rilievi<sup>35</sup>.

---

<sup>35</sup> Per quanto riguarda lo schema relativo alle *procedure di conciliazione a arbitrato*, le condizioni formulate, per quanto di numero esiguo, sono state tutte accolte; sullo schema *correttivo in materia di sicurezza nei luoghi di lavoro*, il tasso di accoglimento complessivo delle osservazioni da parte del Governo è stato superiore al 75 per cento; il dato sale all'80 per cento con riferimento allo schema in materia di *ottimizzazione e produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle P.A.*, e all'88 per cento nel caso dello schema modificativo e integrativo del decreto di *riforma del codice dell'amministrazione digitale*.

## 2) La struttura complessa dei pareri parlamentari

La valutazione del seguito dei pareri parlamentari costituisce un angolo privilegiato di osservazione delle recenti dinamiche in atto nella delegazione legislativa. Il limite di un'analisi puramente quantitativa del fenomeno (basata sulla mera rilevazione del numero di condizioni e osservazioni recepite o respinte) è stato corretto attraverso l'individuazione di cinque diverse classi o tipologie di osservazioni/condizioni:

a) di richiamo ai principi e criteri direttivi: sono i rilievi che si soffermano sulla non conformità di una parte del testo ai principi e ai criteri direttivi stabiliti dalla legge di delega;

b) sostanziali (o di merito): si tratta di quei rilievi che mirano a modificare direttamente il contenuto di un enunciato;

c) tecnico-procedurali: sono quei rilievi che intervengono sui tempi e sulle modalità di formazione o di prima attuazione del decreto legislativo;

d) di drafting normativo: si tratta dei rilievi di natura tecnica volti ad incidere sulla chiarezza e sulla coerenza del testo;

e) d'indirizzo generale o della legislazione futura: possono definirsi come esortazioni al Governo ad agire in un determinato modo.

### TAV. V.4. PARERI PARLAMENTARI: TIPOLOGIA CONDIZIONI E OSSERVAZIONI

Condizioni (42 d.lgs.)*	Totale	Camera	Senato	Bicamerale**
Richiamo criteri delega	12 (2,7%)	6	2	4
Sostanziali	279 (62,4%)	111	117	51
Tecnico-procedurali	36 (8,1%)	12	13	11
Drafting	112 (25,1%)	51	30	31
Indirizzo	8 (1,8%)	6	2	0
<b>Totale</b>	<b>447</b>	<b>186</b> (41,6%)	<b>164</b> (36,7%)	<b>97</b> (21,7%)

\* Esclusi i comunitari, i decreti legislativi attuativi di leggi delega emanate nel corso della XV e XVI legislatura (fino al 31 dicembre 2010), oppure di riaperture di termini per l'esercizio di deleghe, sono 51; tuttavia: a) per i d.lgs. nn. 240 e 249 del 2006, il parere è stato reso nella XIV legislatura; b) non è stato reso parere sugli schemi di decreto concernenti il riassetto della normativa in materia di risorse geotermiche (d.lgs. n. 22 del 2010) e l'ordinamento degli uffici consolari (d.lgs. n. 71 del 2011); c) non ha reso parere la sola commissione competente del Senato sugli schemi concernenti l'atto pubblico informatico redatto dal notaio (d.lgs. n. 110 del 2010) e l'istituzione dei ruoli tecnici del Corpo di polizia penitenziaria (d.lgs. n. 162 del 2010); d) vi sono tre schemi sui quali entrambe le Camere hanno espresso parere favorevole senza condizioni né osservazioni (d.lgs. nn. 307 del 2006, 63 e 214 del 2008); analogamente, sugli

Osservazioni (42 d.lgs.)	Totale	Camera	Senato	Bicamerale **
<b>Richiamo criteri delega</b>	<b>28</b> (3%)	15	12	1
<b>Sostanziali</b>	<b>527</b> (56,4%)	219	295	13
<b>Tecnico-procedurali</b>	<b>52</b> (5,6%)	22	30	0
<b>Drafting</b>	<b>279</b> (29,9%)	106	147	26
<b>Indirizzo</b>	<b>49</b> (5,2%)	4	16	26
<b>Totale</b>	<b>935</b>	<b>366</b> (39,3%)	<b>500</b> (53,6%)	<b>69</b> (7,1%)

Dal complesso dei dati si rileva anzitutto che il numero delle osservazioni è due volte quello delle condizioni; prassi differenti, tuttavia, caratterizzano i due rami del Parlamento.

Nei pareri resi dal Senato si registra un maggior numero di rilievi (circa il venti per cento in più), con una maggiore propensione all'uso dello strumento meno incisivo dell'osservazione; le condizioni, viceversa, sono adottate con maggiore frequenza nei pareri delle commissioni permanenti delle Camere (un terzo del totale).

La scelta circa la forma del rilievo non appare affatto casuale ed incide in modo pregnante sul tasso di accoglimento, come meglio si vedrà nel paragrafo seguente. Le ragioni che sottostanno alla scelta si legano, anzitutto, alla volontà e alla capacità politica della commissione competente di imporre un vincolo più o meno stringente al Governo, ed implicano una valutazione circa l'importanza del rilievo mosso. Volta per volta, possono emergere atteggiamenti di ossequio da parte della maggioranza parlamentare nei confronti del Governo o, viceversa, la consapevolezza circa la difficoltà di procedere alle modifiche richieste. Sussistono, poi, altri fattori più specifici: ad esempio, rilievi di indirizzo

---

schemi relativi all'istituzione dell'Albo degli amministratori giudiziari (d.lgs. n. 14 del 2010) ed al pensionamento anticipato degli addetti alle lavorazioni pesanti (d.lgs. n. 67 del 2011) la commissione competente del Senato, nel primo caso, quella della Camera, nel secondo, hanno espresso parere senza condizioni né osservazioni; e) non è stato possibile verificare, in virtù del suo modo di formazione e del contenuto altamente tecnico-specialistico, il seguito del parere reso sullo schema di decreto recante misure per la maggiore concorrenzialità del mercato del gas naturale (d.lgs. n. 130 del 2010).

\*\* Pareri resi dalla Commissione bicamerale per il federalismo (d.lgs. nn. 85, 156 e 216 del 2010) e dalla Commissione bicamerale per la semplificazione (d.lgs. nn. 177, 178 e 179 del 2009 e d.lgs. n. 66 del 2010). Su altri tre schemi di decreto (d.lgs. nn. 6, 212, 213 del 2010) la Commissione per la semplificazione non ha approvato parere definitivo, ma si è limitata (in alcuni casi per mancanza del numero legale) ad una proposta di parere. Lo stesso dicasi per la proposta di parere formulata dalla Commissione bicamerale per il federalismo rispetto allo schema di decreto in materia di federalismo fiscale municipale (d.lgs. n. 23 del 2011).

generale o di orientamento o di taglio non testuale si prestano difficilmente, per loro natura, a rivestire la forma della condizione.

Logiche a sé stanti sono seguite, invece, dalle Bicamerali: la Commissione per la semplificazione correda i propri pareri solo di osservazioni; al contrario, la Commissione per il federalismo fiscale sfrutta quasi esclusivamente lo strumento della condizione, al punto che circa un quinto di tutte le condizioni censite nel quinquennio proviene proprio da quest'organo. Le ragioni di questi approcci e di queste "strategie" nell'attività di consulenza saranno approfondite nel successivo § V.5.

Entrando nello specifico dei rilievi, assume immediato risalto la limitata incidenza, tra le diverse classi di condizioni/osservazioni, dimostrata dal richiamo ai principi e criteri direttivi, pari a meno del tre per cento del totale. Il dato esprime nitidamente l'evoluzione della funzione consultiva sugli schemi di decreto: il controllo "politico" sull'eccesso di potere legislativo del Governo è una funzione ancora presente, ma certamente non è più la funzione prevalente o caratterizzante del parere parlamentare.

Viceversa, prevalgono largamente – quasi i due terzi delle osservazioni e delle condizioni – i rilievi di ordine sostanziale, con i quali si interviene nel merito delle scelte legislative. È la prova della tendenza del Parlamento a rivendicare, in sede consultiva, un ruolo propulsivo nel processo di delegazione legislativa. Rispetto a taluni provvedimenti, si può affermare che il Governo abbia accettato vere e proprie opere di riscrittura di intere parti dello schema. Solo per citare due casi emblematici, dei pareri resi sul *terzo correttivo al codice ambiente*, così come su quelli relativi al *codice dell'amministrazione digitale*, il Governo ha recepito *tout court* il 95% delle condizioni di merito formulate dalle commissioni dei due rami del Parlamento.

Circa un terzo dei rilievi, poi, possiede carattere formale o procedurale. In larga misura, tali interventi si legano fisiologicamente alla funzione di consulenza normativa che i pareri parlamentari non hanno dismesso<sup>36</sup>: correzione di errori testuali; coordinamento del testo dello schema di decreto con la normativa vigente; miglioramento della complessiva chiarezza e qualità dell'atto governativo. Vista questa natura, la loro presenza è tendenzialmente costante ed uniformemente ripartita tra i pareri censiti. Si consideri, ad ogni modo, che anche rilievi d'ordine "tecnico" possono assumere, in taluni casi, una

---

<sup>36</sup> Non a caso, come si vedrà al § VI, questo tipo di rilievi è prevalente nei pareri resi dal Consiglio di Stato.

valenza politica: questa ambivalenza può spiegare la sopravvivenza di una percentuale di rilievi tecnico-formali ignorati dal Governo.

Una ridotta percentuale di osservazioni, infine, consiste in orientamenti di mero indirizzo politico o in auspici ed inviti al Governo a valutare, *pro futuro*, modifiche legislative nella direzione suggerita dalla commissione. Tendenzialmente, più elevato è il numero di osservazioni programmatiche, meno penetrante diviene la funzione del parere, attesa la scarsa attitudine di questo tipo di rilievo all'immediata traduzione normativa; la loro prevalenza in uno specifico parere può indicare uno scarso lavoro di approfondimento in commissione. Differente ragionamento, tuttavia, vale per le osservazioni di indirizzo della Commissione per il federalismo: sul punto, si rimanda al § V.5.

### 3) Il seguito dei pareri delle commissioni di merito

Le due tavole che seguono aggregano i dati relativi al tasso di accoglimento delle 342 condizioni distribuite nei 35 pareri resi nel quinquennio oggetto di indagine dalle commissioni di merito di Camera e Senato su schemi di decreti legislativi. Si mantiene distinta, invece, la presentazione e l'analisi dei dati relativa ai pareri delle Bicamerali, connotati da indubbe peculiarità.

**TAV. V.5. PARERI COMMISSIONI CAMERA E SENATO: SEGUITO CONDIZIONI**

Tipologia condizioni Camera (35 d.lgs.)*	Totale	Accolte	Parzialmente accolte	Non accolte
Richiamo criteri delega	6 (3,3%)	5 (83,3%)	0	1
Sostanziali	111 (61,7%)	79 (71,2%)	2	30
Tecnico-procedurali	12 (6,7%)	8 (66,7%)	0	4
<i>Drafting</i>	51 (28,3%)	43 (84,3%)	0	8
<b>Totale</b>	<b>180</b>	<b>135</b> (75%)	<b>2</b> (1,1%)	<b>43</b> (23,9%)

Tipologia condizioni Senato (35 d.lgs.)*	Totale	Accolte	Parzialmente accolte	Non accolte
Richiamo criteri delega	2 (1,2%)	2 (100%)	0	0
Sostanziali	117 (72,2%)	79 (67,5%)	3	35
Tecnico-procedurali	13 (8%)	10 (76,9%)	1	2
<i>Drafting</i>	30 (18,5%)	25 (83,3%)	0	5
<b>Totale</b>	<b>162</b>	<b>116</b> (71,6%)	<b>4</b> (2,5%)	<b>42</b> (26%)

N.B.: vedi nota alla Tav. V.4

Le due tavole che seguono, relative al medesimo campione delle precedenti, espongono i dati relativi alle 846 osservazioni rese. Non essendo possibile verificarne il seguito, si è scelto di non riportare in tabella le osservazioni di carattere generico/politico e quelle di rinvio ai pareri resi dalla Conferenza permanente (rispettivamente 6 ed 1 per le commissioni Camera e 10 ed 1 per quelle Senato).

**TAV. V.6. PARERI COMMISSIONI CAMERA E SENATO: SEGUITO OSSERVAZIONI**

Tipologia osservazioni Camera (35 d.lgs.)	Totale	Accolte	Parz. accolte	Non accolte
Richiamo criteri delega	15 (4,1%)	6 (40%)	0	9
Sostanziali	219 (60,5%)	99 (45,2%)	7	113
Tecnico-procedurali	22 (6,1%)	18 (81,8%)	0	4
<i>Drafting</i>	106 (29,3%)	81 (76,4%)	4	21
<b>Totale</b>	<b>362</b>	<b>204</b> (56,4%)	<b>11</b> (3%)	<b>147</b> (40,6%)

Tipologia osservazioni Senato (35 d.lgs.)	Totale	Accolte	Parz. accolte	Non accolte
Richiamo criteri delega	12 (2,5%)	3 (25%)	0	9
Sostanziali	295 (61%)	136 (46,1%)	6	153
Tecnico-procedurali	30 (6,2%)	21 (70%)	1	8
<i>Drafting</i>	147 (30,4%)	106 (72,1%)	9	32
<b>Totale</b>	<b>484</b>	<b>266</b> (54,9%)	<b>16</b> (3,3%)	<b>202</b> (41,7%)

I dati evidenziano, anzitutto, una buona omogeneità nel tasso di accoglimento dei rilievi formulati dalle commissioni della Camera e del Senato: non esiste, dunque, una differenziazione in termini di efficacia del parere tra i due rami del Parlamento. Interessante notare, peraltro, come anche i dati disaggregati – e persino quelli relativi ai singoli schemi – siano in larga parte sovrapponibili. Prevedibilmente, viceversa, il tasso di recepimento varia in modo sensibile in relazione alla tipologia (se osservazioni o condizioni) e al contenuto (se sostanziali o formali/procedurali) dei rilievi.

Molto accentuato, anzitutto, lo scarto che si registra nei tassi di recepimento delle osservazioni, da un lato, e delle condizioni, dall'altro. Nel complesso, il Governo accoglie poco più della metà delle prime, una



percentuale significativamente bassa; a fronte del 70-75% delle seconde. Il dato indica bene l'effettiva rilevanza politica della scelta parlamentare circa la forma del rilievo. Occorre considerare, tuttavia, che le percentuali medie nascondono forti disomogeneità al loro interno. In particolare, anche le condizioni non costituiscono sempre un effettivo vincolo politico nell'esercizio della delega da parte del Governo: si vedano, tra l'altro, i due casi emblematici del parere sul primo schema *correttivo al codice dell'ambiente* (d.lgs. n. 284 del 2006), di cui il Governo ha accolto 7 delle 30 condizioni poste da entrambe le commissioni competenti; e il parere sullo schema di *riordino del processo amministrativo* (d.lgs. n. 104 del 2010), di cui il Governo ha recepito appena 2 delle 15 condizioni poste dalla commissione di merito della Camera.

Molto incide sui tassi di recepimento, come detto, anche il contenuto dei rilievi. Le indicazioni più rilevanti per comprendere i complessivi equilibri della co-legislazione si legano, indubbiamente, al recepimento dei rilievi sostanziali: il dato complessivo, aggregando le percentuali relative a osservazioni e condizioni di Camera e Senato, si attesta appena sopra il 50%. Questo valore non può dirsi certo soddisfacente, specie considerando la contiguità politica che lega la maggioranza dei membri delle commissioni parlamentari e il Governo e la verificabile assenza (a differenza di quanto si registra non di rado per le Conferenze) di approcci conflittuali nella redazione dei pareri.

Significativo, sotto diverso profilo, il pressoché totalitario accoglimento delle condizioni di richiamo ai criteri di delega (7 rilievi su 8), indicativo del ruolo di "interprete autentico" delle disposizioni deleganti riconosciuto, almeno su questo fronte, dal Governo alle commissioni di merito e probabilmente legato anche alla preoccupazione di successive contestazioni di costituzionalità sul decreto emanando<sup>37</sup>.

I rilievi procedurali e di *drafting*, infine, sono sempre accolti con larghezza dal Governo (tra il 70% e l'85%), a suggerire che questa tipologia di rilievi tende ad essere persuasiva, efficace, a prescindere dalla forma che assume. Questo

---

<sup>37</sup> Non deve sorprendere, viceversa, che il medesimo dato sia molto basso quando il richiamo ai criteri è in forma di osservazione (40% per i richiami ai criteri di delega mossi dalle commissioni alla Camera e appena il 25% al Senato): spesso, infatti, si tratta di rilievi più vaghi o di impianto, che non si prestano a correttivi puntuali. È emblematico, a tale riguardo, che rispetto ad alcuni pareri accolti in misura pressoché integrale dal Governo, siano stati ignorati solamente i rilievi di richiamo alla legge di delega. Ci si riferisce, in particolare, al parere sullo schema in materia di *riordino degli enti di ricerca* (d.lgs. 213 del 2009), di cui il Governo ha accolto 8 delle 9 condizioni formulate dalla commissione competente della Camera, ad eccezione proprio della condizione di richiamo ai criteri direttivi; analogo seguito ha avuto il parere sullo schema modificativo del *codice dell'amministrazione digitale* (16 osservazioni su 18 accolte dal Governo, eccetto un rilievo sostanziale ed uno di richiamo ai principi della delega).

è un indice, inoltre, della positiva interazione tra gli Uffici delle Camere e i Servizi legislativi dei Ministeri nel confezionamento dei testi. Anche per questo tipo di rilievi, che non incidono direttamente sul contenuto dello schema, tuttavia, si possono avere casi di maggiore conflittualità: al di là di situazioni contingenti, occorre comunque considerare che talvolta il confine tra rilievo puramente tecnico-formale e rilievo sostanziale può essere labile.

#### **4) L'instabilità del modello della co-legislazione**

Nel complesso, andando oltre i dati medi, l'analisi del seguito dei singoli pareri evidenzia un quadro assolutamente instabile, non lineare. Il tasso di recepimento dei rilievi contenuti nei pareri, infatti, oscilla tra percentuali elevatissime e percentuali molto basse, suggerendo l'esistenza di fattori particolari e contingenti che di volta in volta facilitano il successo o l'insuccesso dell'attività di co-legislazione del Parlamento.

Nel caso di due pareri aventi forte rilevanza politica, ovvero gli schemi di decreto sugli *impianti di energia nucleare* e sul *ricorso collettivo per l'efficienza delle p.a. e dei concessionari di servizi pubblici*, il Governo ha ignorato la gran parte dei rilievi di merito formulati<sup>38</sup>. È di particolare interesse il secondo caso, perché, come si è visto, in quell'occasione la Commissione 1<sup>a</sup> Affari costituzionali del Senato aveva reso un parere esemplare per formulazione e metodologia. Questo esempio mostra come l'auto-coinvolgimento ed il lavoro approfondito della commissione ordinariamente competente non sono condizioni sempre sufficienti per il realizzarsi del positivo coordinamento tra Parlamento e Governo. Stessa, negativa, sorte hanno subito, come già osservato nel § V.1, i pareri parlamentari concernenti il riordino del processo amministrativo, anch'essi scaturiti da un ampio approfondimento istruttorio da parte delle commissioni di merito.

All'opposto, per altri schemi di decreti, altrettanto rilevanti politicamente, la collaborazione tra legislativo ed esecutivo si è realizzata in modo virtuoso. È il caso anzitutto dei pareri sullo schema del *terzo decreto correttivo del codice dell'ambiente*. A fronte dell'intrinseca debolezza dei principi e dei criteri direttivi contenuti nella legge di delega, si è assistito a valle ad un positivo lavoro di co-legislazione, suggellato dall'elevato tasso di osservazioni recepite dal Governo. In questa esperienza le audizioni hanno rivestito un'indubbia funzione catalizzatrice, esortando a considerare, quale regola di carattere generale,

---

<sup>38</sup> Al contrario, l'esito dei pareri resi dalle commissioni di merito sullo schema correttivo del decreto in materia di impianti nucleari (d.lgs. n. 41 del 2011) è stato largamente positivo.

l'importanza della fase conoscitiva come pre-condizione per il buon esito della co-legislazione. Analogamente, di notevole spessore metodologico, nonché recepito in gran parte dal Governo, è stato il parere reso dalle commissioni parlamentari sullo schema del correttivo al *codice dell'amministrazione digitale*.

Questa aleatorietà relativa all'esito della collaborazione tra Parlamento e Governo deriva certamente da fattori contingenti, anche di natura politica. In alcuni momenti della legislatura o in relazione a specifiche questioni, un atteggiamento di maggiore chiusura da parte dell'Esecutivo rischia di vanificare il lavoro svolto dalle commissioni parlamentari (del resto, analogamente, la prassi dei maxi-emendamenti produce i medesimi effetti). Possono pesare, per altro verso, anche fattori tecnici, come la trasmissione dei testi a ridosso della scadenza del termine di delega (specie in assenza di clausole "passerella") e i conseguenti ristretti margini temporali per apportare le modifiche richieste.

Ciononostante, l'evidenza empirica conforta, sia pure non in modo univoco, l'ipotesi che il grado di auto-coinvolgimento delle commissioni di merito di fronte agli schemi di decreti è tutt'altro che ininfluente nel processo di delegazione legislativa: la preferenza per lo strumento osservazione rispetto a quello della condizione, la tendenza a proporre rilievi in forma emendativa, il ricorso ad una marcata attività conoscitiva o l'ampiezza dei dibattiti, sono tutti fattori che contribuiscono ad indebolire o rafforzare strutturalmente i pareri parlamentari.

## 5) I pareri delle commissioni bicamerali

Una prima analisi del seguito dei pareri resi dalle due Commissioni bicamerali (sul federalismo e sulla semplificazione) sembra condurre a considerazioni molto significative e di segno diverso rispetto alle precedenti.

*La **Commissione parlamentare per la semplificazione**, istituita dall'art. 14, co. 19, della legge di semplificazione per il 2005 (l. n. 246 del 2005), a presidenza Senato, esprime i pareri entro trenta giorni dalla trasmissione degli schemi. Ai fini dell'espressione del parere, Essa ha facoltà di richiedere, una tantum, una proroga di venti giorni, ferma restando la proroga automatica di novanta giorni qualora il termine previsto per il parere scada nei trenta giorni che precedono il termine per l'adozione del decreto. È previsto il doppio parere. La Commissione si esprime su una pluralità di schemi di decreti legislativi, quali ad es. quelli concernenti: a) l'individuazione delle disposizioni legislative statali anteriori al 1970 e di cui si ritiene indispensabile la permanenza in vigore; b) la semplificazione, il riordino o il riassetto di settori ordinamentali; c) l'abrogazione espressa di disposizioni legislative statali. Inoltre, sulla base dell'art. 24 della l. 18 giugno 2009, n. 69, la Commissione esprime parere anche sugli schemi relativi al riordino, alla soppressione o alla fusione di enti pubblici, quali ad es. il Cnipa, il Formez e la Sspa. Nel periodo considerato, la Commissione ha*

espresso parere su tre schemi di decreto (d.lgs. nn. 177, 178 e 179 del 2009); rispetto ad altri quattro schemi, invece, Essa ha formulato solamente una proposta di parere, la quale in tre occasioni è stata "vista" dal Governo (cfr. premesse dei d.lgs. nn. 6, 212 e 213 del 2010), mentre in un quarto caso (codice dell'ordinamento militare, d.lgs. n. 66 del 2010) è risultata "acquisita". Questa differenza giustifica l'inserimento del parere sul codice dell'ordinamento militare nel campione considerato. Infine, va sottolineato che il maggior numero di "proposte di parere" si deve al mancato raggiungimento del numero legale, dovuto anche alla necessità di verifica in concreto delle presenze: si tratta di un aspetto procedurale mutuato dal Regolamento del Senato (nel Reg. Camera, viceversa, il numero legale si presume, salvo richiesta di verifica), essendo tale Commissione incardinata presso questo ramo del Parlamento (cfr. § V.6).

La **Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale** è stata istituita dall'art. 3 della legge di delega sul federalismo fiscale (l. n. 42 del 2009) ed è a presidenza Camera. Ai fini dell'espressione del parere, Essa ha facoltà di richiedere una proroga di venti giorni, ferma restando la proroga automatica di novanta giorni qualora il termine previsto per il parere scada nei trenta giorni che precedono il termine per l'adozione del decreto. Non è previsto tecnicamente un doppio parere; tuttavia, qualora il Governo intenda discostarsi dal parere della Commissione, "ritrasmette i testi alle Camere con le sue osservazioni e con eventuali modificazioni e rende comunicazioni davanti a ciascuna Camera". Nel periodo di analisi considerato, la Commissione ha espresso tre pareri concernenti: a) l'attribuzione a comuni, province, città metropolitane e regioni, di un proprio patrimonio (d.lgs. n. 85 del 2010), in attuazione dell'art. 19 della legge di delega; b) disposizioni in materia di ordinamento transitorio di Roma Capitale (d.lgs. n. 156 del 2010), in attuazione dell'art. 24 della legge di delega; c) disposizioni in materia di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard di comuni, città metropolitane e province (d.lgs. n. 216 del 2010). Sullo schema di decreto in materia di federalismo fiscale municipale (d.lgs. n. 23 del 2011), invece, la Commissione aveva formulato una proposta di parere fondata su una condizione unica di riformulazione integrale del testo dello schema.

Dalle tavole che seguono, risulta anzitutto la netta differenza che intercorre tra le due commissioni in termini di metodo di redazione del parere.

**TAV. V.7. PARERI COMMISSIONE BICAMERALE PER LA SEMPLIFICAZIONE:  
SEGUITO CONDIZIONI E OSSERVAZIONI**

Tipologia (4 d.lgs.)	Condizioni	Accolte	Osservazioni*	Accolte
Richiamo criteri delega	-	-	1	0
Sostanziali	-	-	10	9 (90%)
Procedurali	-	-	-	-
<i>Drafting</i>	-	-	24	19 (79,2%)
Indirizzo	-	-	13	-
<b>Totale</b>	-	-	<b>35</b> (al netto delle oss. di mero indirizzo)	<b>28</b> (80%)

\* Nel parere relativo al c.d. *Salva-leggi* (d.lgs. n. 179 del 2009), la commissione ha inoltre espresso 3 osservazioni (2 sostanziali e 1 di *drafting*) difficilmente censibili perché concernenti gli allegati al decreto.

**TAV. V.8. PARERI COMMISSIONE PER L'ATTUAZIONE DEL FEDERALISMO FISCALE:  
SEGUITO CONDIZIONI E OSSERVAZIONI**

Tipologia (3 d.lgs.)	Condizioni	Accolte	Osservazioni	Accolte
Richiamo criteri delega	4	4 (100%)	-	-
Sostanziali	51	51 (100%)	1	0
Tecnico-procedurali	11	11 (100%)	-	-
<i>Drafting</i>	31	31 (100%)	1	0
Indirizzo	-	-	16	-
<b>Totale</b>	<b>97</b>	<b>97</b> (100%)	<b>2</b> <i>(al netto delle oss. di mero indirizzo)</i>	<b>0</b>

Emergono due precise e differenti strategie nell'esercizio della funzione consultiva. La Commissione parlamentare per la semplificazione procede esclusivamente per osservazioni, avendo espresso, nel periodo di analisi considerato, quattro pareri senza alcuna condizione. La Commissione per il federalismo, viceversa, si avvale in misura pressoché totale dello strumento della condizione; essa, invece, ricorre alle osservazioni per finalità di indirizzo generale, per orientare l'esercizio futuro del potere legislativo delegato o garantirne la coerenza con i lavori parlamentari e le altre politiche pubbliche, in questo assolvendo al compito di complessiva vigilanza e supervisione dell'azione di riforma del settore, attribuitole dalla l.n. 42 del 2009.

Le differenze nella tecnica di redazione del parere riflettono la diversa valutazione del proprio ruolo da parte dei due organi.

La Bicamerale per la semplificazione dimostra un atteggiamento di forte *self-restraint*: l'utilizzo delle sole osservazioni mira precipuamente a sollevare il Governo dall'obbligo della ritrasmissione degli schemi (c.d. doppio parere) previsto dalla legge istitutiva, laddove esso non intenda conformarsi alle condizioni poste nel parere. Non di rado, peraltro, questa tendenza ha portato ad un coinvolgimento non adeguato dei membri dell'organo intorno ai provvedimenti in discussione: in tre casi, la Commissione non è stata in grado di votare un parere sugli schemi presentati, per carenza di numero legale.

Opposto si dimostra l'approccio della Commissione per il federalismo, che ha sfruttato gli aggravamenti procedurali previsti dalla legge delega in caso di non accoglimento dei rilievi (l'obbligo per il Governo di trasmettere una relazione motivata all'Aula) per imporre al Governo il proprio paritario ruolo di co-legislatore.

Deve notarsi, ad ogni modo, che questi differenti approcci non si sono tradotti in differenti tassi di accoglimento dei rilievi: se le condizioni poste dalla Commissione per il federalismo sono state accolte dal Governo nella loro totalità, percentuali elevate di accoglimento connotano anche le osservazioni poste dalla Commissione per la semplificazione; il Governo, inoltre, ha tenuto conto della posizione della Commissione anche nei casi di parere formalmente non reso<sup>39</sup>.

Vari sono i fattori che contribuiscono a spiegare la maggiore efficacia dei pareri delle commissioni bicamerali. Anzitutto, l'intrinseca centralità assunta da una commissione unica e appositamente istituita, la quale proietta verso l'esterno un'immagine più forte del Parlamento, sia pure col rischio, all'interno, di esautorare le commissioni ordinariamente competenti. In secondo luogo, pesano la specializzazione dell'organo, l'esclusività e la continuità della funzione svolta: a differenza delle commissioni di merito, l'azione delle Bicamerali non si esaurisce *uno actu* con l'emanazione del parere, ma implica la "verifica dello stato di attuazione" della delega nel tempo, cui si affiancano una stabile attività conoscitiva e i compiti di referto all'Aula. Un terzo, rilevante fattore, poi, è di natura metodologica: la Commissione per il federalismo fiscale è divenuta sede di effettiva redazione ed elaborazione dei testi (spesso inizialmente trasmessi dal Governo in forma di semi-lavorati), tramite una "azione emendativa" capillare o formulando i pareri come riscrittura dell'intero articolato; un'elevata qualità redazionale dei pareri ha connotato anche la Commissione per la semplificazione, sia pure nel diverso ruolo, non propulsivo, ma di consulenza normativa, di cui essa è investita.

Viceversa, nella prassi non sono apparsi decisivi gli aggravamenti procedurali posti dalle leggi delega a presidio dei pareri delle Bicamerali in caso di non accoglimento dei rilievi. Per un verso, nei casi in cui il "doppio parere" ha riguardato commissioni di merito (v. i correttivi al codice ambiente)<sup>40</sup>, esso non ha costituito sempre un vincolo decisivo per il Governo. Per altro verso, come visto, il Governo ha recepito largamente i pareri della Commissione per la

---

<sup>39</sup> In epigrafe ai d.lgs. nn. 6, 212 e 213 del 2010, infatti, si sottolinea la presa visione o l'acquisizione della proposta (o della bozza) di parere trasmessa dalla Commissione parlamentare per la semplificazione.

<sup>40</sup> Il riferimento corre ai pareri resi dalle Commissioni Ambiente di Camera e Senato sugli schemi dei decreti n. 284 del 2006, 4 del 2008 e 128 del 2010. In particolare nel primo caso, su 30 condizioni complessivamente sollevate dai due rami del Parlamento, il Governo ne ha accolte appena 7; nel secondo caso, poi, il Senato non ha reso parere, mentre il parere Camera presentava solo 3 condizioni (accolte) e 43 osservazioni di cui solo 27 sono state recepite. Migliori i dati del terzo correttivo (ma neanche in questo caso le percentuali sono elevatissime): 67 condizioni recepite su 71 e 19 osservazioni su 34.

semplificazione anche senza essere sottoposto alla minaccia del *remand*. Ciò che rileva, dunque, più che la natura semi-vincolante del parere in sé e per sé considerata, è la capacità di complessiva auto-legittimazione dell'organo, fondata su un insieme di elementi procedurali e sostanziali.

Il modello certamente virtuoso delle bicamerali pone questioni e perplessità circa l'esigenza di una sua generalizzazione. Infatti, se da un lato tali commissioni riescono a giocare un ruolo più incisivo ed autorevole rispetto all'interlocutore Governo, dall'altro bisogna tenere presente che:

a) le commissioni bicamerali assorbono le competenze delle commissioni di merito, salva la sola possibilità per queste ultime di sollevare rilievi: tale scelta si giustifica agevolmente per deleghe trasversali o plurisettoriali – esemplare il caso della legge n. 59 del 1997 –; al di fuori di questa casistica, si rischia però di esautorare l'organo istituzionalmente preposto (e dotato di specifica *expertise*) alla trattazione di una data materia. Si impedisce, inoltre, la corrispondenza tra l'organo che esercita la funzione consultiva sul decreto delegato e l'organo che, a monte, ha curato l'istruttoria sulla legge delega;

b) il rendimento delle commissioni bicamerali può variare a seconda che per il suo funzionamento si applichi il regolamento della Camera o quello del Senato. Se ad applicarsi è il Reg. S., infatti, il *quorum* per deliberare non è presunto e deve essere previamente verificato; questo è un fattore che può ostacolare l'assunzione delle decisioni da parte della commissione (come infatti accaduto con riferimento alla Commissione per la semplificazione); inoltre, qualora una commissione bicamerale sia incardinata presso il Senato è precluso *ipso facto* il parere del Comitato per la legislazione sulla qualità dello schema di decreto;

c) la virtuosità del modello delle bicamerali risiede anche nella scelta di pochi settori della normazione ad alto rilievo tecnico (v. semplificazione) o politico (v. federalismo), che proprio in quanto tali sono in grado di catalizzare conoscenza, interesse e produttività della commissione appositamente istituita.

## **6) Le connessioni con i pareri non parlamentari**

A completamento dell'analisi circa le tendenze dell'attività consultiva e di indirizzo parlamentare sulla decretazione delegata, occorre rendere conto delle connessioni e delle sovrapposizioni con i pareri di altri organi coinvolti nella fase attuativa.

Un aspetto di natura procedurale appare di grande importanza per valutare in modo più appropriato siffatta casistica: quando su uno stesso

schema di decreto si siano pronunciati le Conferenze, il Consiglio di Stato o altri organi, le commissioni competenti sono chiamate ad esprimersi *formalmente* sul testo originario, licenziato nella deliberazione preliminare del Consiglio dei ministri, ma *sostanzialmente* sul testo informalmente modificato dal Governo con le correzioni suggerite ed accolte, che viene inviato alle stesse commissioni in corso d'opera, "a fini collaborativi".

Indubbiamente la successione e la sovrapposizione di differenti pareri sul medesimo testo, in assenza di passaggi intermedi in Consiglio dei ministri, rendono più difficile percepire il ruolo e l'incidenza dei vari organi coinvolti e più opaco il processo legislativo. Questa prassi, inoltre, rischia di rendere meno costruttivo ed efficace il lavoro svolto nelle commissioni parlamentari, chiamate ad esprimersi per ultime<sup>41</sup>.

In concreto, non è infrequente rilevare che i pareri resi dalle commissioni contengano condizioni ed osservazioni già poste in altre sedi. Questo *modus operandi* sembra discendere, da un lato, dalla consapevolezza da parte delle commissioni di merito che il proprio (autonomo) parere difficilmente inciderà su un testo che ha raggiunto un equilibrio dal punto di vista sia politico sia tecnico; dall'altro, tuttavia, potrebbe sostenersi che esso sia indicativo di una debole interpretazione del proprio ruolo, giacché lo strumento del parere potrebbe essere utilizzato anche in chiave alternativa od oppositiva rispetto a decisioni maturate in altre sedi. In altri termini, la circostanza di esprimersi per ultime dovrebbe indurre le commissioni a svolgere un'analisi ancor più approfondita sullo schema in oggetto, interpretando in modo costruttivo la funzione ad esse assegnata.

Un'analisi qualitativa delle connessioni tra pareri delle commissioni e pareri resi da altri organi, consente di individuare diverse fattispecie del fenomeno in questione.

a) *Riproposizione di rilievi o rinvio a pareri formulati da altri organi.* La casistica è molto varia. In diverse occasioni, le Camere hanno ripreso in tutto o in parte i rilievi già sollevati dalle Conferenze, espressamente accolti dal Governo e, come tali, già presenti nel testo dello schema trasmesso alle commissioni "a fini collaborativi". Così, tra l'altro, nel parere sui d.lgs. nn. 21 e 22 del 2008 in materia di *definizione dei percorsi di orientamento finalizzati*

---

<sup>41</sup> Non senza motivo, e a costo di una forzatura procedurale, nel caso del parere sul d.lgs. n. 198 del 2009 in materia di *ricorso per l'efficienza delle amministrazioni*, la Commissione Affari costituzionali del Senato ha specificato in premessa di aver assunto come testo di base per il parere proprio lo schema modificato a seguito dell'intesa sancita in Conferenza unificata.



*all'istruzione universitaria nonché alle professioni e al lavoro*, oppure sul d.lgs. n. 284 del 2006, *primo correttivo del codice ambiente*, laddove le osservazioni di Camera e Senato (di per sé numericamente scarse) risultano identiche alle proposte emendative della Conferenza unificata. Casi simili si hanno anche nella prassi delle Bicamerali: nel parere reso sullo schema di decreto concernente la *riorganizzazione del Formez*, ad esempio, la Commissione per la semplificazione ha espresso 4 osservazioni, di cui 2 meramente ripetitive di proposte emendative formulate in sede di Conferenza unificata. Nel diverso caso del parere sullo schema concernente il *riassetto dell'ordinamento militare* (d.lgs. n. 66 del 2010), la stessa Commissione per la semplificazione ha disposto un rinvio integrale alle osservazioni formulate dal Consiglio di Stato, generando il singolare effetto per cui taluni rilievi tipicamente appannaggio delle Camere – su tutti quelli di richiamo ai principi e ai criteri direttivi contenuti nella legge di delega – siano formulati da altri e poi ripresi dalle commissioni parlamentari. Altri casi di rinvio, poi, sono quelli della Commissione Affari costituzionali del Senato sullo schema di decreto in materia di *produttività del lavoro pubblico e trasparenza delle p.a.*, che ha ritenuto condivisibili le modifiche allo schema originario concordate in sede di Conferenza unificata; e il parere sul d.lgs. n. 63 del 2008, *correttivo del codice dei beni culturali e del paesaggio*: in quest'ultima circostanza, la commissione di merito aveva formulato solamente una proposta di parere, senza condizioni né osservazioni, nella quale impegnava il Governo a recepire le richieste della Conferenza unificata.

Tendenzialmente questo approccio – di parziale appiattimento alle deliberazioni assunte in altre sedi – indica un insufficiente coinvolgimento degli organi parlamentari rispetto allo schema oggetto di esame.

*b) Riproposizione di rilievi formulati da altri organi e non accolti dal Governo.* È il caso, ad esempio, dello schema di decreto in materia di  *riforma dell'ordinamento delle camere di commercio* (d.lgs. n. 23 del 2010), in cui la Conferenza non aveva reso il parere e la commissione della Camera ha invitato il Governo ad accogliere le proposte emendative informalmente emerse in quella sede. In modo analogo, relativamente allo schema concernente il *correttivo alla tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro* (d.lgs. n. 106 del 2010), la Conferenza aveva espresso parere negativo, tuttavia le commissioni parlamentari invitavano il Governo a recepire le proposte emendative depositate dalle regioni in sede tecnica. Ancora in un altro caso,

ovverosia lo schema in materia di *incentivi all'eccellenza degli studenti nei percorsi di istruzione* (d.lgs. n. 262 del 2007), la Commissione VII della Camera ha posto come condizione una proposta emendativa della Conferenza che non era stata recepita dal Governo, ottenendone peraltro l'accoglimento.

Questa casistica, all'opposto della precedente, mostra interessanti segni di vitalità delle procedure consultive e la possibilità di raccordi e "alleanze" tra le diverse istituzioni coinvolte, al fine di indurre il Governo ad operare le auspiccate modifiche legislative.

## VI. I PARERI DI ALTRI ORGANI

La complessa fase endoprocedimentale, che ha preceduto i 51 decreti legislativi esaminati, è caratterizzata dalla partecipazione di diversi soggetti istituzionali (vedi § IV). Le commissioni parlamentari non sono più, dunque, i protagonisti esclusivi nel procedimento di formazione dei decreti legislativi.

Le procedure individuate da molte leggi delega prevedono, infatti, l'intervento di altri organi consultivi, tra i quali sempre più spesso la Conferenza unificata. Secondo la Corte costituzionale, infatti, *“il legislatore delegante è legittimato a porre, a carico del legislatore delegato, limiti procedurali ulteriori – e non meno cogenti – rispetto a quelli fissati dall'art. 76 Cost.”* (C. cost., n. 27 del 1970 e n. 38 del 1964).

Altre volte, invece, il coinvolgimento di tali organi nell'esercizio della delega avviene su iniziativa dello stesso Governo (vedi i pareri, non obbligatori, richiesti al Garante per la protezione dei dati personali ed, in alcuni casi, al Consiglio di Stato).

È interessante, pertanto, analizzare le principali caratteristiche e l'efficacia di tali interventi consultivi, anche in relazione a quanto già evidenziato per i pareri parlamentari (vedi § V).

### 1) Le Conferenze

Il principale strumento che consente alle regioni ed agli enti locali di avere un ruolo nella determinazione del contenuto di taluni atti legislativi statali, che incidono su materie di competenza regionale, è costituito dal sistema delle Conferenze.

La Corte costituzionale, con un indirizzo giurisprudenziale costante, ha affermato che *« una delle sedi più qualificate per l'elaborazione di regole destinate ad integrare il parametro della leale collaborazione è attualmente il sistema delle Conferenze Stato-regioni e autonomie locali. Al suo interno si sviluppa il confronto tra i due sistemi ordinamentali della Repubblica, in esito ai quali si individuano soluzioni concordate di questioni controverse »* (C. cost., n. 31 del 2006). Con specifico riferimento all'esercizio dell'attività normativa, la Corte ha chiarito come, *« in via generale, [...] - nella perdurante assenza di una trasformazione delle istituzioni parlamentari e, più in generale, dei procedimenti legislativi, anche solo nei limiti di quanto previsto dall'art. 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001 - [...] il principale strumento che consente alle regioni di avere un ruolo nella determinazione del contenuto di taluni atti legislativi statali che incidono su materie di competenza regionale è costituito dal sistema delle Conferenze. Esso [...] realizza*

**una forma di cooperazione di tipo organizzativo » (C. cost., n. 401 del 2007).**

La Conferenza permanente e l'unificata hanno la possibilità di intervenire sugli schemi dei decreti legislativi, predisposti dall'Esecutivo, con due strumenti: il parere e l'intesa.

**I pareri della Conferenza permanente** sono obbligatori per tutti gli schemi di disegni di legge, regolamenti e schemi di decreti legislativi, adottati dal Governo, nelle materie di competenza delle regioni e province autonome (art. 2, co. 3, d.lgs. n. 281 del 1997) oppure quando ciò è previsto da specifiche disposizioni normative. Il parere deve essere espresso entro un termine di venti giorni; qualora ragioni di urgenza, dichiarate dal Presidente del Consiglio dei Ministri, non consentano la consultazione preventiva della Conferenza, il Governo tiene conto del parere della stessa dopo l'adozione del provvedimento da parte del Consiglio dei Ministri.

**I pareri della Conferenza unificata** sono, invece, facoltativi e sono richiesti sugli schemi di decreti legislativi, che costituiscono "oggetto di preminente interesse comune delle regioni, delle province, dei comuni e delle comunità montane" (art. 9, co.2, d.lgs. n. 281 del 1997). Quando su un atto non si raggiunge una posizione unitaria tra le autonomie, il parere della Conferenza è la "somma" delle posizioni delle regioni, dell'ANCI, dell'UPI e dell'UNCHEM.

Le **intese** (art. 3, d.lgs. n. 281 del 1997), invece, sono espresse in tutti i casi in cui la legislazione vigente prevede che venga sancita un'intesa con la Conferenza permanente o unificata, su una proposta di iniziativa dell'Amministrazione centrale. L'intesa consiste nella determinazione concordata, all'unanimità, da parte del Governo e di tutti i Presidenti delle regioni e province autonome e dei Rappresentanti delle Autonomie locali, dei contenuti dei provvedimenti medesimi. Nell'ipotesi in cui non si raggiunga un'intesa entro trenta giorni dalla prima seduta in cui l'oggetto è posto all'ordine del giorno, o in casi di motivata urgenza, il Consiglio dei Ministri provvede in sostituzione motivando.

Sia per il rilascio dei pareri che per il raggiungimento delle intese, l'iter procedurale seguito è il medesimo.

Lo schema del decreto, trasmesso dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri, viene diramato agli enti territoriali ed alle associazioni di rappresentanza partecipanti alla Conferenza. Segue uno scambio di note e commenti al testo, con allegate le proposte emendative indirizzate al Governo. Tale documentazione viene discussa in occasione di una o più riunioni tecniche alla presenza di esperti regionali e locali e dei ministeri interessati, che valutano la possibilità di accogliere o meno le suddette proposte.

Le decisioni e gli impegni presi tra le parti ai tavoli tecnici vengono poi formalizzati e ratificati nel corso della seduta della Conferenza, che generalmente si conclude con il rilascio di un parere favorevole o con il raggiungimento dell'intesa. Spesso le proposte emendative sono allegate al verbale della seduta e formano parte integrante del contenuto o del parere

favorevole reso o dell'intesa raggiunta. Si tratta di emendamenti al testo molto puntuali, dettagliati, precisi, ben formulati ed a volte anche motivati.

Dalla lettura dei verbali si ricava che solo raramente emergono dissidi tra le regioni o tra gli enti locali nel corso della seduta. Nella maggior parte dei casi, infatti, le regioni, le province ed i comuni esprimono una posizione condivisa sull'atto governativo e difficilmente si riscontrano opinioni di dissenso individuali. Gli enti territoriali preferiscono, infatti, mediare gli eventuali interessi contrastanti in altra sede, ad esempio, nei tavoli tecnici che di regola precedono la Conferenza.

Lo spazio dedicato alla discussione delle questioni poste all'ordine del giorno è solitamente ristretto: la durata delle sedute raramente supera l'ora, nonostante in ciascuna riunione siano approvati, di media e salvo poche eccezioni, dai dieci ai venticinque atti di vario genere (pareri, intese, designazioni, ecc). Il dato conferma la tendenza delle Conferenze a caratterizzarsi quali luoghi ove le parti giungono per sancire formalmente una posizione già assunta di fatto in altra sede.

La tavola che segue riassume il tasso di coinvolgimento delle regioni e degli enti locali nelle procedure di legislazione delegata, comparando i dati sui decreti legislativi "interni" proposti o concertati con il Ministro degli Affari regionali e quelli sul numero dei pareri rilasciati e delle intese raggiunte dal sistema delle Conferenze.

**TAV. VI.1. I RAPPORTI TRA DECRETI LEGISLATIVI INTERNI, REGIONI ED ENTI LOCALI**

Anni	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Tot.
<b>NN. Decreti</b>	6	4	10	7	19	4	<b>51</b>
Min. Aff. Regionali	1	1	7	3	7	2	<b>21</b>
Conferenze	3	2	7	4 (-2)	13 (-6)	3 (-1)	<b>33 (-9)</b>
a) <i>parere permanente</i>	0	0	2	2 (-2)	1 (-1)	1	<b>6 (-3)</b>
b) <i>parere unificata</i>	3	2	5	0	7 (-2)	1 (-1)	<b>19 (-3)</b>
c) <i>intesa permanente</i>	0	0	0	0	2 (-2)	0	<b>2 (-2)</b>
c) <i>intesa unificata</i>	0	0	0	2	3 (-1)	1 (-1)	<b>6 (-2)</b>

*N.B.: in parentesi, è riportato il numero dei pareri non resi o negativi e delle intese non raggiunte. Per il 2011, i dati sono aggiornati al 28 aprile.*

L'alto tasso di coinvolgimento delle Conferenze (il 65% del totale dei decreti interni) è certamente un chiaro indice della frequenza con cui si

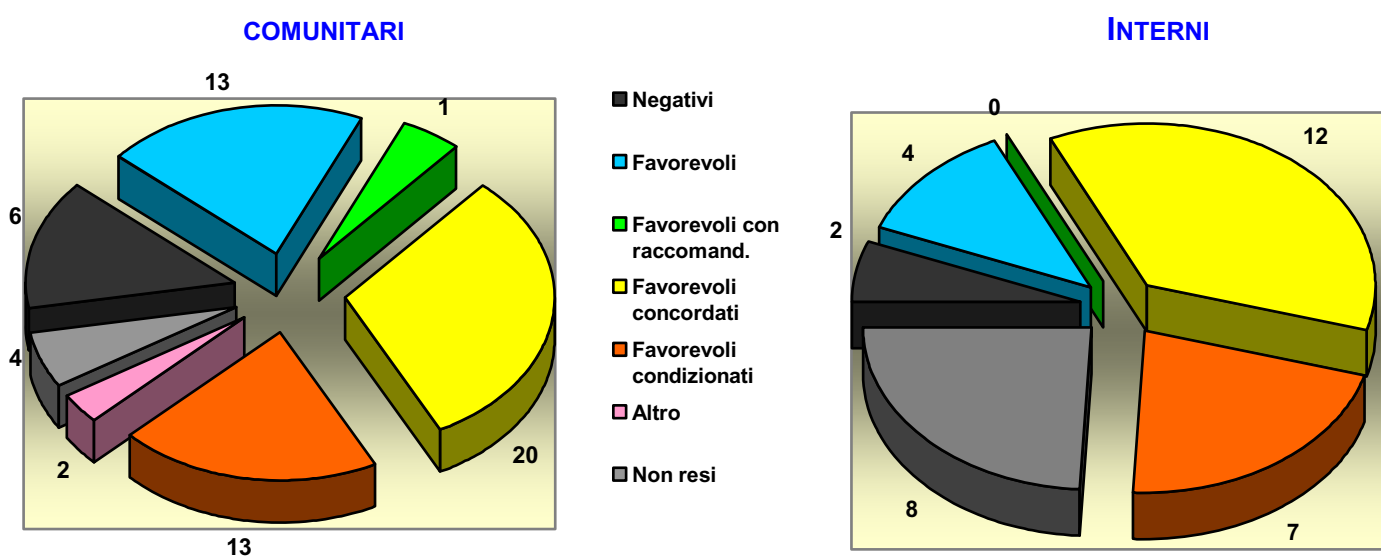
producono sovrapposizioni e intrecci tra le competenze dei differenti livelli di governo.

Nella maggioranza dei casi, la consultazione degli enti territoriali avviene tramite la richiesta di pareri; tuttavia, è possibile riscontrare, nell'ultimo triennio, la tendenza del legislatore delegante a prevedere, come ulteriore onere procedurale, il raggiungimento dell'intesa, che, richiedendo l'unanimità, rappresenta uno strumento (quantomeno teoricamente) più forte di coinvolgimento di regioni ed enti locali (v. i casi delle leggi delega nn. 15 e 42 del 2009).

a) *Esito dei pareri e delle intese.* Il grafico VI.2 indica l'esito dei pareri e delle intese, di entrambe le Conferenze, sugli schemi di decreti legislativi "interni" nel corso della XV e XVI legislatura.

Per un'utile comparazione, sono presentati a fronte anche i dati relativi alla decretazione legislativa di recepimento di direttive comunitarie, tratti dalla già citata relazione su *Gli strumenti di recepimento ed attuazione degli obblighi comunitari*.

**GRAF. VI.1 E VI.2. PARERI E INTESSE DELLE CONFERENZE  
SU SCHEMI DI DECRETI LEGISLATIVI\***



\* N.B. I periodi temporali non sono perfettamente coincidenti: i dati relativi ai decreti comunitari sono riferiti al periodo 2006 – 2009; quelli interni riguardano la XV legislatura e i primi tre anni della XVI.

Le statistiche dimostrano la vitalità della dialettica, spesso anche conflittuale, tra Stato, regioni ed enti locali in sede di Conferenze.

I pareri e le intese favorevoli senza rilievi<sup>42</sup> sono, infatti, una minoranza (12%) e quasi sempre sono dovuti o ad una ritenuta incompetenza o ad uno scarso interesse degli enti territoriali sull'oggetto della delega.

Tendenzialmente (nel 36% dei casi), i pareri favorevoli e le intese raggiunte sono "concordati", ovvero rilasciati a seguito di una riformulazione del testo del decreto, modificato per recepire gli emendamenti proposti dalle regioni e dagli enti locali, già ritenuti accoglibili dai rappresentanti del Governo nel corso delle riunioni tecniche<sup>43</sup>.

Non mancano, tuttavia, evidenti segni di tensione nella dialettica tra i diversi livelli di governo, rappresentati, in ordine crescente di conflittualità, dal discreto numero di pareri/intese favorevoli ma "condizionati" (21%), non resi (24%) e negativi (6%).

Nei pareri/intese favorevoli ma "condizionati", l'assenso delle regioni e degli enti locali è subordinato all'accoglimento di alcune proposte emendative, che, tuttavia, il Governo ha già ritenuto non accoglibili in sede tecnica<sup>44</sup> o sulle quali vi sia stato solo un generico impegno del Ministro a valutare correttivi nel corso dell'esame da parte delle commissioni parlamentari<sup>45</sup>.

Relativamente, poi, ai "non resi", si registrano, nella XVI legislatura, 4 decreti legislativi sui quali le Conferenze non hanno rilasciato parere e 4 schemi di decreto per i quali non è stata raggiunta l'intesa. Tra i pareri non resi<sup>46</sup>, è

---

<sup>42</sup> V. parere Conferenza permanente 10 febbraio 2011 sullo schema di d.lgs. n. 67 del 2011, in materia di *accesso anticipato al pensionamento per lavori usuranti*. Secondo quanto emerso in Conferenza, il decreto non presentava "profili di rilievo per le tematiche regionali ostativi al prosieguo dell'istruttoria". V., per la Conferenza unificata, i pareri sugli schemi dei decreti n. 275 del 2006, *professione militare*; n. 307 del 2006, *uffici all'estero*, e n. 213 del 2010 (*correttivo salva-leggi*).

<sup>43</sup> V., *ex multis*, il parere 12 marzo 2008 sullo schema di d.lgs. n. 81 del 2008, in cui i rappresentanti delle Amministrazioni centrali hanno ritenuto immediatamente accoglibili parte delle proposte emendative presentate.

<sup>44</sup> V. gli emendamenti condizionanti i pareri favorevoli rilasciati sui d.lgs. n. 284 del 2006 e n. 4 del 2008, *I e II correttivo ambiente*.

<sup>45</sup> V. l'intesa sul d.lgs. n. 216 del 2010, *fabbisogni standard enti locali*, in cui il Governo si è impegnato a sostenere una richiesta delle regioni nell'*iter* previsto nelle Commissioni parlamentari.

<sup>46</sup> Precisamente, per la Conferenza permanente, si tratta del d.lgs. n. 153 del 2009, *farmacie rurali*, e n. 66 del 2010, *codice dell'ordinamento militare*. Per l'Unificata, dei d.lgs. n. 31 e n. 66 del 2010. In particolare, dal preambolo del d.lgs. n. 31 del 2010, *energia nucleare*, risulta che « *la seduta del 27 gennaio 2010 della Conferenza unificata di cui all'art. 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e successive modifiche e integrazioni, al cui ordine del giorno era iscritto il presente decreto legislativo, non si è tenuta* ». Nel preambolo del d.lgs. n. 66 del 2010, *codice militare*, invece, si dà atto solamente della "richiesta di parere inviata in data 30 giugno 2009 alle Conferenze Stato regioni e Unificata".

indicativo il caso del d.lgs. n. 31 del 2010, in materia di *energia nucleare*, in cui proprio per evitare un “preannunciato” parere negativo il Governo ha preferito “sconvocare” la seduta della Conferenza unificata, prevista per il 27 gennaio 2010. Il decreto è stato, poi, impugnato dalle regioni (v. C. cost. n. 33 del 2011), per violazione della legge delega n. 99 del 2009 e, conseguentemente, dell’art. 76 Cost., proprio a causa del mancato parere della Conferenza, che costituiva « *atto prodromico essenziale per l’esercizio della potestà delegata* » (cfr. Consiglio di Stato, parere n. 443 del 2010).

Sulla questione, con **sentenza n. 33 del 2011**, la Corte costituzionale ha affermato, innanzitutto, la propria competenza a giudicare anche in ordine alla conformità del decreto legislativo rispetto ai c.d. “limiti ulteriori” stabiliti dal delegante e contenuti nella delega. In particolare, secondo la Corte « *nel caso di specie, il Parlamento, nella veste di legislatore delegante, ha declinato il canone della leale collaborazione in termini di attività consultiva della Conferenza unificata, proprio nella consapevolezza della attitudine delle emanande previsioni del decreto delegato ad incidere in settori di competenza regionale. L’osservanza di tale vincolo si pone quale condizione di legittimità costituzionale del decreto delegato che, se non soddisfatta, riddonda sulle attribuzioni costituzionalmente garantite alle regioni* ».

Tuttavia, il Giudice delle leggi ha escluso l’asserita violazione del principio di leale collaborazione, sulla base della seguente ricostruzione dei fatti:

- la Conferenza unificata è stata convocata per il 27 gennaio 2010, alle ore 17.00, con atto della Presidenza del Consiglio dei ministri del 22 gennaio 2010, dopo che lo schema di decreto legislativo era stato licenziato il 22 dicembre 2009;
- il 27 gennaio 2010, alle ore 10.00, è stata convocata la Conferenza delle regioni e delle province autonome, la quale ha formulato parere negativo a maggioranza, sul suddetto schema di decreto, attesa la pendenza dei giudizi di costituzionalità sulla norma di legge delega di cui è attuazione;
- di seguito, un comunicato della Presidenza del Consiglio dei ministri del 27 gennaio 2010 ha annunciato che la Conferenza unificata non avrebbe avuto luogo.

Ebbene, secondo la Corte, dai suddetti dati, si evince che « *le istanze regionali sono state rappresentate al Governo in modo irrituale, ossia al di fuori della sede a ciò deputata ex art. 25, comma 1, della legge n. 99 del 2009 - nella Conferenza delle regioni e delle province autonome, e non nella Conferenza unificata - e che tale sia la ragione che ha convinto, non implausibilmente, il Governo a soprassedere, in base alla certezza che la Conferenza unificata non avrebbe potuto adottare una deliberazione ai sensi dell’art. 9, co. 4, del d.lgs. n. 281 del 1997* ».

Sui quattro casi di mancata intesa, tre si legano alla descritta vicenda della seduta del 27 gennaio 2010. In quell’occasione erano iscritti all’ordine del giorno della Conferenza permanente anche gli schemi dei decreti nn. 22 e 23 del 2010 – in materia di *risorse geotermiche* e di *Camere di commercio* –; e, all’ordine del giorno della Conferenza unificata, il d.lgs. n. 85 del 2010, sul *federalismo demaniale*. In tutti questi casi non è stato possibile posticipare l’esame o a causa dell’imminente scadenza dei termini per l’esercizio della



delega o per lo spirare del termine di trenta giorni prescritto per il raggiungimento dell'intesa.

*Secondo quanto riferito dall'Esecutivo in sede di relazione alle Camere, lo schema di decreto attuativo del federalismo demaniale è stato trasmesso alla Conferenza in data 28 dicembre 2009. Dopo alcuni approfondimenti informali, il 20 e il 26 gennaio 2010 si sono svolte due riunioni tecniche. In seguito, la prevista convocazione della Conferenza per il 27 gennaio non ha avuto luogo e non è stato possibile, quindi, raggiungere l'intesa entro il termine prescritto di trenta giorni (art. 3, co. 3, d.lgs. n. 281 del 1997). La relazione ricorda, inoltre, che lo schema di decreto è stato, comunque, sottoposto, su iniziativa del Ministro proponente, alla Conferenza Stato-città ed autonomie locali e che tale organismo ha espresso parere favorevole, avendo il Governo recepito una serie di proposte emendative, emerse dal confronto con le autonomie locali nel corso delle suddette riunioni tecniche.*

Difficoltà sostanziali, poi, hanno caratterizzato il quarto caso di mancata intesa, relativa allo schema di d.lgs. n. 23 del 2011, sul *federalismo municipale*. Il provvedimento era stato trasmesso alla Conferenza il 13 agosto 2010 ed iscritto all'ordine del giorno della seduta del 23 settembre. Tuttavia, in più occasioni, l'ANCI e l'UNCEM ne hanno richiesto il rinvio della trattazione. Tale continua dilatazione dei tempi, ritenuta insostenibile dal Ministro proponente, non ha consentito di sancire l'intesa nel termine di trenta giorni. Ciò nonostante, il Governo si è impegnato a continuare il confronto con le regioni e gli enti locali ed a rappresentare le richieste emendative formulate dall'ANCI e dall'UPI, in sede di esame presso le commissioni parlamentari.

Occorre soffermarsi, da ultimo, sui casi più espliciti di conflittualità, relativi ai pareri, totalmente o parzialmente, negativi e alle intese parziali.

Si veda, per la Conferenza permanente, il parere negativo espresso da tutte le regioni, tranne la Lombardia, sull'importante decreto n. 106 del 2009, correttivo al d.lgs. n. 81 del 2008, in tema di *salute e sicurezza nei luoghi di lavoro*. Tuttavia, in questo caso, le proposte emendative, che erano state presentate in sede tecnica dalle regioni, sono state riprese dalle commissioni parlamentari (vedi § V).

Oppure il parere, in prevalenza negativo<sup>47</sup>, espresso dalla Conferenza unificata sullo schema di d.lgs. n. 41 del 2011, correttivo al *nucleare*. Altro caso in cui il fronte regionale si è diviso, è rappresentato dal parere favorevole sullo schema di d.lgs. n. 21 del 2008, in materia di *istruzione universitaria*, che ha

<sup>47</sup> Nel parere Conferenza unificata 3 marzo 2011, sullo schema di d.lgs. n. 41 del 2011, le regioni Emilia-Romagna, Marche, Basilicata, Toscana, Liguria, Molise, Puglia, Umbria, Calabria, Sicilia, Sardegna, Valle d'Aosta e l'ANCI hanno espresso parere negativo.

registrato, in sede di Conferenza unificata, il voto contrario delle regioni Lombardia e Veneto. Sullo schema del d.lgs. n. 150 del 2009, in materia di *efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni*, infine, l'intesa è stata raggiunta solo in parte e nelle premesse al decreto il Governo ha indicato le ragioni del mancato accordo.

*b) Tipologia e seguito dei pareri e delle intese.* Per analizzare la tipologia e verificare il seguito avuto dai rilievi formulati dalle regioni e dagli enti locali, è necessario esaminare le proposte emendative, allegate ai pareri/intese espressi dalle Conferenze, permanente ed unificata, sugli schemi dei decreti legislativi nel corso della XV e XVI legislatura.

Dal punto di vista formale, tendenzialmente, gli emendamenti proposti al testo governativo si presentano tutti ben strutturati, motivati e puntuali nella formulazione. Come dimostrato dalle tavole che seguono, la tipologia delle modifiche suggerite al Governo è varia. Non si registrano, inoltre, sostanziali differenze tra le proposte emendative formulate dagli enti territoriali in occasione di rilascio di pareri o raggiungimento di intese.

#### TAV. VI.1. TIPOLOGIA E SEGUITO PARERI CONFERENZA PERMANENTE ED UNIFICATA\*

	PARERI SU SCHEMI D.LGS.	CONDIZIONI			
		SOSTANZIALI	TECNICO/PROC.	DRAFTING	TOTALE
XV	<b>284/2006</b> <i>I Correttivo Ambiente</i>	10 (1 accolta)	1 (non accolta)	7 (1 parz. accolta)	<b>18</b> (1 accolta, 1 parz.)
	<b>221/2007</b> <i>Correttivo Cod. Consumo</i>	-	-	5 (2 accolte)	<b>5</b> (2 accolte)
	<b>262/2007</b> <i>Eccellenza studenti</i>	2 (1 accolta)	-	-	<b>2</b> (1 accolta)

\* Per i decreti legislativi nn. 153 del 2009, *farmacie rurali*, e 66 del 2010, *codice militare*, il parere della Conferenza permanente non è stato reso. Per il d.lgs. n. 106 del 2009, *corr. salute e sicurezza sui luoghi di lavoro*, il parere della Conferenza permanente è stato negativo. Per il d.lgs. n. 67 del 2011, *lavori usuranti*, il parere della Conferenza permanente è stato favorevole senza rilievi. Per i d.lgs. nn. 275 del 2006, *professione militare*, n. 307 del 2006, *uffici Mae*, e 213 del 2010, *corr. salva-leggi*, il parere della Conferenza unificata è stato favorevole senza osservazioni e condizioni. Per i decreti n. 31 del 2010, *impianti nucleari* e n. 66 del 2010, *codice militare*, il parere della Conferenza unificata non è stato reso. Da ultimo, sullo schema di d.lgs. n. 41 del 2011, *correttivo impianti nucleari*, la Conferenza unificata ha espresso un parere in prevalenza negativo.

	<b>4/2008</b> <i>Il Correttivo Ambiente</i>	85 (17 accolte 2 parz.)	21 (2 accolte)	35 (22 accolte)	<b>141</b> <b>(41 accolte 2 parz.)</b>
	<b>21/2008</b> <i>Istruzione univ.</i>	7 (accolte)	-	1 (accolta)	<b>8</b> <b>(accolte)</b>
	<b>22/2008</b> <i>Orientamento professioni</i>	2 (1 accolta)	-	1 (accolta)	<b>3</b> <b>(2 accolte)</b>
	<b>62/2008</b> <i>Correttivo Beni culturali</i>	3 (1 accolta)	5 (accolte)	1 (accolta)	<b>9</b> <b>(7 accolte)</b>
	<b>63/2008</b> <i>Correttivo Paesaggio</i>	9 (8 accolte)	3 (accolte)	5 (accolte)	<b>17</b> <b>(16 accolte)</b>
	<b>81/2008</b> <i>Sicurezza sui luoghi di lavoro</i>	35 (27 accolte 1 parz.)	11 (9 accolte 1 parz.)	57 (49 accolte 4 parz.)	<b>103</b> <b>(85 accolte 6 parz.)</b>
	<b>82/2008</b> <i>Imprese agricole</i>	2 (accolte)	1 (non accolta)	-	<b>3</b> <b>(2 accolte)</b>
<b>XVI</b>	<b>179/2009</b> <i>Salva-leggi</i>	7 (5 accolte 1 parz.)	-	-	<b>7</b> <b>(5 accolte 1 parz.)</b>
	<b>6/2010</b> <i>Formez</i>	3 (2 accolte)	-	3 (accolte)	<b>6</b> <b>(5 accolte)</b>
	<b>128/2010</b> <i>III Correttivo Ambiente</i>	28 (15 accolte 4 parz.)	8 (5 accolte)	44 (36 accolte 3 parz.)	<b>80</b> <b>(56 accolte 7 parz.)</b>
	<b>131/2010</b> <i>Corr. Proprietà Industriale</i>	-	1 (accolta)	-	<b>1</b> <b>(accolta)</b>
	<b>235/2010</b> <i>Correttivo Cod. Amm. dig.</i>	42 (5 accolte 11 parz.)	3 (accolte)	4 (1 accolta 1 parz.)	<b>49</b> <b>(9 accolte 12 parz.)</b>
	<b>41/2011</b> <i>Correttivo Nucleare</i>	17 (4 accolte)	5 (2 accolte)	14 (7 accolte)	<b>36</b> <b>(13 accolte)</b>
	<b>Totale</b>	<b>252 (52%)</b>	<b>59 (12%)</b>	<b>177 (36%)</b>	<b>488</b>
	<b>Accolte</b>	<b>96 (38%)</b>	<b>30 (12%)</b>	<b>128 (50%)</b>	<b>254 (52%)</b>

**TAV. VI.2. TIPOLOGIA E SEGUITO INTESE CONFERENZA UNIFICATA\*\***

	INTESE SU SCHEMI D.LGS.	CONDIZIONI			
		SOSTANZIALI	PROCEDURALI	DRAFTING	TOTALE
XVI	<b>150/2009</b> <i>Trasparenza P.A.</i>	9 (2 accolte 2 parz.)	6 (2 accolte 1 parz.)	9 (7 accolte 2 parz.)	<b>24</b> (11 accolte 5 parz.)
	<b>198/2009</b> <i>Efficienza p.a.</i>	9 (3 accolte)	–	3 (accolte)	<b>12</b> (6 accolte)
	<b>156/2010</b> <i>Roma Capitale</i>	2 (parz. acc.)	–	–	<b>2</b> (parz. acc.)
	<b>216/2010</b> <i>Costi standard</i>	–	2 (non accolte)	–	<b>2</b> (non acc.)
	<b>Totale</b>	<b>20 (50%)</b>	<b>8 (20%)</b>	<b>12 (30%)</b>	<b>40</b>
	<b>Accolte</b>	<b>5 (25%)</b>	<b>2 (25%)</b>	<b>10 (83%)</b>	<b>17 (42,5%)</b>

In entrambi i casi, risultano prevalenti le proposte emendative di natura sostanziale (il 52% per i pareri ed il 50% per le intese). A conferma che gli interventi delle Conferenze, concentrandosi soprattutto sugli aspetti di merito, possiedono una chiara connotazione politica, derivante dalla composizione di tali organi. Non si registrano, invece, casi di richiami ai principi e criteri direttivi della legge delega.

Per quanto riguarda, infine, il seguito di tali proposte emendative, i dati raccolti evidenziano un non elevato tasso di recepimento da parte dell'Esecutivo (in media il 52% per i pareri ed il 42,5% per le intese), che diminuisce ulteriormente quando si tratta di apportare al testo modifiche sostanziali.

Tuttavia, notevoli differenze si registrano tra il seguito avuto dalle proposte emendative allegate ai pareri/intese favorevoli "concordati" rispetto a quelli pur sempre favorevoli ma "condizionati".

Nel primo caso, infatti, il tasso di accoglimento sale a 82%, mentre nel secondo si arresta al 37%, a conferma che difficilmente il Governo accoglie in sede politica gli emendamenti di regioni ed enti locali non recepiti immediatamente in sede tecnica.

c) *Problema del tempo e delle modifiche ex post.* Un problema che frequentemente è stato sollevato, per entrambe le Conferenze, è la

\*\* Per i d.lgs. n. 22 del 2010, *risorse geotermiche* e n. 23 del 2010, *camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura*, l'intesa in Conferenza permanente non è stata raggiunta. Per i d.lgs. n. 85 del 2010, *federalismo demaniale* e n. 23 del 2011, *federalismo fiscale municipale*, invece, l'intesa non è stata raggiunta in Conferenza unificata.

trasmissione dello schema di decreto da parte del Governo in prossimità della scadenza della delega.

Il tempo, che mediamente tali organi dedicano all'istruzione dei pareri è molto breve, circa 9 giorni<sup>48</sup> e, spesso, ciò è dovuto proprio alla necessità di consentire all'Esecutivo la conclusione dell'*iter* formativo del decreto delegato entro i termini indicati dal legislatore delegante.

In questi casi, le regioni e gli enti locali hanno segnalato ai Ministri competenti la difficoltà riscontrata ad approfondire, in pochi giorni, schemi di decreti legislativi, spesso molto complessi ed articolati<sup>49</sup>.

Tali prassi non appaiono pienamente coerenti con il principio di leale collaborazione, così come indicato dalla stessa Corte costituzionale.

Secondo la Corte costituzionale, il principio di leale cooperazione esige che « *chi richiede il parere deve mettere il soggetto consultato nelle condizioni di esprimersi a ragion veduta: dunque, trasmettendo l'atto oggetto di parere e concedendo un ragionevole lasso di tempo per la formulazione del giudizio. Nel contempo, il soggetto consultato deve provvedere diligentemente ad analizzare l'atto e ad esprimere la propria valutazione nel rispetto del termine fissato* » (C. cost., n. 33 del 2011).

Altra questione problematica è rappresentata, poi, dalla legittimità o meno delle modifiche *ex post*. La possibilità per il Governo di apportare ulteriori variazioni allo schema di decreto, successivamente al parere reso dalla Conferenza permanente o unificata, è stata riconosciuta legittima, in più occasioni, dalla Corte costituzionale.

In particolare, la Corte ha affermato che non sussiste « *alcuna violazione del principio di leale collaborazione nel caso in cui le modifiche introdotte allo schema di decreto legislativo successivamente alla sua sottoposizione alla Conferenza unificata siano imposte dalla necessità di adeguare il testo alle modifiche suggerite in sede consultiva* » dalle commissioni parlamentari. In tal caso, « *non è necessario che il testo modificato torni nuovamente alla Conferenza per un ulteriore parere, anche perché altrimenti si innescherebbe un complesso e non definibile meccanismo di*

<sup>48</sup> Tranne il caso dello schema di d.lgs. n. 106 del 2009, istruito in sede tecnica per circa un mese e conclusosi con un parere negativo.

<sup>49</sup> V., per la Conferenza permanente, il parere 28 febbraio 2008 sullo schema di d.lgs. n. 82 del 2008, in cui « *per ragioni di urgenza, legate alla necessità di una rapida espressione del parere anche al fine di consentire la conclusione dell'iter legislativo entro la scadenza della delega, il provvedimento è stato sottoposto direttamente alla valutazione del Comitato permanente di coordinamento in agricoltura* ». Per la Conferenza unificata, v. i pareri 28 febbraio 2008 ai decreti nn. 62 e 63 del 2008, in cui « *è stata segnalata l'urgenza, data la ristrettezza dei termini per l'esercizio della delega e la necessità di sottoporre successivamente i medesimi provvedimenti al parere delle Commissioni parlamentari* » e l'intesa 12 novembre 2009 sul d.lgs. n. 198 del 2009, in cui « *il Ministro ha evidenziato la necessità di raggiungere l'intesa entro breve tempo, in considerazione della scadenza del termine della delega del 20 dicembre 2009* ».

*continui passaggi dall'uno all'altro dei soggetti coinvolti* ». Il Giudice delle leggi precisa, inoltre, che « *anche per le norme introdotte dal Governo nello schema di decreto, senza che tale esigenza sia stata stretta conseguenza delle osservazioni svolte in sede consultiva, non può ritenersi che ciò determini una automatica violazione del principio di leale collaborazione* » (C. cost., n. 401 del 2007).

Rispetto alle intese, invece, la Corte ha lasciato la questione impregiudicata (C. cost., n. 324 del 2010).

Sul tema, all'interno del campione di riferimento analizzato, merita evidenziare il caso del d.lgs. n. 156 del 2010 su *Roma Capitale*, in cui il particolare meccanismo procedurale previsto nell'art. 2, co. 4, della legge delega n. 42 del 2009, ha consentito al Governo di superare l'intesa raggiunta in sede di Conferenza unificata, al fine di recepire le condizioni della Commissione bicamerale per il Federalismo.

*All'art. 2, commi 3 e 4, della l.n. 42 del 2009, il legislatore delegante ha previsto che « Gli schemi di decreto legislativo, previa intesa da sancire in sede di Conferenza unificata, sono trasmessi alle Camere, ciascuno corredato di relazione tecnica che evidenzia gli effetti delle disposizioni recate dal medesimo schema di decreto sul saldo netto da finanziare, sull'indebitamento netto delle amministrazioni pubbliche e sul fabbisogno del settore pubblico, perché su di essi sia espresso il parere della commissione di cui all'art. 3 e delle commissioni parlamentari competenti per le conseguenze di carattere finanziario, entro sessanta giorni dalla trasmissione. In mancanza di intesa nel termine di cui all'art. 3 del d.lgs. n. 281 del 1997, il Consiglio dei ministri delibera, approvando una relazione che è trasmessa alle Camere. Nella relazione sono indicate le specifiche motivazioni per cui l'intesa non è stata raggiunta. 4. Decorso il termine per l'espressione dei pareri di cui al co. 3, i decreti possono essere comunque adottati. Il Governo, qualora non intenda conformarsi ai pareri parlamentari, ritrasmette i testi alle Camere con le sue osservazioni e con eventuali modificazioni e rende comunicazioni davanti a ciascuna Camera. Decorso trenta giorni dalla data della nuova trasmissione, i decreti possono comunque essere adottati in via definitiva dal Governo. Il Governo, qualora, anche a seguito dell'espressione dei pareri parlamentari, non intenda conformarsi all'intesa raggiunta in Conferenza unificata, trasmette alle Camere e alla stessa Conferenza unificata una relazione nella quale sono indicate le specifiche motivazioni di difformità dall'intesa ».*

## 2) Il Consiglio di Stato

Sono 12 gli schemi di decreti legislativi sui quali è stato richiesto il parere al Consiglio di Stato<sup>50</sup>. Si tratta, per lo più, di interventi consultivi, che si inseriscono nel generale e graduale processo di semplificazione e codificazione della normativa, intrapreso in base alle leggi n. 59 del 1997 e n. 246 del 2005.

<sup>50</sup> Si segnala, inoltre, il caso del d.lgs. n. 104 del 2010, di riordino del processo amministrativo. Per la sua redazione il Governo si è avvalso della facoltà, prevista dal comma 4 dell'art. 44 della l.n. 69 del 2009, di delegare al Consiglio di Stato la stesura dell'articolato.

Il Consiglio di Stato svolge, infatti, un ruolo fondamentale nel processo di semplificazione e codificazione della normativa. In particolare, « *con la previsione del parere obbligatorio dell'istituto su ogni manifestazione regolamentare del Governo e dei suoi Ministri e la creazione di un'apposita Sezione esclusivamente dedicata all'attività consultiva sugli atti normativi del Governo è venuto emergendo il chiaro disegno dell'ordinamento statale di utilizzare quale organo ausiliario dell'attività di regolazione, sia secondaria che di riordino e riassetto, il Consiglio di Stato* » (**Cons. St., ad.gen., n. 2 del 2004**).

Lo schema di d.lgs. n. 128 del 2010 (*III correttivo ambiente*) rappresenta l'unico caso in cui il parere è stato richiesto dall'Esecutivo in assenza di un'espressa previsione nella legge delega.

*Secondo la normativa vigente, non sussiste alcun obbligo generale per il Governo di sottoporre al Consiglio di Stato gli schemi di decreti legislativi. Tuttavia, ai sensi dell'art. 17, co. 25, lett. a, della l.n. 127 del 1997 (c.d. Bassanini bis), il parere del Consiglio di Stato è richiesto obbligatoriamente per l'emanazione degli atti normativi del Governo e dei singoli Ministri, ai sensi dell'articolo 17 della legge 23 agosto 1988, n. 400, nonché per l'emanazione di testi unici.*

Tale organo si è espresso sempre favorevolmente<sup>51</sup>, formulando, tuttavia, il più delle volte, pareri positivi molto articolati, ovvero con numerosi e puntuali rilievi al testo trasmesso dal Governo. Da segnalare le 80 osservazioni contenute nel parere allo schema di d.lgs. n. 66 del 2010 (*codice dell'ordinamento militare*) e le 70 al d.lgs. n. 128 del 2010 (*III correttivo ambiente*).

Quest'ultimi costituiscono, inoltre, gli unici due casi, tra quelli esaminati, di pareri resi da commissioni speciali, istituite appositamente in ragione della particolare novità ed eccezionale complessità di tali atti normativi. Generalmente, infatti, ad esprimere l'orientamento del Consiglio di Stato è chiamata l'apposita *Sezione consultiva per gli atti normativi*. In realtà, le due Commissioni speciali Difesa<sup>52</sup> ed Ambiente, istituite dal Presidente del Consiglio di Stato, rappresentano semplicemente un'integrazione della Sezione consultiva con elementi provenienti da altre sezioni. Infatti, a presiedere tutte e due le commissioni speciali è stato chiamato il Presidente della Sezione consultiva per gli atti normativi.

<sup>51</sup> Solamente su alcuni articoli dello schema di d.lgs. n. 4 del 2008, il Consiglio di Stato ha rilasciato parere negativo (v. parere n. 3838 del 2007).

<sup>52</sup> Considerata la complessità dello schema di d.lgs. n. 66 del 2010, *codice militare*, il Presidente della Commissione speciale ha, a sua volta, nominato tre sottocommissioni.

La **Sezione consultiva per gli atti normativi**, istituita con la l.n. 127 del 1997, si occupa di esaminare gli schemi di atti normativi per i quali il parere del Consiglio di Stato è prescritto dalla legge o è comunque richiesto dall'amministrazione. Inoltre, la stessa sezione, su richiesta del Presidente del Consiglio dei Ministri, esamina gli schemi di atti normativi dell'Unione europea. Essa rappresenta un interlocutore stabile per il Governo nell'esercizio dell'attività normativa.

La possibilità di istituire **commissioni speciali** è contenuta nel T.U. delle leggi sul Consiglio di Stato, art. 22, primo comma, secondo il quale « è in facoltà del Presidente, quando il Consiglio sia chiamato a dar parere sopra affari di natura mista o indeterminata, di formare commissioni speciali, scegliendone i consiglieri nelle sezioni », sia consultive che giurisdizionali.

In due casi, poi, il Consiglio di Stato si è avvalso di pareri interlocutori, per richiedere alle amministrazioni adempimenti e chiarimenti circa la legittimità dell'atto sotto il profilo sostanziale (es. eccesso di delega<sup>53</sup>) o procedurale (es. mancato coinvolgimento di altri organi<sup>54</sup>). In entrambi i casi, il Governo ha trasmesso una relazione integrativa per rispondere in merito ai dubbi sollevati.

Il parere del Consiglio di Stato è, inoltre, peculiare, in quanto quest'ultimo ha affermato, in più occasioni<sup>55</sup>, di potersi pronunciare solo a seguito dell'espressione del parere da parte degli altri organi consultivi contemplati dalla legge delega, ad eccezione delle commissioni parlamentari.

Di conseguenza, pronunciandosi quasi al termine dell'*iter* di formazione dei decreti legislativi, tale organo può tener conto di tutti gli apporti endoprocedimentali forniti al Governo. Al testo dello schema di decreto da esaminare, sono allegati, infatti, anche i pareri già resi dagli altri organi. Così, ad esempio, nel parere reso dal Consiglio sullo schema del d.lgs. n. 235 del 2010, sono numerosi i riferimenti, sia in senso favorevole che contrario, alle proposte emendative formulate dalle regioni e dagli enti locali, in sede di Conferenza Unificata.

Anche il Consiglio di Stato, così come le Conferenze, lamenta il poco tempo concesso dal Governo per l'espressione del parere (in media 24 giorni), in quanto, troppo spesso, il testo viene trasmesso a ridosso della scadenza della delega.

Lo schema di decreto legislativo, *correttivo del codice del Consumo*, è pervenuto alla Sezione consultiva per gli atti normativi il 28 settembre 2007 e il

<sup>53</sup> V. parere interlocutorio del 22 luglio 2010, sullo schema di d.lgs. n. 212 del 2010, *Taglia-leggi*.

<sup>54</sup> V. parere interlocutorio del 24 maggio 2010, sullo schema di d.lgs. n. 235 del 2010, *Corr. Codice amministrazione digitale*.

<sup>55</sup> V. parere n. 3838 del 2007, sullo schema di d.lgs. n. 4 del 2008, *Il correttivo ambiente*.



termine finale per l'esercizio della delega era stabilito al successivo 23 ottobre, data in cui è stato effettivamente emanato il d.lgs. n. 221 del 2007. Così operando, *“l'Amministrazione ha, di fatto, vulnerato il termine di 45 giorni che l'ordinamento assegna al Consiglio di Stato per rendere consultazione in materia di atti normativi. Si richiama, pertanto, l'Amministrazione a un contegno maggiormente consapevole del contesto collaborativo nel quale si colloca l'attività consultiva del Consiglio di Stato su atti normativi”* (**parere n. 5658 del 2007**). Anche lo schema di d.lgs. n. 31 del 2010, in materia di *energia nucleare*, è stato trasmesso dall'Esecutivo a ridosso della scadenza della delega *“sì da non consentire a questo Consiglio di disporre integralmente dello spatium deliberandi che il legislatore ha inteso ad esso riservare in ragione della delicatezza e della rilevanza della funzione consultiva affidatagli in subiecta materia”* (**parere n. 443 del 2010**)<sup>56</sup>.

Le modifiche suggerite all'Esecutivo consistono prevalentemente in indicazioni di *drafting* (75%). Là dove interpellato, infatti, tale organo dedica particolare attenzione alla correzione di errori materiali, agli aspetti di *editing* e di coordinamento normativo del testo in esame. Tali osservazioni, essendo sostanzialmente volte a migliorare la forma dello schema di decreto, trovano quasi sempre accoglimento (nell'86% dei casi).

Inoltre, nei propri pareri<sup>57</sup>, il Consiglio di Stato raccomanda spesso al Governo un'attenta rilettura del testo, al fine di verificare il rispetto dei criteri redazionali indicati nella *“Guida alla redazione dei testi normativi”*, adottata con circolare della Presidenza del Consiglio dei Ministri 2 maggio 2001.

Non mancano, tuttavia, anche osservazioni di natura sostanziale e tecnico-procedurale (rispettivamente circa l'11 ed il 8%), le prime con un discreto (44%) e le seconde, invece, con un altissimo tasso di recepimento (nel 90% dei casi).

Da segnalare, poi, una discreta presenza di casi (il 6%) in cui il Consiglio di Stato invita il Governo ad attenersi ai principi e criteri direttivi della legge di delega. Tale dato è rilevante soprattutto se comparato con la minore percentuale (meno del 3% del totale) delle osservazioni/condizioni di richiamo alla delega, presenti nei pareri delle commissioni parlamentari. Anche per tale

---

<sup>56</sup> V. anche il parere n. 2689 del 2010 al d.lgs. n. 128 del 2010, dove è riportato che *“Sul piano procedimentale, in extremis è stato posto all'esame della Commissione speciale il parere della Conferenza unificata, di cui si è tenuto conto, nei limiti consentiti dal ristrettissimo tempo a disposizione”*.

<sup>57</sup> V. es. pareri n. 2904 del 2010 (d.lgs. n. 131 del 2010) e parere n. 4532 del 2010 (d.lgs. n. 71 del 2011).

tipologia di rilievi del Consiglio, il tasso di accoglimento è molto alto (80% dei casi considerando anche le osservazioni parzialmente accolte).

**TAV. VI.4. TIPOLOGIA E SEGUITO PARERI CONSIGLIO DI STATO\***

	PARERI (11 D.LGS.)	RICHIAMO DELEGA	SOSTANZIALI	TECNICO PROCEDUR.	DRAFTING	TOTALE
<b>XV</b>	<b>n. 4/2008</b> <i>Il Correttivo Ambiente</i>	3 (1 acc.)	19 (7 accolte)	7 (7 accolte)	55 (48 accolte)	<b>84</b> <b>(63 accolte)</b>
<b>XVI</b>	<b>n. 179/2009</b> <i>Salva-leggi</i>	1 (accolta)	1 (non accolta)	-	2 (1 accolta)	<b>4</b> <b>(2 accolte)</b>
	<b>n. 31/2010</b> <i>Energia nucleare</i>	11 (5 accolte 4 parz.)	-	9 (8 accolte)	41 (38 accolte)	<b>61</b> <b>(51 accolte 4 parz.)</b>
	<b>n. 66/2010</b> <i>codice militare</i>	1 (accolta)	1 (accolta)	5 (5 accolte)	73 (63 accolte 1 parz.)	<b>80</b> <b>(70 accolte 1 parz.)</b>
	<b>n. 128/2010</b> <i>III Correttivo Ambiente</i>	-	14 (6 accolte 1 parz.)	2 (2 accolte)	54 (46 accolte 2 parz.)	<b>70</b> <b>(54 accolte 3 parz.)</b>
	<b>n. 131/2010</b> <i>Corr. Propr. Industriale</i>	2 (accolte)	1 (accolta)	4 (2 accolte)	24 (16 accolte)	<b>31</b> <b>(21 accolte)</b>
	<b>n. 212/2010</b> <i>Taglia-leggi</i>	1 (accolta)	1 (accolta)	1 (accolta)	1 (accolta)	<b>4</b> <b>(4 accolte)</b>
	<b>n. 235/2010</b> <i>Corr. Cod. Amm. dig.</i>	1 (accolta)	2 (non accolte)	-	1 (accolta)	<b>4</b> <b>(2 accolte)</b>
	<b>n. 41/2011</b> <i>Correttivo Nucleare</i>	-	2 (2 accolte)	3 (3 accolte)	11 (11 accolte)	<b>16</b> <b>(16 accolte)</b>
	<b>n. 71/2011</b> <i>Uffici consolari</i>	-	-	-	7 (7 accolte)	<b>7</b> <b>(7 accolte)</b>
	<b>Totale</b>	<b>20 (6%)</b>	<b>41 (11%)</b>	<b>31 (8%)</b>	<b>269 (75%)</b>	<b>361</b>
	<i>Accolte</i>	<b>12 (60%)</b>	<b>18 (44%)</b>	<b>28 (90%)</b>	<b>232 (86%)</b>	<b>290 (80%)</b>

### 3) Il Garante per la protezione dei dati personali

Sono due gli schemi di decreti legislativi che hanno formato oggetto di attività consultiva da parte del Garante *Privacy*. Entrambi i pareri sono stati resi dall'Autorità di settore su richiesta della Presidenza del Consiglio dei Ministri. Si

\* Per gli schemi dei d.lgs. nn. 221 del 2007, *corr. codice consumo*, e n. 213 del 2010, *corr. salva-leggi*, il parere del Consiglio di Stato è stato favorevole senza osservazioni.

tratta, pertanto, di pareri non obbligatori, in quanto non espressamente previsti dal legislatore nella procedura attuativa della delega.

*Ai sensi dell'art. 154, co. 4, del codice Privacy (d.lgs. n. 196 del 2003), il Presidente del Consiglio dei Ministri e ciascun Ministro consultano il Garante all'atto della predisposizione delle norme regolamentari e degli atti amministrativi suscettibili di incidere sulla tutela dei dati personali. Tuttavia, su espressa richiesta, tale Autorità può essere chiamata ad esprimere pareri anche su altri atti normativi del Governo.*

Il primo provvedimento trasmesso al Garante è stato lo schema di d.lgs. n. 81 del 2008, attuativo della l.n. 123 del 2007, in materia di *salute e sicurezza nei luoghi di lavoro*. I trattamenti di dati personali, cui si riferisce tale normativa, riguardano, infatti, anche informazioni idonee a rivelare lo stato di salute dei lavoratori e, pertanto, possono presentare particolari rischi per la *privacy* degli interessati. Il parere rilasciato dall'Autorità è stato favorevole, ma condizionato all'accoglimento delle 23 proposte emendative indicate nel testo. In particolare, è stata evidenziata dal Garante l'esigenza di verificare l'indispensabilità e la necessità dei dati da trattare, di adottare le misure di sicurezza necessarie e di salvaguardare il segreto professionale.

Il secondo schema di decreto è stato predisposto in base alla l.n. 69 del 2009, che, all'art. 33, delegava il Governo ad adottare uno o più decreti legislativi di modifica del codice dell'amministrazione digitale<sup>58</sup>. Anche su tale testo, il Garante ha rilasciato un parere favorevole, formulando, tuttavia, al Governo 11 osservazioni, al fine di adeguare maggiormente il contenuto del decreto correttivo n. 235 del 2010, alla tutela della *privacy*. In particolare, è stata recepita dall'amministrazione proponente la richiesta di coinvolgere maggiormente l'Autorità nella fase di attuazione della riforma.

Nonostante il limitato campione di riferimento, è possibile svolgere alcune considerazioni generali sulla natura dei pareri espressi dal Garante.

In entrambi i casi analizzati, l'intervento consultivo dell'Autorità di settore appare ben strutturato, motivato e dettagliato nella formulazione dei rilievi rivolti allo schema di decreto in esame.

La tipologia delle modifiche suggerite al Governo è varia e comprende indicazioni sia nel merito, sia di *drafting*, sia di natura tecnico-procedurale.

Non si registrano, invece, casi di richiami ai principi e criteri direttivi contenuti nelle rispettive disposizioni di delega.

<sup>58</sup> D.lgs. n. 82 del 2005, in attuazione della delega contenuta nell'art. 10 della l.n. 229 del 2003 (legge di semplificazione 2001), già oggetto di modifiche apportate con il primo correttivo d.lgs. n. 159 del 2006.

**TAV. VI.5. TIPOLOGIA E SEGUITO PARERI GARANTE *PRIVACY***

	<b>Pareri (2 d.lgs.)</b>	<b>Sostanziali</b>	<b>Tecnico/Proc.</b>	<b>Drafting</b>	<b>Totale</b>
<b>XV</b>	<b>n. 81/2008</b> <i>Sicurezza sul lavoro</i>	11 <i>(non accolte)</i>	2 <i>(non accolte)</i>	10 <i>(3 accolte)</i>	<b>23</b> <b><i>(3 accolte)</i></b>
<b>XVI</b>	<b>235/2010</b> <i>Correttivo Cod. amm. digit.</i>	2 <i>(non accolte)</i>	6 <i>(2 accolte)</i>	3 <i>(2 accolte)</i>	<b>11</b> <b><i>(4 accolte)</i></b>
	<b>Totale</b>	<b>13 (38%)</b>	<b>8 (24%)</b>	<b>13 (38%)</b>	<b>34</b>
	<i>di cui accolte</i>	<b>0</b>	<b>2 (25%)</b>	<b>5 (38%)</b>	<b>7(20,5%)</b>

Per quanto riguarda, infine, il seguito dei pareri del Garante, i dati raccolti evidenziano un modesto tasso di recepimento da parte dell'Esecutivo. Solamente, infatti, il 20,5 % di tutti i rilievi formulati da questa Autorità ha trovato poi accoglimento nel testo finale del decreto legislativo e si è trattato sempre di modifiche tecnico-procedurali (25%) o di mero *drafting* (38%). Al contrario, le indicazioni nel merito non sono state mai condivise dal Governo.

**4) Il confronto con le parti sociali**

L'emanazione del d.lgs. n. 81 del 2008, in materia di *salute e della sicurezza sui luoghi di lavoro*, e del successivo correttivo n. 106 del 2009, in conformità a quanto disposto dall'art. 1, commi 4 e 6, della l.n. 123 del 2007, è stata preceduta da un incontro del Governo con le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative dei lavoratori e dei datori di lavoro. Tuttavia, non è stato possibile reperire i verbali di tali incontri, al fine di verificarne contenuto e seguito.

In tema di confronto con le parti sociali, merita, inoltre, evidenziare il parere del Senato sullo schema di d.lgs. n. 128 del 2010, *III corr. ambiente*, che denuncia un limitato rispetto da parte dell'Esecutivo della consolidata prassi di interlocuzione con gli operatori economici e le associazioni interessate. In particolare, la Commissione parlamentare sottolinea che *“pur nei tempi contenuti nei quali ha avuto modo di operare, le audizioni delle associazioni di categoria e dei soggetti interessati hanno evidenziato numerosi rilievi tecnici al testo proposto dal Governo, nel contesto di una generale limitatezza dei tempi loro concessi per il confronto con il Governo medesimo”*<sup>59</sup>.

<sup>59</sup> V. parere 13° Commissione permanente del Senato sull'atto di Governo n. 220 del 23 giugno 2010.

## VII. LE DELEGHE E LA COPERTURA FINANZIARIA

I decreti legislativi, per loro natura, non sono uno strumento fruibile per finalità di manovra economica. Nel quinquennio dal 2006 al 2010, solo sei disposizioni di delega hanno espressamente previsto oneri finanziari.

Ordinariamente, peraltro, si tratta di somme molto limitate, legate, ad es., all'assunzione di personale o ad attività promozionali<sup>60</sup>. Unica eccezione è rappresentata dalla delega per l'attuazione del *Protocollo sul Welfare* (l.n. 127 del 2007) e dalla sua riapertura ad opera del 'collegato lavoro' (l.n. 183 del 2010), che prevedevano l'impegno di circa 1.328 mln di euro per garantire il pensionamento anticipato per gli addetti ai lavori 'usuranti'.

*Differenti considerazioni si rendono necessarie in merito alla l.n. 42 del 2009, in materia di federalismo fiscale, che assume inevitabilmente profonde implicazioni sul sistema tributario nazionale e sul sistema dei trasferimenti agli enti locali. L'art. 28 della legge contiene un'esplicita clausola di salvaguardia finanziaria, in base alla quale i decreti delegati devono individuare « meccanismi idonei ... ad assicurare la coerenza tra il riordino delle funzioni e la dotazione delle risorse umane e finanziarie » e la salvaguardia de « l'obiettivo di non produrre aumenti della pressione fiscale complessiva ». Contestualmente, tuttavia, l'art. 2, co. 3, prevede che ogni decreto sia corredato di una relazione tecnica che evidenzi gli effetti delle disposizioni sul saldo netto da finanziare, sull'indebitamento netto, e sul fabbisogno del settore pubblico.*

Per regola generale, laddove i decreti comportino oneri, i mezzi di copertura devono essere recati direttamente dalla legge di delega. Il principio è oggi chiaramente affermato dall'art. 17, co. 2, l.n. 196 del 2009, che affronta *ex professo* la materia<sup>61</sup>. La norma prevede un'eccezione, per i casi di particolare complessità della materia trattata, che rendano impossibile procedere all'immediata determinazione da parte delle Camere degli effetti finanziari: in tal caso la quantificazione può essere rinviata al momento dell'adozione dei singoli decreti delegati<sup>62</sup>.

<sup>60</sup> Peculiare la soluzione adottata dall'art. 3 della l.n. 99 del 2009, che nel conferire al Governo una delega per il riordino degli incentivi prevede che "l'attuazione del criterio [implicante spesa]... è condizionata al previo reperimento delle risorse con legge ordinaria".

<sup>61</sup> In precedenza, l'art. 11-ter, co. 2, l.n. 468 del 1978 si limitava a prevedere che gli schemi di decreti legislativi "che comportino conseguenze finanziarie devono essere corredati da una relazione tecnica", al pari dei disegni di legge e degli emendamenti di iniziativa governativa.

<sup>62</sup> Una prima applicazione di questa norma si rinviene nell'art. 5, l.n. 240 del 2010, recante delega in materia di interventi per la qualità e l'efficienza del sistema universitario. Il comma 2, prevede che "gli eventuali maggiori oneri derivanti [dalla revisione ... della normativa di principio

In ogni caso, la legge impone che le relazioni tecniche di accompagnamento agli schemi di decreto diano sempre conto della « *neutralità finanziaria* » del provvedimento ovvero « *dei nuovi o maggiori oneri da esso derivanti e dei corrispondenti mezzi di copertura* ».

Queste disposizioni appaiono in linea con i tradizionali dettami della Corte costituzionale: « *Il principio risultante dal combinato disposto del terzo e quarto comma dell'art. 81 consiste, infatti, nell'imporre al legislatore l'obbligo di darsi carico delle conseguenze finanziarie delle sue leggi, provvedendo al reperimento dei mezzi necessari per farvi fronte. Di regola, perciò, tale obbligo grava sul Parlamento, istituzionalmente preposto all'esercizio della funzione legislativa; così come grava invece sul Governo, allorché, ricorrendo i presupposti di cui all'art. 77 Cost., si faccia esso stesso legislatore, sostituendosi in via di urgenza alle Camere nella forma del decreto-legge. Ma quest'ultima ipotesi differisce profondamente da quella della decretazione delegata, dove è soltanto in forza della previa legge delegante ed in ottemperanza alle disposizioni in questa contenute che il Governo assume l'esercizio della funzione legislativa. In tali ipotesi dev'essere, dunque, il legislatore delegante a disporre in ordine alla copertura della spesa » (C. cost., n. 226 del 1976). La perentorietà di questi dicta è però corretta nella parte conclusiva della pronuncia, laddove la Corte ammette che « *qualora eccezionalmente non fosse possibile, in sede di conferimento della delega, predeterminare rigorosamente in anticipo i mezzi per finanziarie le spese che l'attuazione della stessa comporta* », possa allora essere « *sufficiente che il Governo venga a ciò espressamente delegato, beninteso con prefissione di principi e criteri direttivi, come vuole l'art. 76 Cost.* ».*

## VIII. LE DELEGHE E LE SOVRAPPOSIZIONI LEGISLATIVE

Si è evidenziato come – in un ideale riparto di competenze tra strumenti della legislazione –, se il decreto-legge tende ad assorbire le funzioni di regolazione economico-finanziaria, il decreto legislativo sia divenuto lo strumento d'elezione per le riforme organiche di settore. La caratura di strumento di razionalizzazione del tessuto normativo, tuttavia, è minata da tendenze centrifughe, che introducono profili di instabilità e imprevedibilità nella legislazione delegata.

Questi fenomeni di “fuga” dalla delega presentano una casistica molto varia. Può aversi l'anticipazione di norme politicamente più sensibili in decreti-legge cui segua l'apertura di una delega: benché rischi di produrre incoerenze, questo è il caso meno insidioso, perché consente il coordinamento e la razionalizzazione *ex post* delle prime disposizioni urgenti. Maggiori criticità solleva, invece, l'intervento con decreto-legge in materie per cui sia già aperta una delega o con funzione correttiva di decreti delegati emanati di recente. In questi casi, forte è il rischio di incidere sulla qualità e sull'organicità del testo normativo, oltretutto di vanificare l'attività consultiva e preparatoria del procedimento di attuazione della delega eventualmente in corso. Si è già notata al § II, per altro verso, la crisi delle leggi delega “periodiche” non vincolate (come la legge comunitaria): per un verso, si è interrotta l'esperienza delle leggi di semplificazione e, per altro verso, non mai avviata quella della legge per la concorrenza, evidenze di una scarsa capacità di programmazione degli interventi di riforma del sistema amministrativo.

*Davvero significativo, di recente, l'intervento operato dal d.l. n. 70 del 2011, decreto per il Semestre europeo, che ha novellato 69 tra commi e lettere del codice dei contratti pubblici, incidendo su profili salienti (requisiti di partecipazione, procedure negoziate senza bando, project financing, progettazione e varianti, ecc.).*

*In altri casi, l'uso sovrapposto delle fonti primarie è il frutto di una precisa strategia legislativa. Emblematica la vicenda della riforma del pubblico impiego: come evidenziato dagli stessi proponenti, le disposizioni rilevanti (il c.d. Piano industriale per la pubblica amministrazione) sono state distribuite in base alla loro urgenza, alla complessità, alla possibilità di intervenire tramite correttivi mirati, all'impatto sul sistema amministrativo, in tre differenti atti: il decreto-legge n. 112 del 2008; il collegato alla finanziaria per il 2009, A.C. 1441, e la legge di delega n. 15 del 2009.*

Sovente, le descritte sovrapposizioni tra fonti normative non pongono solo questioni di tecnica legislativa, ma nascono un contrasto tra interessi

pubblici sottostanti. Il riferimento è ai casi di *overruling* o di *stand still* delle disposizioni contenute nelle deleghe “ordinatrici” di riforma o riassetto settoriale, ad opera di provvedimenti di manovra economico-finanziaria (l. stabilità, collegati, decreti-legge *omnibus*), che perseguono finalità orizzontali di contenimento della spesa pubblica. Accade, allora, che gli obiettivi di lungo termine di razionalizzazione o di recupero dell’efficienza di un determinato settore dell’organizzazione pubblica o di una data funzione amministrativa, vengano sacrificati a preminenti – ma mutevoli e transeunti – interessi finanziari. Questa gerarchizzazione della funzione alla finanza diviene così un grave fattore di crisi della coerenza dell’ordinamento e della capacità di razionalizzazione del tessuto normativo ad opera delle deleghe legislative.

La tavola che segue, senza pretesa di esaustività, presenta un’ampia casistica di sovrapposizioni o collegamenti tra deleghe e interventi legislativi recenti o lavori parlamentari in corso.

DELEGA	SOVRAPPOSIZIONI O COLLEGAMENTI CON ALTRI INTERVENTI LEGISLATIVI RECENTI O CON I LAVORI PARLAMENTARI IN CORSO
l.n. 15/2009, <i>Ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e all’efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- d.l. n. 112/2008, art. 18, <i>Reclutamento del personale delle società pubbliche</i>; Titolo II, <i>Capo VIII, Piano industriale della pubblica amministrazione</i>; Titolo III, <i>Capo II, Contenimento della spesa per il pubblico impiego</i>; art. 67, <i>Controllo sui contratti collettivi</i>;</li> <li>- l.n. 69/2009, art. 22, <i>Spese di funzionamento e disposizioni in materia di gestione delle risorse umane</i>;</li> <li>- l.n. 183/2010, artt. 13, <i>Mobilità del personale delle Pubbliche amministrazioni</i>; 16, <i>Rapporto di lavoro a tempo parziale</i>; 18, <i>Aspettativa</i>; 21, <i>Pari opportunità, benessere di chi lavora e assenza di discriminazioni nelle amministrazioni pubbliche</i>; altre varie.</li> </ul>
l.n. 42/2009, <i>Federalismo fiscale in attuazione dell’articolo 119 della Costituzione</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- d.l. n. 78/2010, art. 40, <i>Fiscalità di vantaggio per il Mezzogiorno</i>;</li> <li>- A.C. 3118, <i>Individuazione delle funzioni fondamentali di province e comuni, semplificazione dell’ordinamento regionale e degli enti locali, nonché delega al Governo in materia di trasferimento di funzioni amministrative, Carta delle autonomie locali. Riordino di enti ed organismi decentrati</i>;</li> <li>- l.n. 196/2009, <i>Legge di contabilità e finanza pubblica</i>, art. 2, <i>armonizzazione sistemi contabili degli enti locali</i>.</li> </ul>
l.n. 69/2009, <i>Sviluppo economico, semplificazione, competitività, processo civile</i> (in part.: artt. 4, <i>Taglia-leggi</i> ; 12, <i>codice ambiente</i> ; 54, <i>riti civili</i> ; 60, <i>mediaconciliazione</i> )	<ul style="list-style-type: none"> <li>- d.l. n. 112/2008, art. 24, <i>Taglia leggi</i>;</li> <li>- d.l. n. 112/2008, <i>Capo IX, Giustizia</i>;</li> <li>- d.l. n. 39/2009, art. 9-bis, <i>codice ambiente</i>;</li> <li>- d.l. n. 208/2008, <i>risorse idriche e protezione dell’ambiente</i>.</li> <li>- d.l. n. 225/2010, art. 2, <i>co.16-decies, proroga mediazione obbligatoria</i>.</li> </ul>
l.n. 99/2009, <i>Sviluppo e l’internazionalizzazione delle imprese, energia</i> (in part.: artt. 12,	<ul style="list-style-type: none"> <li>- d.l. n. 112/2008, art. 6, <i>Sostegno all’internazionalizzazione delle imprese</i>; art. 25, <i>Taglia oneri</i>; <i>Titolo II, Capo III, Energia</i>, artt.7-10;</li> <li>- d.l. n. 78/2010, art. 7, <i>Soppressione stazioni sperimentali</i></li> </ul>



internazionalizzazione delle imprese; 5, adempimenti procedurali per le imprese; 25, 27, 30, energia; 46, stazioni sperimentali)	per l'industria; artt. 43, Zone a burocrazia zero; art. 49, SCIA e taglia oneri; art. 3 e 4, riduzione del costo dell'energia per imprese e famiglie; d.l. n. 70/2011, art. 6, adempimenti burocratici imprese.
l.n. 196/2009, Legge di contabilità e finanza pubblica	- d.l. n. 112/2008, art. 1, co. 1-bis, contenuto l. finanziaria; triennializzazione della manovra; - d.l. n. 78/2010, art.2, Riduzione e flessibilità negli stanziamenti di bilancio; - l.n. n. 42/2009, in materia di armonizzazione sistemi contabili; coordinamento della finanza degli enti territoriali; patto di convergenza; banca dati delle amministrazioni pubbliche; - l.n. 39/2011, Modifiche alla legge 31 dicembre 2009, n. 196, conseguenti alle nuove regole adottate dall'Unione europea in materia di coordinamento delle politiche economiche degli Stati membri. - d.l. n. 98/2011, artt. 9, spending review; 10, monitoraggio.
l.n. 136/2010, Piano straordinario contro le mafie	- d.l. n. 4/2010, Istituzione dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata; - d.l. n. 187/2010, Misure urgenti in materia di sicurezza; - l.n. 94/2009, Disposizioni in materia di sicurezza pubblica.
l.n. 183/2010, Lavori usuranti riorganizzazione di enti, di congedi, aspettative e permessi, ammortizzatori sociali, servizi per l'impiego, incentivi all'occupazione, apprendistato, occupazione femminile, misure contro il lavoro sommerso e disposizioni in tema di lavoro pubblico e di controversie di lavoro	- d.lgs. n. 150/2009, Ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni; - d.l.n. 78/2009, anticrisi, art. 1, Premio di occupazione e potenziamento degli ammortizzatori sociali; - d.l. n. 98/2011, art. 29, collocamento; Titolo III, misure a sostegno dell'occupazione.
l.n. 240/2010, Organizzazione delle università, personale accademico e reclutamento, nonché delega al Governo per incentivare la qualità e l'efficienza del sistema universitario.	- l.n. 183/2010, artt. 8, eleggibilità alla carica di direttore di dipartimento; 9, valutazione delle pubblicazioni dei ricercatori; 10, Istituti di istruzione universitaria ad ordinamento speciale; 11, procedure di reclutamento di docenti e ricercatori; - d.l. n. 137/2008, Disposizioni urgenti in materia di istruzione e università; - d.l. n. 180/2008, Disposizioni urgenti per il diritto allo studio, la valorizzazione del merito e la qualità del sistema universitario e della ricerca; - d.l. n. 112/2008, Titolo I, Capo V, Istruzione e ricerca, artt. 16-7; - l.n. 69/2009, art. 27, delega in materia di riordino degli enti di ricerca.

## IX. CONCLUSIONI

### 1) Un nuovo modello di delega legislativa

È frequentemente sottoposta a critica la rarefazione dei criteri e dei principi direttivi nelle disposizioni di delega; il conseguente aumento della discrezionalità del legislatore delegato; la perdita di centralità delle Camere come sede di adozione delle politiche pubbliche, degli indirizzi e delle grandi scelte della regolazione ordinamentale.

In verità, si è assistito ad un fenomeno più complesso: ad una contestuale mutazione sia della struttura delle disposizioni deleganti, sia del processo di attuazione della delega.

Al modello costituzionale, articolato intorno a tre elementi essenziali – la definizione dell’oggetto della delega; la fissazione dei principi generali della materia; l’indicazione dei criteri direttivi per la predisposizione delle norme di dettaglio –, si è sostituito un approccio differente:

1. in luogo di “oggetti definiti”, si procede a conferimenti di potere legislativo estesi al riassetto o alla riforma di ampie materie o di un intero settore dell’ordinamento, talvolta accompagnati dalla previsione di una finalità o di una *ratio* di massima;
2. in luogo dei principi, si individuano obiettivi generali dell’azione di governo;

*Esemplare sotto questo profilo, la delega contenuta nell’art. 1, c.mi 30 ss., l.n. 247 del 2009 (c.d. Protocollo sul Welfare), poi riaperta nella XVI legislatura con la l.n. 183 del 2010 (c.d. collegato lavoro), che, tra i “criteri e principi direttivi” in materia di riordino degli incentivi all’occupazione, elenca, tra gli altri: “incrementare i livelli di occupazione stabile”, “migliorare, in particolare, il tasso di occupazione femminile”.*

3. in luogo della fissazione dei criteri, si procede ad una mera scansione dei contenuti, delle “teste di capitolo” che il decreto delegato dovrà considerare, senza ulteriori indicazioni di indirizzo.

*Ad esempio, nella riforma del processo amministrativo, l’art. 44 della l.n. 69 del 2009, tra i “criteri”, e senza alcuna ulteriore specificazione, elenca: il riordino delle norme sulla giurisdizione; la disciplina dei termini di decadenza; la razionalizzare dei riti speciali; il riordino il sistema delle impugnazioni, ecc.: si tratta, semplicemente, dei titoli e dei capi del futuro codice.*

A cascata, dunque, i “*principi*” diventano “*obiettivi*”; i “*criteri*” divengono “*oggetti*”; l’“*oggetto*” diviene “*materia*” o “*finalità*”.

A fronte di questa tendenza all’allentamento dei vincoli sostanziali, le Camere disciplinano invece minuziosamente il procedimento di attuazione della delega. Sono stabiliti per legge, tra l’altro: a) il ministro proponente o l’organo redigente; b) i ministri concertati; c) le autorità amministrative o giurisdizionali che devono essere coinvolte nel procedimento, in varie forme (il Consiglio di Stato, il Garante per la *privacy*, la Corte dei conti, l’Autorità *antitrust*, ecc.); d) il coinvolgimento delle parti sociali o di altri attori privati, in funzione partecipativa; e) il parere o l’intesa con gli enti territoriali in sede di Conferenza permanente o unificata; f) la predisposizione di relazioni o documenti di accompagnamento o la previsione di particolari oneri motivazionali; g) come ultima fase procedurale, il parere obbligatorio delle Camere (o di altro organismo parlamentare *ad hoc*), talvolta in forma di doppio parere o di parere semivincolante.

Nel modello costituzionale, il controllo sulle scelte del legislatore delegato è un controllo sostanziale, affidato essenzialmente alla Corte costituzionale, e basato sulla coerenza tra il contenuto del decreto delegato e i criteri fissati dal Parlamento. Nel modello affermatosi nella prassi, il *controllo di coerenza* perde di significato, perché principi e criteri sono vaghi o sostituiti da obiettivi e finalità di massima; il controllo non è affidato alla Corte, se non marginalmente; il controllo è invece di tipo *concertativo-procedurale*, affidato alla dialettica tra il Governo, il Parlamento, gli enti territoriali e gli altri soggetti pubblici e privati che operano in questa “arena” regolatoria.

Il contenuto dei rilievi mossi nei pareri parlamentari conferma ampiamente questo assunto: è statisticamente raro che le condizioni o le osservazioni constino in richiami al rispetto dei principi e criteri di delega (meno di un rilievo su trenta): le commissioni competenti non esercitano una funzione di controllo sul rispetto dei limiti della discrezionalità governativa concessi dalla legge delega, ma ambiscono ad un *ruolo di co-legislazione*, all’esercizio congiunto della discrezionalità legislativa con il Governo.

## 2) L’irrinunciabilità del nuovo modello

Il descritto modello di delega legislativa, evidentemente, si discosta da quello costituzionale, definito dall’art. 76 Cost. E, tuttavia, l’esito che la prassi ci consegna non è affatto – almeno in sé e per sé – da criticare necessariamente.

Per un verso, esso è una conseguenza naturale della nuova centralità costituzionale del potere esecutivo, legata al sistema politico della c.d. Seconda

Repubblica, alla moltiplicazione dei livelli di governo (*supra* e *substatali*), alla maggiore capacità di interlocuzione con i differenti soggetti (sociali e istituzionali) dell'arena pubblica, alla crescente componente tecnica della legislazione, ai vincoli di responsabilità finanziaria. Non senza motivo, questo nuovo ruolo del Governo si coglie, prima ancora del passaggio al sistema elettorale maggioritario, proprio nelle nuove procedure legislative affermatesi negli anni 1992-93, con le prime grandi deleghe di sistema.

Per altro verso, lo “strumento delega”, negli ultimi venti anni, ha permesso di realizzare obiettivi cruciali:

- si è avviata all'inizio degli anni Novanta e si è proseguita la “stagione delle riforme amministrative”, attraverso le deleghe *Amato* (l. n. 421 del 1992, in materia di sanità, pubblico impiego, previdenza e finanza territoriale); *Cassese* (l.n. 537 del 1993); *Bassanini* (l.n. 59 del 1997, in materia di federalismo amministrativo, controlli, ricerca, organizzazione, pubblico impiego, bilancio dello Stato, semplificazione amministrativa); più volte riaperte o con grande frequenza richiamate *per relationem* anche in anni recenti;
- si è garantita la coerenza del diritto nazionale col diritto comunitario, contenendo oramai in termini fisiologici le procedure di infrazione per mancato recepimento delle direttive europee;
- si è posto fine ai fenomeni di micro-legislazione in materia di organizzazione pubblica e di personale, che, negli anni Settanta e Ottanta è stata grave fattore di aumento della spesa pubblica;
- si è avviata l'opera di codificazione e razionalizzazione normativa, con l'emanazione, tra gli altri, dei testi unici e dei codici in materia ambientale, di espropri, edilizia, spese di giustizia, *privacy*, contratti pubblici, consumo, assicurazioni, telecomunicazioni, proprietà industriale, immigrazione, beni culturali, pubblico impiego, enti locali, processo amministrativo, amministrazione digitale – tutti atti redatti con buona tecnica legislativa, di grande utilità per gli operatori del diritto e che, innegabilmente, hanno favorito l'avanzamento degli studi giuridici.

La decretazione delegata è dunque divenuta lo strumento normativo più dinamico nell'esperienza costituzionale recente. È difficile sostenere che simili risultati si potessero raggiungere rimanendo nel rigoroso solco dell'ortodossia

costituzionale in materia di fonti del diritto e di rapporti tra legge ordinaria e delega legislativa.

Il problema deve essere allora riformulato. Più che interrogarsi circa la rigida conformità della prassi col modello costituzionale, occorre verificare l'esistenza di un *adeguato contesto istituzionale* che permetta il compiuto ed equilibrato funzionamento del “nuovo modello” di delega. Di un modello, come evidenziato, i cui cardini siano: la fissazione, a monte, degli obiettivi dell'azione governativa; e, a valle, un più efficace controllo procedurale sull'esercizio della discrezionalità, che si spinga fino a forme di co-legislazione.

### **3) Il problema del contesto e dei presupposti istituzionali**

L'esempio del federalismo fiscale – almeno nella prima fase dell'attuazione della delega – dimostra chiaramente la capacità del Parlamento di incidere in modo costruttivo ed efficace sulle scelte governative. Sugli schemi dei primi tre decreti delegati (“*federalismo demaniale*”, “*Roma Capitale*” e “*fabbisogni standard*”), la Commissione bicamerale per il federalismo ha presentato, in totale, 97 condizioni, tutte puntualmente recepite nel testo definitivamente licenziato dal Consiglio dei ministri.

*Significativa l'esperienza del federalismo demaniale. L'art. 19 della legge 42 del 2009, fissava solo un obiettivo: la devoluzione non onerosa del demanio e del patrimonio statale agli enti territoriali. Per il resto, si limitava a richiamare criteri di portata generale, privi di reale valenza applicativa o autointuitivi o, comunque, scarsamente significativi, come la “territorialità” del trasferimento o la necessità di commisurare i trasferimenti alle dimensioni, alle capacità finanziarie e alle competenze degli enti. Il testo presentato dal Governo, a sua volta, si limitava in larga misura a definire solo le procedure concertative, senza individuare alcun parametro di merito per la devoluzione del patrimonio statale. Il parere parlamentare, viceversa, ha di fatto portato alla riscrittura del testo, precisando, tra l'altro, il livello territoriale al quale assegnare le varie tipologie di beni demaniali e chiarendo le procedure di valorizzazione e alienazione dei beni disponibili.*

Questo esito, indubbiamente, si lega alla particolare valenza politica del provvedimento e alla peculiarità del procedimento attuativo voluto dalla delega (con riferimento, tra l'altro, all'istituzione di organi di controllo *ad hoc* e alla natura semivincolante dei pareri parlamentari).

Le dinamiche “virtuose” della decretazione delegata e le tecniche di co-legislazione paritaria tra Governo e commissioni parlamentari non sono però la regola. Il modello che si è delineato nella prassi necessita di precisi presupposti istituzionali e di contesto per operare correttamente, al fine di garantire, al

tempo stesso, la razionalizzazione del sistema normativo e il rispetto delle prerogative e della centralità del Parlamento. Almeno sette fattori, tuttavia, mettono in crisi questa prospettiva.

a) *Continua instabilità del tessuto normativo; debolezza della funzione “ordinatrice” della legislazione delegata; carenza delle attività di studio e analisi tecnica, propedeutiche alla legislazione; “fuga” dalla delega.* Il maggior pregio della delega è nella sua capacità “ordinatrice” della legislazione, sia in funzione di riforma, sia in chiave di riassetto. La prassi, tuttavia, dimostra la perdurante tendenza, imputabile in larga misura al Governo, a mantenere costante l’instabilità del tessuto normativo, con frequentissimi casi di sovrapposizioni e collegamenti tra le procedure di decretazione delegata con altri interventi legislativi contestuali o recenti o con i lavori parlamentari in corso.

Questo accade, anzitutto, per la scarsa capacità di programmare l’attività normativa nell’arco della legislatura e per l’assenza di una seria attività preparatoria delle riforme ordinamentali, da parte dei ministeri interessati. *Best practices*, in questo senso, sono quelle affermatesi nell’Unione europea, che prevedono la pubblicazione di libri verdi e bianchi, la consultazione degli interessati, le analisi di impatto della regolazione. Questi studi e verifiche, in Italia, sono spesso rinviati dalla fase prodromica alla fase attuativa della delega, come nel caso del federalismo fiscale, con inevitabili conseguenze sulla qualità delle regolazioni prodotte. In secondo luogo, gli occasionali e contingenti interessi finanziari prevalgono sovente sugli stabili interessi ordinamentali, che vengono sacrificati da continue deroghe tramite norme transitorie e transeunti.

Gli esempi sono numerosissimi. La riforma c.d. *Brunetta* del pubblico impiego è stata in larga misura paralizzata dal blocco del *turn over* e dal blocco degli aumenti stipendiali, che hanno impedito l’avvio delle politiche di incentivo del merito e della produttività.

La successione delle leggi annuali di semplificazione si è interrotta, e ritarda anche l’approvazione della “*Carta dei doveri delle pubbliche amministrazioni*”; di conseguenza il Governo disperde, senza una visione d’insieme e spesso con approccio solo settoriale, le disposizioni di semplificazione in decreti-legge o in d.d.l. collegati alla finanziaria.

Il federalismo fiscale non è stato coordinato né con il d.d.l. di individuazione delle funzioni fondamentali degli enti locali e col trasferimento delle relative funzioni amministrative; né con la riforma della legge finanziaria e

di bilancio, costringendo a rinvii e a regolamentazioni transitorie o “*rebus sic stantibus*”.

Si danno poi episodi emblematici. Il d.l. n. 78 del 2010 ha disposto la soppressione delle c.d. stazioni sperimentali per l'industria, mentre era aperta una delega per il riordino delle stesse, contenuta nella l.n. 99 del 2009. La legge finanziaria per il 2010 ha previsto la dismissione di beni del patrimonio statale per entrate stimate in 400 mln di euro, mentre era aperta la delega sul federalismo demaniale che prevedeva, in luogo dell'alienazione, la devoluzione agli enti territoriali di quegli stessi beni, con conseguente paralisi delle procedure da parte dell'Agenzia del Demanio.

*b) Altalenante interesse della politica.* La lettura dei pareri delle commissioni parlamentari rende evidente la presenza di due diverse matrici. Vi si riversa, da un lato, l'eccellente contributo degli Uffici, tuttavia inevitabilmente legato al rispetto dei criteri di delega o ad aspetti di forma, di *drafting* e di tecnica normativa, di coerenza interna e di coordinamento sistematico del testo con la legislazione vigente. Dall'altro lato, il contributo più schiettamente politico apportato dal relatore o legato alle risultanze del dibattito in commissione, che può tradursi in qualificanti orientamenti di merito o in rilievi sull'impostazione di fondo del provvedimento da vagliare. In verità, la presenza e la pregnanza di questa seconda componente è eventuale e dipende da fattori contingenti (l'interesse politico in un dato momento intorno ad una data questione; la cura del relatore nel seguire il procedimento; la presenza di *lobbies* attive; la dialettica tra maggioranza e opposizione; il confronto col Governo, ecc.). I dati sui dibattiti evidenziano grandi differenze.

Talvolta, le commissioni avviano istruttorie serrate, con ampi cicli di audizioni (i ventisette soggetti ascoltati in merito al correttivo al *T.u. sicurezza sul lavoro*), dedicando tempi fiume al dibattito sugli schemi (le 7h e 40m necessarie per licenziare il decreto c.d. *Brunetta*), distribuendo i lavori tra numerose sedute (le 7 sedute necessarie per il secondo correttivo al *codice dell'ambiente*), formulando i correttivi come emendamenti al testo-base: solitamente i pareri beneficiano di una tale intensa attività parlamentare, sia per la pertinenza e la qualità dei rilievi sollevati, sia per la capacità di incidere sulle scelte del Governo e di conseguire elevati tassi di recepimento.

In altri casi, anche per temi di grande importanza, le commissioni non hanno raggiunto il numero legale per rendere parere (così per il *codice dell'ordinamento militare*, o in materia di riorganizzazione di enti statali), o il

parere è consistito in meri richiami di indirizzo, o ancora, il dibattito è stato molto contenuto nei tempi (meno di un'ora per il ponderoso correttivo al *codice della proprietà industriale* e per il correttivo alla *disciplina del fallimento*), facendovi seguito pareri stringati, politicamente poco pregnanti e scarsamente incisivi sulle scelte dell'Esecutivo.

c) *Debolezza politica del Parlamento e incapacità di condizionare le scelte attuative del Governo. Altalenante tasso di recepimento dei pareri.* La maggioranza parlamentare non appare in grado di porsi in posizione di reale alterità rispetto al Governo che sostiene. Non solo non si censiscono casi di pareri contrari allo schema governativo; ma anche il ricorso al più penetrante strumento della condizione è relativamente poco frequente: i rilievi in forma di osservazioni rappresentano oltre i due terzi del totale, che salgono al 71% se non si considerano i pareri resi dalle Bicamerale. Talvolta, questa scelta è frutto di un *self-restraint* consapevole e meditato; talaltra, viceversa, appare segno di ossequio al Governo in carica.

I pareri, inoltre, non sempre sembrano in grado di condizionare il seguito dell'*iter* in modo politicamente decisivo, anche laddove il lavoro in commissione sia stato intenso; il Governo se ne discosta frequentemente (in quasi quattro casi su dieci), sia quando i rilievi sono di ordine tecnico, sia quando incidono sul merito delle scelte o sull'impostazione generale del provvedimento. Particolarmente significativo il dato sul tasso di recepimento dei rilievi sostanziali, sollevati dalle commissioni di merito in funzione di co-legislazione: se introdotti in forma di condizione (228 rilievi), trovano accoglimento in circa il 70% dei casi; se in forma di osservazione (514 rilievi), il tasso si attesta poco oltre il 45%.

d) *Ricorrente conflittualità tra Governo ed enti territoriali.* A differenza delle commissioni parlamentari, che rispecchiano il *continuum* maggioranza parlamentare – Governo, regioni ed enti locali godono di una differente ed autonoma legittimazione politica rispetto all'esecutivo nazionale, manifestando una posizione di effettiva alterità: l'intesa o la mediazione tra gli interessi del centro e della periferia, dunque, non è mai un dato acquisito. Inoltre, il sistema delle autonomie gode di pregnanti strumenti di condizionamento delle scelte governative: gli enti locali sono titolari di competenze regolamentari o amministrative che possono incidere sulla buona attuazione delle riforme; inoltre, in caso di mancata intesa, le regioni, come estremo strumento di



pressione, possono sfruttare la loro legittimazione ad impugnare il provvedimento dinnanzi alla Corte costituzionale.

Questi elementi di fatto trovano chiaro riscontro nei pareri resi dalle Conferenze: i rilievi sono sempre in forma di condizioni, mai di osservazioni, che sono estranee alla logica “negoziale” che impronta il dibattito. L’alternanza di riunioni in sede tecnica e politica, inoltre, consente lo sviluppo di una vera e propria trattativa, in chiave dinamica, portando a successivi rimaneggiamenti del testo, accompagnati dall’impegno formale al recepimento delle modifiche da parte del Governo.

I dati tuttavia, evidenziano che la vivacità di questo confronto si accompagna ad un elevato tasso di conflittualità. Su otto intese previste, quattro non sono state raggiunte (tra l’altro, sui qualificanti provvedimenti in materia di *federalismo demaniale e federalismo municipale*). Su 25 pareri richiesti, due sono stati negativi e quattro non sono stati resi, soluzione cui si addivenuti, non di rado, per evitare di formalizzare un palese e insanabile contrasto (così, ad esempio, per il caso del decreto sulla *localizzazione degli impianti nucleari*).

Verificando, infine, il seguito dei rilievi mossi, appare significativamente basso il tasso di recepimento, che si attesta sotto il 50% e addirittura, per le condizioni di merito, poco oltre il 35%, segno della ritrosia del Governo ad accettare modifiche *ex post*.

*e) Assenza di continuità istituzionale tra gli schieramenti politici e spoils system normativo. Problema delle riaperture in bianco.* Particolarmente anomala è la frequenza con cui i Governi chiedono il differimento dei termini per esercitare le deleghe, sia principali, sia correttive. La riapertura è ordinariamente in bianco, con semplice rinvio agli originali criteri di delega (a loro volta già alquanto vaghi): il Parlamento, in questo modo, rinuncia ad esercitare una qualunque attività di indirizzo, mentre restano oscuri i reali intendimenti e le finalità che il Governo intende perseguire con l’intervento correttivo.

I dati sono complessivamente significativi: il 28% delle disposizioni deleganti è rappresentato da riaperture, differimenti e proroghe di termini di delega; su cinquantuno decreti delegati emanati nel quinquennio considerato, 23 sono stati autorizzati da deleghe conferite in legislature precedenti.

Il fenomeno è particolarmente grave quando la riapertura è chiesta o esercitata dopo un *turn over* della maggioranza parlamentare: è il c.d. *spoils system* normativo. Il Governo subentrante cancella o snatura le riforme

approvate nella precedente legislatura: l'anomalia consiste nel fatto che ciò accade senza alcun vero dibattito parlamentare, ma con una semplice proroga dei termini di delega, disposta tramite novella legislativa. Tra i casi più significativi, basterà citare i rimaneggiamenti del codice dell'ambiente, tra XIV, XV e XIV legislatura (da ultimo, dopo riapertura nella l.n. 69 del 2009); o i decreti di recepimento delle direttive sullo *status* dei rifugiati, sulla libera circolazione dei cittadini comunitari e sul ricongiungimento familiare (riapertura nella l.n. 133 del 2008, di conversione del d.l. n. 112). Questi esiti, intuitivamente, sono favoriti dalla presenza di criteri di delega particolarmente "elastici", che consentono al legislatore delegato di ribaltare, in sede correttiva, le scelte di indirizzo operate nei decreti principali.

*f) Debolezza delle procedure parlamentari. Problema delle deleghe "occulte" o frammiste in leggi omnibus. Carezza di adeguato dibattito parlamentare.* A fianco alle leggi "di" delega, si moltiplicano leggi "con" deleghe, spesso celate in commi di articoli fiume o frammiste in provvedimenti *omnibus*, o, addirittura, contenute in leggi di conversione, secondo una prassi tollerata dalla Corte, ma di dubbia legittimità. Si tratta di provvedimenti che possono contenere anche dieci o venti deleghe diverse, nei settori più disparati e su cui le Camere possono essere chiamate a esprimersi con voto di fiducia. È chiaro che, in questi casi, il dibattito in Parlamento sul conferimento di potere legislativo al Governo non può che essere sommario e scarsamente consapevole.

I dati indicano chiaramente la diffusione del fenomeno: le sole leggi collegate alla finanziaria per il 2009 (l.n. 69 del 2009; n. 99 del 2009; n. 183 del 2010) contengono 32 disposizioni deleganti di vario genere (8 di riforma; 7 riassetti; 8 organizzative; 9 riaperture), pari al 27% di tutte le deleghe emanate nel quinquennio; distribuite tra sei leggi di conversione, poi, si rinvengono 25 riaperture di precedenti deleghe (pari il 21% delle disposizioni del quinquennio). Le deleghe "occulte", dunque, sfiorano la metà del totale.

*g) Inadeguata gestione della legge comunitaria.* Nel recepimento del diritto comunitario, il ruolo del Parlamento non deve essere ampliato, ma se mai, ridotto e concentrato sulle sole scelte strategiche e di indirizzo e laddove maggiore sia la discrezionalità che residua in sede di trasposizione. Attualmente, viceversa, la legge comunitaria è inzeppata di micro-correttivi e di disposizioni di attuazione diretta: solo apparentemente questo comporta un

maggiore coinvolgimento delle Camere, ma in realtà si tratta di una scelta tecnica dei ministeri interessati o di semplice manutenzione normativa. Inoltre, una legge comunitaria più “pesante” e complessa è approvata in tempi più lunghi, non compatibili con i termini di recepimento fissati dal diritto comunitario, col rischio di dover subire procedimenti per infrazione. Anche la previsione, oramai quasi sistematica, del parere parlamentare sugli schemi di decreto, appare talvolta ultronea, specie con riferimento ad atti di trasposizione di direttive dettagliate o molto tecniche.

Viceversa, non di rado si registra l'assenza di criteri specifici di delega per direttive importanti (come nel caso del codice comunitario dei medicinali; delle direttive sul ricongiungimento familiare, sullo *status* dei rifugiati e sul diritto alla circolazione e al soggiorno dei cittadini comunitari; o ancora, nel caso della fondamentale direttiva *MIFID*, almeno nella prima versione della delega); o l'incapacità del Parlamento di guidare e controllare grandi processi di riforma ordinamentale, come quelli necessari per l'attuazione della Direttiva Servizi.

#### **4) La necessità di correttivi mirati**

Nella prassi, non esiste un solo modello di delega legislativa: le differenze di contenuto e di procedura e la variegata rilevanza politica, sociale e istituzionale delle deleghe sollevano problemi non omogenei. Per conseguenza, i possibili correttivi devono sfruttare una panopia di tecniche e coinvolgere una pluralità di attori; assumere, secondo i casi, portata trasversale o settoriale; operare in modo flessibile, così da essere adeguati, volta per volta, alle specifiche esigenze di controllo della discrezionalità legislativa rimessa al Governo.

Devono evidenziarsi almeno tre grandi fronti di intervento.

a) Rafforzare la trasparenza delle procedure. Le procedure di attuazione appaiono ancora troppo opache nei loro principali snodi. Dopo la deliberazione preliminare del Consiglio dei ministri, lo schema di decreto sottostà ad una pluralità di pareri, secondo un ordine tipico che vede il succedersi delle organizzazioni sindacali, delle Conferenze, del Consiglio di Stato e delle commissioni parlamentari; all'esito, quale che sia la provenienza dei rilievi accolti, le epigrafi dei decreti si limitano a dare genericamente atto dell'attività consultiva svolta. Nei vari passaggi, tuttavia, il testo può subire manipolazioni significative, che non vengono ad evidenza formale, salvo circolare ufficiosamente “*a fini collaborativi*”.

Le conseguenze sono numerose e rilevanti: a) non è esternamente percepibile quale sia l'effettivo contributo dei vari organi coinvolti e la loro capacità di incidere sui testi; b) si produce un effetto di *spiazzamento* dell'organo chiamato ad intervenire per ultimo (normalmente le Camere), costretto a pronunciarsi su un testo non più attuale o a reiterare rilievi già mossi da altri organi; c) il Governo può apportare modifiche "autonome" ai testi-base, non indotte da rilievi specifici, ma frutto di una rielaborazione complessiva da parte degli uffici redigenti, sulle quali gli organi consulenti non hanno potuto rendere parere, in violazione del principio di leale collaborazione istituzionale.

Quantomeno i testi trasmessi alle Camere, dunque, dovrebbero rispecchiare chiaramente l'esito delle precedenti attività di concertazione e consulenza, tramite una deliberazione intermedia del Consiglio dei ministri che dia atto delle modifiche intervenute, della loro fonte e ragion d'essere; tale testo dovrà poi ritenersi modificabile solo in accoglimento di condizioni, osservazioni o raccomandazioni sollevate in sede parlamentare.

Sotto differente profilo, sulla trasparenza delle procedure incide gravemente l'assenza di rilevazioni stabili, svolte istituzionalmente, circa il seguito dei pareri resi sugli atti normativi del Governo. Nella prassi, simili verifiche sono state svolte solo occasionalmente dalle strutture di supporto (ad. es., per l'attuazione della delega c.d. *Bassanini* o per singoli decreti di particolare rilievo). Difficoltà ancora maggiori, poi, solleva l'attività consultiva svolta delle Conferenze, spesso difficilmente censibile, per le modalità sommarie di redazione dei verbali di seduta, per l'opacità dei dibattiti svolti "in sede tecnica", per la difficoltà di discernere le modifiche ai testi sulle quali il Governo abbia concordato già prima della formale stesura del parere.

È auspicabile, dunque, poter fruire di un apparato statistico ufficiale e pubblico, che individui, per ogni schema di decreto, il numero, la tipologia e la provenienza soggettiva dei rilievi sollevati in sede consultiva, nonché il loro eventuale accoglimento, totale o parziale.

Pur senza eguagliare la trasparenza della procedura legislativa ordinaria, interamente ricostruibile dai resoconti parlamentari, la raccolta di questi dati consentirebbe un sufficiente controllo diffuso da parte dell'opinione pubblica e della scienza giuridica circa le procedure di decretazione delegata; inoltre, permetterebbe agli stessi organi consulenti di adeguare le proprie prassi e di svolgere una più penetrante funzione di indirizzo e controllo.

b) Adottare garanzie di dibattito effettivo sul conferimento delle deleghe.

Come notato, circa la metà delle disposizioni di delega è contenuta in leggi collegate alla finanziaria o di conversione di decreti-legge *omnibus*, di proroga termini o di manovra, adottati con procedura d'urgenza e soggetti a ghigliottina o a voto di fiducia. Il conferimento di potere legislativo al Governo, dunque, non è sempre oggetto di autonoma, ponderata e specifica valutazione di opportunità da parte delle Camere; diviene uno strumento attuativo al pari di altri, frammisto a disposizioni ordinarie. Il problema appare ulteriormente aggravato da due fattori.

Per un verso, il collegamento tra deleghe e provvedimenti finanziari, che può condurre ad un'eterogenesi funzionale della decretazione legislativa, da strumento di legislazione "ordinamentale" e di sistema, a strumento ancillare e di supporto delle politiche di contenimento della spesa. Indubbiamente, sul tema, incide la funzione di "*vigilanza legislativa*" assunta dal Ministero dell'economia, che, come evidenziato, è coinvolto, in sede di proposta, co-proposta o concerto, nel 72% dei decreti legislativi adottati nell'ultimo quinquennio.

Per altro verso, la frequenza con cui i Governi sono soliti chiedere riaperture e differimenti di delega o le autorizzazioni ai correttivi. Di fatto, questo conduce alla "*decretizzazione*" di interi settori dell'ordinamento in origine regolati con legge ordinaria. Attribuita una prima volta una delega di riassetto di una materia (esercitata o meno che essa sia), tutti i successivi interventi in quella stessa materia avvengono tramite semplice novella del termine di delega per l'adozione dei correttivi; ed è raro che a ciò si accompagni l'integrazione dei criteri o dei principi direttivi.

In questi campi, i regolamenti parlamentari non contengono disposizioni specifiche per prevenire abusi. Le uniche norme rilevanti in materia di delegazione legislativa, nel Reg. Camera, sono quelle riguardanti il parere del Comitato per la legislazione e quelle relative ai tempi degli interventi in sede di discussione generale e sugli articoli. A livello legislativo, poi, manca una disposizione – sulla falsa riga di quanto previsto dall'art. 15, co. 3, l.n. 400 del 1988 per i decreti-legge – che imponga limiti di specificità e omogeneità di contenuto alle leggi di delega. Infine (e nonostante la giurisprudenza contraria del Comitato per la legislazione) la Corte costituzionale ha ampiamente avallato sia l'intrusione delle deleghe nelle leggi di conversione; sia la definizione dei criteri meramente *per relationem* a precedenti disposizioni deleganti, anche già esaurite.

Appare opportuna, allora, l'introduzione di adeguate disposizioni regolamentari o di correttivi nella prassi parlamentare, per imporre limiti di omogeneità delle leggi "di" delega o "con" deleghe: le disposizioni deleganti devono rappresentare l'oggetto principale del provvedimento o, in alternativa, costituire un insieme tra loro coerente, con funzione di integrazione o completamento della disciplina introdotta per legge.

In secondo luogo, diviene auspicabile un più severo sindacato di costituzionalità circa le riaperture *per relationem*, almeno ogni qual volta gli originari principi e criteri di delega presentino un tasso di elasticità tale da consentire al legislatore delegato il ribaltamento, in sede correttiva, delle scelte qualificanti assunte nel decreto principale.

c) Rafforzare i "limiti ulteriori": l'efficacia dei pareri. Nella prassi, sono molte le variabili che connotano i "limiti ulteriori" imposti dalle Camere all'esercizio del potere delegato. La partecipazione delle Conferenze può assumere la veste dell'intesa o del parere; il parere parlamentare può essere reso dalle commissioni permanenti o da organi bicamerali *ad hoc*; essere singolo o doppio; meramente obbligatorio o semivincolante, quando il mancato accoglimento implichi aggravamenti procedurali; tali aggravamenti possono consistere in un rinvio alla commissione competente, all'Aula o in speciali oneri motivazionali; il termine per rendere il parere può essere più o meno lungo ed essere o meno prorogabile.

Non sembra che questa panopia di soluzioni sia sfruttata in modo casuale; piuttosto la prassi sembra dimostrare che le Camere tengono conto, almeno in una certa misura, del rilievo politico e istituzionale della singola disposizione delegante. Nemmeno vi sono evidenze che giustifichino o debbano indurre ad un automatico livellamento verso l'alto di questi oneri: al contrario, la prassi – come nel caso della *Bicamerale per la semplificazione* – dimostra che un *surplus* di procedure non garantisce un elevato autocoinvolgimento degli organi interessati e, anzi, può indurre a disinteresse o a pratiche di *self-restraint*.

Il quadro che emerge dalle statistiche, tuttavia, non è compiutamente soddisfacente. Nelle ultime due legislature, solo tre leggi di delega hanno concesso efficacia semivincolante al parere delle commissioni parlamentari: la l.n. 42 del 2009, *federalismo fiscale*; la l.n. 247 del 2007, c.d. *protocollo welfare*; la l.n. 196 del 2009, *legge di contabilità e finanza pubblica*; a queste devono poi aggiungersi le deleghe che investono la *Commissione bicamerale per la*

*semplificazione* e la delega correttiva del *codice dell'ambiente*, dacché il doppio parere era previsto già in origine.

Deleghe di assoluto rilievo istituzionale, politico e sociale non sono state assistite da speciali garanzie procedurali: così l'art. 25, l.n. 99 del 2009, in materia di *impianti ad energia nucleare*; o le deleghe in materia di processo civile e amministrativo contenute nella l.n. 69 del 2009; o la l.n. 15 del 2009, di riforma del pubblico impiego e istitutiva della *class action* pubblica. In tutti questi casi, il Governo ha ignorato gran parte dei rilievi sollevati, nonostante i pareri parlamentari fossero stati il frutto di una serrata attività istruttoria e di grande attenzione politica in commissione.

Questi precedenti offrono indicazioni chiare: il doppio parere deve essere sfruttato come strumento di salvaguardia delle funzioni di indirizzo e controllo parlamentare ogni qual volta ciò sia giustificato dalla rilevanza dell'oggetto trattato, per prevenire comportamenti elusivi del Governo. In aggiunta, il doppio parere può costituire una misura utile per contenere i potenziali effetti distorsivi delle riaperture in bianco: la carenza di indirizzi a monte, allora, potrebbe essere bilanciata da un controllo più efficace a valle. Sul punto, l'esperienza relativa al d.lgs. n. 128 del 2010, terzo correttivo al *codice dell'ambiente*, ha offerto positivi elementi di valutazione: la regola potrebbe essere generalizzata per tutte le deleghe correttive, sia successive, sia contestuali.

Viceversa, qualora l'oggetto della delega non sia tale da suscitare un significativo interesse politico nei membri della commissione competente, il doppio parere deve essere evitato, rischiando di ridursi ad un inutile appesantimento procedurale.

Adeguati accorgimenti, inoltre, possono aumentare la flessibilità dello strumento. Il doppio passaggio in commissione o in Aula non deve costituire un automatismo; ma deve conseguire al solo mancato accoglimento dei rilievi espressi in forma di condizione. La commissione competente, per questa via, avrà modo di sfruttare altre tipologie di rilievi (osservazioni o raccomandazioni) qualora ritenga ingiustificato vincolare il Governo al *remand*.

Secondo i casi, poi, la forza (semi-)vincolante del parere potrebbe essere limitata per oggetto: con riferimento, ad esempio, ai soli rilievi che sollevano questioni circa la copertura finanziaria o la congruità di sanzioni penali (come accade già oggi nella prassi delle leggi comunitarie); o che richiamino al rispetto dei criteri di delega.

In luogo o in aggiunta al *remand*, possono essere poi valorizzati gli oneri di natura motivazionale, prevedendo l'obbligo, per il Governo, di trasmettere

una relazione circa le ragioni che lo abbiano indotto a non accogliere determinati rilievi; ovvero a darne atto direttamente nell'epigrafe dei decreti legislativi (come spesso è avvenuto, ad es., per i decreti attuativi della l.n. 150 del 2005, in materia di *ordinamento giudiziario*). Questa soluzione potrebbe aprire le porte ad un cauto controllo di ragionevolezza, da parte della Corte costituzionale, circa la scelta governativa di non conformarsi all'indirizzo parlamentare; il parere parlamentare assurgerebbe così, ad una rilevanza non meramente politica o endoprocedimentale.

d) Rafforzare i "limiti ulteriori": i termini. Le disposizioni di delega individuano quasi sempre lo *spatium deliberandi* che deve essere concesso alle commissioni parlamentari per rendere il parere di competenza: nella prassi, trenta, quaranta, quarantacinque o sessanta giorni, secondo i casi.

Il termine in questione, tuttavia, è ordinatorio, non perentorio: se il Governo ritarda nella presentazione dello schema fino a giungere a ridosso della scadenza della delega, si comprimono inevitabilmente i tempi di dibattito parlamentare. Non solo: i margini temporali perché gli Uffici redigenti possano tenere conto dei rilievi e procedere alle correzioni sono, a loro volta, molto ristretti; nella prassi, ciò ha talvolta indotto il Governo a non conformarsi alle indicazioni del Parlamento, anche in assenza di una precisa volontà politica contraria. Il rimedio tecnico è la c.d. "*passerella*", ovvero una previsione di proroga automatica laddove il termine per il parere scada a ridosso od oltre il termine di delega. Lo strumento, tuttavia, non è di utilizzo generalizzato, essendo sfruttato in poco più della metà delle disposizioni deleganti.

Molto delicata e politicamente rilevante, poi, è la definizione dei termini per l'acquisizione dei pareri degli altri organi: il Consiglio di Stato e, soprattutto, le Conferenze. Come evidenziato al § VI, è molto frequente che gli enti territoriali lamentino il ristretto termine concesso per esprimersi. La prassi solleva implicazioni sul piano della leale collaborazione tra livelli istituzionali: il ritardo può essere intenzionale e di fatto impedire che un'intesa o un parere siano effettivamente resi o condurre a contenzioso anche costituzionale.

L'assenza di un termine dilatorio fissato per legge, unitamente ad una giurisprudenza costituzionale poco rigorosa in materia, costituisce un incentivo occulto per il Governo a ritardare la trasmissione dei testi per comprimere i tempi di confronto negoziale con le regioni, specie in presenza di situazioni potenzialmente conflittuali.



I numerosi precedenti oramai in atti, giustificano una maggiore attenzione nella redazione delle clausole procedurali: in luogo di un rigido termine finale di delega, può essere dunque preferibile fissare una serie di scadenze intermedie per la trasmissione degli schemi ai vari organi coinvolti nelle procedure di consultazione, eventualmente sfruttando le descritte tecniche di “*passerella*”.

e) Rafforzare i “limiti ulteriori”: dal controllo ex post all’indirizzo. La procedura di consultazione delle commissioni parlamentare è di norma sequenziale, composta dalla successione statica di una serie di fasi: trasmissione del testo alle Camere, istruttoria, approvazione del parere e ritrasmissione al Governo.

La partecipazione delle Camere è dunque puntuale e si esaurisce *uno actu*; mentre esse restano estranee a tutte le fasi a monte e a valle dell’endoprocedimento per la predisposizione del parere. Le commissioni, inoltre, sono l’ultimo organo a pronunciarsi: esse intervengono, dunque, in uno stadio nel quale il testo può essersi già cristallizzato a seguito delle intese intervenute con le organizzazioni sindacali o con gli enti territoriali.

Il compito del Parlamento, dunque, è quello del controllo statico (peraltro non vincolante), non quello dell’indirizzo dinamico dell’azione del Governo. In parte questo è un esito necessitato rispetto alla scelta della delega come strumento legislativo, che rispecchia, peraltro, il ruolo assunto dell’Esecutivo come fulcro delle attività di concertazione tra attori della regolazione pubblica. È nell’ordine delle cose, d’altro canto, che il Parlamento sia *specchio* degli equilibri che si formano nella realtà sociale e istituzionale, e recepisca e sanziona le scelte assunte in tali altre sedi.

Questo stato di cose non implica, tuttavia, che le Camere non possano instaurare un’interlocuzione più serrata col Governo od assumere un ruolo maggiormente propulsivo. L’esperienza della *Bicamerale per il federalismo* o, durante la XIII legislatura, della *Bicamerale per le riforme amministrative* ha dimostrato la capacità del Parlamento di accompagnare l’attuazione delle deleghe e di essere sede di elaborazione e negoziazione dei testi, anche se presentati dal Governo in forma di bozza di lavoro.

Non si tratta di modelli da generalizzare; ancora una volta occorre graduare i possibili correttivi rispetto al rilievo delle norme da emanare. Secondo i casi, possono ipotizzarsi meri obblighi informativi a carico del Governo circa l’andamento delle consultazioni; un doppio passaggio in commissione, prima e dopo il confronto con enti territoriali o sindacati; la

presentazione di “pareri d’indirizzo” sulle linee guida da seguire durante la predisposizione degli schemi di decreto o sulle proposizioni attuative da ritenersi politicamente vincolanti; l’obbligo per il Governo di esprimere “in sede tecnica” – sulla falsa riga di quanto avviene nelle Conferenze – la propria posizione sui rilievi sollevati dagli uffici; la facoltà delle commissioni di richiedere un pronunciamento politico dell’Aula su particolari questioni.



				1. co. 12: Sostegno delle imprese agricole (corr. al d.lgs. n. 102 del 2004)									SI
													82/2008
				1. co. 12: Semplificazioni amministrative in agricoltura (corr. al d.lgs. n. 99 del 2004)									NO
				1. co. 13: Benefici per le vittime del terrorismo		V – Differimento NON criteri		A data fissa 16.XII.2008 29 mesi	CAMERE (I – 60 gg.) NON passerella UNIFICATA	CDS	NO		NO
				1. co. 14: Assicurazioni private (corr. al d.lgs. n. 209 del 2005)		V – Correttiva successiva NON criteri		A data fissa 28.X.2007 15 mesi	CAMERE (I – 60 gg.) NON passerella	CDS	NO		NO
				1. co. 14: codice del consumo (corr. al d.lgs. n. 206 del 2005)		V – Correttiva successiva NON criteri		A data fissa 23.X.2007 15 mesi	UNIFICATA	CDS	NO		SI
													221/2007
				1. co. 15: codice della nautica da diporto (corr. al d.lgs. n. 171 del 2005)		V – Correttiva successiva NON criteri		A data fissa 15.IX.2007 14 mesi	CAMERE (II – 20 gg.) NON passerella	UNIFICATA INTESA	NO		NO
233/06			II - Legge omogenea con delega di completamento	1. co. 2: Coordinamento delle disposizioni in materia di funzioni e organizzazione della PCM e dei Ministri		IV – Organizzazione (5 criteri procedurali a fini di coordinamento)		24 mesi	CAMERE (I – 45 gg.) NON passerella	CDS OO.SS.	NO		NO
1/07			III – Legge omogenea con delega di completamento	2. co. 1, c): Qualità dei risultati scolastici ai fini dell'ammissione all'Università		I – Riforma di settore (3 criteri)			CAMERE (I – 60 gg.) NON passerella		NO		SI
													21/2008
													NO
NO													
	SI												
21/2008													
	SI												
22/2008													
	SI												
SI													
	262/2007												
17/07			III – Legge omnibus con deleghe	1. co. 3: Recepimento della Convenzione di Oviedo sulla biomedicina		IIIV – Riapertura attuazione accordi internazionali NON criteri		A data fissa 31.VII.2007 5 mesi	CAMERE (I – 40 gg.) NON passerella		NO		NO
				1. co.2: Riassetto della disciplina del Corpo nazionale dei Vigili del Fuoco (corr. al d.lgs. n. 139 del 2006)		V – Riapertura delega esercitata NON criteri – per relazioni		A data fissa 19.IV.2008 14 mesi	CAMERE (I – 60 gg.) NON passerella UNIFICATA		NO		NO

<b>106/07</b>	Delega al governo per la revisione della disciplina relativa alla titolarità e al mercato del diritto di trasmissione, comunicazione e messa a disposizione al pubblico in sede radiotelevisiva e su altre reti di comunicazione elettronica degli eventi sportivi dei campionati e dei tornei professionistici a squadre e delle correlate manifestazioni sportive organizzate a livello nazionali	I - Legge omogenea con delega	1. co. 1: Disciplina della titolarità e del mercato dei diritti audiovisivi sportivi	I - Riforma di settore (22 criteri)	6 mesi	CAMERE (I - NON termine) NON passerella	SI 12 mesi	NO	SI 9/2008
<b>111/07</b>	Modifica alle norme sull'ordinamento giudiziario	II - Legge omogenea con delega di coordinamento	7. co. 1: Coordinamento delle norme in materia di ordinamento giudiziario	II - Coordinamento (2 criteri procedurali)	24 mesi	CAMERE (I - 60 gg.) NON passerella	NO	NO	SI 35/2008
<b>123/07</b>	Misure in tema di tutela della salute e della sicurezza sul lavoro e delega al governo per il riassetto e la riforma della normativa in materia	II - Legge omogenea con delega di completamento	1. co. 1: Salute e sicurezza dei lavoratori nei luoghi di lavoro	I/II - Riassetto e riforma (30 criteri)	9 mesi	CAMERE (I - 40 gg.) Passerella PERMANENTE OO.SS.	SI 12 mesi	Non quantificate a valere su bilancio INAIL	SI 81/2008 106/2009
<b>165/07</b>	Delega al governo in materia di riordino degli enti di ricerca	I - Legge omogenea con delega	1. co. 1: Riordino degli enti ricerca	IV - Organizzazione (12 criteri + art. 11 Bassanini)	18 mesi	CAMERE (I - 45 gg.) NON passerella	SI 12 mesi	NO	SI 213/2009 dopo riapertura
<b>189/07</b>	Differimento del termine per l'esercizio della delega di cui all'articolo 4 della legge 1° febbraio 2006, n. 43, recante istituzione degli ordini delle professioni sanitarie, infermieristiche, ostetriche, riabilitative, tecnico-sanitarie e della prevenzione	I - Legge omogenea con delega	1. co. 1: Istituzione degli ordini delle professioni sanitarie	V - Differimento delega non esercitata NON criteri	A data fissa 4.III.2008 4 mesi e 1/2	CAMERE (I - 40 gg.) Passerella PERMANENTE	NO	NO	NO
<b>247/07</b>	Norme di attuazione del Protocollo del 23 luglio 2007, su previdenza, lavoro e compattezza per favorire l'equità e la crescita sostenibile, nonché ulteriori norme in materia di lavoro e previdenza sociale	II - Legge omogenea con delega di completamento	1. co. 3: Pensionamento anticipato nei lavori usuranti 1. co. 6: Elevazione dell'età di pensionamento 1. co. 17: Introduzione di un contributo di solidarietà iscritti confluiti nelle Fondi Inps 1. co. 28: Ammortizzatori sociali e istituti a sostegno del reddito 1. co. 30: a) servizi per l'impiego; 1. co. 30, lett. b): incentivi all'occupazione; 1. co. 30, lett. c): apprendistato 1. co. 81: Occupazione femminile	I - Riforma di settore (7 criteri) I - Riforma di settore (NON criteri) I - Riforma di settore (2 criteri) I - Riforma di settore (8 criteri) I/II - Riassetto (5 criteri) I/II - Riass. e riforma (6 criteri) I/II - Riass. e riforma (4 criteri) I/II - Riass. e riforma (10 criteri)	3 mesi 12 mesi 12 mesi 12 mesi 12 mesi	CAMERE (II - 30 gg.) Passerella PERMANENTE OO.SS.	SI 18 mesi + Coord. 18 mesi	1.328MLN 2009-13 Fondo attuazione protocollo NO NO DIFFER. PENDE DIFFER. PENDE DIFFER. PENDE DIFFER. PENDE	SI 67/2011 dopo riapertura NO NO
<b>248/07</b>	Proroga di termini previsti da disposizioni legislative e disposizioni urgenti in materia finanziaria	III - Legge omnibus con deleghe	22-septies: disciplina dell'autotrasporto (corr. al d.lgs. n. 286 del 2005)	V - Riapertura delega esercitata - NON criteri - per relazioni	A data fissa 31.XII.2008 10 mesi	CAMERE (I - 30 gg.) Passerella	NO	NO	SI 214/2008

15/09	Delega al governo finalizzata all'ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e all'efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni, nonché disposizioni integrative delle funzioni attribuite al CNEL e alla Corte dei conti	I – Legge omogenea di delega (9 criteri trasversali)	2 e 3: Contrattazione collettiva 2 e 4: Valutazione delle strutture e class action 2 e 5: Incentivi alla produttività 2 e 6: Dirigenza pubblica 2 e 7: Sanzioni disciplinari dei dipendenti	1 – Riforma (12 criteri) 1 – Riforma (22 criteri) 1 – Riforma (7 criteri) 1 – Riforma (17 criteri) 1 – Riforma (14 criteri)	9 mesi	CAMERE (I – 60 gg.) Passarella UNIFICATA INTESA	SI 24 mesi	NO	SI 150/2009 198/2009 141/2011
42/09	Delega al governo in materia di federalismo fiscale in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione	I – Legge omogenea di delega (34 criteri trasversali)	2, co. 6: Armonizzazione dei bilanci pubblici 2, co. 6: Costi e fabbisogni standard 5: Istituzione della conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica 7: Tributi delle regioni 8: Esercizio delle competenze e mezzi di finanziamento 9: Fondo perequativo regionale 10: Finanziamento delle funzioni trasferite 11: Finanziamento delle funzioni degli enti locali 12: Autonomia di entrata e di spesa 13: Fondi perequativi degli enti locali 15: Finanziamento delle città metropolitane 16: Interventi speciali 17: Coordinamento e disciplina fiscale dei livelli di governo 19: Federalismo demaniale 25 e 26: Gestione dei tributi e contrasto all'evasione fiscale 23, co. 6: Città metropolitana di Torino 23, co. 6: Città metropolitana di Milano 23, co. 6: Città metropolitana di Venezia 23, co. 6: Città metropolitana di Genova 23, co. 6: Città metropolitana di Bologna 23, co. 6: Città metropolitana di Firenze 23, co. 6: Città metropolitana di Bari 23, co. 6: Città metropolitana di Napoli 23, co. 6: Città metropolitana di Reggio Calabria	1 – Riforma (1 criterio) 1 – Riforma (1 criterio) IV – Organizzazione (8 criteri) 1 – Riforma (10 criteri) 1 – Riforma (10 criteri) 1 – Riforma (11 criteri) 1 – Riforma (5 criteri) 1 – Riforma (9 criteri) 1 – Riforma (10 criteri) 1 – Riforma (9 criteri) 1 – Riforma (4 criteri) 1 – Riforma (5 criteri) 1 – Riforma (5 criteri) 1 – Riforma (4 criteri) IV – Organizzazione (8 criteri)	24 mesi	BICAMERALE FEDERALISMO (II – 60 gg.) Passarella UNIFICATA INTESA	SI 24 mesi	CLAUSSOLA DI SALVAGUARDIA FINANZIARIA	SI 118/2011 SI 216/2010 68/2011 PROROG. PENDE SI 68/2011 PROROG. PENDE SI 88/2011 PROROG. PENDE SI 85/2010 PROROG. PENDE

69/09	Disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, nonché in materia di processo civile	III - Legge omnibus con deleghe	24, co. 5: Ordinamento di Roma Capitale	IV - Organizzazione (6 criteri)	24 mesi	BICAMERALE FEDERALISMO Passerella UNIFICATA INTESA Enti locali	SI 24 mesi	SI 15/6/2010
			4, co. 1: Taglia-leggi	II/IV - Proroga con nuova disciplina procedurale di riassetto	A data fissa 16.XI.2009 6 mesi	BICAMERALE SEMPLIFIC. Passerella	SI 24 mesi + 12 mesi	SI 21/2/2010 21/3/2010 6/6/2010 7/1/2011 7/9/2011
			11, co. 1: Nuovi servizi erogati dalle farmacie pubbliche e private	I - Riforma di settore (6 criteri)	3 mesi	CAMERE (I - 30 gg.) NON passerella	NO	SI 15/3/2009
			12, co. 1: codice ambiente (corr. a d.lgs. n. 152 del 2006)	V - Correttiva successiva (1 nuovo criterio)	12 mesi	CAMERE (II - 30 gg.) NON passerella UNIFICATA CDS	NO	SI 12/8/2010
			24, co. 1: a) riorganizzazione CNIPA	IV - Organizzazione (4 criteri + Bassanini)	12 mesi	BICAMERALE SEMPLIFIC. Passerella	NO	SI 17/7/2009
			24, co. 1: b) Riorganizzazione FORMEZ					
			24, co. 1: c) Riorganizzazione SSPA					
			27, co. 1: Enti di ricerca	V - Differimento (revisione criteri)	A data fissa 31.XI.2009 6 mesi	CAMERE (I - 45 gg.) NON passerella	SI 12 mesi	SI 21/3/2009
			33, co. 1: codice dell'amministrazione digitale	I - Riforma di settore (15 criteri + Bassanini)	18 mesi	CAMERE (I - 30 gg.) NON passerella CDS	NO	SI 23/5/2010
			44, co. 1: codice del processo amministrativo	I/II - Riassetto e riforma (12 criteri + Bassanini)	12 mesi	CAMERE (I - 45 gg.) NON passerella CDS Redazione	SI 24 mesi	SI 10/4/2010
			54, co. 1: Riduzione e semplificazione dei procedimenti civili	I - Riforma di settore (6 criteri)	24 mesi	CAMERE (I - 30 gg.) Passerella	NO	DELIB IN CDM
			60, co. 1: Mediazione e conciliazione delle controversie civili e commerciali	I - Riforma di settore (17 criteri)	6 mesi	CAMERE (I - 30 gg.) Passerella	NO	SI 28/2010

				65, co. 1: Atto pubblico informatico redatto dal notaio	I - Riforma di settore (2 criteri)	12 mesi	CAMERE (1-30 gg.) Passerella	SI 18 mesi	NO	SI 11/2010
85/09	Adesione della Repubblica italiana al Trattato di Prum. Delega al Governo per l'istituzione dei ruoli tecnici del Corpo di polizia penitenziaria.	II - Legge omogenea con delega di completamento		18, co. 1: Istituzione dei ruoli tecnici polizia penitenziaria	III - Attuazione trattati (5 criteri)	12 mesi	CAMERE (1-30 gg.) Passerella	NO	1.550 MLN per anno Rid. fondi speciali	SI 16/2010
94/09	Disposizioni in materia di sicurezza pubblica	II - Legge omogenea con delega di completamento		2, co. 13: Istituzione dell'Albo amministratori giudiziari 3, co. 65: Rivalutazione sanzioni amministrative	I - Riforma di settore (5 criteri) I - Riforma di settore (5 criteri)	6 mesi 6 mesi	CAMERE (1-30 gg.) NON passerella CAMERE (1-60 gg.) NON passerella	NO NO	NO NO	SI 14/2010 NO
99/09	Disposizioni per lo sviluppo e l'internazionalizzazione delle imprese, nonché in materia di energia	III - Legge omnibus con deleghe		3, co. 2: Disciplina degli incentivi allo sviluppo del territorio 5, co. 1: Adempimenti procedurali applicabili alle imprese	I/II - Riassetto e riforma (10 criteri) II - Riassetto (3 criteri + Bassanini)	12 mesi 12 mesi	CAMERE (1-60 gg.) NON passerella PERMANENTE CAMERE (1-30 gg.) NON passerella CDS	SI 12 mesi SI 24 mesi	Non determinate Previo reperimento	NO SOLO SCHEMA NO
				12, co. 1: Disposizioni in materia di internazionalizzazione delle imprese	II - Riassetto (2 + Bassanini)	18 mesi	CAMERE (1-30 gg.) NON passerella PERMANENTE	SI 12 mesi	NO	NO
				12, co. 2: Enti operanti nell'internazionalizzazione delle imprese	IV - Organizzazione (5 criteri)	18 mesi	CAMERE (1-Non term.) NON passerella PERMANENTE	SI 12 mesi	NO	NO
				19, co. 15: Disposizioni correttive al codice della proprietà industriale (corr. al d.lgs. n. 30 del 2005)	V - Correttiva successiva (5 nuovi criteri + Bassanini)	12 mesi	CAMERE (1-30 gg.) NON passerella CDS	SI 12 mesi	NO	SI 13/2010
				25, co. 1: Impianti ad energia nucleare	I - Riforma di settore (15 + Bassanini)	6 mesi	CAMERE (1-60 gg.) NON passerella UNIFICATA	SI 12 mesi	NO	SI 31/2010 41/2011
				27, co. 28: Ricerca delle risorse geotermiche	I/II - Riassetto e riforma (5 criteri)	6 mesi	CAMERE (1-60 gg.) NON passerella PERMANENTE INTESA	NO	NO	SI 22/2010
				30, co. 6: Costo del gas per l'industria manifatturiera	I - Riforma a complet. finalità articolo (2 criteri)	12 mesi	CAMERA (1-60 gg.) NON passerella	NO	NO	SI 13/2010



	46, co. 2: Riordino del sistema delle stazioni sperimentali per l'industria	IV – Organizzazione (10 criteri)	12 mesi	CAMERA (I – 60 gg.) NON passerella UNIFICATA	SI 12 mesi	NO	NO	NO
	52, co. 1: Riassetto della SACE s.p.a.	IV – Organizzazione (4 criteri)	6 mesi	CAMERE (I – Non term.) NON passerella	NO	NO	NO	NO
	53: Disciplina delle Camere di commercio	IV – Organizzazione (8 criteri)	6 mesi	CAMERE (I – Non term.) NON passerella PERMANENTE INTESA	NO	NO	NO	SI 23/2010
	2, co. 1: armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio	I – Riforma di settore (6 criteri)	12 mesi	CAMERE (II – 60 gg.) NON passerella Comitato principi contabili Redigente	SI 36 mesi	NO	NO	SI 9/1/2011 dopo riapertura
	30, co. 8: Procedure per finanziamenti in conto capitale	I – Riforma di settore (7 criteri)	12 mesi	CAMERE (I – 60 gg.) NON passerella	NO	NO	NO	DIFFER. PENDE
	40, co. 1: Completamento revisione del bilancio dello Stato	I – Riforma di settore (17 criteri)	24 mesi	CAMERE (II – 60 gg.) NON passerella	SI 24 mesi	NO	NO	PROROG. PENDE
	42, co. 1: passaggio al bilancio di sola cassa	I – Riforma di settore (9 criteri)	3 anni	CAMERE (II – 60 gg.) NON passerella Corte conti	SI 12 mesi	NO	NO	PROROG. PENDE
	49, co. 1: controlli di ragioneria e spending review	I – Riforma di settore (9 criteri)	12 mesi	CAMERE (I – Non term.) NON passerella	NO	NO	NO	SI 12/3/2011
	50, co. 1: t.u. contabilità di Stato	II – Riassetto e riforma (5 criteri)	4 anni	CAMERE (II – 60 gg.) NON passerella	SI 12 mesi	NO	NO	PROROG. PENDE
	3, co. 1: attuazione delle convenzioni	III – Attuazione trattati (criteri 11)	6 mesi	NO	NO	NO	NO	NO
	1, co. 2: riordino del sistema degli incentivi	V – Differimento NON criteri	A data fissa 15.II.2011 6 mesi	CAMERE (I – 60 gg.) NON passerella PERMANENTE	SI 12 mesi	NO	Non determinate Previo reperimento	NO SOLO SCHEMA
	1, co. 1: codice delle leggi antimafia	I/II – Riassetto e riforma (47 criteri)	12 mesi	CAMERE (I – 60 gg.) NON passerella	SI 3 anni	NO	NO	DELIB. IN CDM
	2, co. 1: Documentazione antimafia	I – Riforma di settore (12 criteri)	12 mesi	CAMERE (I – 45 gg.) NON passerella	SI 3 anni	NO	NO	DELIB. IN CDM

196/09

Legge di contabilità e finanza pubblica

II – Legge omogenea con delega di completamento

201/09

Adesione della Repubblica italiana al protocollo di modifica della Convenzione del 1986 sulla limitazione della responsabilità in materia di crediti marittimi

I – Legge omogenea di delega

129/10

Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 8 luglio 2010, n. 105, recante misure urgenti in materia di energia. Proroga di termine per l'esercizio di delega legislativa in materia di riordino del sistema degli incentivi

III – Legge omnibus con deleghe

136/10

Piano straordinario contro le mafie, nonché delega al governo in materia di normativa antimafia

II – Legge omogenea con delega di completamento

163/10	Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 5 agosto 2010, n. 125, recante misure urgenti per il settore dei trasporti e disposizioni in materia finanziaria. Proroga del termine di esercizio della delega legislativa in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio di amministrazioni pubbliche	III - Legge omnibus con deleghe	1. co. 2: armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio	V - Differimento NON criteri	A data fissa 31.V.2011 7 mesi	CAMERE (II - 60 gg.) NON passerella Comitato principi contabili Redigente	SI 36 mesi	NO	SI 9/12/2011
183/10	Delega al governo in materia di lavori usuranti di organizzazione di enti, di congedi, aspettative e permessi, di ammortizzatori sociali, di servizi per l'impiego, di incentivi all'occupazione, di apprendistato, di occupazione femminile, nonché misure contro il lavoro sommerso e disposizioni in tema di lavoro pubblico e di controverse di lavoro	III - Legge disomogenea con deleghe	1. co. 1: Revisione della disciplina dei lavori usuranti	I - Differimento NON criteri	3 mesi	CAMERE (II - 30 GG.) Passarella PERMANENTE	SI 18 mesi		SI 67/2011
			2. co. 1: Enti vigilati dai Ministeri del lavoro e della salute	IV - Organizzazione (5 criteri)	12 mesi	OO.SS. CAMERE (I - 30 GG.) Passarella UNIFICATA	NO	NO	PENDE
			23. co. 1: Congedi aspettative e permessi	II - Riassetto (5 criteri)	6 mesi	OO.SS. CAMERE (I - 40 gg.) Passarella UNIFICATA	NO	NO	SI 119/2011
			27. co. 7: Tutela previdenziale del personale dell'amministrazione della Difesa	I - Riforma di settore (2 criteri)	18 mesi	OO.SS. CAMERE (I - 30 gg.) Passarella	NO	21 MLN Riduz. Fondo speciale	PENDE
			46: Ammortizzatori sociali e istituti a sostegno del reddito	V - Differimento NON criteri	24 mesi	CAMERE (II - 30 gg.) Passarella PERMANENTE	SI 18 mesi + Coord. 18 mesi	NO	PENDE
240/10	Norme in materia di organizzazione delle università, di personale accademico e reclutamento, nonché delega al Governo per incentivare la qualità e l'efficienza del sistema universitario	II - Legge omogenea con delega di completamente	46: Apprendistato	V - Differimento NON criteri					
			46: Incentivi all'occupazione	V - Differimento NON criteri					
			46: Servizi per l'impiego	V - Differimento NON criteri					
			46: Occupazione femminile	V - Differimento NON criteri					
			5. co. 1, a): Interventi per la qualità e l'efficienza del sistema universitario	I/II - Riass. e riforma (7 criteri + Bassanini)					
5. co. 1, b): Disciplina della contabilità degli atenei	I - Riforma di settore (11 criteri)	12 mesi	CAMERE (I - 60 gg.) Passarella PERMANENTE INTESA	SI 18 mesi	NO	PENDE			
5. co. 1, c): Valutazione ex post delle politiche di reclutamento	I - Riforma di settore (1 criterio)								
5. co. 1, d): principi in materia di diritto allo studio e LEP delle università	I - Riforma di settore (6 criteri)							Rinvio al decreto	PENDE

N.B.: I dati contenuti nella colonna "Attuazione" sono stati aggiornati fino al 9.IX.2011; in tale colonna, "DELIBERATO IN CDM" indica che lo schema di decreto è stato definitivamente approvato dal Governo, ma non ancora emanato. Nella colonna "Pareri", il parere parlamentare semplice è indicato con "I"; il parere semi-vincolante (in forma di doppio parere o con obbligo di trasmissione di comunicazioni all'aula laddove il Governo non intenda conformarsi alle condizioni poste) è indicato con "II"; di seguito, è precisato il termine per rendere parere; l'indicazione "Passarella" o "NON passerella" indica la presenza o l'assenza di una clausola di proroga automatica del termine di delega nel caso in cui vi scada a ridosso il termine per rendere il parere parlamentare.

DECRETI LEGISLATIVI NON COMUNITARI XV LEGISLATURA (28 APRILE 2006 – 28 APRILE 2008)										
D.LGS.	DATA	TITOLO	LEGGE DELEGANTE	NUMERO ARTICOLI	NUMERO CARATTERI	NATURA	MINISTERO PROPONENTE/ MINISTERI CONCERTATI	PARERE CAMERE	ALTRI PARERI	
240/06	25 LUG	Individuazione delle competenze dei magistrati capi e dei dirigenti amministrativi degli uffici giudiziari nonché decentramento su base regionale di talune competenze del Ministero della giustizia, a norma degli articoli 1, comma 1, lettera a), e 2, comma 1, lettere s) e t) e 12, della legge 25 luglio 2005, n. 150	150/2005	13	18.123	RIFOR	GIUSTIZIA P.a., Mef	SI Doppio	NO	
249/06	1 AGO	Norme in materia di procedimento disciplinare a carico dei notai, in attuazione dell'articolo 7, comma 1, lettera e), della legge 28 novembre 2005, n. 246	246/2005	55	63.288	RIFOR	GIUSTIZIA P.a., Mef	SI Senato Non reso	Unificata CDS	
275/06	6 OTT	Disposizioni correttive e integrative al decreto legislativo 8 maggio 2001, n. 215, e successive modificazioni, recante disciplina della trasformazione progressiva dello strumento militare in professionale, a norma dell'articolo 22, comma 3, della legge 23 agosto 2004, n. 226	226/2004	10	13.883	CORR RIFOR	DIFESA Interno, Trasporti, P.a, Mef	SI	Unificata Consiglio Superiore Forze Armate	
284/06	8 NOV	Disposizioni correttive e integrative del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, recante norme in materia ambientale	308/2004	2	2.331	CORR RIORD	AMBIENTE, POLITICHE UE Pa., Regioni, Giustizia, Interno Difesa, Mef, Sviluppo, Salute Infrastrutture, Mipaaf	SI Doppio	Unificata	
303/06	29 DIC	Coordinamento con la legge 28 dicembre 2005, n. 262, del testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia (T.U.B.) e del testo unico delle disposizioni in materia di intermediazione finanziaria (T.U.F.)	262/2005	8	32161	RIORD	FINANZE	SI	NO	
307/06	15 DIC	Riassetto normativo in materia di gestione amministrativa e contabile degli Uffici all'estero del Ministero degli affari esteri, a norma dell'articolo 4 della legge 28 novembre 2005, n. 246	246/2005	10	7.166	ORG	ESTERI Mef, P.a.	SI	Unificata	
169/07	12 SETT	Disposizioni integrative e correttive al regio decreto 16 marzo 1942, n. 267, nonché al decreto legislativo 9 gennaio 2006, n. 5, in materia di disciplina del fallimento, del concordato preventivo e della liquidazione coatta amministrativa, ai sensi dell'articolo 1, commi 5, 5-bis e 6, della legge 14 maggio 2005, n. 80	80/2005	22	66.938	CORR RIFOR	GIUSTIZIA, MEF Sviluppo	SI	NO	
179/07	8 OTT	Istituzione di procedure di conciliazione e di arbitrato, sistema di indennizzo e fondo di garanzia per i risparmiatori e gli investitori in attuazione dell'articolo 27, commi 1 e 2, della legge 28 dicembre 2005, n. 262	262/2005	9	10.358	RIFOR	MEF Sviluppo	SI	NO	
221/07	23 OTT	Disposizioni correttive ed integrative del decreto legislativo 6 settembre 2005, n. 206, recante codice del consumo, a norma dell'articolo 7, della legge 29 luglio 2003, n. 229	229/2003	22	37.645	CORR RIORD	SVILUPPO, POLITICHE EU P.a, Giustizia, Mef, Salute	SI	Unificata CDS	
262/07	29 DIC	Disposizioni per incentivare l'eccellenza degli studenti nei percorsi di istruzione	1/2007	7	10.144	RIFOR	ISTRUZIONE Università, Regioni	SI	Unificata	
4/08	16 GEN	Ulteriori disposizioni correttive ed integrative del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, recante norme in materia ambientale	308/2004	4	172.882	CORR RIORD	AMBIENTE, POLITICHE UE P.A., Regioni, Interni,	SI Doppio	Unificata CDS	

9/08	9 GEN	Disciplina della titolarità e della commercializzazione dei diritti audiovisivi sportivi e relativa ripartizione delle risorse	106/2007	30	51.278	RIFOR	Giustizia, Difesa, Mef, Sviluppo Salute, Infrastrutture, Mipaaf	SI	NO
21/08	14 GEN	Norme per la definizione dei percorsi di orientamento all'istruzione universitaria e all'alta formazione artistica, musicale e coreutica, per il raccordo tra la scuola, le università e le istituzioni dell'alta formazione artistica, musicale e coreutica, nonché per la valorizzazione della qualità dei risultati scolastici degli studenti ai fini dell'ammissione ai corsi di laurea universitari ad accesso programmato	1/2007	6	11.436	RIFOR	ISTRUZIONE, UNIVERSITA Mef, Regioni	SI	Unificata
22/08	14 GEN	Definizione dei percorsi di orientamento finalizzati alle professioni e al lavoro, a norma dell'articolo 2, comma 1, della legge 11 gennaio 2007, n. 1	1/2007	6	7.608	RIFOR	ISTRUZIONE, UNIVERSITA Mef, Regioni, Lavoro	SI	Unificata
35/08	28 FEB	Coordinamento delle disposizioni in materia di elezioni del Consiglio direttivo della Corte di cassazione e dei consigli giudiziari, a norma dell'articolo 7, comma 1, della legge 30 luglio 2007, n. 111	11/2007	10	12.758	RIORD	GIUSTIZIA	SI	NO
62/08	28 MAR	Ulteriori disposizioni integrative e correttive del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, in relazione ai beni culturali	42/2004	4	39.196	CORR RIORD	BB.CC. Regioni	SI	Unificata
63/08	26 MAR	Ulteriori disposizioni integrative e correttive del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, in relazione al paesaggio	42/2004	5	45.975	CORR RIORD	BB.CC. Regioni	SI	Unificata
81/08	9 APR	Attuazione dell'articolo 1 della legge 3 agosto 2007, n. 123, in materia di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro	123/2007	306	450.765	RIORD	PCM, LAVORO, SALUTE, SVILUPPO INFRASTRUTTURE Politiche Ue, Giustizia, Mipaaf, Interno Istruzione, Solid. Soc., Difesa Università, Regioni, Mef	SI	Permanente OO.SS. Garante Privacy
82/08	18 APR	Modifiche al decreto legislativo 29 marzo 2004, n. 102, recante interventi finanziari a sostegno delle imprese agricole a norma dell'articolo 1, comma 2, lettera i), della legge 7 marzo 2003, n. 38	228/2006	3	10.628	CORR RIFOR	MIPAAF Mef, Politiche Ue, Lavoro, Regioni	SI	Permanente
214/08	22 DIC	Modifiche ed integrazioni al decreto legislativo 21 novembre 2005, n. 286, recante disposizioni per il riassetto normativo in materia di liberalizzazione regolata dell'esercizio dell'attività di autotrasportatore	32/2005	2	24.855	CORR RIORD	INFRASTR., SEMPLIFICAZIONE Poi. Eu, Esteri, Giustizia, Mef Sviluppo, Interno	SI	NO
<b>XVI LEGISLATURA – PRIMI TRE ANNI (29 APRILE 2008 – 28 APRILE 2011)</b>									
106/09	3 AGO	Disposizioni integrative e correttive del decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81, in materia di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro	123/2007	149	67.678	CORR RIORD	PCM, LAVORO, SALUTE, SVILUPPO INFRASTRUTTURE Politiche EU, Giustizia, Interno Regioni, Mef	SI	Permanente Contratto OO.SS.
150/09	27 OTT	Attuazione della legge 4 marzo 2009, n. 15, in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni	15/2009	74	151.375	RIFOR	PUBBLICA AMMINISTRAZIONE Mef	SI	Unificata Intesa
153/09	3 OTT	Individuazione di nuovi servizi erogati dalle farmacie nell'ambito del Servizio sanitario nazionale, nonché disposizioni in materia di indennità di residenza per i titolari di farmacie rurali, a norma dell'articolo 11 della legge 18 giugno 2009, n. 69	69/2009	6	20.359	RIFOR	SALUTE Mef, Pubblica amministrazione Regioni	SI	Permanente Non.teso
177/09	1 DIC	Riorganizzazione del Centro nazionale per l'informatica nella pubblica amministrazione, a norma dell'articolo 24 della legge 18 giugno 2009, n. 69	69/2009	24	34.950	ORG	PUBBLICA AMMINISTRAZIONE Mef, Regioni, Att.prog.	BICAMERALE SEMPLIF.	NO

178/09	1 DIC	Riorganizzazione della Scuola superiore della pubblica amministrazione (SSPA), a norma dell'articolo 24 della legge 18 giugno 2009, n. 69	69/2009	19	29.976	ORG	PUBBLICA AMMINISTRAZIONE Mef	BICAMERALE SEMPLIF.	NO
179/09	1 DICE	Disposizioni legislative statali anteriori al 1° gennaio 1970, di cui si ritiene indispensabile la permanenza in vigore, a norma dell'articolo 14 della legge 28 novembre 2005, n. 246	246/2005	1	2.562	T.L.	SEMPLIFICAZIONE	BICAMERALE SEMPLIF.	Unificata CDS
198/09	20 DIC	Attuazione dell'articolo 4 della legge 4 marzo 2009, n. 15, in materia di ricorso per l'efficienza delle amministrazioni e dei concessionari di servizi pubblici	15/2009	8	11.654	RIFOR	PUBBLICA AMMINISTRAZIONE Mef	SI	Unificata Intesa
213/09	31 DIC	Riordino degli enti di ricerca in attuazione dell'articolo 1 della legge 27 settembre 2007, n. 165	165/2007	18	26.620	ORG	PCM, MIUR P.a., Mef, Semplificazione	SI	NO
6/10	25 GEN	Riorganizzazione del Centro di formazione studi (FORMEZ), a norma dell'articolo 24 della legge 18 giugno 2009, n. 69	69/2009	6	8.734	ORG	PCM PUBBLICA AMMINISTRAZIONE Mef, Regioni	BICAMERALE SEMPLIF. Proposta Parere	Unificata
14/10	4 FEB	Istituzione dell'Albo degli amministratori giudiziari, a norma dell'articolo 2, comma 13, della legge 15 luglio 2009, n. 94	94/2009	11	10.727	RIFOR	GIUSTIZIA Mef, Interno, Sviluppo	SI	NO
22/10	27 GEN	Riassetto della normativa in materia di ricerca e coltivazione delle risorse geotermiche, a norma dell'articolo 27, comma 28, della legge 23 luglio 2009, n. 99	99/2009	19	36.704	RIORD	SVILUPPO Ambiente	NO	Permanente Non reso
23/10	15 FEB	Riforma dell'ordinamento relativo alle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura, in attuazione dell'articolo 53 della legge 23 luglio 2009, n. 99	99/2009	4	48.357	ORG	SVILUPPO	SI	Permanente Non reso
28/10	4 MAR	Attuazione dell'articolo 60 della legge 18 giugno 2009, n. 69, in materia di mediazione finalizzata alla conciliazione delle controversie civili e commerciali	69/2009	24	33.234	RIFOR	GIUSTIZIA	SI	NO
31/10	15 FEB	Disciplina della localizzazione, della realizzazione e dell'esercizio nel territorio nazionale di impianti di produzione di energia elettrica nucleare, di impianti di fabbricazione del combustibile nucleare, dei sistemi di stoccaggio del combustibile irraggiato e dei rifiuti radioattivi, nonché misure compensative e campagne informative al pubblico, a norma dell'articolo 25 della legge 23 luglio 2009, n. 99	99/2009	35	89.525	RIFOR	SVILUPPO Ambiente, Infrastrutture Semplificazione	SI	Unificata Non reso CDS
66/10	15 MAR	codice dell'ordinamento militare	246/2005	2.270	2.228.812	COD.	DIFESA, SEMPLIFICAZIONE Rapp. Parl, Regioni, Pari opp., P.A. Attuaz. Prog., Esteri, Interno, Giustizia Mef, Sviluppo, Mipaaf, Ambiente Infrastrutture, Lavoro, Salute, BB.CC. Pareri: Sott. Famiglia Capo dip. Prot. Civ. Federalismo Politiche Ue, Gioventù Turismo, Istruzione	BICAMERALE SEMPLIF. Proposta Parere Consiglio Magistratura Militare	Permanente Non reso Unificata Non reso CDS
85/10	28 MAG	Attribuzione a comuni, province, città metropolitane e regioni di un proprio patrimonio, in attuazione dell'articolo 19 della legge 5 maggio 2009, n. 42	42/2009	9	26.694	RIFOR	MEF, FEDERALISMO, REGIONI SEMPLIFICAZIONE, POL. UE Interno, P.A.	BICAMERALE FEDERAL.	Unificata Non Intesa
104/10	2 LUG	Attuazione dell'articolo 44 della legge 18 giugno 2009, n. 69, recante delega al governo per il riordino del processo amministrativo	69/2009	160 in 4 allegati	198.989	RIORD	CDM	SI	CDS Redigente
110/10	2	Disposizioni in materia di atto pubblico informatico redatto dal notaio, a norma	69/2009	4	14.214	RIFOR	GIUSTIZIA	SI	NO



## COMMISSIONI RIUNITE

### IV (Difesa) della Camera dei deputati e 4<sup>a</sup> (Difesa) del Senato della Repubblica

---

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

##### AUDIZIONI INFORMALI:

Nell'ambito dell'esame dello schema di decreto legislativo recante disciplina dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture nei settori della difesa e della sicurezza, in attuazione della direttiva 2009/81/CE (Atto n. 389).

Audizione del Presidente facente funzioni dell'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture, Cons. Sergio Santoro .....

135

#### AUDIZIONI INFORMALI

*Giovedì 22 settembre 2011.*

**Nell'ambito dell'esame dello schema di decreto legislativo recante disciplina dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture nei settori della difesa e della sicurezza, in attuazione della direttiva 2009/81/CE (Atto n. 389).**

**Audizione del Presidente facente funzioni dell'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture, Cons. Sergio Santoro.**

L'audizione informale è stata svolta dalle 8.45 alle 9.15.

## COMMISSIONI RIUNITE

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

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

##### SEDE REFERENTE:

Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione. C. 4434 Governo, approvato dal Senato, C. 3380 Di Pietro, C. 3850 Ferranti, C. 4382 Giovanelli, C. 4501 Torrisi e C. 4516 Garavini ( <i>Seguito dell'esame e rinvio</i> ) .....	136
ALLEGATO ( <i>Emendamenti</i> ) .....	143

##### SEDE REFERENTE

*Giovedì 22 settembre 2011. — Presidenza del presidente della II Commissione Giulia BONGIORNO. — Intervengono il sottosegretario di Stato per la giustizia, Giacomo Caliendo e i sottosegretari alla Presidenza del Consiglio Andrea Augello e Francesco Belsito.*

**La seduta comincia alle 14.05.**

**Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione.**

**C. 4434 Governo, approvato dal Senato, C. 3380 Di Pietro, C. 3850 Ferranti, C. 4382 Giovanelli, C. 4501 Torrisi e C. 4516 Garavini.**

*(Seguito dell'esame e rinvio).*

Le Commissioni proseguono l'esame dei provvedimenti, rinviato il 21 settembre 2011.

Giulia BONGIORNO, *presidente*, ricorda che nella scorsa seduta le Commissioni hanno avviato la votazione degli emendamenti ed articoli aggiuntivi riferiti agli articoli 1 e 2 del testo base. In particolare sono stati approvati gli emendamenti Lanzillotta 1.5 e 1.50 dei relatori (*vedi allegato*).

Ricorda altresì che sono stati accantonati gli articoli aggiuntivi 01.1, 01.2 e 01.3 del relatore per la II Commissione e che sugli emendamenti Lanzillotta 2.60, 2.61, 2.62, 2.63 e sull'articolo aggiuntivo Lanzillotta 2.060 non sono stati espressi i pareri di competenza dalle relatrici e dal Governo. Avverte che l'onorevole Lo Moro ha ritirato i propri emendamenti 2.50, 2.3 e 2.40.

Comunica che il Comitato per la legislazione, ai sensi dell'articolo 16-*bis*, comma 6-*bis*, del Regolamento ha espresso il parere sul disegno di legge C. 4434, approvato dal Senato, adottato come testo base.

Avverte, quindi, che si passa all'esame dell'emendamento Ferranti 1.10.



Manlio CONTENUTO (PdL), intervenendo in merito all'emendamento 1.10, rileva come esso ponga soluzioni diverse da quelle individuate al Senato e, in alcuni aspetti, reca previsioni già presenti nella normativa vigente, quale la modalità di nomina dei componenti della CIVIT.

La legge, infatti, già stabilisce che la nomina dei componenti debba avvenire previo parere dei due terzi dei componenti delle competenti Commissioni parlamentari. Ricorda, come già sottolineato durante l'esame presso il Senato, come in questo modo si tenga conto dei due principi di autonomia e di economicità.

Rileva inoltre che l'istituzione di un'ennesima Autorità, come proposto da alcuni, avrebbe posto questioni ulteriori rispetto ad altre Autorità esistenti rendendo più complessa una scelta che vuole essere la più semplice possibile. Vi dovrà quindi essere il rispetto dei requisiti che per la Commissione si prevedono, anche alla luce delle nuove attribuzioni.

Pertanto, pur nel rispetto dei proponenti dell'emendamento, ritiene che l'emendamento possa essere respinto, poiché vorrebbe dire tornare su una discussione già ampiamente svolta presso l'altro ramo del Parlamento.

Linda LANZILLOTTA (Misto-ApI) esprime una valutazione contraria sull'emendamento 1.10 e si sofferma su alcuni aspetti che riguardano l'attività della CIVIT ed il profilo dei suoi componenti.

Rileva come l'emendamento 1.10 proponga l'integrazione dei profili di professionalità dei componenti, aggiungendo aspetti che configurano la necessità della nomina di soggetti provenienti dalla magistratura penale, amministrativa e contabile. In proposito, ritiene che prima di prevedere il coinvolgimento dei magistrati nelle Autorità amministrative andrebbe risolta la questione del cumulo delle retribuzioni. Nell'auspicare che tale questione venga risolta quanto prima non ritiene comunque opportuno allargare in questo momento la composizione della CIVIT con le professionalità dei magistrati.

Evidenza poi una questione che attiene al merito: la CIVIT non deve a suo avviso svolgere funzioni giurisdizionali quanto piuttosto attività che attengono all'organizzazione delle amministrazioni, ai modelli organizzativi, alla trasparenza, alle nuove tecnologie e altro, che potranno portare tale commissione a realizzare concrete innovazioni nel sistema. L'approccio non deve essere quello del controllo della legalità degli atti o dei profili di carattere penale, che spettano invece alle autorità competenti.

Oriano GIOVANELLI (PD) raccomanda l'approvazione dell'emendamento Ferranti 1.10, essendo diretto a conferire maggiore autonomia alla CIVIT in considerazione delle nuove e delicate competenze attribuite alla medesima dal provvedimento in esame. Ricorda, comunque, che in occasione dell'esame presso il Senato il Gruppo del PD ha ottenuto una modifica del contenuto originario del disegno di legge in esame che attribuiva le predette nuove competenze ad organi rientranti nell'ambito di responsabilità diretta del Presidente del Consiglio dei Ministri.

Donatella FERRANTI (PD) ritiene che il proprio emendamento 1.10 sia da approvare in quanto garantisce maggiore autonomia alla CIVIT in merito alla sua composizione.

Le Commissioni respingono l'emendamento Ferranti 1.10.

Jole SANTELLI (PdL), *relatore per la I Commissione*, ribadisce il parere favorevole sull'emendamento Mantini 1.4 a condizione che sia riformulato. In particolare, propone che sia espunto il riferimento ai principi e sia precisato che i criteri per assicurare la rotazione dei dirigenti siano riferiti ai settori della Pubblica amministrazione particolarmente esposti alla corruzione.

Roberto RAO (UdCpTP) sottoscrive l'emendamento Mantini 1.4 e lo riformula come proposto dal relatore (*vedi allegato*).

Le Commissioni approvano l'emendamento Mantini 1.4 (*nuova formulazione*).

Roberto RAO (UdCpTP) sottoscrive l'articolo aggiuntivo Mantini 1.01.

Le Commissioni, con distinte votazioni, respingono l'articolo aggiuntivo Mantini 1.01 e l'emendamento Ferranti 2.15.

Jole SANTELLI (PdL), *relatore per la I Commissione*, chiede che le Commissioni accantonino l'emendamento Lanzillotta 2.60 al fine di consentire un approfondimento in relazione all'articolo 7 del Codice degli appalti.

Le Commissioni accantonano l'emendamento Lanzillotta 2.60.

Donatella FERRANTI (PD) illustra il proprio emendamento 2.16 diretto a estendere le regole di trasparenza previste dal provvedimento in esame in via ordinaria per le pubbliche amministrazioni alle procedure d'urgenza atte a fronteggiare situazioni di emergenza o volte a garantire la sicurezza, ritenendo che non vi sia alcuna ragione che possa giustificare in merito a tali procedure l'esigenza di trasparenza che riguarda l'azione pubblica sotto ogni suo profilo. Invita, quindi, i relatori ed il Governo a riflettere ulteriormente sull'emendamento in esame nonché sull'esigenza ad esso sottesa al fine di mutare il parere contrario espresso nella scorsa seduta.

Jole SANTELLI (PdL), *relatore per la I Commissione*, dichiara di comprendere e condividere le esigenze che hanno portato l'onorevole Ferranti a presentare l'emendamento in esame, ma non può non far presente che le stesse strutture degli organi che si avvalgono delle procedure di urgenza richiamate dall'emendamento stesso non consentono di applicare ad esse quell'aggravio procedurale che il testo approvato dal Senato determina al fine di garantire la trasparenza delle attività amministrative. Fa presente che i relatori con il Governo stanno esaminando la possibi-

lità di elaborare una disposizione che consenta di configurare delle adeguate forme di controllo da parte della CIVIT anche nei confronti della Protezione civile, salvaguardandone funzioni e natura.

Linda LANZILLOTTA (Misto-ApI), dopo aver richiamato il proprio emendamento 2.61 che risponde alla medesima *ratio* dell'emendamento in esame, ritiene, alla luce dell'intervento della relatrice onorevole Santelli, che questo debba essere accantonato al fine di trovare una formulazione soddisfacente che consenta di assicurare la trasparenza anche delle procedure di urgenza.

Oriano GIOVANELLI (PD) ritiene che l'emendamento in esame sia particolarmente importante in quanto è diretto ad assicurare trasparenza in un settore dove proprio la sua mancanza ha determinato gravi episodi di corruzione. Al fine di consentire l'approvazione dell'emendamento Ferranti 2.16 ne chiede l'accantonamento auspicando un ulteriore approfondimento da parte dei relatori e del Governo che possa portare all'espressione di un parere favorevole.

Manlio CONTENTO (PdL) fa presente che la procedura d'urgenza è spesso incompatibile con le regole di trasparenza previste dal provvedimento in esame per l'attività amministrativa ordinaria. Ciò non significa, a suo parere, che per tale settore non sia opportuno prevedere adeguati strumenti di trasparenza, quanto, piuttosto, che tali strumenti debbano operare in un momento successivo all'emanazione dell'atto amministrativo.

Angela NAPOLI (FLpTP), *relatore per la II Commissione*, fa presente che l'esigenza di trasparenza alla quale ha fatto in precedenza riferimento la relatrice onorevole Santelli, si intende riferita, a parere di entrambi i relatori, tanto alle procedure di urgenza quanto a quelle secretate. Dichiara di essere favorevole all'accantonamento dell'emendamento.

Il sottosegretario Andrea AUGELLO preliminarmente sottolinea che il provvedimento in esame è volto a disciplinare la materia della trasparenza delle attività della pubblica amministrazione in via generale e non in ogni suo possibile aspetto essendo in molti casi necessario un intervento normativo particolarmente mirato e complesso. Per quanto attiene ai compiti della CIVIT ed all'estensione del suo operato precisa che la disciplina prevista dal testo in esame è frutto di un compromesso raggiunto al Senato tra maggioranza ed opposizione e che pertanto potrà essere alla Camera ulteriormente migliorata tenendo conto di quelle situazioni che non vi è stato il tempo di approfondire in maniera adeguata presso l'altro ramo del Parlamento. Dichiaro di comprendere pienamente le esigenze che si trovano alla base dell'emendamento Ferranti 2.16, tuttavia non può non segnalare che la delicatezza della materia trattata necessita di un adeguato approfondimento al fine di pervenire ad una disposizione che consenta di bilanciare le esigenze di trasparenza con quelle di urgenza che sono proprie delle situazioni di emergenza. Dichiaro quindi di essere favorevole all'accantonamento dell'emendamento Ferranti 2.16.

Le Commissioni, con distinte votazioni, accantonano l'emendamento Ferranti 2.16 e respingono l'emendamento Mariani 2.17.

Angela NAPOLI (FLpTP), *relatore per la II Commissione*, insiste per la votazione del suo emendamento 2.2. L'obiezione del Governo, secondo cui la norma proposta determinerebbe un aggravio di incombenze per le pubbliche amministrazioni, non è, a suo avviso, convincente in quanto la lotta contro la corruzione è un'esigenza preminente.

Le Commissioni respingono l'emendamento 2.2 della relatrice per la II Commissione.

Donatella FERRANTI (PD) chiede l'accantonamento del suo emendamento 2.18,

che è connesso, per materia, con quelli già accantonati.

Le Commissioni accantonano l'emendamento Ferranti 2.18.

Giulia BONGIORNO, *presidente*, ricorda che sull'emendamento Mariani 2.19 il parere della relatrice per la I Commissione è stato contrario, ma che la stessa si era riservata di rivedere eventualmente la propria posizione una volta che le proponenti avessero chiarito la finalità dell'emendamento.

Donatella FERRANTI (PD) spiega che l'emendamento della collega Mariani, di cui è cofirmataria, intende conferire rilievo normativo ai protocolli di legalità e ai patti di integrità, ossia a strumenti di regolamentazione interna del comparto delle imprese adottati per contrastare la corruzione per così dire « dall'interno ». Ritira in ogni caso l'emendamento riservandosi di ripresentarlo eventualmente in Assemblea.

Jole SANTELLI (PdL), *relatore per la I Commissione*, chiede l'accantonamento dell'emendamento Lanzillotta 2.61.

Le Commissioni accantonano l'emendamento Lanzillotta 2. 61.

Mario TASSONE (UdCpTP) sottoscrive e illustra l'emendamento Mantini 2.4, che tende a dare certezza ai cittadini prevedendo che, se la pubblica amministrazione omette di adottare un provvedimento, l'istante possa comunque dare inizio all'attività economica, certificandone la conformità alla legge. Ricorda infatti che la concussione o la corruzione si annidano spesso in certe inerzie della pubblica amministrazione.

Jole SANTELLI (PdL), *relatore per la I Commissione*, osserva che il problema evidenziato dal deputato Tassone è effettivo, ma d'altra parte attribuire un significato normativo così ampio al silenzio-assenso potrebbe provocare una de-

responsabilizzazione della pubblica amministrazione.

Le Commissioni, con distinte votazioni, respingono l'emendamento Mantini 2.4, fatto proprio dal deputato Tassone, e approvano l'emendamento Lanzillotta 2.62.

David FAVIA (IdV), nell'illustrare il suo emendamento 2.7, identico all'emendamento Ferranti 2.20, chiarisce che esso raccoglie una sollecitazione della Corte dei conti. Sottolinea che è di fondamentale importanza che le pubbliche amministrazioni rendano accessibili in via informatica agli interessati le informazioni relative ai provvedimenti e ai procedimenti amministrativi che li riguardano.

Donatella FERRANTI (PD), nell'illustrare il suo emendamento 2.20, identico all'emendamento Ferranti 2.7, osserva che prevedere che le pubbliche amministrazioni possano, anziché debbano rendere accessibili gli atti in via informatica è in aperta contraddizione con la dichiarazione di principio del comma 1 del medesimo articolo 5, nel quale si dice che « la trasparenza dell'attività amministrativa, che costituisce livello essenziale delle prestazioni concernenti i diritti sociali e civili ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera *m*), della Costituzione ». È possibile che stabilire un obbligo in tal senso in capo alle pubbliche amministrazioni determini un costo, ma il Governo e la maggioranza hanno il dovere di trovare una soluzione, perché l'accessibilità informatica agli atti è una condizione essenziale di trasparenza. Nell'attuale formulazione, la scelta di attuare la norma è rimessa del tutto alla discrezionalità delle pubbliche amministrazioni.

Il sottosegretario Andrea AUGELLO ricorda che nel corso dell'esame al Senato su questo punto è intervenuto il parere della Commissione bilancio, la quale si è espressa contro la configurazione della norma in termini di obbligo per la pubblica amministrazione, in quanto ciò avrebbe determinato un onere finanziario

non coperto. Concorda che la modifica apportata dal Senato sia fragile e chiede pertanto ai presentatori degli emendamenti di ritirarli per permettere al Governo un approfondimento in vista di una possibile soluzione alternativa, che potrebbe essere nel senso di prevedere di norma la comunicazione in via informatica, ma nei limiti delle dotazioni di bilancio e comunque senza maggiori oneri per il bilancio.

Oriano GIOVANELLI (PD) ritiene che questo punto meriti un approfondimento. Si tratta, a suo avviso, in primo luogo di affermare il principio dell'accessibilità agli atti da parte di tutti, e non solo dei diretti interessati; in secondo luogo, di permettere comunque l'accesso agli atti ai portatori di interessi collettivi o diffusi; in terzo luogo di permettere che l'accesso agli atti avvenga anche, ma non soltanto, in via informatica.

Linda LANZILLOTTA (Misto-ApI) osserva che il problema dell'onere finanziario della misura dovrebbe essere posto diversamente. Considerati gli sforzi che il Governo dichiara di aver compiuto per l'informatizzazione della pubblica amministrazione, prevedere l'accesso agli atti in via esclusivamente informatica non dovrebbe determinare una spesa aggiuntiva per il bilancio, ma piuttosto un risparmio. Ricorda che non si tratta qui di introdurre l'accesso agli atti per gli interessati, che è già previsto dalla legge, ma di introdurre l'accesso agli atti in via informatica.

Manlio CONTENUTO (PdL) rileva che la legge dello Stato non può prevedere oneri finanziari aggiuntivi per le pubbliche amministrazioni locali, senza stanziare finanziamenti corrispondenti. Fa presente che già il comma 4 dell'articolo 2 prevede l'informatizzazione dell'accesso agli atti: stabilisce infatti che ogni amministrazione pubblica renda noto almeno un indirizzo di posta elettronica certificata cui il cittadino possa rivolgersi per trasmettere istanze e ricevere informazioni circa i provvedimenti e i procedimenti amministrativi.

strativi che lo riguardano. Il comma 5, a sua volta, compie un passo avanti, consentendo alle pubbliche amministrazioni di rendere accessibili le informazioni tramite strumenti di identificazione informatica. Si tratta di un obiettivo da perseguire, ma che non può essere imposto a tutte le pubbliche amministrazioni, compresi i comuni più piccoli, dall'oggi al domani.

Roberto ZACCARIA (PD) ricorda che il Comitato per la legislazione ha rilevato, nel suo parere, che la portata normativa del comma 5 andrebbe chiarita là dove essa configura come mera facoltà per le pubbliche amministrazioni quella di consentire l'accesso agli atti da parte degli interessati: tale norma non appare infatti coordinata con la disciplina del diritto di accesso ai documenti amministrativi di cui al Capo V della legge generale in materia di procedimento amministrativo (n. 241 del 1990), nonché, con particolare riferimento al contenuto necessario dei siti delle pubbliche amministrazioni, con gli obblighi di pubblicità posti in capo alle pubbliche amministrazioni dagli articoli 54 e 57 del codice dell'amministrazione digitale di cui al decreto legislativo n. 82 del 2005.

Angela NAPOLI (FLpTP), *relatore per la II Commissione*, ricordato che il suo emendamento 2.1 affronta lo stesso problema degli identici emendamenti Favia 2.7 e Ferranti 2.20, propone di riformulare il comma 5 nel senso di prevedere che le amministrazioni pubbliche devono in ogni momento rendere accessibili le informazioni agli interessati, « anche » mediante il canale informatico. In tal modo sarebbe sancito l'obbligo di permettere l'accesso, ma senza l'obbligo di assicurare quest'ultimo attraverso il canale informatico.

Mario TASSONE (UdCpTP) ricorda che l'emendamento Mantini 2.5, identico a quello della relatrice Napoli appena menzionato, persegue la stessa finalità. Quanto al problema dell'onere finanziario della norma, ritiene che il costo non possa valere come ragione ostativa all'adozione

della misura: si tratta di avere ben presenti le priorità. A suo avviso, la proposta della relatrice Napoli è apprezzabile, in quanto va nel senso dell'emendamento, senza però creare costi aggiuntivi.

Donatella FERRANTI (PD) esprime apprezzamento per il tentativo di mediazione posto in essere dalla relatrice Napoli, ma ricorda che l'accesso agli atti per gli interessati è già previsto dalla legge: si tratta di renderlo possibile in via informatica e di ampliarlo a tutti. Ritiene che si potrebbe forse sostituire il termine « possono » con « si adoperano ». In ogni caso, si dovrà in futuro lavorare perché l'accessibilità informatica degli atti per tutti divenga realtà.

Il sottosegretario Andrea AUGELLO dichiara di comprendere le ragioni che hanno portato alla presentazione degli emendamenti sostanzialmente identici 2.20, 2.7, 2.5, 2.1 e 2.63 essendo tutti diretti a rendere per le pubbliche amministrazioni obbligatorio anziché discrezionale l'accesso in ogni momento agli interessati, tramite strumenti di identificazione informatica, alle informazioni relative ai provvedimenti e ai procedimenti amministrativi che li riguardano. Tuttavia, qualora si dovessero approvare i predetti emendamenti sarebbe necessaria una adeguata copertura finanziaria che al momento non è prevista. Ribadisce, a tale proposito, che tale questione è stata definita proprio in tal senso proprio dalla Commissione bilancio del Senato. Per tale ragione ritiene che al momento i predetti emendamenti non possano essere approvati pur rispondendo ad esigenze di trasparenza pienamente condivise dal Governo. Al fine di superare i problemi di copertura finanziaria si potrebbe verificare, in occasione dell'esame in Assemblea, la possibilità di introdurre l'obbligatorietà prevista da tali emendamenti in tutti quei casi in cui il bilancio dell'ente lo consenta. In tale ottica invita i presentatori a ritirare gli emendamenti in esame.

Donatella FERRANTI (PD) ritira il proprio emendamento 2.20.

David FAVIA (IdV) ritira il proprio emendamento 2.7.

Pierluigi MANTINI (UdCpTP) ritira il proprio emendamento 2.5.

Angela NAPOLI (FLpTP), *relatore per la II Commissione*, ritira il proprio emendamento 2.1.

Linda LANZILLOTTA (Misto-ApI) ritira il proprio emendamento 2.63.

Jole SANTELLI (PdL), *relatore per la I Commissione*, esprime parere favorevole sull'articolo aggiuntivo Lanzillotta 2.060 ove sia riformulato nel senso di prevedere che le amministrazioni comunichino al Dipartimento della funzione pubblica tutti i dati utili a rilevare le posizioni dirigenziali attribuite a persone, anche esterna alla pubblica amministrazione, individuate discrezionalmente dall'organo di indirizzo politico senza procedure pubbliche di selezione. Tali dati dovranno poi confluire nella relazione annuale al Parlamento di cui all'articolo 36, comma 3, del decreto legislativo n. 165 del 2001 ed essere trasmessi alla CIVIT per le finalità di cui all'articolo 1 del provvedimento in esame.

Linda LANZILLOTTA (Misto-ApI) accetta la proposta di riformulazione del proprio articolo aggiuntivo 2.060 (*vedi allegato*)

Il sottosegretario Andrea AUGELLO esprime parere favorevole sull'articolo aggiuntivo Lanzillotta 2.060 (*nuova formulazione*).

Le Commissioni approvano sull'articolo aggiuntivo Lanzillotta 2.060 (*nuova formulazione*).

David FAVIA (IdV) raccomanda l'approvazione del suo articolo aggiuntivo 2.03 essendo diretto a rafforzare la trasparenza nelle procedure eccezionali.

Giulia BONGIORNO, *presidente*, rileva che l'articolo aggiuntivo in esame ha il medesimo oggetto dell'emendamento Ferranti 2.16 e dell'emendamento Lanzillotta 2.61 accantonati al fine di consentire un ulteriore approfondimento dei medesimi. Per tale ragione ritiene che debba essere accantonato anche l'articolo aggiuntivo 2.03.

David FAVIA (IdV) condivide la proposta di accantonamento del presidente.

Le Commissioni accantonano l'articolo aggiuntivo Favia 2.03.

Giulia BONGIORNO, *presidente*, rinvia il seguito dell'esame ad altra seduta.

**La seduta termina alle 15.25.**

ALLEGATO

**Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione. C. 4434 Governo, approvato dal Senato, C. 3380 Di Pietro, C. 3850 Ferranti, C. 4382 Giovanelli, C. 4501 Torrisi e C. 4516 Garavini.**

## EMENDAMENTI

ART. 1.

*Al comma 2, dopo la lettera b), aggiungere la seguente:*

*b-bis)* analizza le cause e i fattori della corruzione e individua interventi che ne possano favorire la prevenzione e il contrasto.

**1. 5.** Lanzillotta.

**(Approvato)**

*Al comma 2, lettera c), inserire, in fine, le seguenti parole: « e sul rispetto delle regole sulla trasparenza dell'attività amministrativa dettate dall'articolo 2 della presente legge e dalle altre disposizioni legislative vigenti »;*

*Conseguentemente sostituire il comma 3 con il seguente: « 3. Per l'esercizio delle funzioni di cui al comma 2, lettera c), la Commissione, esercita poteri ispettivi mediante richiesta di notizie, informazioni, atti e documenti alle pubbliche amministrazioni, ordina l'adozione di atti o provvedimenti richiesti dai piani di cui ai commi 4 e 5 e dalle regole sulla trasparenza dell'attività amministrativa di cui all'articolo 2 della presente legge e alle altre disposizioni legislative, ovvero la rimozione di comportamenti o atti contrastanti con i piani e le regole sulla trasparenza summenzionati. La Commissione e*

le amministrazioni interessate danno notizia, sui rispettivi siti istituzionali, dei provvedimenti adottati ai sensi del presente comma ».

**1. 50.** I Relatori.

**(Approvato)**

*Al comma 4, dopo la lettera d), aggiungere la seguente: e) definisce criteri per assicurare la rotazione dei dirigenti nei settori particolarmente esposti alla corruzione.*

**1. 4.** *(Nuova formulazione)* Mantini.

**(Approvato)**

ART. 2.

*Al comma 3 aggiungere, infine, il seguente periodo:*

« I risultati del monitoraggio sono consultabili sul sito internet di ciascuna amministrazione ».

**2. 62.** Lanzillotta.

**(Approvato)**

Dopo l'articolo 2 aggiungere il seguente:

ART. 2-bis.

1. Al fine di garantire l'esercizio imparziale delle funzioni amministrative e di rafforzare la separazione tra organi di indirizzo politico e organi amministrativi e la reciproca autonomia, le amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, nonché le aziende e società partecipate dello Stato e degli altri enti pubblici, in occasione del monitoraggio previsto dall'articolo 36, comma 3, del decreto legislativo n. 165 del 2001, comunicano alla Presidenza del Consiglio dei

Ministri – Dipartimento della funzione pubblica, per il tramite degli organismi indipendenti di valutazione, tutti i dati utili a rilevare le posizioni dirigenziali attribuite a persone, anche esterne alla pubblica amministrazione, individuate discrezionalmente dall'organo di indirizzo politico senza procedure pubbliche di selezione. I dati forniti confluiscono nella relazione annuale al Parlamento di cui al medesimo articolo 36, comma 3, del decreto legislativo n. 165 del 2001 e vengono trasmessi alla CIVIT per le finalità di cui all'articolo 1 della presente legge.

**2. 060.** (Nuova formulazione) Lottizzazione.

**(Approvato)**



## COMMISSIONI RIUNITE

### V (Bilancio, tesoro e programmazione) e XIV (Politiche dell'Unione europea)

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

#### AUDIZIONI INFORMALI:

Audizione di rappresentanti della SVIMEZ, sul quadro finanziario dell'Unione europea 2014-2020 ..... 145

#### AUDIZIONI:

Audizione del Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali, Francesco Saverio Romano, sul quadro finanziario dell'Unione europea 2014-2020 (*Svolgimento, ai sensi dell'articolo 143, comma 2, del Regolamento, e conclusione*) ..... 145

#### AUDIZIONI INFORMALI

*Giovedì 22 settembre 2011.*

**Audizione di rappresentanti della SVIMEZ, sul quadro finanziario dell'Unione europea 2014-2020.**

L'audizione informale è stata svolta dalle 10 alle 11.10.

#### AUDIZIONI

*Giovedì 22 settembre 2011. — Presidenza del presidente della V Commissione Giancarlo GIORGETTI. — Interviene il Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali Francesco Saverio Romano.*

**La seduta comincia alle 14.10.**

**Audizione del Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali, Francesco Saverio Romano, sul quadro finanziario dell'Unione europea 2014-2020.**

*(Svolgimento, ai sensi dell'articolo 143, comma 2, del Regolamento, e conclusione).*

Giancarlo GIORGETTI, *presidente*, propone che la pubblicità dei lavori sia assicurata anche mediante impianti audiovisivi a circuito chiuso. Non essendovi obiezioni, così rimane stabilito. Introduce quindi l'audizione.

Francesco Saverio ROMANO, *Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali*, svolge una relazione sui temi oggetto dell'audizione.

Intervengono, per porre quesiti e formulare osservazioni, Massimo VANNUCCI (PD), Massimo FIORIO (PD), Angelo ZUCCHI (PD), Sandro GOZI (PD), Nicola FORMICHELLA (PdL), Isidoro GOTTARDO (PdL), Nicodemo Nazzareno OLI-

VERIO (PD), Gian Pietro DAL MORO (PD), Teresio DELFINO (UdCpTP) e Carlo Emanuele TRAPPOLINO (PD).

Francesco Saverio ROMANO, *Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali*, rispondendo ai quesiti posti, fornisce ulteriori precisazioni.

Giancarlo GIORGETTI, *presidente*, ringrazia il Ministro per la sua partecipa-

zione e per le indicazioni fornite in ordine al futuro quadro finanziario dell'Unione europea. Dichiara, quindi, conclusa l'audizione.

**La seduta termina alle 15.25.**

---

*N.B.: Il resoconto stenografico della seduta è pubblicato in un fascicolo a parte.*

## I COMMISSIONE PERMANENTE

(Affari costituzionali, della Presidenza del Consiglio e interni)

### S O M M A R I O

#### SEDE REFERENTE:

Modifiche agli articoli 41, 97 e 118, comma quarto, della Costituzione. Testo base C. 4144 Cost. Governo, C. 3039 Cost. Vignali, C. 3054 Cost. Vignali, C. 3967 Cost. Beltrandi e C. 4328 Cost. Mantini ( <i>Seguito dell'esame e conclusione</i> ) .....	147
ALLEGATO ( <i>Emendamenti</i> ) .....	155
Disposizioni per la ricerca delle persone scomparse. C. 705 Villecco Calipari, C. 3214 Carlucci, C. 3728 Carlucci, C. 4187 Galati e C. 4568, approvata, in un testo unificato, dalla 1 <sup>a</sup> Commissione permanente del Senato ( <i>Esame e rinvio</i> ) .....	149
Modifica della legge 12 aprile 1995, n. 116, recante approvazione dell'intesa tra il Governo della Repubblica italiana e l'Unione cristiana evangelica battista d'Italia, in attuazione dell'articolo 8, terzo comma, della Costituzione. C. 4569 Governo, approvato dalla 1 <sup>a</sup> Commissione permanente del Senato ( <i>Esame e rinvio</i> ) .....	152
UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI .....	153
INCONTRI CON DELEGAZIONI DI PARLAMENTI STRANIERI:	
Incontro con una delegazione dell'Assemblea Nazionale del Vietnam .....	153
AVVERTENZA .....	154

#### SEDE REFERENTE

*Giovedì 22 settembre 2011. — Presidenza del presidente Donato BRUNO. — Intervengono il ministro per la semplificazione normativa Roberto Calderoli, il sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio Francesco Belsito e il sottosegretario di Stato per l'interno Alfredo Mantovano.*

**La seduta comincia alle 15.30.**

**Modifiche agli articoli 41, 97 e 118, comma quarto, della Costituzione.**

**Testo base C. 4144 Cost. Governo, C. 3039 Cost. Vignali, C. 3054 Cost. Vignali, C. 3967 Cost. Beltrandi e C. 4328 Cost. Mantini.**

*(Seguito dell'esame e conclusione).*

La Commissione prosegue l'esame del provvedimento, rinviato, da ultimo, nella seduta del 21 settembre 2011.

Donato BRUNO, *presidente e relatore*, comunica che, sul testo risultante dagli emendamenti, sono stati espressi i seguenti pareri da parte delle Commissioni competenti in sede consultiva: favorevole con un'osservazione della Commissione finanze; favorevole della Commissione attività produttive; favorevole con osservazioni della Commissione lavoro. La Commissione parlamentare per le questioni regionali, invece, non si è espressa.

Per quanto attiene, in particolare, all'osservazione contenuta nel parere della Commissione finanze, chiarisce che la riforma costituzionale dell'articolo 53 dovrà essere eventualmente affrontata nel-

l'ambito di un autonomo provvedimento, in quanto richiede uno specifico approfondimento.

Presenta quindi due emendamenti (*vedi allegato*), volti a correggere il titolo del provvedimento e a rendere più scorrevole la formulazione della novella che si apporta al primo comma dell'articolo 97 della Costituzione. Ne raccomanda pertanto l'approvazione.

Il ministro Roberto CALDEROLI esprime parere favorevole sugli emendamenti del presidente e relatore.

La Commissione, con distinte votazioni, approva gli emendamenti 2.100 e Tit. 1.1 del relatore.

Donato BRUNO, *presidente e relatore*, avverte che sta valutando l'eventualità di proporre, per la fase di discussione in Assemblea, un emendamento volto a riformulare la novella all'articolo 118 nel senso di precisare che Stato, regioni, città metropolitane, province e comuni esercitano «solamente» le attività che non possono essere svolte adeguatamente dai cittadini singoli o associati. Chiede quindi se vi siano dichiarazioni di voto sul conferimento del mandato al relatore a riferire in senso favorevole.

Mario TASSONE (UdCpTP) preannuncia il voto contrario del suo gruppo, che non condivide l'impianto del provvedimento, né il modo in cui la discussione è stata condotta dalla maggioranza, che non ha mostrato alcuna apertura nei confronti delle proposte dell'opposizione.

Roberto ZACCARIA (PD) sottolinea come le modifiche previste dal provvedimento in esame all'attuale articolo 41 della Costituzione determinino un indebolimento delle garanzie previste per la libertà di iniziativa economica privata, che attualmente sono fortissime. Oggi infatti è la Costituzione a garantire l'iniziativa economica privata e a stabilirne nel contempo i limiti, mentre con l'approvazione della riforma in esame la

fissazione dei limiti dell'iniziativa imprenditoriale sarebbe demandata interamente alla legge ordinaria: si prevede infatti che «è permesso tutto ciò che non è espressamente vietato dalla legge». In sostanza, le garanzie per l'attività economica privata vengono decostituzionalizzate.

Ricorda che, in generale, le garanzie costituzionali non sono solo quelle desumibili dalla formulazione letterale degli articoli costituzionali, ma anche quelle che la giurisprudenza costituzionale ha enunciato in decenni di riflessione: con riferimento all'articolo 41, ad esempio, è pacificamente riconosciuto che la concorrenza sia un valore tutelato dalla Costituzione, anche se non espressamente sancito. Esplicitare quel che è implicito altera l'equilibrio del testo costituzionale, perché mina l'affidabilità del principio per cui la Costituzione non è soltanto il suo testo scritto, ma anche l'insieme dei principi che se ne possono desumere in via interpretativa. In altre parole – come da lui sottolineato in altre occasioni – se si considera lacuna quanto nella Costituzione non è detto espressamente, allora le lacune risulteranno essere moltissime.

Preannuncia quindi il voto contrario del suo gruppo.

David FAVIA (IdV), nel preannunciare il voto contrario del suo gruppo, osserva che, per quanto riguarda l'articolo 41, il provvedimento in esame tenta di piegare il testo costituzionale nel senso dell'ideologia della destra, senza alcun confronto con l'opposizione. In nome del liberismo economico più spinto, che è promosso dagli imprenditori e ha già causato danni alla legislazione del lavoro, viene cancellato dalla Costituzione il principio della limitazione dell'attività di impresa in funzione dell'utilità sociale.

Per quanto riguarda invece l'articolo 118, giudica aberrante la novella proposta dal testo in esame, la quale tende in sostanza alla privatizzazione di tutti i servizi pubblici, dalla sanità, all'istruzione, alla distribuzione di acqua, trascurando

che la gestione pubblica di certi servizi essenziali è una garanzia fondamentale per i cittadini.

Si riserva di argomentare meglio nel corso della discussione in Assemblea le ragioni di dissenso del suo gruppo, il quale in ogni caso si opporrà a questo provvedimento con ogni mezzo lecito.

Nessun altro chiedendo di intervenire, la Commissione delibera di conferire al relatore, presidente Bruno, il mandato a riferire all'Assemblea in senso favorevole sul testo del disegno di legge costituzionale C. 4144 Governo, come risultante dagli emendamenti approvati nel corso dell'esame in sede referente.

Donato BRUNO, *presidente*, preannuncia che, considerata l'importanza della riforma in esame, si riserva di convocare la Commissione in composizione plenaria, in luogo del comitato dei nove, per la valutazione degli emendamenti da discutere in Assemblea.

**Disposizioni per la ricerca delle persone scomparse. C. 705 Vilecco Calipari, C. 3214 Carlucci, C. 3728 Carlucci, C. 4187 Galati e C. 4568, approvata, in un testo unificato, dalla 1ª Commissione permanente del Senato.**

*(Esame e rinvio).*

La Commissione inizia l'esame del provvedimento.

Maria Elena STASI (PT), *relatore*, ricorda preliminarmente l'importanza e l'urgenza della legge in esame, sottolineata anche dall'associazione Penelope, che è stata audita al Senato nell'ambito dell'esame del provvedimento. Prospetta quindi fin d'ora la possibilità di procedere alla discussione in sede legislativa, non appena siano maturate le condizioni.

Introducendo quindi l'esame, ricorda che la proposta di legge C. 4568, approvata all'unanimità in sede deliberante dalla Commissione Affari costituzionali del

Senato, reca norme volte a favorire la ricerca delle persone scomparse ed è composta di un unico articolo.

A tale proposta ne sono abbinate altre quattro, tutte di iniziativa parlamentare: la proposta n. 705 (Vilecco Calipari) e l'identica n. 3728 (Carlucci), che constano di otto articoli; e le proposte n. 3214 (Carlucci) e n. 4187 (Galati) che si compongono di quattro articoli.

Il testo della proposta n. 4568 è frutto di un iter iniziato, presso il Senato, il 1° aprile 2008, con l'esame congiunto di più proposte legislative d'iniziativa parlamentare e conclusosi con l'approvazione di un testo unificato (atti Senato 346 e 306), del quale si è convenuto di richiedere il trasferimento alla sede deliberante. Nel corso dell'iter sono state effettuate diverse audizioni, sia del Commissario straordinario del Governo per le persone scomparse sia dell'Associazione nazionale Penelope, impegnata nel sostegno delle famiglie delle persone scomparse.

I due punti qualificanti della proposta di legge approvata dal Senato sono: l'introduzione dell'obbligo civile per chiunque di segnalare alle autorità competenti le persone che, scomparendo improvvisamente, rischiano la vita, con l'obiettivo di creare uno spirito di solidarietà e di collaborazione necessario ad aiutare gli scomparsi e le loro famiglie; previsione dell'obbligo per i pubblici ufficiali e i corpi di polizia di segnalare immediatamente il fatto al prefetto, che ha il compito di coordinare le ricerche, permettendo di far partire immediatamente le indagini.

In particolare l'articolo 1, al comma 1, della proposta n. 4568, introduce l'obbligo per chiunque, indipendentemente dai rapporti di parentela, di denunciare la scomparsa di persone che, allontanatesi dalla propria abitazione o dal luogo di abituale dimora senza darne conto ad alcuno senza plausibili motivi, mettano a rischio la propria vita. La denuncia va resa agli agenti o ufficiali di polizia giudiziaria, o comunque a un agente di polizia locale.

Ai sensi del comma 2, qualora la denuncia venga raccolta dagli agenti della polizia locale questi sono tenuti a trasmetterla immediatamente al più vicino tra i presidi territoriali delle forze di polizia, ai fini del contestuale inserimento nel centro elaborazione dati (Ced) di cui all'articolo 8 della legge n. 121 del 1981.

Il comma 3 prevede che copia della denuncia sia immediatamente rilasciata ai presentatori. Il comma 4 prescrive che, ferme restando le competenze dell'autorità giudiziaria, l'ufficio di polizia che ha ricevuto la denuncia promuova l'immediato avvio delle ricerche dandone contestuale comunicazione al prefetto per le iniziative di competenza. Si specifica altresì che il prefetto può avvalersi, nell'intraprendere le opportune iniziative, del concorso degli enti locali, del Corpo nazionale dei vigili del fuoco e del sistema di protezione civile, delle associazioni del volontariato sociale e di altri enti, anche privati, attivi nel territorio, nonché delle strutture informative e di quelle specializzate, televisive e radiofoniche con esperienza nella ricerca di informazioni sulle persone scomparse.

Le informazioni comunque in possesso di ciascuno degli uffici pubblici e degli enti privati di cui sopra devono essere trasmesse senza indugio anche alla banca dati nazionale del DNA, istituita dalla legge n. 85 del 2009, con la quale l'Italia ha aderito al Trattato di Prum, concluso nel 2005 tra alcuni Paesi dell'Unione Europea con l'obiettivo di rafforzare la cooperazione transfrontaliera creando schedari nazionali di analisi del DNA e individuando modalità di scambio di tali informazioni.

Il comma 5 impone a coloro i quali hanno denunciato la scomparsa di una persona l'obbligo, in caso di ritrovamento, di darne immediata comunicazione alle autorità di polizia.

Il comma 6 configura la violazione dell'obbligo di denuncia, in caso di inosservanza senza giustificato motivo da parte di persone diverse dai congiunti, come un illecito amministrativo (sanzione amministrativa pecuniaria da 500 a 2.000

euro), al quale si applicano le procedure di accertamento di cui alla legge n. 689 del 1981 con competenza in capo al Prefetto.

Ai sensi del comma 7, gli adempimenti dei pubblici uffici di cui al presente articolo sono realizzati secondo le norme già vigenti in materia, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.

Il comma 8 fissa l'entrata in vigore della presente legge al giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale*.

Per quanto riguarda il contenuto delle proposte di legge abbinata solo l'atto Camera 3214, analogamente a quanto previsto dall'atto Camera 4568 approvato dal Senato prevede l'obbligo di denuncia delle persone scomparse all'autorità di polizia. In tale proposta di legge però non è prevista alcuna sanzione per la violazione dell'obbligo.

Tutte le proposte abbinata prevedono l'istituzione di strutture amministrative specifiche volte al coordinamento delle iniziative di ricerca delle persone scomparse.

In particolare si segnalano: l'istituzione del Comitato nazionale interforze sulle persone scomparse presso il Ministero dell'interno e del comitato provinciale sulle persone scomparse, presieduto dal prefetto (C. 705 e C. 3728); l'istituzione del Comitato per il coordinamento delle iniziative di ricerca delle persone scomparse presieduto dal Commissario quale organo permanente nominato dal consiglio dei ministri su proposta del Ministro dell'interno (C. 3214); l'istituzione di una sala operativa interforze permanente presso il Ministero dell'interno (C. 4187).

Le strutture citate si differenziano per la denominazione e la composizione, ma sono sostanzialmente volte ai medesimi fini di monitoraggio dei casi riguardanti persone scomparse, valutazione dello stato delle indagini e coordinamento delle iniziative.

Va al riguardo sottolineato che il Ministero dell'interno ha in larga parte anticipato i contenuti di tali proposte per via amministrativa, avendo da tempo istituito

l'ufficio del Commissario straordinario per le persone scomparse e predisposto i mezzi per ricerche sempre più tempestive. Attualmente l'Ufficio del Commissario straordinario del Governo per le persone scomparse, istituito con decreto del Ministro dell'interno, è struttura di monitoraggio, studio ed analisi dei dati e delle informazioni acquisite dai soggetti pubblici e privati, anche con riferimento ai singoli casi di persone per le quali non sia accertata la volontarietà della scomparsa. L'attività dell'ufficio è tesa a favorire il confronto e l'aggiornamento continuo tra le informazioni in possesso del Sistema Dati Interforze del Dipartimento della Pubblica Sicurezza sulle persone scomparse e quelle risultanti a livello territoriale sui cadaveri non riconosciuti, allo scopo di tenere aggiornato il dato di sintesi nazionale sugli scomparsi.

È stato altresì istituito presso il Ministero dell'interno, su iniziativa del Commissario straordinario del Governo per le persone scomparse, il « Tavolo tecnico per il monitoraggio delle persone scomparse » che ha il compito di omogeneizzare le tabelle dati, di svolgere approfondimenti mirati di volta in volta ritenuti opportuni, nonché di elaborare metodologie appropriate per la compilazione di appositi modelli informativi ad uso delle forze di polizia, necessari per favorire l'acquisizione e il confronto dei dati stessi.

Un'altra tematica affrontata dalle proposte abbinata è relativa alle istituzioni di banche dati e centri di raccolta di dati. In particolare si prevede l'istituzione di una banca dati nazionale sulle persone scomparse (C. 705; C. 3241 e C. 3728); di una banca dati nazionale dei campioni di DNA delle persone scomparse (C. 705; C. 3728); dell'Ufficio centrale obitori, al fine di consentire una più rapida identificazione di cadaveri non riconosciuti (C. 705 e C. 3728) e di una banca dati sui cadaveri non identificati (C. 3241).

Anche sotto tale profilo va ricordato che parte dei contenuti delle proposte sono stati anticipati in via amministrativa dal Ministero dell'interno. Nel 2010 il dipartimento di Pubblica sicurezza deno-

minato Ricerca Scomparsi (RiSc) ha realizzato un nuovo sistema informativo che mette a disposizione delle forze di polizia una base di dati che riguardano cadaveri non identificati e persone scomparse. Nel Ri.Sc., oltre alla gestione completa ed interconnessa delle informazioni, è possibile effettuare un incrocio tra i dati biometrici e descrittivi contenuti nella scheda della « persona scomparsa » con quelli raccolti in caso di « cadavere non identificato ». È possibile così individuare, attraverso la visualizzazione di una scala di valori di affidabilità, eventuali casi di corrispondenza tra queste due categorie.

Specifiche misure previste dalle proposte di legge abbinata sono volte al sostegno alle famiglie delle persone scomparse. In particolare si prevede: l'istituzione di Fondo di solidarietà per i familiari delle persone della cui scomparsa non sia accertata la volontarietà (C. 705; C. 3728 e C. 3214); la possibilità di usufruire da parte dei familiari delle persone scomparse di permessi retribuiti, qualora le assenze dal lavoro siano motivate da questioni legate alla scomparsa del congiunto, per un periodo non superiore a un anno (C. 705; C. 3214 e C. 3728).

Ulteriori disposizioni riguardano l'istituzione di numero unico verde nazionale per la segnalazione delle persone scomparse (C. 705; C. 3728 e C. 4187).

Il sottosegretario Alfredo MANTOVANO assicura la piena disponibilità del Governo, per quanto di sua competenza, per garantire un iter quanto più possibile celere al disegno di legge in esame e si riserva di rendere conto delle iniziative già adottate dal Ministero dell'interno in questo campo.

Mario TASSONE (UdCpTP) ritiene importante conoscere nel dettaglio le iniziative già adottate dal Ministero dell'interno per risolvere il drammatico problema delle persone scomparse e, più in generale, acquisire tutti gli elementi utili per comprendere meglio il problema e per individuare le soluzioni migliori.

Sesa AMICI (PD) dichiara fin d'ora che il suo gruppo non è contrario alla discussione del provvedimento in sede legislativa e ricorda che proposte di legge volte a fronteggiare questo problema sono state presentate anche da deputati del suo gruppo.

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

**Modifica della legge 12 aprile 1995, n. 116, recante approvazione dell'intesa tra il Governo della Repubblica italiana e l'Unione cristiana evangelica battista d'Italia, in attuazione dell'articolo 8, terzo comma, della Costituzione.**

**C. 4569 Governo, approvato dalla 1<sup>a</sup> Commissione permanente del Senato.**

*(Esame e rinvio).*

La Commissione inizia l'esame del provvedimento.

Roberto ZACCARIA (PD), *relatore*, dopo essersi richiamato, per le premesse di ordine costituzionale e procedurale di carattere generale in materia di intese, alla relazione da lui svolta il 28 luglio scorso per l'introduzione dell'esame del disegno di legge C. 4517 (Norme per la regolazione dei rapporti tra lo Stato e la Sacra arcidiocesi ortodossa d'Italia ed Esarcato per l'Europa Meridionale), ricorda che quella in esame oggi è la terza intesa la cui approvazione viene all'esame della Commissione in questa legislatura. Sottolinea che anche in questo caso sarebbe opportuno procedere in sede legislativa, anche perché il contenuto dell'intesa non è emendabile. Coglie l'occasione per ricordare che una legge generale sulla libertà religiosa renderebbe meno necessario il ricorso alle intese da parte delle confessioni religiose, che in Italia sono attualmente circa seicento.

Con specifico riguardo all'intesa in esame che interviene con l'Unione cristiana evangelica battista d'Italia (UCEBI),

ricorda che essa è diretta a modificare l'intesa già firmata il 29 marzo 1993 (legge 12 aprile 1995, n. 116).

La modifica proposta intende consentire alla UCEBI, di concorrere al riparto della quota dell'8 per mille del gettito IRPEF per le somme derivanti dalle scelte espresse dai contribuenti in favore dell'Unione con l'annuale dichiarazione dei redditi e di partecipare alla distribuzione delle quote per le quali non sono state espresse scelte da parte dei contribuenti.

Il disegno di legge, già esaminato dal Senato e trasmesso alla Camera il 29 luglio 2011, consta di quattro articoli e di un allegato recante il testo dell'Intesa, formato a sua volta da quattro articoli.

L'UCEBI, fondata nel 1956, succede all'Unione cristiana apostolica battista (UCAB), sorta nel 1884 ad opera delle missioni battiste inglese e americana operanti in Italia, trasformatasi in Opera evangelica battista d'Italia nel 1924. L'Unione raccoglie le chiese locali battiste nate dalla testimonianza iniziata in Italia negli anni Sessanta del XIX secolo. I fedeli adulti e frequentanti sono circa 5.000 e attorno ad essi gravita una popolazione molto più vasta, formata anche da migranti. I battisti italiani appartengono alla confessione evangelica e fanno parte di organismi internazionali come l'Alleanza battista mondiale, la Federazione battista europea, il Consiglio ecumenico delle Chiese (CEC) e la Conferenza delle Chiese europee (KEK), e nazionali come la Federazione delle Chiese evangeliche in Italia (FCEI) con sede a Roma.

L'articolo 1 reca l'approvazione dell'intesa, allegata al provvedimento, firmata il 16 luglio 2010 tra il Governo e l'UCEBI.

L'articolo 2 stabilisce che l'UCEBI concorre con lo Stato, con i soggetti e secondo le modalità previste dalla normativa vigente, alla ripartizione della quota pari all'otto per mille dell'imposta sul reddito delle persone fisiche a decorrere dal periodo di imposta in corso alla data di entrata in vigore del provvedimento, destinando ad interventi sociali, assistenziali, umanitari e culturali in Italia e all'estero tutte le somme devolute dallo Stato



(comma 1): sia quelle attribuite sulla base delle scelte espresse dai contribuenti in sede di dichiarazione annuale dei redditi (comma 2), sia quelle riguardanti le quote relative scelte non espresse da parte dei contribuenti (comma 3). Le somme complessivamente risultanti da tale disciplina, determinate ai sensi dell'articolo 45, comma 7, della legge 23 dicembre 1998, n. 448 (cioè sulla base degli incassi in conto competenza relativi all'IRPEF risultanti dal rendiconto generale dello Stato) sono corrisposte, a decorrere dal terzo anno successivo a quello di cui al comma 1, dallo Stato annualmente all'UCEBI, entro il mese di giugno, sulla base delle dichiarazioni annuali relative al terzo periodo d'imposta precedente, con destinazione all'UCEBI stessa (comma 4).

L'UCEBI è tenuta a trasmettere al Ministero dell'interno, entro il mese di luglio dell'anno successivo a quello di esercizio, un rendiconto relativo alla utilizzazione delle somme ricevute per i fini di cui sopra dandone adeguata informazione (comma 5). Tale rendiconto precisa gli interventi effettuati in Italia e all'estero ed i soggetti attraverso i quali tali interventi sono stati eventualmente operati, con specificazione delle somme attribuite a ciascun intervento (comma 6). Infine, il Ministero dell'interno, entro trenta giorni dal ricevimento del rendiconto, ne trasmette copia, con propria relazione, al Ministero dell'economia e delle finanze (comma 7).

L'articolo 3 prevede che, su richiesta di una delle parti si può procedere, al fine di predisporre eventuali modifiche, alla revisione dell'importo deducibile di cui all'articolo 16 della legge n. 116 del 1995, e dell'aliquota IRPEF di cui all'articolo 2 della presente legge, ad opera di una apposita commissione paritetica nominata dal Governo italiano e dall'UCEBI (comma 1). La disposizione abroga il comma 4 del suddetto articolo 16, ai sensi del quale su richiesta di una delle due parti si poteva procedere alla revisione dell'importo deducibile di cui al comma 2 ad opera di una apposita commissione paritetica nominata dall'autorità governativa e dall'UCEBI (comma 2).

In conclusione, l'articolo 4 stabilisce che le modifiche apportate alla legge n. 116 del 1995 decorrono dal periodo di imposta in corso alla data di entrata in vigore della presente legge, prevista per il giorno stesso della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale*.

Mario TASSONE (UdCpTP) si riserva di pronunciarsi in merito alla proposta di procedere in sede legislativa, assicurando che, in ogni caso, non c'è da parte del suo gruppo alcuna pregiudiziale contrarietà. Quanto all'istituto delle intese, ritiene opportuna una riflessione d'insieme, anche considerato che le confessioni religiose proliferano in Italia e che tutte possono aspirare a raggiungere un'intesa con lo Stato. Dichiara infine la disponibilità a riflettere su un provvedimento in materia di libertà religiosa.

Souad SBAI (PdL) fa presente che alcune confessioni religiose, come l'islamica, non possono raggiungere un'intesa perché non hanno una gerarchia religiosa e quindi un vertice unico della comunità che possa interloquire col Governo.

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

**La seduta termina alle 15.55.**

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

*Giovedì 22 settembre 2011.*

L'ufficio di presidenza si è riunito dalle 15.55 alle 16.

**INCONTRI CON DELEGAZIONI  
DI PARLAMENTI STRANIERI**

*Giovedì 22 settembre 2011.*

**Incontro con una delegazione  
dell'Assemblea Nazionale del Vietnam.**

L'incontro si è svolto dalle 16.10 alle 16.50.

**AVVERTENZA**

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

*SEDE REFERENTE*

*Norme per la regolazione dei rapporti tra lo Stato e la Sacra arcidiocesi ortodossa d'Italia ed Esarcato per l'Europa Meridionale, in*

*attuazione dell'articolo 8, terzo comma, della Costituzione.*

*C. 4517 Governo, approvata dalla 1<sup>a</sup> Commissione permanente del Senato.*

*Norme per la regolazione dei rapporti tra lo Stato e la Chiesa apostolica in Italia, in attuazione dell'articolo 8, terzo comma, della Costituzione.*

*C. 4518 Governo, approvata dalla 1<sup>a</sup> Commissione permanente del Senato.*

ALLEGATO

**Modifiche agli articoli 41, 97 e 118, comma quarto, della Costituzione.**  
**(Testo base C. 4144 Cost. Governo, C. 3039 Cost. Vignali, C. 3054**  
**Cost. Vignali, C. 3967 Cost. Beltrandi, e C. 4328 Mantini).**

**EMENDAMENTI**

**ART. 2.**

*Al comma 1, capoverso ART. 97, primo comma, sostituire le parole: delle libertà dei cittadini, dei diritti delle persone e del bene comune con le seguenti: delle libertà e dei diritti dei cittadini e del bene comune.*

**2. 100.** Il Relatore.

**(Approvato)**

*Al titolo, dopo le parole: 41, aggiungere le seguenti: 45,*

**Tit. 1.1.** Il Relatore.

**(Approvato)**

## II COMMISSIONE PERMANENTE

### (Giustizia)

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

#### INTERROGAZIONI:

5-05342 Samperi: Sull'apertura della Casa circondariale di Gela .....	156
<i>ALLEGATO 1 (Testo della risposta)</i> .....	160
5-05330 Bernardini: Sulla chiusura del carcere di Spinazzola .....	157
<i>ALLEGATO 2 (Testo della risposta)</i> .....	161
5-05331 Bernardini: Sulle condizioni di detenzione all'interno dell'Istituto penitenziario di Ragusa .....	157
<i>ALLEGATO 3 (Testo della risposta)</i> .....	163

#### SEDE REFERENTE:

Modifica all'articolo 13 del decreto legislativo 5 aprile 2006, n. 160, in materia di attribuzione delle funzioni ai magistrati ordinari al termine del tirocinio. C. 2984 Vietti, C. 3046 Ferranti e C. 4619 Palomba ( <i>Seguito dell'esame e conclusione – Abbinamento della proposta di legge C. 4619 Palomba</i> ) .....	158
<i>ALLEGATO 4 (Emendamenti approvati)</i> .....	183
Disposizioni in materia di visite agli istituti penitenziari. C. 3722 Bernardini ( <i>Seguito dell'esame e rinvio</i> ) .....	158

#### INTERROGAZIONI

*Giovedì 22 settembre 2011. — Presidenza del presidente Giulia BONGIORNO. — Interviene il sottosegretario di Stato per la giustizia Giacomo Caliendo.*

**La seduta comincia alle 13.15.**

**5-05342 Samperi: Sull'apertura della Casa circondariale di Gela.**

Il sottosegretario Giacomo CALIENDO risponde all'interrogazione in titolo nei

termini riportati in allegato (*vedi allegato 1*).

Marilena SAMPERI (PD), replicando, prende atto dell'impegno del Governo ad aprire nel termine indicato la Casa circondariale di Gela, sottolineando come sia incomprensibile che non si sia già provveduto, anche in considerazione della drammatica situazione di sovraffollamento delle carceri italiane. Auspica inoltre che il Governo si attivi, anche dando seguito alle numerose richieste di trasferimento e di mobilità, a rendere operativa la struttura, dotandola di personale adeguato.

**5-05330 Bernardini: Sulla chiusura del carcere di Spinazzola.**

Il sottosegretario Giacomo CALIENDO risponde all'interrogazione in titolo nei termini riportati in allegato (*vedi allegato 2*).

Rita BERNARDINI (PD), replicando, si dichiara insoddisfatta della risposta, ritenendo che sia, oltre che inaccettabile, anche singolare la chiusura per decreto di uno dei pochi carceri che funzionavano bene, svolgendo una reale attività rieducativa finalizzata al reinserimento nella società dei detenuti. Ritene, inoltre, che sia un inaccettabile spreco avere chiuso un carcere che è costato circa otto miliardi di lire, oltre i costi di attivazione, ed era dotato di personale altamente specializzato. Allo stato, infatti, non è dato conoscere la destinazione delle relative strutture, verosimilmente destinate alla demolizione.

**5-05331 Bernardini: Sulle condizioni di detenzione all'interno dell'Istituto penitenziario di Ragusa.**

Il sottosegretario Giacomo CALIENDO risponde all'interrogazione in titolo nei termini riportati in allegato (*vedi allegato 3*).

Precisa, inoltre, che la capienza regolamentare dell'istituto, tenendo conto di 14 posti per invalidi fisici, che non sono utilizzati, è di 159 posti.

Rita BERNARDINI (PD), replicando, si dichiara insoddisfatta della risposta, che riporta cifre molto contraddittorie e che sembra sottovalutare le reali condizioni di vergognoso disagio nelle quali versa l'Istituto penitenziario di Ragusa. Non ritiene che si possa assolutamente considerare tollerabile, ad esempio, come anche affermato dalla CEDU, che tre detenuti siano rinchiusi in un locale di otto metri cubi. Inoltre, precisa che il reparto femminile dell'istituto è chiuso.

Fa presente come nel carcere in questione si viva in una situazione drammatica, gestita tra enormi difficoltà anche grazie al profondo senso di umanità del personale penitenziario.

Sottolinea la totale irrazionalità del massiccio trasferimento da altri carceri nel carcere in questione di detenuti napoletani, pugliesi ed extracomunitari residenti in altre zone del Paese. Si tratta, a suo giudizio, di vere e proprie « deportazioni razziste » che allontanano i detenuti dalle famiglie e dagli affetti, costringendo poi l'Amministrazione ad ingenti spese di trasporto per accompagnare gli stessi detenuti alle udienze presso i tribunali competenti. Si tratta quindi di trasferimenti che, se pure fatti per decongestionare alcune carceri, tuttavia, a causa dell'illogicità con la quale sono operati, finiscono per peggiorare sensibilmente il problema complessivo del sovraffollamento.

Ricorda come i Radicali, per risolvere questo drammatico problema, siano promotori di iniziative volte ad ottenere l'amnistia, opponendosi ad uno Stato che, in considerazione delle condizioni inumane di vita nelle carceri Italiane, può considerarsi alla stregua di un « delinquente professionale ».

Giulia BONGIORNO, *presidente*, dichiara concluso lo svolgimento delle interrogazioni all'ordine del giorno.

**La seduta termina alle 13.50.**

**SEDE REFERENTE**

*Giovedì 22 settembre 2011. — Presidenza del presidente Giulia BONGIORNO. — Interviene il sottosegretario di Stato per la giustizia Giacomo Caliendo.*

**La seduta comincia alle 13.50.**

**Modifica all'articolo 13 del decreto legislativo 5 aprile 2006, n. 160, in materia di attribuzione delle funzioni ai magistrati ordinari al termine del tirocinio.**

**C. 2984 Vietti, C. 3046 Ferranti e C. 4619 Palomba.**

*(Seguito dell'esame e conclusione – Abbinamento della proposta di legge C. 4619 Palomba).*

La Commissione prosegue l'esame dei provvedimenti, rinviato il 20 settembre 2011.

Giulia BONGIORNO, *presidente*, dopo aver ricordato che alle proposte di legge C. 2984 Vietti e C. 3046 Ferranti il 20 settembre scorso è stata abbinata la proposta di legge C. 4619 Palomba e che i provvedimenti in esame sono iscritti nel calendario dei lavori dell'Assemblea a partire da lunedì 26 settembre prossimo, avverte che la I Commissione e la V Commissione hanno espresso sul provvedimento in esame i pareri di competenza.

Evidenzia in particolare che la Commissione Affari costituzionali ha espresso parere favorevole con una osservazione con la quale si invita la II Commissione a valutare l'opportunità di precisare, così come avviene nella disciplina vigente, che il divieto di attribuire ai magistrati al termine del tirocinio funzioni giudicanti monocratiche penali – sia pure temperato con l'introduzione di un'eccezione per i reati per cui è ammessa, ai sensi dell'articolo 550 c.p.p., la citazione diretta a giudizio – vige fino al conseguimento della prima valutazione di professionalità.

Ritiene che la precisazione richiesta dalla I Commissione sia opportuna.

Invita quindi il relatore ad esprimersi sul punto.

Roberto RAO (UdCpTP), relatore, condividendo l'osservazione apposta nel parere favorevole della I Commissione, presenta l'emendamento 1.200 (*vedi allegato 4*), volto proprio ad eliminare qualsiasi dubbio interpretativo in merito alla disposizione che il provvedimento in esame intende modificare. Presenta altresì

l'emendamento Tit. 1, volto ad adeguare il titolo del provvedimento al suo effettivo contenuto (*vedi allegato 4*).

Il sottosegretario Giacomo CALIENDO esprime parere favorevole sull'emendamento 1.200 del relatore, che introduce una modifica meramente formale del testo come risultante dagli emendamenti già approvati nella seduta di ieri. A tale proposito, tiene a precisare che, secondo quanto disposto da circolari del CSM, attualmente ai giudici onorari di tribunale è comunque preclusa la trattazione di procedimenti, per quanto rientranti nell'ambito dell'articolo 550 del codice di procedura penale, relativi a reati in materia ambientale, urbanistica, di alimenti e prevenzione degli infortuni; di procedimenti che si trovino nella fase che comporti l'esercizio delle funzioni di giudice delle indagini preliminari o di giudice dell'udienza preliminare; di procedimenti di appello del giudice di pace, come previsti dall'articolo 39 del decreto legislativo n. 274 del 2000; di procedimenti tratti a giudizio con rito direttissimo.

Esprime inoltre parere favorevole sull'emendamento Tit. 1 del relatore.

La Commissione con distinte votazioni approva gli emendamenti 1.200 e Tit. 1 del Relatore (*vedi allegato 4*), e delibera di conferire il mandato al relatore, onorevole Roberto Rao, di riferire in senso favorevole all'Assemblea sul provvedimento in esame. Delibera altresì di chiedere l'autorizzazione a riferire oralmente.

Giulia BONGIORNO, *presidente*, si riserva di designare i componenti del Comitato dei nove sulla base delle indicazioni dei gruppi.

**Disposizioni in materia di visite agli istituti penitenziari.**

**C. 3722 Bernardini.**

*(Seguito dell'esame e rinvio).*

La Commissione prosegue l'esame del provvedimento, rinviato il 7 settembre 2011.

Giulia BONGIORNO, *presidente*, ricorda che l'esame del provvedimento è stato avviato il 23 giugno scorso e che nelle diverse sedute svolte sono intervenuti tutti i deputati iscritti a parlare rappresentando le diverse posizioni dei gruppi. Non essendovi ulteriori iscrizioni a parlare, dichiara

chiuso l'esame preliminare e fissa il termine per la presentazione degli emendamenti alle ore 14 di lunedì 10 ottobre prossimo. Rinvia quindi il seguito dell'esame ad altra seduta.

**La seduta termina alle 14.**

## ALLEGATO 1

**Interrogazione 5-05342 Samperi: Sull'apertura della Casa circondariale di Gela.****TESTO DELLA RISPOSTA**

In risposta all'interrogazione dell'onorevole Samperi, va in primo luogo premesso che il complesso immobiliare della ex Casa Mandamentale di Gela è stato acquisito al Demanio statale in data 15/09/2008 con decreto ministeriale 20/10/2008 è stata istituita la Casa Circondariale.

L'immobile – nello stato in cui si presentava – non era in alcun modo suscettibile di uso immediato, in quanto la trasformazione della struttura da Casa Mandamentale a Casa Circondariale richiedeva, oltre una serie di opere di ripristino per i reiterati furti ed atti vandalici perpetrati nella struttura nel corso degli anni, anche la realizzazione di una serie di opere per la sicurezza penitenziaria, necessarie per la nuova destinazione.

Nel mese di novembre 2008 veniva, quindi, espletata la gara per le opere edili ed impiantistiche, ma solo nel giugno del 2009 si poteva procedere alla consegna dei lavori a causa del contenzioso originato dal ricorso opposto, contro il provvedimento di aggiudicazione della gara, da una delle ditte partecipanti.

Ciò chiarito, voglio sottolineare che i lavori occorrenti per il completamento e l'attivazione della nuova Casa Circondariale di Gela, eseguiti in due lotti funzionali, sono stati ultimati e collaudati nella prima metà del mese di aprile di quest'anno, in linea con i cronoprogrammi ed i relativi tempi contrattuali. I mesi successivi sono stati poi dedicati alla soluzione del problema relativo alla fornitura idrica della struttura: posso segnalare, in proposito, che a seguito di recenti interventi tecnici (l'ultimo risale in data 16 settembre scorso), la portata dell'acqua

risulta essere sufficiente, sempreché sia garantita la continuità dell'erogazione nell'arco delle 24 ore da parte dell'acquedotto, gestito dalla società CATAQUA SRL.

Allo stato, ai fini dell'apertura dell'istituto, si rende necessaria la sola attivazione della linea T.D. che – richiesta alla competente Direzione Generale dei Sistemi Informativi Automatizzati già nell'ottobre del 2010 – non è stata ancora realizzata dalla British Telecom, a causa della dedotta eccessiva distanza della sede di Gela dalla centrale. Voglio rassicurare comunque l'interrogante che l'attivazione dell'istituto in questione rientra tra gli obiettivi prioritari che questa Amministrazione intende raggiungere nell'immediato e, proprio per tale ragione, la suddetta Direzione Generale è stata sollecitata ad intervenire per risolvere, con la massima urgenza, la problematica segnalata.

A tale proposito si fa presente che è stato predisposto un crono programma di interventi sulla base del quale è prevista l'apertura della nuova Casa Circondariale di Gela presumibilmente fra 40 giorni.

Nelle more, il Provveditore regionale ha comunque disposto l'accensione e la verifica del funzionamento di tutti gli apparati tecnologici esistenti nella struttura onde verificarne, visto il periodo di inattività, la corretta e completa efficienza.

Segnalo, infine, che proprio per realizzare una sollecita apertura dell'istituto di Gela, una volta superati i problemi tecnici menzionati, il Provveditore regionale sta altresì provvedendo a definire la pianta organica occorrente per il corretto e regolare funzionamento della struttura.



## ALLEGATO 2

**Interrogazione 5-05330 Bernardini: Sulla chiusura del carcere di Spinazzola.****TESTO DELLA RISPOSTA**

Con riferimento all'interrogazione in discussione, prima di entrare nel merito delle singole questioni sollevate, ritengo utile evidenziare le motivazioni che hanno condotto alla dismissione dell'istituto penitenziario di Spinazzola, sezione distaccata degli Istituti Penali di Trani.

L'istituto di Spinazzola risultava sottoutilizzato rispetto alla sua – seppur sempre modesta – capacità ricettiva, a causa della mancanza di personale di polizia penitenziaria. Detta situazione, peraltro, non poteva essere sanata attraverso l'assegnazione di ulteriori unità di personale, attesa la generalizzata carenza di organico degli istituti penitenziari del Paese, molti dei quali penalizzati, sotto questo aspetto, in misura spesso molto più grave.

Pertanto, nei primi mesi di quest'anno, si è convenuto di investire della questione il Provveditorato regionale, perché valutasse la possibilità di distribuire diversamente la forza presente nella Regione, eventualmente incrementando le presenze a Spinazzola.

Il Provveditore, nel mese di marzo u.s., alla luce della difficoltà riscontrata nell'assegnare personale presso detta struttura, proponeva di effettuare una riflessione sulla convenienza – sotto il profilo del rapporto costi/benefici – circa il mantenimento dell'istituto in questione, e ciò anche alla luce delle obiettive difficoltà legate all'assistenza sanitaria per i detenuti: la proposta di dismissione trovava favorevoli tutte le Direzioni Generali interessate, appositamente interpellate al riguardo.

L'insieme di tutte le condizioni rappresentate – carenza di personale, scarso utilizzo della struttura, costi elevati di gestione, difficoltà nel garantire l'assistenza sanitaria – induceva il Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria a determinarsi per la dismissione dell'istituto, nella convinzione che tale provvedimento risultava in linea con l'attuale politica penitenziaria, diretta ad ottimizzare le esigue risorse a disposizione, razionalizzando i servizi e la complessiva gestione del patrimonio edilizio. Conseguentemente, il 9 giugno ultimo scorso veniva inoltrata richiesta in tal senso all'On.le Ministro.

Con decreto ministeriale del 16 giugno 2011 l'istituto penitenziario di Spinazzola veniva, quindi, soppresso.

Tanto premesso, con riguardo alle specifiche tematiche di cui all'atto ispettivo, posso precisare quanto segue:

il Provveditore regionale per la Puglia – non appena avuta notizia del provvedimento (ricevuto via fax in data 22 luglio e in originale il successivo 28 luglio) – dava notizia della chiusura dell'istituto (inviando anche copia del decreto) a tutte le Autorità Giudiziarie del territorio, agli Uffici Territoriali del Governo di tutta la Regione, alle Questure, alle Direzioni degli Istituti e Servizi penitenziari e al Comune di Spinazzola;

il 27 luglio la stessa comunicazione veniva data a tutte le OO.SS., sia del Comparto Sicurezza sia del Comparto Ministeri;

sempre in data 27 luglio 2011 si provvedeva al trasferimento di tutti i de-

tenuti ristretti presso l'Istituto di Spinazzola, per un totale di 35 persone in esecuzione penale (di questi, 20 detenuti *sex-offenders* venivano assegnati presso la Casa Circondariale di Altamura);

in data 28 luglio 2011 veniva comunicata all'Agenzia del Demanio la chiusura della struttura dell'Istituto di Spinazzola, anche al fine della riconsegna all'Agenzia di detto immobile del quale non si conosce la futura destinazione;

infine, relativamente alla formazione degli operatori e i relativi costi del Progetto denominato « *I Care* », si rappresenta che il corso ha avuto l'obiettivo di formare

il personale degli istituti penitenziari di Spinazzola ed Altamura alla gestione dei detenuti *sex-offenders*, al fine di fornire strumenti e competenze utili al miglioramento della qualità del trattamento di tale categoria di soggetti; l'iniziativa, realizzata durante l'anno 2007, è costata 7.500 euro.

È evidente che tale formazione specifica non andrà dispersa nonostante la chiusura dell'Istituto di Spinazzola, non solo perché i detenuti *sex-offenders* sono stati trasferiti presso l'istituto di Altamura (il cui personale è stato appositamente formato), ma anche perché tale categoria di reclusi risulta diffusa in tutti gli istituti del Paese.

## ALLEGATO 3

**Interrogazione n. 5-05331 Bernardini: Sulle condizioni di detenzione all'interno dell'Istituto penitenziario di Ragusa.****TESTO DELLA RISPOSTA**

In risposta all'interrogazione dell'onorevole Bernardini, rappresento quanto segue sulla base delle notizie acquisite tramite il Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria e l'Ufficio di sorveglianza di Siracusa.

Con specifico riferimento alle condizioni lavorative del personale di polizia penitenziaria in servizio presso la Casa Circondariale di Ragusa segnalo che, a fronte di un organico complessivo di 117 unità, sono presenti, al netto dei provvedimenti di distacco in entrata e in uscita, 101 unità.

In linea più generale, nell'evidenziare che la carenza di personale riguarda la quasi totalità degli istituti penitenziari del Paese e, soprattutto, la polizia penitenziaria, il cui organico soffre di una carenza di circa 6.000 unità, voglio altresì evidenziare che tale situazione sarà suscettibile di sicuro miglioramento con la prossima immissione in servizio di 758 unità di polizia penitenziaria, prevista per il prossimo mese di ottobre, a conclusione del 163° corso di formazione. Va rilevato, infatti, che 30 unità saranno inviate a prestare servizio negli istituti siciliani e, in tale occasione, saranno tenute in considerazione anche le esigenze dell'istituto di Ragusa, presso il quale saranno inviate tre unità femminili.

Occorre inoltre precisare, al riguardo, che – a copertura del *turn over* dell'anno 2010 – è stata inoltrata al Dipartimento della Funzione Pubblica la richiesta per l'assunzione di 1145 unità di polizia penitenziaria (di cui 127 vice commissari) e che, ai sensi della legge 199/2010 è stata prevista l'assunzione di ulteriori 1611

unità nel 2012, richiedendo, al M.E.F. la necessaria copertura finanziaria nello scorso mese di marzo.

Quanto alle condizioni strutturali, voglio segnalare che l'istituto di Ragusa, di antica realizzazione, è stato costruito con concezioni tecniche oramai superate, tali da non consentire interventi parziali che possano garantire, nell'immediato, i necessari adeguamenti dei locali. A fronte di ciò, il locale Provveditorato ha comunque intenzione di presentare un progetto esecutivo di manutenzione straordinaria che preveda la ristrutturazione e la ridistribuzione dei locali e dei servizi igienici delle sezioni detentive, in conformità al decreto del Presidente della Repubblica 230/00.

Con specifico riferimento alle stanze detentive, rappresento che presso la struttura in questione ve ne sono di due tipi:

i cosiddetti cubicoli, che ospitano 3 detenuti e misurano circa 8 metri quadri;

i cosiddetti cameroncini, che ospitano 6 detenuti e misurano circa 16 metri quadri.

Tutte le camere detentive sono sprovviste di docce e i soli cubicoli sono separati dai servizi igienici per mezzo di un muretto alto poco più di un metro.

L'intero reparto giudiziario è strutturato con finestre a « bocca di lupo » che, pur non consentendo una diretta visuale dell'esterno della struttura, non impediscono il passaggio di luce e aria.

Quanto alla popolazione detenuta, l'Istituto di Ragusa, come del resto la quasi totalità degli istituti penitenziari del Paese, soffre il fenomeno del sovraffollamento

che certamente incide in modo negativo sulle condizioni di vita dei ristretti. La capienza regolamentare dell'istituto è di 159 posti e quella tollerabile di 219. Alla data del 16 settembre ultimo scorso erano presenti 192 detenuti ai quali devono aggiungersi 15 detenute donne che, a seguito della riapertura della sezione femminile, rientreranno a breve nell'istituto.

La situazione è costantemente seguita dal provveditorato regionale che effettua costanti monitoraggi ed interviene periodicamente con provvedimenti deflattivi: a tale riguardo si evidenzia che, durante l'anno in corso, sono stati trasferiti 47 detenuti e 38 nell'anno precedente.

Occorre, anche, evidenziare che nel corso di quest'anno l'istituto ha subito una notevole riduzione di capienza, pari a 62 posti, dovuta alla dismissione di 4 sezioni detentive, cosiddetti reparti penali, per esigenze strutturali; detta dismissione ha determinato la conseguente soppressione del reparto minorati fisici e del reparto semiliberi.

Quanto alle attività trattamentali preme evidenziare che, sia pure tra le numerose difficoltà menzionate, si cerca in ogni modo di assicurare l'istruzione, la formazione professionale e le attività ricreative e lavorative dei detenuti. Posso segnalare, in particolare, che in tutte le sezioni dell'istituto vengono effettuati corsi di scuola elementare. Sono inoltre effettuati:

corsi di alfabetizzazione in lingua italiana, con lo scopo di agevolare i detenuti extracomunitari e stranieri nella conoscenza della lingua del nostro Paese, sia per migliorare i livelli di comunicazione e comprensione tra detenuti stranieri e detenuti italiani, oltre che con i diversi operatori penitenziari, sia per agevolare il rientro nella società di tale categoria di detenuti;

corsi di scuola media inferiore in tutte le sezioni dell'istituto;

corso di istruzione secondaria di II grado in « Servizi Alberghieri e della Ristorazione », dipendente dall'Istituto Pro-

fessionale di Stato per i Servizi Alberghieri « Principi Grimaldi » di Modica. Tale attività viene svolta come pluriclasse.

Quanto ai corsi professionali, segnalo che sono in corso di svolgimento o prossimi ad avere inizio i seguenti corsi di formazione, curati da docenti esterni e finanziati ai sensi dell'articolo 135 decreto del Presidente della Repubblica 309/90, rivolti, come sempre, ai detenuti tossicodipendenti:

corso di cucina arabo-siciliana (100 ore);

corso di musicoterapia (40 ore);

corso di biodanza (30 ore).

È inoltre in corso di svolgimento il progetto finanziato con i Fondi Strutturali Europei denominato « Rompete le righe », che prevede tre azioni:

corso di cucina;

manutenzione fabbricati;

falegnameria.

Le ultime due azioni sono destinate a detenuti comuni e protetti, la prima solo a detenuti comuni.

Le attività ricreative, sportive e culturali assumono un rilievo importante nella programmazione pedagogica dell'istituto: esse, infatti, non tendono solo al benessere fisico ed intellettuale delle persone condannate, ma anche allo sviluppo del senso di responsabilità e di quelle capacità relazionali che potranno essere utili per il loro futuro reinserimento sociale.

L'attività motoria è rivolta a tutti i detenuti ai quali è offerta l'opportunità di partecipare ai corsi presso la palestra o le aree verdi dell'istituto, attraverso la predisposizione di moduli che permetteranno la rotazione dei corsisti.

Tale iniziativa è stata finanziata dall'Amministrazione Provinciale.

Da non trascurare, infine, il progetto Grisù, diretto all'intrattenimento, attra-

verso personale specializzato, dei figli delle famiglie dei detenuti durante l'attesa del colloquio.

Con riferimento, poi, all'attività lavorativa, posso precisare che i posti di lavoro sono 25 e vengono ricoperti dai ristretti secondo un sistema di turnazione, in base alla graduatoria prevista ai sensi dell'articolo 20 O.p.

Il generalizzato taglio sul capitolo delle mercedi è stato, per l'istituto di Ragusa, del 40 per cento rispetto allo scorso anno; a fronte di tale situazione, si è cercato di sopperire alla carenza di fondi con i corsi di formazione professionale avviati dalla Regione con fondi europei.

L'assistenza sanitaria è assicurata a tutti i detenuti, anche se negli ultimi anni l'istituto di Ragusa ha subito una riduzione sia del monte ore assegnato al personale medico e infermieristico, sia del *budget* finanziario, con inevitabili riflessi sull'acquisto dei farmaci e sulle prestazioni specialistiche. Emblematica, in tal senso, è la problematica afferente al servizio di fisioterapia che, allo stato, non può essere attivato per la difficoltà di reperire professionisti e per l'entità delle risorse finanziarie a disposizione.

Nel corso degli anni si è registrata la progressiva riduzione anche del *budget* relativo agli esperti *ex* articolo 80 O.p. che, nel 2011 è stato, per la regione Sicilia, di 138.831,00 euro.

All'interno dell'istituto di Ragusa opera un esperto psicologo a convenzione cui sono assegnate 7 vacanze mensili, a fronte delle 19 assicurate fino al 2010. Per far fronte a tale situazione, è intendimento del Provveditorato regionale presentare a breve un progetto alla Cassa delle Ammende, al fine di ottenere un finanziamento adeguato ai bisogni della Regione.

Con riferimento, poi, all'applicazione della sentenza della Corte di Giustizia dell'Unione Europea in materia di immigrazione clandestina, rappresento che presso la struttura in questione non risultano allo stato soggetti ristretti per tale ipotesi di reato.

Con riguardo, inoltre, alle problematiche collegate alla concreta applicazione

del principio di territorialità della pena, segnalo che sono 12 i detenuti italiani presenti in istituto e domiciliati fuori Regione. Per quanto riguarda, invece, la popolazione detenuta straniera, (che alla data del 16 settembre era pari a 92 unità) posso evidenziare che gran parte di essa proviene da istituti del centro e del nord Italia, ove ha dichiarato di avere il domicilio.

L'Ufficio di sorveglianza di Siracusa, con riferimento a quanto rilevato nell'atto di sindacato ispettivo ha in buona sostanza confermato i dati in esso riportati circa le presenze dei detenuti nella Casa Circondariale, la carenza di personale della polizia penitenziaria e la chiusura temporanea sezione femminile e « minorati fisici ». Ha, comunque, precisato che le celle si presentano in buono stato ed appaiono sufficientemente ampie e che l'assistenza sanitaria è più che adeguata, riscontrandosi l'elevata professionalità dei sanitari.

È stato, inoltre, posto in evidenza che l'invio delle relazioni sanitarie è quasi sempre sollecito e puntuale e che l'*equipe* dell'osservazione provvede tempestivamente ad inviare le relazioni di sintesi.

Quanto ai dati statistici relativi ai benefici penitenziari concessi e rigettati negli ultimi cinque anni, si depositano le relative tabelle fatte pervenire dall'ufficio giudiziario menzionato.

In linea più generale, voglio in ogni caso porre nel dovuto rilievo che il Governo, sin dal suo insediamento, si è adoperato per dare adeguata e concreta soluzione alle problematiche del nostro sistema penitenziario muovendosi lungo tre direttrici:

a) Il piano straordinario di interventi di edilizia penitenziaria;

b) La deflazione dei flussi d'ingresso nel sistema carcerario e le misure alternative alla detenzione; in tale direzione, sono stati emanati la legge n. 199/2010 per consentire l'esecuzione presso il domicilio delle pene detentive non superiori ad un anno ed il decreto legislativo n. 161/2010 che attua una decisione quadro europea in materia di trasferimento delle persone

condannate dall'Italia verso lo Stato membro di cittadinanza per ivi scontare le pene detentive.

Grazie al principio del mutuo riconoscimento delle decisioni delle autorità giudiziarie degli Stati dell'Unione europea, per la prima volta, il trasferimento potrà avvenire senza un previo accordo con lo Stato estero di cittadinanza del condannato, prescindendo dal consenso dell'interessato. In tal modo può realizzarsi il duplice obiettivo di consentire al condannato di scontare la pena detentiva nel proprio Paese di origine, con maggiori possibilità di reinserimento sociale, familiare e lavorativo e di ridurre il numero degli stranieri reclusi nelle nostre carceri.

Voglio segnalare, inoltre, che significativi risultati in termini di riduzione dei flussi d'ingresso in carcere potrebbero arrivare anche dalla recente legge n. 129/2011, di conversione del decreto-legge n. 89/2011. Con tale provvedimento – che modifica la legge Bossi-Fini – l'Italia ottempera alla direttiva comunitaria e applica la sentenza della Corte di Giustizia dell'Unione Europea del 28 aprile 2011, in materia di immigrazione.

Quanto ai soggetti arrestati o fermati, il DDL AS-1440, cosiddetto *pacchetto sul processo penale*, attualmente all'esame della Commissione Giustizia, prevede una modifica dell'articolo 558 del codice di rito, volta a consentire in casi straordinari (« quando sussistono specifici ed eccezionali motivi di assoluta necessità.. ») l'ingresso in carcere di soggetti arrestati o fermati per reati di competenza del giudice monocratico, circostanza, questa, che dovrebbe ridurre drasticamente il fenomeno delle cosiddette « porte girevoli ».

La terza direttrice sui cui si è mosso il Governo in materia penitenziaria è dedicata alla rideterminazione della pianta organica della polizia penitenziaria.

L'articolo 4, comma 1, lettera *b*) della legge n. 199/2010 in deroga a quanto previsto dalla legge n. 25 del 2010 (sulla riduzione della pianta organica), statuisce: « l'adeguamento dell'organico del Corpo di polizia penitenziaria occorrente per fronteggiare la situazione emergenziale in atto. A tale ultimo fine e per assicurare, inoltre, la piena operatività dei relativi servizi, il Ministro della Giustizia è autorizzato all'assunzione di personale nel ruolo degli agenti e degli assistenti del Corpo di polizia penitenziaria, nei limiti numerici consentiti dalle risorse derivanti dall'applicazione del comma 212 articolo 2 legge n. 191 del 23 dicembre 2009 ».

Nel corso dell'*iter* di approvazione della citata legge, al fine di accelerare i tempi per le necessarie procedure, sono stati pubblicati sulla *Gazzetta Ufficiale* 4<sup>a</sup> serie Speciale « Concorsi ed Esami » del 29 ottobre 2010, n. 86, 2 concorsi per l'assunzione di 100 unità nel ruolo femminile e 500 unità nel ruolo maschile degli agenti ed assistenti del Corpo di Polizia penitenziaria. Si segnala, al riguardo, che sono in corso di svolgimento gli accertamenti psicofisici ed attitudinali (mentre sono già state espletate le prove preliminari) e si prevede che entro la fine dell'anno saranno pubblicate le graduatorie.

Proprio al fine di elaborare ulteriori soluzioni alle criticità che connotano il nostro sistema carcerario è stato di recente istituito presso l'Ufficio Legislativo del Ministero della Giustizia un Gruppo di Studio nominato dal Guardasigilli con decreto del 5 settembre 2011, avente l'incarico di elaborare, in tempi brevi, un disegno di legge volto alla depenalizzazione dei reati minori e alla rivisitazione dei reati perseguibili a querela, nonché delle misure alternative alla detenzione.



M.168U

**MINISTERO DELLA GIUSTIZIA**  
**DIPARTIMENTO DELL'ORGANIZZAZIONE GIUDIZIARIA DEL PERSONALE E DEI SERVIZI**  
**Direzione Generale di Statistica**  
 INFO MODELLO:webstat.giustizia.it >"CONTATTI" - Fax 06/6868235-68897535-68852812

**RILEVAZIONE DI NOTIZIE RELATIVE ALL'ATTIVITÀ DEGLI UFFICI DI SORVEGLIANZA**

Ufficio di Sorveglianza per adulti-SIRACUSA

Periodo 1 Semestre 2007

MATERIA DEI PROVVEDIMENTI	NUMERO	MATERIA DEI PROVVEDIMENTI	NUMERO
<b>1. Ricoveri in luoghi esterni di cura (Art. 11 L. 354/1975)</b>		<b>8. Decreti di approvazione di lavoro all'esterno (Art. 69 comma 5 L. 354/1975)</b>	0
1.1 Concessi	353		
1.2 Respinti	0	<b>9. Ordinanze sui reclami dei detenuti (Art. 69 comma 6 L. 354/1975)</b>	
<b>2. Concessioni di permessi (Artt. 30-30 ter L. 354/1975)</b>		9.1 In materia di lavoro accolti	0
2.1 Permessi concessi	59	9.2 In materia di lavoro respinti	1
2.2 Permessi respinti	18	9.3 In materia di lavoro inammissibili	31
2.3 Permessi inammissibili	3	9.4 In materia di disciplina accolti	0
2.4 Permessi premio concessi	145	9.5 In materia di disciplina respinti	1
2.5 Permessi premio respinti	81	9.6 In materia di disciplina inammissibili	2
2.6 Permessi premio inammissibili	31	<b>10. Pareri su domande e proposte di concessione di grazia (Art. 681 c.p.p.)</b>	
<b>3. Decreti relativi a misure alternative (Artt. 47-51 bis-51 ter L. 354/1975)</b>		10.1 Favorevoli	0
3.1 Prosecuzione provvisoria	1	10.2 Contrari	1
3.2 Sospensione	0	<b>11. Accertamenti di infermità psichica (Art. 112 D.P.R. 230/2000)</b>	
3.3 Sospensione cautelativa	2	11.1 Rientro in Istituto	2
3.4 Modifiche delle prescrizioni e autorizzazioni	41	11.2 Ricovero in Ospedale psichiatrico giudiziario o in Casa di cura e custodia	3
<b>4. Licenze (Artt. 52-53 L. 354/1975)</b>		<b>12. Decisioni sulle modalità di esecuzione delle sanzioni sostitutive delle pene (Artt. 62-102 L. 689/1981)</b>	
4.1 Concessa	25	12.1 Semidetenzione	0
4.2 Respinte	0	12.2 Libertà controllata	1
4.3 Revocate	0	<b>13. Esecuzione delle sanzioni sostitutive delle pene (Artt. 64-68-69 L. 689/1981)</b>	
<b>5. Decreti di computo del periodo di permesso o di licenza (Art. 63 bis L. 354/1975)</b>	0	13.1 Modifica dell'esecuzione di misure sostitutive	0
<b>6. Provvedimenti di remissione del debito (Art. 6 D.P.R. 116/2002)</b>		13.2 Sospensione dell'esecuzione di misure sostitutive	3
6.1 Accolti	88		
6.2 Respinti	47		
6.3 Inammissibili	52		
<b>7. Programmi di trattamento e modifiche (Art. 69 comma 5 L. 354/1975)</b>			
7.1 Approvati	70		
7.2 Restituiti con osservazioni	70		

MATERIA DEI PROVVEDIMENTI	NUMERO	MATERIA DEI PROVVEDIMENTI	NUMERO
<b>14. Decisioni sulle modalità di esecuzione delle pene pecuniarie (Art. 660 c.p.p.)</b>		<b>21. Controlli sulla corrispondenza ed autorizzazioni alla corrispondenza telefonica (Art. 18 L. 354/1975)</b>	6
14.1 Rateizzazioni	2	<b>22. Atti da assumere su richiesta di altre autorità giudiziarie e dichiarazioni del condannato contumace (Art. 489 c.p.p.)</b>	7
14.2 Differimenti	0	<b>23. Sospensioni dell'esecuzione della pena per affidamento in prova al servizio sociale (Art. 2 L. 165/1998)</b>	
14.3 Conversioni della pena pecuniaria	0	23.1 Concesse	0
14.4 Restituzione al P.M. senza deliberazione richiesta (insolubilità, irreperibilità ed altro)	1	23.2 Respinte	11
14.5 Archiviazione	3	23.3 Inammissibili	5
<b>15. Esecuzione delle misure di sicurezza (Art. 215 c.p.)</b>		<b>24. Sospensioni dell'esecuzione della pena per ammissione alla detenzione domiciliare (Art. 4 L. 165/1998)</b>	
15.1 Detentive	0	24.1 Concesse	1
15.2 Non detentive (libertà vigilata, etc.)	22	24.2 Respinte	29
<b>16. Procedimenti per le misure di sicurezza (Art. 207-208-209-212 c.p.)</b>		24.3 Inammissibili	6
16.1 Riesame della pericolosità	6	<b>25. Reclami generici e provvedimenti atipici</b>	7
16.2 Revoca delle misure di sicurezza decorso il periodo minimo di durata	10	<b>26. Liberazioni anticipate (Art. 54 L. 354/1975 mod. con L.277/19/12/02)</b>	
16.3 Proroga delle misure di sicurezza	6	26.1 Concesse	305
16.4 Revoca anticipata delle misure di sicurezza	4	26.2 Parzialmente accolte	45
16.5 Unificazione di misure di sicurezza	0	26.3 Respinte	19
16.6 Trasformazione delle misure di sicurezza	1	26.4 Revocate	0
<b>17. Sospensione delle misure di sicurezza per servizio militare (Art. 76 c.p.m.p.)</b>	0	26.4 Inammissibili	6
<b>18. Domande di revoca della dichiarazione di delinquenza abituale, professionale o per tendenza (Art. 69 comma 4 L. 354/1975)</b>		<b>27. Sospensioni condizionali dell'esecuzione della pena detentiva (Art.2 L.207/2003)</b>	
18.1 Accolte	0	27.1 Concesse	1
18.2 Respinte	0	27.2 Inammissibili	42
<b>19. Differimento dell'esecuzione delle pene detentive e delle sanzioni sostitutive (Art. 684 co. 2 c.p.p.)</b>		27.3 Proseguite	0
19.1 Accolte	2	27.4 Cessate	2
19.2 Respinte	6	27.5 Sospese provvisoriamente	0
<b>20. Autorizzazioni all'ingresso negli istituti o proposte di nomine ad assistente volontario (Art. 17-78 L. 354/1975)</b>	65	<b>28. Espulsioni a titolo di sanzione sostitutiva o alternative alla detenzione (art.15 L. 189/2002)</b>	
		28.1 Concesse	2
		28.2 Inammissibili	13





M.168U

**MINISTERO DELLA GIUSTIZIA**  
**DIPARTIMENTO DELL'ORGANIZZAZIONE GIUDIZIARIA DEL PERSONALE E DEI SERVIZI**  
 Direzione Generale di Statistica  
 INFO MODELLO:webstal.giustizia.it > \*CONTATTI\* - Fax 06/6868235-68897535-68852812

**RILEVAZIONE DI NOTIZIE RELATIVE ALL'ATTIVITÀ DEGLI UFFICI DI SORVEGLIANZA**

Ufficio di Sorveglianza per adulti-SIRACUSA.

Periodo 2 Semestre 2007

MATERIA DEI PROVVEDIMENTI	NUMERO	MATERIA DEI PROVVEDIMENTI	NUMERO
<b>1. Ricoveri in luoghi esterni di cura (Art. 11 L. 354/1975)</b>		<b>8. Decreti di approvazione di lavoro all'esterno (Art. 69 comma 5 L. 354/1975)</b>	5
1.1 Concessi	421		
1.2 Respinti	0	<b>9. Ordinanze sui reclami dei detenuti (Art. 69 comma 6 L. 354/1975)</b>	
<b>2. Concessioni di permessi (Artt. 30-30 ter L. 354/1975)</b>		9.1 In materia di lavoro accolti	0
2.1 Permessi concessi	28	9.2 In materia di lavoro respinti	0
2.2 Permessi respinti	30	9.3 In materia di lavoro inammissibili	0
2.3 Permessi inammissibili	0	9.4 In materia di disciplina accolti	1
2.4 Permessi premio concessi	162	9.5 In materia di disciplina respinti	2
2.5 Permessi premio respinti	82	9.6 In materia di disciplina inammissibili	5
2.6 Permessi premio inammissibili	22	<b>10. Pareri su domande e proposte di concessione di grazia (Art. 681 c.p.p.)</b>	
<b>3. Decreti relativi a misure alternative (Artt. 47-51 bis-51 ter L. 354/1975)</b>		10.1 Favorevoli	0
3.1 Prosecuzione provvisoria	0	10.2 Contrari	2
3.2 Sospensione	0	<b>11. Accertamenti di infermità psichica (Art. 112 D.P.R. 230/2000)</b>	
3.3 Sospensione cautelativa	0	11.1 Rientro in Istituto	8
3.4 Modifiche delle prescrizioni e autorizzazioni	64	11.2 Ricovero in Ospedale psichiatrico giudiziario o in Casa di cura e custodia	9
<b>4. Licenze (Artt. 52-53 L. 354/1975)</b>		<b>12. Decisioni sulle modalità di esecuzione delle sanzioni sostitutive delle pene (Artt. 62-102 L. 689/1981)</b>	
4.1 Concesse	39	12.1 Semidetenzione	0
4.2 Respinte	1	12.2 Libertà controllata	3
4.3 Revocate	0	<b>13. Esecuzione delle sanzioni sostitutive delle pene (Artt. 64-68-69 L. 689/1981)</b>	
<b>5. Decreti di computo del periodo di permesso o di licenza (Art. 53 bis L. 354/1975)</b>	0	13.1 Modifica dell'esecuzione di misure sostitutive	6
<b>6. Provvedimenti di remissione del debito (Art. 6 D.P.R. 116/2002)</b>		13.2 Sospensione dell'esecuzione di misure sostitutive	1
6.1 Accolti	23		
6.2 Respinti	5		
6.3 Inammissibili	0		
<b>7. Programmi di trattamento e modifiche (Art. 89 comma 5 L. 354/1975)</b>			
7.1 Approvati	97		
7.2 Restituiti con osservazioni	0		

MATERIA DEI PROVVEDIMENTI	NUMERO	MATERIA DEI PROVVEDIMENTI	NUMERO
<b>14. Decisioni sulle modalità di esecuzione delle pene pecuniarie (Art. 660 c.p.p.)</b>		<b>21. Controlli sulla corrispondenza ed autorizzazioni alla corrispondenza telefonica (Art. 18 L. 354/1975)</b>	3
14.1 Rateizzazioni	2	<b>22. Atti da assumere su richiesta di altre autorità giudiziarie e dichiarazioni del condannato contumace (Art. 489 c.p.p.)</b>	21
14.2 Differimenti	0		
14.3 Conversioni della pena pecuniaria	0		
14.4 Restituzione al P.M. senza delibazione richiesta (insolubilità, irreperibilità ed altro)	0	<b>23. Sospensioni dell'esecuzione della pena per affidamento in prova al servizio sociale (Art. 2 L. 165/1998)</b>	
14.5 Archiviazione	3	23.1 Concesse	0
<b>15. Esecuzione delle misure di sicurezza (Art. 216 c.p.)</b>		23.2 Respinte	15
15.1 Detentive	0	23.3 Inammissibili	5
15.2 Non detentive (libertà vigilata, etc.)	31	<b>24. Sospensioni dell'esecuzione della pena per ammissione alla detenzione domiciliare (Art. 4 L. 165/1998)</b>	
<b>16. Procedimenti per le misure di sicurezza (Art. 207-208-209-212 c.p.)</b>		24.1 Concesse	1
16.1 Riesame della pericolosità	4	24.2 Respinte	20
16.2 Revoca delle misure di sicurezza decorso il periodo minimo di durata	2	24.3 Inammissibili	7
16.3 Proroga delle misure di sicurezza	2	<b>25. Reclami generici e provvedimenti atipici</b>	8
16.4 Revoca anticipata delle misure di sicurezza	9	<b>26. Liberazioni anticipate (Art. 54 L. 354/1975 mod. con L.277/19/12/02)</b>	
16.5 Unificazione di misure di sicurezza	0	26.1 Concesse	264
16.6 Trasformazione delle misure di sicurezza	0	26.2 Parzialmente accolte	32
<b>17. Sospensione delle misure di sicurezza per servizio militare (Art. 76 c.p.m.p.)</b>	0	26.3 Respinte	18
<b>18. Domande di revoca della dichiarazione di delinquenza abituale, professionale o per tendenza (Art. 69 comma 4 L. 354/1975)</b>		26.4 Revocate	0
18.1 Accolte	0	26.4 Inammissibili	10
18.2 Respinte	0	<b>27. Sospensioni condizionate dell'esecuzione della pena detentiva (Art.2 L.207/2003)</b>	
<b>19. Differimento dell'esecuzione delle pene detentive e delle sanzioni sostitutive (Art. 684 co. 2 c.p.p.)</b>		27.1 Concesse	0
19.1 Accolte	3	27.2 Inammissibili	13
19.2 Respinte	12	27.3 Proseguite	0
<b>20. Autorizzazioni all'ingresso negli istituti e proposte di nomina ad assistente volontario (Art. 17-78 L. 354/1975)</b>	52	27.4 Cessate	0
		27.5 Sospese provvisoriamente	0
		<b>28. Espulsioni a titolo di sanzione sostitutiva o alternativa alla detenzione (art.16 L. 189/2002)</b>	
		28.1 Concesse	0
		28.2 Inammissibili	5

## UFFICIO DI SORVEGLIANZA DI SIRACUSA

Statistica relativa al periodo dal 01/01/2008 al 31/12/2008

CONTENUTO	OGGETTO	Pendenti inizio Periodo	Sopravvenuti	Accolti	Rigettati	Inammissibilità	NLP/NDP	Incompetenza	Pendenti Fine Periodo
SSMSPP	Dichiarazione Delinquenza Abituale	0	1	1	0	0	0	0	0
MA	Ammissione provvisoria a Detenzione Domiciliare	0	98	4	64	6	8	2	9
MA	Ammissione provvisoria a Semilibertà	0	12	0	7	3	0	0	2
MA	Ammissione provvisoria ad Affidamento Terapeutico ex art. 94 co. 2 DPR 309/90	0	29	0	19	6	1	0	3
MA	Approvazione Programma Trattamento	0	10	9	0	0	0	0	0
MA	Approvazione Programma Trattamento Provvisorio	0	2	2	0	0	0	0	0
MA	Autorizzazione	0	246	203	24	0	5	1	6
MA	Declaratoria valida espiazione pena	0	10	0	0	0	0	0	2
MA	Diffida al puntuale rispetto delle prescrizioni	0	1	0	0	0	0	0	0
MA	Licenza per Semilibertà Art. 52 O.P.	0	65	58	3	0	2	0	1
MA	Modifica Permanente Prescrizioni	0	7	6	0	0	0	0	1
MA	Modifica Programma Trattamento	0	15	12	0	0	0	0	0
MA	Modifica Provvisoria Prescrizioni	0	11	9	0	0	1	0	0
MA	Revoca ammissione provvisoria all'affidamento in prova (art. 94 dpr. 309/90)	0	1	0	0	1	0	0	0
MA	Sospensione e Revoca della Misura Alternativa per Cessazione dei Presupposti	0	9	4	0	0	0	0	0
MA	Sospensione Esecuzione Pena per Affidamento in prova al Servizio Sociale (art.47/4 O.P.)	0	69	1	49	4	4	0	8
MA	Sospensione Esecuzione Pena per Semilibertà (art.47/4 O.P.)	0	1	0	1	0	0	0	0
MA	Sospensione Provvisoria Affidamento al Servizio Sociale	0	2	1	1	0	0	0	0
MA	Sospensione Provvisoria Affidamento Servizio Sociale ex art. 94 DPR 309/90	0	2	2	0	0	0	0	0
MA	Sospensione Provvisoria Arresti Domiciliari	0	3	3	0	0	0	0	0
MA	Sospensione Provvisoria Detenzione Domiciliare (Art. 47 Ter O.P.)	0	3	2	0	0	0	0	0
MA	Sospensione Provvisoria Detenzione Domiciliare Speciale	0	1	0	1	0	0	0	0
MA	Sospensione Provvisoria Semilibertà	0	1	1	0	0	0	0	0
LA	Liberazione Anticipata	0	1164	627	62	30	31	0	401

INTRA	Ammissione Lavoro Esterno Art. 21 O.P.	0	9	9	0	0	0	0	0
INTRA	Approvazione Programma Trattamentale	0	182	180	1	0	0	0	0
INTRA	Espulsione straniero a titolo di sanzione alternativa (art. 16 comma 5 D.Lvo 286/1998 e succ.mod.)	0	214	23	73	6	6	0	93
INTRA	Permesso Necessità	0	146	79	46	4	2	0	5
INTRA	Permesso Premio	0	743	375	131	47	24	0	140
INTRA	Ratifica Ricovero in Ospedale Civile o Luogo Esterno di Cura	0	124	121	0	0	0	0	0
INTRA	Ratifica Visita Specialistica in Luogo Esterno di Cura	0	4	4	0	0	0	0	0
INTRA	Revoca Espulsione	0	1	1	0	0	0	0	0
INTRA	Revoca Ricovero in Ospedale Civile o Luogo Esterno di Cura / Nulla osta al rientro in carcere	0	1	1	0	0	0	0	0
INTRA	Ricovero Day Hospital in struttura sanitaria pubblica	0	10	9	0	0	0	0	1
INTRA	Ricovero in Ospedale Civile o Luogo Esterno di Cura	0	14	8	1	0	1	0	2
INTRA	Rogatoria in Sede di Estradizione	0	3	0	0	0	0	0	0
INTRA	Rogatoria nei Giudizi di Revisione e Nella Fase Dell'Esecuzione	0	3	0	0	0	0	0	0
INTRA	Rogatoria su Richiesta del Giudice Che Procede	0	17	0	0	0	0	0	0
INTRA	Rogatoria su Richiesta del Giudice Dell'Esecuzione	0	19	0	0	0	0	0	0
INTRA	Rogatoria su Richiesta del Tribunale del Riesame	0	4	0	0	0	0	0	0
INTRA	Visite Specialistiche in Luogo Esterno di Cura	0	1024	996	2	1	1	0	2
INDUL	Sospensione Condizionata della Pena Detentiva Art. 2 L. 207/2003	0	64	1	10	35	3	1	9
EMA	Affidamento in Prova al Servizio Sociale	0	61	0	0	1	0	0	39
EMA	Affidamento Servizio Sociale ex art. 94 DPR 309/90	0	7	0	0	0	0	0	4
EMA	Arresti Domiciliari	0	5	0	0	0	0	0	0
EMA	Detenzione Domiciliare	0	51	0	0	0	1	0	34
EMA	Detenzione Domiciliare Provvisoria	0	4	0	0	0	0	0	3
EMA	Semilibertà	0	19	0	0	0	0	0	7
EMA	Sospensione Condizionata della Pena (L. 207/2003)	0	1	0	0	0	0	0	1
DIFPEN	Differimento Pena facoltativo art.147 C.P.	0	29	6	14	0	1	1	7
DIFPEN	Differimento Pena obbligatorio art.146 C.P.	0	3	3	0	0	0	0	0
DIFPEN	Sospensione Provvisoria Esecuzione Pena ex art. 90 DPR 309/90	0	9	0	4	0	1	0	0
ALTRO	Autorizzazione	0	3	1	0	0	0	0	0
ALTRO	Correzione Errore Materiale	0	1	0	0	0	0	0	0
ALTRO	Differimento della misura di sicurezza facoltativo grave infermità	0	1	0	0	0	0	1	0
ALTRO	Istanza Generica	0	38	0	1	3	2	2	15

ALTRO	Revoca decreto	0	70	67	0	0	0	0	0
ALTRO	Revoca ordinanza	0	2	1	0	0	0	0	0
ALTRO	Richiesta di Grazia	0	6	0	0	0	0	1	2
TOTALI		0	4655	2830	514	147	94	9	797

## UFFICIO DI SORVEGLIANZA DI SIRACUSA

Statistica relativa al periodo dal 01/01/2009 al 31/12/2009

CONTENUTO	OGGETTO	Pendenti Inizio Periodo	Sopravvenuti	Accolti	Rigettati	Inammissibilità	NUP/NDP	Incompetenza	Pendenti Fine Periodo
SSMSPP	Autorizzazione	0	2	2	0	0	0	0	0
SSMSPP	Remissione Debito	0	2	0	0	0	0	0	1
MA	Ammissione provvisoria a Detenzione Domiciliare	9	167	4	105	16	4	0	30
MA	Ammissione provvisoria a Semilibertà	2	36	0	22	3	0	0	8
MA	Ammissione provvisoria ad Affidamento Terapeutico ex art. 94 co. 2 DPR 309/90	3	55	2	28	11	2	3	8
MA	Approvazione Programma Trattamentale	0	20	19	1	0	0	0	0
MA	Approvazione Programma Trattamentale Provvisorio	0	5	4	0	0	0	0	0
MA	Autorizzazione	6	484	434	37	0	7	0	1
MA	Convocazione per puntuale rispetto delle prescrizioni	0	1	0	0	0	0	0	0
MA	Declaratoria valida espiazione pena	2	24	0	0	0	0	0	2
MA	Differimento misura alternativa obbligatorio art. 146 C.P.	0	1	1	0	0	0	0	0
MA	Diffida al puntuale rispetto delle prescrizioni	0	5	0	0	0	0	0	0
MA	licenza per Semilibertà Art. 52 O.P.	1	74	72	2	0	0	0	0
MA	Modifica Luogo Esecuzione	0	5	4	1	0	0	0	0
MA	Modifica Permanente Prescrizioni	1	7	7	0	0	0	0	0
MA	Modifica Programma Trattamentale	0	13	12	0	0	0	0	0
MA	Modifica Provvisoria Prescrizioni	0	1	1	0	0	0	0	0
MA	Perdita di efficacia sospensione provvisoria Affidamento Servizio Sociale	0	1	1	0	0	0	0	0
MA	Perdita di efficacia Sospensione Provvisoria Detenzione Domiciliare (Art. 47 Ter o.p.)	0	2	0	0	0	0	0	1
MA	Revoca Autorizzazione	0	3	2	0	0	0	0	0
MA	Sospensione e Revoca della Misura Alternativa per Cessazione dei Presupposti	0	8	5	0	0	0	0	0
MA	Sospensione Esecuzione Pena per Affidamento in prova al Servizio Sociale (art.47/4 O.P.)	8	109	0	73	10	1	1	24
MA	Sospensione Esecuzione Pena per Semilibertà (art.47/4 O.P.)	0	1	0	1	0	0	0	0
MA	Sospensione Provvisoria Affidamento al Servizio Sociale	0	7	4	2	0	0	0	0
MA	Sospensione Provvisoria Affidamento Servizio Sociale ex art. 94 DPR 309/90	0	2	2	0	0	0	0	0
MA	Sospensione Provvisoria Arresti Domiciliari	0	2	2	0	0	0	0	0
MA	Sospensione Provvisoria Detenzione Domiciliare (Art. 47 Ter O.P.)	0	6	3	2	0	0	0	0
MA	Sospensione Provvisoria Detenzione Domiciliare Speciale	0	2	1	1	0	0	0	0
MA	Sospensione Provvisoria Differimento nelle forme della Detenzione Domiciliare	0	1	1	0	0	0	0	0
MA	Ulteriore Autorizzazione	0	2	0	0	0	0	0	0
MA	Valutazione Revoca Licenza	0	1	1	0	0	0	0	0
MA	Valutazione su Permanenza Quantum Pena per Affidamento	0	1	1	0	0	0	0	0

MA	Valutazione su Permanenza Quantum Pena per Detenzione Domiciliare art.47 ter 1 bis D.P.	0	1	1	0	0	0	0	0
LA	Liberazione Anticipata	401	1597	1522	158	37	54	3	211
LA	Revoca Liberazione Anticipata	0	23	23	0	0	0	0	0
INTRA	Ammissione Lavoro Esterno Art. 21 O.P.	0	30	28	0	0	0	0	0
INTRA	Approvazione Programma Trattamentale	0	276	271	0	0	0	0	0
INTRA	Autorizzazione Corrispondenza Telefonica	0	26	16	7	0	1	0	0
INTRA	Espulsione straniero a titolo di sanzione alternativa (art. 16 comma 5 D.Lvo 286/1998 e succ.mod.)	93	181	28	44	5	172	0	17
INTRA	Limitazioni nella corrispondenza epistolare e telegrafica e nella ricezione della stampa	0	28	14	8	0	0	1	0
INTRA	Modifica lavoro Esterno (Art. 21 O.P.)	0	13	13	0	0	0	0	0
INTRA	Permesso Necessità	5	246	101	122	0	7	1	9
INTRA	Permesso Premio	140	980	530	225	104	35	2	198
INTRA	Proroga sottoposizione della corrispondenza a visto di controllo	0	1	1	0	0	0	0	0
INTRA	Ratifica Ricovero in Ospedale Civile o Luogo Esterno di Cura	0	133	130	0	0	0	0	0
INTRA	Ratifica Visita Specialistica in Luogo Esterno di Cura	0	9	7	0	0	0	0	0
INTRA	Reclamo Generico	0	16	0	7	0	3	1	3
INTRA	Revoca Espulsione	0	2	2	0	0	0	0	0
INTRA	Revoca Permesso Necessità	0	4	2	0	0	0	0	0
INTRA	Revoca Permesso Premio	0	5	5	0	0	0	0	0
INTRA	Ricovero Day Hospital in struttura sanitaria pubblica	1	42	43	0	0	0	0	0
INTRA	Ricovero in Ospedale Civile o Luogo Esterno di Cura	2	99	79	2	0	0	0	0
INTRA	Rogatoria in Sede di Estradizione	0	4	0	0	0	0	0	0
INTRA	Rogatoria nei Giudizi di Revisione e Nella Fase Dell'Esecuzione	0	26	0	0	0	0	0	2
INTRA	Rogatoria su Richiesta del Giudice Che Procede	0	4	0	0	0	0	0	0
INTRA	Rogatoria su Richiesta del Giudice Dell'Esecuzione	0	22	0	0	0	0	0	0
INTRA	Rogatoria su Richiesta del Tribunale del Riesame	0	10	0	0	0	0	0	0
INTRA	Sottoposizione della corrispondenza a visto di controllo	0	3	2	0	0	1	0	0
INTRA	Visite Specialistiche in Luogo Esterno di Cura	2	1230	1188	2	0	2	1	6
INDUL	Sospensione Condizionata della Pena Detentiva Art. 2 L. 207/2003	9	44	3	10	34	1	0	4
ESS	Libertà Controllata	0	138	0	0	0	0	0	138
EMA	Affidamento in Prova al Servizio Sociale	39	51	0	0	0	0	0	47
EMA	Affidamento Provvisorio Servizio Sociale ex art. 94 DPR 309/90	0	1	0	0	0	0	0	1
EMA	Affidamento Servizio Sociale ex art. 94 DPR 309/90	4	18	0	0	0	0	0	17
EMA	Arresti Domiciliari	0	72	0	0	0	0	0	21
EMA	Detenzione Domiciliare	34	49	0	0	0	0	0	44
EMA	Detenzione Domiciliare Provvisoria	3	3	0	0	0	0	0	4
EMA	Semilibertà	7	19	0	0	0	0	0	18
EMA	Sospensione Condizionata della Pena (L. 207/2003)	1	0	0	0	0	0	0	0
DIFPEN	Differimento Pena facoltativo art.147 C.P.	7	30	10	23	0	1	0	1
DIFPEN	Differimento pena nelle forme della detenzione domiciliare	0	6	0	6	0	0	0	0
DIFPEN	Differimento Pena obbligatorio art.146 C.P.	0	5	1	3	0	0	0	1

DIFPEN	Sospensione Provvisoria Esecuzione Pena ex art. 90 DPR 309/90	0	3	0	1	2	0	0	0
ALTRO2	Ammissione Patrocinio a Spese dello Stato	0	8	3	1	4	0	0	0
ALTRO2	Liquidazione onorario difensore d'ufficio	0	12	11	0	0	0	0	0
ALTRO2	Liquidazione onorario difensore d'ufficio di persona irreperibile	0	2	2	0	0	0	0	0
ALTRO2	Liquidazione Onorario Difensore Patrocinio a Spese dello Stato	0	2	2	0	0	0	0	0
ALTRO	Correzione Errore Materiale	0	1	1	0	0	0	0	0
ALTRO	Istanza Generica	15	9	1	1	1	0	0	2
ALTRO	Revoca decreto	0	116	114	0	0	0	0	0
ALTRO	Revoca ordinanza	0	2	2	0	0	0	0	0
ALTRO	Richiesta di Grazia	7	4	0	0	0	0	0	0
-	Autorizzazione Ingresso Assistenti Volontari per Attività Trattamentali	0	3	2	0	0	0	0	1
-	Conversione pena pecuniaria	0	1	0	0	0	0	0	1
TOTALI		797	6660	4743	895	227	291	13	821



## UFFICIO DI SORVEGLIANZA DI SIRACUSA

Statistica relativa al periodo dal 01/01/2010 al 31/12/2010

CONTENUTO	OGGETTO	Pendenti Inizio Periodo	Sopravvenuti	Accolti	Rigettati	Inammissibilità	NLP/RDP	Incompetenza	Pendenti Fine Periodo
SSMSPP	Accertamento Pericolosità Sociale	0	57	22	11	0	2	1	16
SSMSPP	Dichiarazione Delinquenza Abituale	0	1	0	0	0	0	0	0
SSMSPP	Dichiarazione estinzione libertà controllata	0	1	0	0	0	0	0	1
SSMSPP	Diffida al puntuale rispetto delle prescrizioni	0	1	0	0	0	0	0	0
SSMSPP	Libertà Controllata	0	3	2	0	1	0	0	0
SSMSPP	Remissione Debito	1	102	12	7	9	3	0	72
SSMSPP	Sospensione esecuzione ex art. 69 c.1 l. 689/81	0	1	0	0	0	0	0	1
SSMSPP	Sospensione per inosservanza prescrizioni (Art. 108 L. 689/1981)	0	1	0	1	0	0	0	0
MA	Ammissione provvisoria a Detenzione Domiciliare	28	196	13	149	34	3	1	7
MA	Ammissione provvisoria a Semilibertà	8	17	0	15	5	2	0	1
MA	Ammissione provvisoria ad Affidamento Terapeutico ex art. 94 co. 2 DPR 309/90	8	45	0	40	6	0	0	1
MA	Approvazione Programma Trattamentale	0	20	19	0	0	0	0	0
MA	Approvazione Programma Trattamentale Provvisorio	0	1	1	0	0	0	0	0
MA	Autorizzazione	1	718	650	45	0	6	1	3
MA	Declaratoria valida espiazione pena	0	65	0	0	0	0	0	0
MA	Diffida al puntuale rispetto delle prescrizioni	0	14	0	0	0	0	0	0
MA	Esecuzione presso domicilio della pena detentiva	0	324	4	5	2	3	0	310
MA	Licenza per Semilibertà Art. 52 O.P.	0	115	109	1	0	1	0	3
MA	Modifica Attività Lavorativa	0	2	1	1	0	0	0	0
MA	Modifica Luogo Esecuzione	0	8	7	1	0	0	0	0
MA	Modifica Permanente Prescrizioni	0	17	16	0	0	0	0	0
MA	Modifica Programma Trattamentale	0	23	23	0	0	0	0	0
MA	Modifica Provvisoria Prescrizioni	0	3	3	0	0	0	0	0
MA	Perdita di efficacia sospensione provvisoria Affidamento Servizio Sociale ex art. 94 DPR 309/90	0	1	0	0	0	0	0	0
MA	Perdita di efficacia Sospensione Provvisoria Detenzione Domiciliare (Art. 47 Ter o.p.)	1	0	0	0	0	0	0	0
MA	Proroga Provvisoria Differimento Nelle Forme Della Detenzione Domiciliare	0	1	0	0	0	0	0	0
MA	Revoca Autorizzazione	0	1	1	0	0	0	0	0
MA	Sospensione e Revoca della Misura Alternativa per Cessazione dei Presupposti	0	6	3	1	0	0	0	0
MA	Sospensione Esecuzione Pena per Affidamento in prova al Servizio Sociale (art.47/4 O.P.)	23	136	7	110	16	6	1	6
MA	Sospensione Provvisoria Affidamento al Servizio Sociale	0	7	2	5	0	0	0	0
MA	Sospensione Provvisoria Affidamento art. 47 quater o.p.	0	1	1	0	0	0	0	0
MA	Sospensione Provvisoria Affidamento Servizio Sociale ex art. 94 DPR 309/90	0	8	6	2	0	0	0	0

MA	Sospensione Provvisoria Arresti Domiciliari	0	4	4	0	0	0	0	0
MA	Sospensione Provvisoria Detenzione Domiciliare (Art. 47 Ter O.P.)	0	8	8	0	0	0	0	0
MA	Sospensione Provvisoria Detenzione Domiciliare (Art. 47 Ter 1 Bis O.P.)	0	2	2	0	0	0	0	0
MA	Sospensione Provvisoria Semiliberta'	0	2	1	0	0	0	0	0
MA	Ulteriore Autorizzazione	0	1	1	0	0	0	0	0
MA	Valutazione su Permanenza Quantum Pena per Affidamento	0	2	2	0	0	0	0	0
MA	Valutazione su Permanenza Quantum Pena per Affidamento ex art. 94 DPR 309/90	0	4	3	0	0	1	0	0
MA	Valutazione su Permanenza Quantum Pena per Detenzione Domiciliare	0	4	4	0	0	0	0	0
MA	Valutazione su Permanenza Quantum Pena per Semiliberta'	0	1	1	0	0	0	0	0
IA	Liberazione Anticipata	211	2392	2069	196	49	79	3	192
LA	Revoca Liberazione Anticipata	0	29	26	0	0	0	0	2
INTRA	Ammissione Lavoro Esterno Art. 21 O.P.	0	36	35	0	0	0	0	0
INTRA	Approvazione Programma Trattamento	0	263	260	0	0	0	0	1
INTRA	Autorizzazione Corrispondenza Telefonica	0	8	1	3	0	0	1	0
INTRA	Esclusione Computo Permesso	0	2	0	2	0	0	0	0
INTRA	Espulsione straniero a titolo di sanzione alternativa (art. 16 comma 5 D.Lvo 286/1998 e succ.mod.)	17	253	35	16	1	177	0	35
INTRA	Limitazioni nella corrispondenza epistolare e telegrafica e nella ricezione della stampa	0	85	53	30	0	0	1	0
INTRA	Modifica Lavoro Esterno (Art. 21 O.P.)	0	242	240	1	0	0	0	0
INTRA	Permesso Necessità	9	214	87	108	3	6	1	10
INTRA	Permesso Premio	172	1285	646	426	110	76	0	155
INTRA	Proroga sottoposizione della corrispondenza a visto di controllo	0	1	1	0	0	0	0	0
INTRA	Prosecuzione Ricovero Opg	0	1	1	0	0	0	0	0
INTRA	Ratifica Ricovero in Ospedale Civile o Luogo Esterno di Cura	0	192	190	0	0	0	0	1
INTRA	Ratifica Visita Specialistica in Luogo Esterno di Cura	0	6	6	0	0	0	0	0
INTRA	Reclamo Avverso Provvedimenti Disciplinari/Materia Lavoro	0	20	1	4	9	3	0	1
INTRA	Reclamo Avverso Provvedimenti Lesivi di Diritti Costituzionalmente Garantiti	0	1	0	0	0	0	0	0
INTRA	Reclamo Generico	3	33	5	18	0	10	0	0
INTRA	Revoca Espulsione	0	6	6	0	0	0	0	0
INTRA	Revoca Permesso Necessità	0	1	1	0	0	0	0	0
INTRA	Revoca Permesso Premio	0	12	10	0	0	0	0	1
INTRA	Ricovero Day Hospital in struttura sanitaria pubblica	0	30	30	0	0	0	0	0
INTRA	Ricovero in Opg	0	2	1	0	0	1	0	0
INTRA	Ricovero in Opg per Osservazione Psichiatrica	0	12	12	0	0	0	0	0
INTRA	Ricovero in Ospedale Civile o Luogo Esterno di Cura	0	116	104	2	0	0	0	1
INTRA	Rientro in Istituto	0	5	5	0	0	0	0	0
INTRA	Rogatoria in Sede di Estradizione	0	4	0	0	0	0	0	0
INTRA	Rogatoria nei Giudizi di Revisione e Nella Fase Dell'Esecuzione	2	11	0	0	0	0	0	0
INTRA	Rogatoria su Richiesta del Giudice Che Procedo	0	7	0	0	0	0	0	0
INTRA	Rogatoria su Richiesta del Giudice Dell'Esecuzione	0	32	0	0	0	0	1	0
INTRA	Rogatoria su Richiesta del Tribunale del Riesame	0	5	0	0	0	0	0	0

INTRA	Sospensione lavoro esterno	0	1	1	0	0	0	0	0
INTRA	Sottoposizione della corrispondenza a visto di controllo	0	2	2	0	0	0	0	0
INTRA	Visite Specialistiche in luogo Esterno di Cura	6	1327	1261	6	0	3	0	22
INDUL	Sospensione Condizionata della Pena Detentiva Art. 2 L. 207/2003	4	29	1	9	20	1	0	1
ESS	Libertà Controllata	138	6	0	0	0	0	0	142
EMS	Esecuzione Misure di Sicurezza	0	27	0	0	0	0	0	25
EMA	Affidamento in Prova al Servizio Sociale	47	151	0	0	0	0	0	123
EMA	Affidamento Provvisorio Servizio Sociale ex art. 94 DPR 309/90	1	1	0	0	0	0	0	1
EMA	Affidamento Servizio Sociale ex art. 94 DPR 309/90	17	17	0	0	0	0	0	28
EMA	Arresti Domiciliari	21	43	0	0	0	0	0	17
EMA	Detenzione Domiciliare	44	74	0	0	0	0	0	64
EMA	Detenzione Domiciliare Provvisoria	4	14	0	0	0	0	0	14
EMA	Esecuzione presso domicilio della pena detentiva	0	1	0	0	0	0	0	1
EMA	Semilibertà	18	16	0	0	0	0	0	16
DIFPEN	Differimento Pena facoltativo art.147 C.P.	1	39	13	22	0	0	0	2
DIFPEN	Differimento pena nelle forme della detenzione domiciliare	0	18	6	11	0	0	0	1
DIFPEN	Differimento Pena obbligatorio art.146 C.P.	1	8	2	5	0	0	0	0
DIFPEN	Sospensione Provvisoria Esecuzione Pena ex art. 90 DPR 309/90	0	7	0	7	0	0	0	0
ALTRO2	Ammissione Patrocinio a Spese dello Stato	0	19	5	2	8	0	0	3
ALTRO2	Liquidazione onorario difensore d'ufficio	0	8	8	0	0	0	0	0
ALTRO2	Liquidazione onorario difensore d'ufficio di persona irreperibile	0	6	4	0	0	0	0	2
ALTRO2	Liquidazione Onorario Difensore Patrocinio a Spese dello Stato	0	3	3	0	0	0	0	0
ALTRO2	Modifica Ammissione Patrocinio a Spese dello Stato	0	1	1	0	0	0	0	0
ALTRO	Correzione Errore Materiale	0	2	2	0	0	0	0	0
ALTRO	Istanza Generica	2	10	5	3	0	2	0	1
ALTRO	Revoca decreto	0	110	109	0	0	0	0	1
ALTRO	Revoca ordinanza	0	1	0	1	0	0	0	0
ALTRO	Richiesta di Grazia	0	11	0	0	0	0	0	6
-	Autorizzazione Ingresso Assistenti Volontari per Attività Trattamento	1	0	0	0	0	0	0	1
-	Conversione pena pecuniaria	1	7	3	0	0	0	0	5
-	Rateizzazione pena pecuniaria	0	23	7	0	0	1	0	15
TOTALI		790	9212	6186	1266	273	386	11	1311

## UFFICIO DI SORVEGLIANZA DI SIRACUSA

Statistica relativa al periodo dal 01/01/2011 al 18/09/2011

CONTENUTO	OGGETTO	Pendenti Inizio Periodo	Sopravenuti	Accolti	Rigettati	Inammissibilità	NLP/NDP	Incompetenza	Pendenti Fine Periodo
SSMSPP	Accertamento Pericolosità Sociale	16	34	16	3	0	0	0	31
SSMSPP	Autorizzazione	0	1	1	0	0	0	0	0
SSMSPP	Dichiarazione Delinquenza Abituale	0	1	1	0	0	0	0	0
SSMSPP	Dichiarazione delinquenza abituale ritenuta dal giudice	0	2	1	0	0	0	0	1
SSMSPP	Dichiarazione estinzione libertà controllata	1	0	0	0	0	0	0	1
SSMSPP	Libertà Controllata	0	1	0	0	0	0	0	1
SSMSPP	Modifica temporanea prescrizioni	0	1	0	1	0	0	0	0
SSMSPP	Remissione Debito	67	63	45	16	20	2	0	46
SSMSPP	Revoca ordinanza Sanzione Sostitutiva	0	1	0	0	0	1	0	0
SSMSPP	Sospensione esecuzione ex art. 69 c.1 l. 689/81	1	0	0	0	0	0	0	1
SSMSPP	Sospensione per inosservanza prescrizioni (Art. 108 l. 689/1981)	0	2	0	0	0	0	0	1
MA	Ammissione provvisoria a Detenzione Domiciliare	7	106	3	68	13	3	1	20
MA	Ammissione provvisoria a Semilibertà	1	14	0	9	1	2	0	3
MA	Ammissione provvisoria ad Affidamento Terapeutico ex art. 94 co. 2 DPR 309/90	1	36	0	31	1	0	0	5
MA	Approvazione Programma Trattamentale	0	26	26	0	0	0	0	0
MA	Approvazione Programma Trattamentale Provvisorio	0	1	1	0	0	0	0	0
MA	Autorizzazione	2	716	630	52	1	11	1	7
MA	Convocazione per puntuale rispetto delle prescrizioni	0	3	0	0	0	0	0	0
MA	Declaratoria valida espiazione pena	0	71	0	0	0	0	0	2
MA	Diffida al puntuale rispetto delle prescrizioni	0	13	0	0	0	0	0	0
MA	Esecuzione presso domicilio della pena detentiva	301	401	66	161	319	30	2	59
MA	licenza per Semilibertà Art. 52 O.P.	0	99	94	1	0	0	0	2
MA	Modifica Luogo Esecuzione	0	10	8	1	0	1	0	0
MA	Modifica Permanente Prescrizioni	0	3	3	0	0	0	0	0
MA	Modifica Programma Trattamentale	0	24	22	0	0	0	0	1
MA	Modifica Provvisoria Prescrizioni	0	2	2	0	0	0	0	0
MA	Revoca Autorizzazione	0	16	15	0	0	0	0	0
MA	Revoca esecuzione presso domicilio della pena detentiva	0	1	1	0	0	0	0	0
MA	Sospensione e Revoca della Misura Alternativa per Cessazione dei Presupposti	0	8	6	0	0	0	1	0
MA	Sospensione Esecuzione Pena per Affidamento in prova al Servizio Sociale (art.47/4 O.P.)	6	62	2	44	7	1	0	12
MA	Sospensione Provvisoria Affidamento al Servizio Sociale	0	6	3	3	0	0	0	0
MA	Sospensione Provvisoria Affidamento Servizio Sociale ex art. 94 DPR 309/90	0	2	0	2	0	0	0	0
MA	Sospensione provvisoria dell'esecuzione presso domicilio della pena detentiva	0	2	0	1	0	0	0	0
MA	Sospensione Provvisoria Detenzione Domiciliare (Art. 47 Ter O.P.)	0	6	6	0	0	0	0	0

MA	Sospensione Provvisoria Detenzione Domiciliare (Art. 47 Ter 1 Bis O.P.)	0	1	1	0	0	0	0	0
MA	Sospensione Provvisoria Detenzione Domiciliare Speciale	0	1	1	0	0	0	0	0
MA	Sospensione Provvisoria Semiliberta'	0	1	1	0	0	0	0	0
MA	Valutazione su Permanenza Quantum Pena per Affidamento	0	2	2	0	0	0	0	0
MA	Valutazione su Permanenza Quantum Pena per Affidamento art. 47 quater o.p.	0	1	1	0	0	0	0	0
MA	Valutazione su Permanenza Quantum Pena per Affidamento ex art. 94 DPR 309/90	0	5	5	0	0	0	0	0
MA	Valutazione su Permanenza Quantum Pena per Detenzione Domiciliare	0	6	6	0	0	0	0	0
MA	Valutazione su Permanenza Quantum Pena per Semiliberta'	0	2	1	0	0	0	0	1
LA	Liberazione Anticipata	194	1896	1472	151	30	63	2	348
LA	Revoca Liberazione Anticipata	0	26	23	0	0	1	0	0
INTRA	Ammissione Lavoro Esterno Art. 21 O.P.	0	16	12	0	0	0	0	4
INTRA	Approvazione Programma Trattamento	0	130	107	0	0	0	0	16
INTRA	Autorizzazione al controllo auditivo e registrazione colloqui (art. 41 bis c.2quater lett. b )	0	29	5	10	0	0	0	14
INTRA	Autorizzazione Corrispondenza Telefonica	0	14	2	0	0	0	0	1
INTRA	Controllo del contenuto delle buste che racchiudono la corrispondenza	0	2	0	0	0	0	0	2
INTRA	Esclusione Computo Permesso	0	4	0	4	0	0	0	0
INTRA	Espulsione straniero a titolo di sanzione alternativa (art. 16 comma 5 D.Lvo 286/1998 e succ.mod.)	33	260	12	15	0	123	0	121
INTRA	Limitazioni nella corrispondenza epistolare e telegrafica e nella ricezione della stampa	0	28	7	20	0	0	1	0
INTRA	Modifica Lavoro Esterno (Art. 21 O.P.)	0	144	118	0	0	0	0	23
INTRA	Modifica Permesso	0	1	0	0	0	0	0	0
INTRA	Permesso Necessità	8	145	58	77	4	3	0	8
INTRA	Permesso Premio	133	814	369	267	74	50	1	163
INTRA	Ratifica Ricovero in Ospedale Civile o Luogo Esterno di Cura	1	44	31	0	0	0	0	14
INTRA	Ratifica Visita Specialistica in Luogo Esterno di Cura	0	34	22	0	0	0	0	11
INTRA	Reclamo Avverso Provvedimenti Disciplinari/Materia Lavoro	1	14	0	6	1	0	0	8
INTRA	Reclamo Avverso Provvedimenti Lesivi di Diritti Costituzionalmente Garantiti	0	2	0	0	0	2	0	0
INTRA	Reclamo Generico	0	20	3	5	0	2	0	9
INTRA	Revoca Espulsione	0	1	1	0	0	0	0	0
INTRA	Revoca Lavoro Esterno	0	1	0	0	0	0	0	1
INTRA	Revoca Permesso Necessità	0	2	2	0	0	0	0	0
INTRA	Revoca Permesso Premio	1	8	8	0	0	0	0	0
INTRA	Revoca Ricovero in Ospedale Civile o Luogo Esterno di Cura / Nulla osta al rientro in carcere	0	1	1	0	0	0	0	0
INTRA	Ricovero Day Hospital in struttura sanitaria pubblica	0	14	8	0	0	0	1	5
INTRA	Ricovero in Opg	0	2	1	0	0	0	0	1
INTRA	Ricovero in Opg per Osservazione Psichiatrica	0	4	2	0	0	0	0	2
INTRA	Ricovero in Ospedale Civile o Luogo Esterno di Cura	1	49	36	0	0	0	0	13
INTRA	Rientro in Istituto	0	1	1	0	0	0	0	0
INTRA	Rogatoria in Sede di Estradizione	0	5	0	0	0	0	0	0
INTRA	Rogatoria nei Giudizi di Revisione e Nella Fase Dell'Esecuzione	0	13	0	0	0	0	0	1

INTRA	Rogatoria su Richiesta del Giudice Che Procede	0	5	0	0	0	0	0	1
INTRA	Rogatoria su Richiesta del Giudice Dell'Esecuzione	0	23	0	0	0	0	0	2
INTRA	Rogatoria su Richiesta del Tribunale del Riesame	0	3	0	0	0	0	0	0
INTRA	Sottoposizione della corrispondenza a viso di controllo	0	2	0	0	0	0	0	2
INTRA	Visite Specialistiche in Luogo Esterno di Cura	21	669	515	3	0	3	2	144
INDUL	Sospensione Condizionata della Pena Detentiva Art. 2 L. 207/2003	1	15	1	1	12	0	0	2
FSS	Libertà Controllata	142	4	0	0	0	0	0	133
EMS	Esecuzione Misure di Sicurezza	25	10	0	0	0	0	0	29
EMA	Affidamento in Prova al Servizio Sociale	124	60	0	0	0	0	0	121
EMA	Affidamento Provvisorio Servizio Sociale ex art. 94 DPR 309/90	1	0	0	0	0	0	0	0
EMA	Affidamento Servizio Sociale ex art. 94 DPR 309/90	28	8	0	0	0	0	0	28
EMA	Arresti Domiciliari	17	42	0	0	0	0	0	23
EMA	Detenzione Domiciliare	64	58	0	0	0	0	0	65
EMA	Detenzione Domiciliare Provvisoria	14	7	0	0	0	0	0	10
EMA	Esecuzione presso domicilio della pena detentiva	1	47	0	0	0	0	0	23
EMA	Semilibertà	16	21	0	0	0	0	0	19
EMA	Sospensione Condizionata della Pena (L. 207/2003)	0	1	0	0	0	0	0	0
DIFPEN	Differimento Pena facoltativo art.147 C.P.	2	26	2	18	0	0	0	6
DIFPEN	Differimento pena nelle forme della detenzione domiciliare	1	15	0	10	0	2	0	2
DIFPEN	Differimento Pena obbligatorio art.146 C.P.	0	2	0	0	0	0	0	0
DIFPEN	Revoca sospensione ex art. 90 dpr. 309/90 dell'esecuzione della pena	0	1	0	0	0	0	0	0
DIFPEN	Sospensione Provvisoria Esecuzione Pena ex art. 90 DPR 309/90	0	3	0	2	1	0	0	0
ALTRO2	Ammissione Patrocinio a Spese dello Stato	3	8	6	0	2	0	0	3
ALTRO2	Liquidazione onorario difensore d'ufficio	0	5	4	0	1	0	0	0
ALTRO2	Liquidazione onorario difensore d'ufficio di persona irreperibile	2	6	4	0	0	0	0	4
ALTRO2	Liquidazione Onorario Difensore Patrocinio a Spese dello Stato	0	6	4	0	2	0	0	0
ALTRO	Correzione Errore Materiale	0	2	2	0	0	0	0	0
ALTRO	Istanza Generica	1	9	2	0	0	4	1	1
ALTRO	Revoca decreto	1	9	9	0	0	0	0	1
ALTRO	Revoca ordinanza	0	5	3	0	0	0	0	0
ALTRO	Richiesta di Grazia	6	10	0	0	0	0	0	10
-	Autorizzazione Ingresso Assistenti Volontari per Attività Trattamentali	1	0	0	0	0	0	0	1
-	Conversione pena pecuniaria	5	4	5	0	0	0	0	3
-	Rateizzazione pena pecuniaria	15	16	16	0	1	1	0	12

TOTALI	1266	6579	3844	982	490	305	13	1604
--------	------	------	------	-----	-----	-----	----	------

## ALLEGATO 4

**Modifica all'articolo 13 del decreto legislativo 5 aprile 2006, n. 160, in materia di attribuzione delle funzioni ai magistrati ordinari al termine del tirocinio. C. 2984 Vietti, C. 3046 Ferranti e C. 4619 Palomba.**

**EMENDAMENTI APPROVATI**

ART. 1.

*Sostituire il capoverso con il seguente:*

2. I magistrati ordinari al termine del tirocinio non possono essere destinati a svolgere le funzioni giudicanti monocratiche penali, salvo per i reati di cui all'articolo 550 del codice di procedura penale, le funzioni di giudice per le indagini preliminari o di giudice dell'udienza pre-

liminare anteriormente al conseguimento della prima valutazione di professionalità.

**1. 200.** Il Relatore.

*Sostituire il titolo con il seguente:*

Disposizioni in materia di attribuzione delle funzioni ai magistrati ordinari al termine del tirocinio.

**Tit. 1.** Il Relatore.

## **III COMMISSIONE PERMANENTE**

**(Affari esteri e comunitari)**

---

*S O M M A R I O*

UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI:

Incontro informale con una delegazione parlamentare della Repubblica socialista del Vietnam .....

184

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

*Giovedì 22 settembre 2011.*

**Incontro informale con una delegazione parlamentare della Repubblica socialista del Vietnam.**

L'incontro informale si è svolto dalle 9.10 alle 10.15.



## V COMMISSIONE PERMANENTE

### (Bilancio, tesoro e programmazione)

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

##### SEDE CONSULTIVA:

- Modifica all'articolo 13 del decreto legislativo 5 aprile 2006, n. 160, in materia di attribuzione delle funzioni ai magistrati ordinari al termine del tirocinio. C. 2984 e abb. (Parere alla II Commissione) (*Esame e conclusione – Nulla osta*) ..... 185
- Disposizioni per l'introduzione della patente nautica a punti e del patentino nautico a punti e delega al Governo in materia di sanzioni per le violazioni commesse dai conducenti di imbarcazioni. Testo unificato C. 841 e abb. (Parere alla IX Commissione) (*Seguito dell'esame e conclusione – Parere favorevole, con condizioni, volte a garantire il rispetto dell'articolo 81, quarto comma, della Costituzione*) ..... 186

##### ATTI DEL GOVERNO:

- Schema di decreto del Presidente del Consiglio dei ministri relativo alla ripartizione delle risorse previste dall'ultima voce dell'elenco 1 di cui all'articolo 1, comma 40, della legge 13 dicembre 2010, n. 220. Atto n. 401 (*Seguito dell'esame, ai sensi dell'articolo 143, comma 4, del Regolamento, e conclusione – Parere favorevole con condizione*) ..... 187

##### SEDE REFERENTE:

- Rendiconto generale dell'Amministrazione dello Stato per l'esercizio finanziario 2010. C. 4621 Governo. ....
- Disposizioni per l'assestamento del bilancio dello Stato e dei bilanci delle amministrazioni autonome per l'anno finanziario 2011. C. 4622 Governo (*Esame congiunto e rinvio*) ... 189
- UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI ..... 197

##### SEDE CONSULTIVA

*Giovedì 22 settembre 2011. — Presidenza del presidente Giancarlo GIORGETTI. — Intervengono i sottosegretari di Stato per l'economia e le finanze Alberto Giorgetti e Bruno Cesario.*

##### **La seduta comincia alle 11.10.**

**Modifica all'articolo 13 del decreto legislativo 5 aprile 2006, n. 160, in materia di attribuzione delle funzioni ai magistrati ordinari al termine del tirocinio. C. 2984 e abb.**

(Parere alla II Commissione).

(*Esame e conclusione – Nulla osta*).

La Commissione inizia l'esame del provvedimento.

Roberto MARMO (PT), *relatore*, fa presente che il provvedimento interviene in materia di assegnazione di magistrati agli uffici giudiziari al termine del tirocinio e non è corredato di relazione tecnica. In particolare, segnala che l'articolo 1 consente, con alcuni limiti, l'assegnazione di magistrati ordinari al termine del tirocinio anche a funzioni requirenti e a funzioni giudicanti monocratiche penali, mentre l'articolo 1-bis dispone l'abrogazione dell'articolo 9-bis del decreto legislativo n. 160 del 2006, che prevede determinati limiti per l'assegnazione dei magistrati al termine del tirocinio e dopo la prima valutazione di professionalità. L'articolo 2 dispone che la legge entri in vigore il giorno successivo a quello della sua pub-

blicazione nella *Gazzetta Ufficiale*. Rileva, quindi, che il provvedimento non sembra presentare profili problematici dal punto di vista finanziario. Al riguardo, reputa, comunque, opportuna una conferma da parte del Governo.

Il sottosegretario Alberto GIORGETTI conferma che la proposta in esame non presenta profili finanziari problematici.

Roberto MARMO (PT), *relatore*, propone di esprimere nulla osta.

La Commissione approva la proposta di parere del relatore.

**Disposizioni per l'introduzione della patente nautica a punti e del patentino nautico a punti e delega al Governo in materia di sanzioni per le violazioni commesse dai conducenti di imbarcazioni.**

**Testo unificato C. 841 e abb.**

(Parere alla IX Commissione).

*(Seguito dell'esame e conclusione – Parere favorevole, con condizioni, volte a garantire il rispetto dell'articolo 81, quarto comma, della Costituzione).*

La Commissione prosegue l'esame del provvedimento, rinviato, da ultimo, nella seduta del 21 settembre 2011.

Giancarlo GIORGETTI, *presidente*, alla luce dei chiarimenti forniti dal Governo nelle precedenti sedute, formula la seguente proposta di parere:

« La V Commissione,

esaminato il testo unificato del progetto di legge C. 841 e abb. recante disposizioni per l'introduzione della patente nautica a punti e del patentino nautico a punti e delega al Governo in materia di sanzioni per le violazioni commesse dai conducenti di imbarcazioni;

preso atto dei chiarimenti forniti dal Governo, secondo il quale:

alla copertura degli oneri derivanti dall'organizzazione da parte delle ammi-

nistrazioni pubbliche dei corsi di aggiornamento di cui all'articolo 2, comma 5, si provvederà mediante il pagamento da parte dei richiedenti di tariffe che assicurino la copertura integrale dei costi;

la clausola di invarianza prevista dall'articolo 5 relativamente all'istituzione dello sportello telematico del diportista è idonea a garantire che dall'attuazione delle presenti disposizioni non derivino nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica;

l'estensione delle procedure di registrazione telematica degli atti di cui all'articolo 6-ter comporterebbe la realizzazione di onerosi investimenti per l'Agenzia delle entrate suscettibili di determinare nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica;

rilevata l'opportunità di specificare, al fine di evitare il determinarsi di una dequalificazione della spesa, che per l'istituzione della banca dati di cui all'articolo 3 è autorizzata la spesa di 600.000 euro per l'anno 2012 e per il suo funzionamento quella di 100.000 euro a decorrere dall'anno 2012;

esprime

#### PARERE FAVOREVOLE

con le seguenti condizioni, volte a garantire il rispetto dell'articolo 81, quarto comma, della Costituzione:

*all'articolo 2, comma 5, aggiungere, in fine, il seguente periodo:* Con il decreto di cui al terzo periodo è altresì stabilito l'importo delle tariffe da porre a carico dei richiedenti al fine di garantire la copertura integrale dei costi dei corsi di aggiornamento svolti dalle amministrazioni pubbliche.

*all'articolo 3, comma 5, sostituire l'alinea con la seguente:* « È autorizzata la spesa di 600.000 euro per l'anno 2012 per

l'istituzione della banca dati di cui al presente articolo, e di 100.000 euro a decorrere dall'anno 2012 per il funzionamento della stessa. Al relativo onere si provvede:

*sopprimere l'articolo 6-ter* ».

Il sottosegretario Alberto GIORGETTI concorda con la proposta di parere.

La Commissione approva la proposta di parere formulata dal presidente, in sostituzione del relatore.

**La seduta termina alle 11.20.**

#### ATTI DEL GOVERNO

*Giovedì 22 settembre 2011. — Presidenza del presidente Giancarlo GIORGETTI. — Intervengono i sottosegretari di Stato per l'economia e le finanze Alberto Giorgetti e Bruno Cesario.*

**La seduta comincia alle 11.20.**

**Schema di decreto del Presidente del Consiglio dei ministri relativo alla ripartizione delle risorse previste dall'ultima voce dell'elenco 1 di cui all'articolo 1, comma 40, della legge 13 dicembre 2010, n. 220. Atto n. 401.**

*(Seguito dell'esame, ai sensi dell'articolo 143, comma 4, del Regolamento, e conclusione — Parere favorevole con condizione).*

La Commissione prosegue l'esame dello schema di decreto all'ordine del giorno, rinviato nella seduta del 20 settembre 2011.

Gioacchino ALFANO (Pdl), *relatore*, nel ringraziare il presidente per avergli affidato l'incarico di relatore sul provvedimento, sottolinea che il medesimo presenta profili di delicatezza e ritiene opportuno che la Camera esprima un parere conforme a quello testé reso dalla 5a Commissione del Senato della Repubblica.

Auspica inoltre che si possa celermente procedere all'assegnazione di risorse già stanziata che seguono procedure analoghe. Formula quindi la seguente proposta di parere:

Il sottosegretario Bruno CESARIO concorda con il relatore.

Marco MARSILIO (Pdl) chiede di chiarire le ragioni dell'introduzione nel parere approvato dalla 5a Commissione del Senato della Repubblica di una condizione volta ad escludere il finanziamento di eventi celebrativi di carattere internazionale.

Gioacchino ALFANO (Pdl), *relatore*, in relazione alla richiesta formulata dall'onorevole Marsilio, fa presente che tale parere è condizionato alla soppressione del finanziamento, pari a 4,5 milioni di euro, per eventi celebrativi internazionali e al trasferimento di tale somma in favore degli interventi per la gratuità dei libri di testo. Rileva che tale condizione è stata introdotta poiché la documentazione a supporto della spesa per gli eventi celebrativi è risultata, ad una più attenta verifica, non sufficiente e pertanto è stata decisa, con il consenso anche del Governo, una diversa allocazione delle risorse.

Il sottosegretario Bruno CESARIO concorda con le considerazioni del relatore, osservando che allo stato non sussistevano sufficienti elementi di chiarificazione in ordine alle spese per gli eventi celebrativi. Nel far presente che i fondi necessari potranno essere assegnati nell'ambito di futuri provvedimenti, sottolinea l'esigenza di concludere celermente l'esame del provvedimento in esame, che stanziava risorse per interventi sociali particolarmente urgenti, quali le convenzioni per i lavori socialmente utili e la parziale gratuità dei libri di testo.

Maino MARCHI (PD) osserva come il testo iniziale predisposto dal Governo prevedesse l'assegnazione dei 4,5 milioni di euro per eventi celebrativi di carattere

internazionale e chiede come mai solo ora il Governo abbia valutato carente la documentazione relativa a tali spese. Chiede inoltre al rappresentante del Governo di chiarire se la somma stanziata per il pagamento dei lavoratori socialmente utili di Napoli e Palermo, ridotta a 130 milioni di euro, rispetto ai 370 milioni dell'esercizio precedente, possa essere ritenuta sufficiente.

Roberto OCCHIUTO (UdCpTP) nell'apprezzare la proposta di destinare maggiori risorse alla gratuità parziale dei libri di testo, osserva come il Governo non abbia fornito alcuna indicazione in ordine alla destinazione, nell'ambito dello schema, di 4,5 milioni di euro ad eventi celebrativi di carattere internazionale. Richiamando anche le osservazioni del collega Marchi, ritiene, pertanto, che il Governo dovrebbe essere più puntuale nell'indicazione dei criteri seguiti nella ripartizione delle risorse. In ogni caso, anche alla luce dell'esigenza evidenziata dal sottosegretario Cesario di assicurare il celere finanziamento di interventi sociali particolarmente urgenti, ritiene che si possa procedere all'espressione del parere nella seduta odierna.

Massimo BITONCI (LNP) pur annunciando il voto favorevole del suo gruppo, sottolinea tuttavia che la Lega Nord avrebbe votato contro nel caso non fosse stato espunto il finanziamento di 4,5 milioni di euro per gli eventi celebrativi di carattere internazionale di cui non appare chiara ed esaustiva la relativa documentazione di spesa. Dichiarò invece di condividere la scelta di finalizzare tali risorse per la gratuità dei libri di testo. Evidenzia che il suo gruppo stigmatizza l'assegnazione di risorse per i lavoratori socialmente utili di Napoli e Palermo, mentre non si danno adeguate risposte in favore dei lavoratori del nord e auspica che il Governo effettui al più presto l'assegnazione delle risorse in favore delle scuole paritarie.

Il sottosegretario Bruno CESARIO, con riferimento ai chiarimenti richiesti dal-

l'onorevole Marchi, fa presente che le risorse da destinare ai lavori socialmente utili erano state oggetto di precisa quantificazione in sede di approvazione della legge di stabilità per il 2011, assicurando che esse non solo garantiscono la copertura integrale degli interventi realizzati nel 2010, ma dovrebbero consentire anche in alcuni casi un incremento delle somme disponibili.

Gioacchino ALFANO (PdL), *relatore*, osserva che, alla luce della situazione rappresentata, si pone in astratto l'alternativa tra la semplice esclusione del finanziamento degli eventi celebrativi di carattere internazionale e la destinazione di quelle risorse ad un altro intervento. Nel rilevare che la 5a Commissione del Senato ha scelto di destinare tali risorse alla gratuità parziale dei libri di testo, ritiene che, al fine di consentire la celere assegnazione delle risorse, sia opportuno che la Commissione approvi un parere di analogo contenuto. Formula, quindi, la seguente proposta di parere:

« La V Commissione bilancio, tesoro e programmazione,

esaminato lo schema di decreto del Presidente del Consiglio dei ministri relativo alla ripartizione delle risorse previste dall'ultima voce dell'elenco 1 di cui all'articolo 1, comma 40, della legge 13 dicembre 2010, n. 220 (atto n. 401);

considerato che l'articolo 21, comma 7, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111, ha disposto che la dotazione del fondo per il finanziamento di interventi urgenti e indifferibili, di cui all'articolo 7-*quinquies*, comma 1, del decreto-legge 10 febbraio 2009, n. 5, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 aprile 2009, n. 33, sia ridotta di 12,5 milioni di euro per l'anno 2011;

rilevato che lo schema in esame non assegna risorse alla finalità relativa alla

partecipazione italiana a banche e fondi internazionali, dal momento che l'articolo 21, comma 6, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111, ha già autorizzato per la medesima finalità la spesa di 200 milioni per l'anno 2011, a fronte dei 130 milioni di euro destinati alla medesima finalità dal decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 19 marzo 2010;

considerata l'opportunità di destinare agli interventi per assicurare la gratuità parziale dei libri di testo di cui all'articolo 1, comma 3, anche le risorse destinate agli eventi celebrativi di carattere internazionale ai sensi del comma 2 del medesimo articolo 1;

esprime

#### PARERE FAVOREVOLE

con la seguente condizione:

*all'articolo 1, sopprimere il comma 2;*

*conseguentemente, al comma 3, sostituire le parole: 103 milioni di euro con le seguenti: 107,5 milioni di euro ».*

Il sottosegretario Bruno CESARIO precisa che la destinazione di ulteriori risorse alla gratuità parziale dei libri di testo è frutto di una autonoma decisione della 5a Commissione del Senato e non è stata indicata dal Governo.

Giancarlo GIORGETTI, *presidente*, osserva che nell'ambito di futuri provvedimenti, potrà valutarsi se prevedere un finanziamento per gli eventi celebrativi, anche a fronte di una precisa quantificazione delle spese sostenute dagli enti interessati.

La Commissione approva la proposta di parere del relatore.

**La seduta termina alle 11.30.**

#### SEDE REFERENTE

*Giovedì 22 settembre 2011. — Presidenza del presidente Giancarlo GIORGETTI. — Interviene il sottosegretario di Stato per l'economia e le finanze Alberto Giorgetti.*

**La seduta comincia alle 13.05.**

**Rendiconto generale dell'Amministrazione dello Stato per l'esercizio finanziario 2010.**

**C. 4621 Governo.**

**Disposizioni per l'assestamento del bilancio dello Stato e dei bilanci delle amministrazioni autonome per l'anno finanziario 2011.**

**C. 4622 Governo.**

*(Esame congiunto e rinvio).*

La Commissione inizia l'esame congiunto dei disegni di legge.

Roberto SIMONETTI (LNP), *relatore*, osserva, preliminarmente, che il Rendiconto fornisce una rappresentazione oggettiva della situazione del bilancio dello Stato ben più attendibile di quella del bilancio di previsione e dovrebbe costituire la base essenziale sulla quale impostare il nuovo ciclo di programmazione economico-finanziaria. Rileva che il rendiconto è, infatti, un documento contabile particolarmente rilevante nel corretto funzionamento di una democrazia parlamentare. Fa presente che dall'esame dei risultati dell'esercizio precedente dovrebbe prendere avvio il nuovo ciclo della programmazione della politica di bilancio, che dovrebbe tener conto degli esiti della gestione pregressa al fine di implementare efficacia ed efficienza della spesa. È questa del resto la logica sottesa alla nuova legge di contabilità e finanza pubblica, che non a caso ha previsto l'ampliamento del corredo informativo del Rendiconto ponendo particolare attenzione ai profili connessi alla valutazione dei risultati di gestione.

Ricorda che, come sempre, il rendiconto generale comprende il conto consuntivo del bilancio ed il conto consuntivo generale del patrimonio a valore, nonché i conti consuntivi allegati di alcune amministrazioni autonome. Osserva che il conto del bilancio relativo all'esercizio finanziario 2010 si presenta secondo la nuova struttura di classificazione del bilancio dello Stato, articolata su due livelli di aggregazione: *missioni* e programmi e che tale classificazione funzionale del bilancio – introdotta in via sperimentale nel 2008 e ora messa a regime ai sensi della legge di contabilità e di finanza pubblica – concentra l'attenzione sulle finalità e sui risultati dell'azione amministrativa, favorendo per tale via una valorizzazione del ruolo del rendiconto, che diventa in una sede privilegiata per la valutazione delle politiche pubbliche, in quanto consente di apprezzare i risultati della gestione in vista dei processi di autocorrezione e di effettuazione delle nuove scelte. Ritiene che il rendiconto generale dello Stato per l'esercizio 2010 possa ben rappresentare dunque un momento di conferma del raccordo tra vecchia e nuova normativa. Per quanto concerne il conto del bilancio, in particolare, osserva come questo conservi la struttura espositiva per unità di voto parlamentare a livello di macroaggregati, in coerenza con il bilancio di previsione, ma, nello stesso tempo, accolga talune rilevanti novità della riforma, quali la prima esperienza di illustrazione delle risultanze delle spese relative ai programmi aventi natura o contenuti ambientali, anticipando, in qualche modo, l'applicazione della disposizione dell'articolo 36, comma 6, della legge n. 196 del 2009. Segnala che le note preliminari al rendiconto, già introdotte sin dal consuntivo 2008, presentano, nella loro terza e ultima edizione, segnali di adeguamento, sia nella forma sia nel contenuto, alla nuova disciplina, pienamente in vigore a partire dal rendiconto 2011 con le nuove note integrative, fondamentali documenti illustrativi articolati in due sezioni, la prima analoga agli attuali documenti, la seconda incentrata sui risultati della gestione e sulle motiva-

zioni degli eventuali scostamenti con le previsioni. Nel riepilogare i dati di consuntivo degli andamenti di finanza pubblica registrati nello scorso esercizio, rileva in primo luogo come, nonostante un quadro congiunturale internazionale difficile, l'importo dell'indebitamento netto delle pubbliche amministrazioni sia passato dal 5,4 per cento nel 2009 al 4,6 per cento nel 2010, risultato che si colloca tra i migliori nel contesto dei Paesi europei. Rappresenta che, anche l'OCSE, nel rapporto sull'Italia 2011, osserva che, a differenza di altri Paesi dell'Unione europea, il nostro ha reagito alla recessione e alla crisi finanziaria rimodulando la spesa in funzione di sostegno sociale e all'industria, invece che con un pacchetto di interventi espansivi che avrebbe portato ad un aumento del disavanzo. Evidenzia che le misure adottate sono state concepite come provvedimenti aventi un impatto sostanzialmente neutro sul saldo di bilancio, recanti tuttavia taluni incentivi per la rimodulazione della spesa pubblica verso quelle che sono considerate le categorie di spesa con i moltiplicatori più elevati. Fa presente che dalla metà 2010 il Governo ha reso più restrittiva la politica di bilancio per mantenere la finanza pubblica sotto controllo, in coerenza con i requisiti della procedura di disavanzo eccessivo del Patto di stabilità e crescita. Di conseguenza, l'indebitamento netto della pubblica amministrazione nel 2010 è sceso di 0,8 punti percentuali rispetto al livello registrato nel 2009. Rappresenta che, nel dettaglio, delle componenti, sempre in rapporto al prodotto interno lordo, l'andamento rispetto all'anno precedente è ascrivibile sia la lieve riduzione delle spese correnti rispetto al 2009, la cui incidenza si è attestata al 47,8 per cento – a fronte del 48,2 per cento segnato nel 2009 – sia alla riduzione delle spese in conto capitale che, dopo una crescita dello 0,6 per cento registrata nel biennio 2008-2009, segnano nell'anno una riduzione dello 0,9 per cento. Sul versante delle entrate correnti, segnala invece un incremento dello 0,1 per cento, a fronte della diminuzione dello 0,3 per cento registrata nel 2009. Rileva che,

per quanto concerne il saldo primario rispetto al PIL, esso evidenzia un lieve miglioramento rispetto al 2009 attestandosi ad un -0,1 per cento, mostrando un'attenuazione dell'inversione negativa che il medesimo dato aveva registrato nell'anno precedente, allorché si era attestato al -0,7 per cento, a fronte della crescita del 2,5 per cento segnato nel 2008. Evidenzia come, in uno scenario economico internazionale complesso come quello che si è registrato nel 2010, i risultati in termini di saldi di finanza pubblica, a suo avviso, non possono pertanto che essere considerati favorevolmente. Fa presente che, nell'insieme, i saldi del bilancio, in termini di competenza, hanno registrato dati a consuntivo migliori delle previsioni, iniziali e definitive. Rileva che il saldo netto da finanziare del bilancio dello Stato per il 2010, in termini di competenza, al lordo delle regolazioni debitorie e contabili, risulta pari a 21.619 milioni di euro, con un miglioramento di 11.077 milioni di euro rispetto al saldo registratosi nel 2009. Il risultato è migliore sia delle previsioni iniziali che delle previsioni definitive, secondo le quali il saldo netto da finanziare era previsto attestarsi nel 2010, a 63.799 milioni. Osserva che il valore del saldo netto da finanziare, determinato dai risultati di gestione, rientra nel limite massimo di 63.000 milioni fissato dalla legge finanziaria per il 2010, al netto di 4.684 milioni di regolazioni debitorie. risparmio pubblico nel 2010 evidenzia un miglioramento di oltre 5 miliardi rispetto all'anno precedente, risultando pari a 28.742 milioni di euro. Sottolinea che il risultato è migliore sia rispetto alle previsioni iniziali che a quelle definitive, in base alle quali il risparmio pubblico avrebbe dovuto attestarsi addirittura su valori negativi pari rispettivamente a 22.919 milioni secondo le previsioni iniziali e a 13.477 milioni secondo quelle definitive. Osserva che il ricorso al mercato si è attestato nel 2010 a 210.055 milioni di euro, su valori sensibilmente più bassi rispetto alle previsioni iniziali e a quelle definitive, con un miglioramento di oltre 1 miliardo di euro

rispetto al 2009. Evidenzia che anche il valore del ricorso al mercato nei risultati di gestione risulta inferiore al limite massimo, pari a 286.000 milioni di euro, fissato dalla legge finanziaria per il 2010. Precisa che, in termini di cassa, il saldo netto da finanziare è risultato nel 2010 pari a 59.846 milioni, con un miglioramento di circa 7.199 milioni di euro rispetto al risultato raggiunto l'anno precedente. Rileva che, anche in termini di cassa, il saldo netto da finanziare a consuntivo registra valori migliori delle previsioni, sia iniziali che definitive, secondo le quali, il suddetto saldo avrebbe dovuto superare i 120 miliardi di euro nel 2010, mentre gli altri saldi del bilancio, in termini di cassa, risultano invece lievemente peggiorati rispetto all'esercizio 2009. Evidenzia che il risparmio pubblico ha registrato un valore negativo di 10.154 milioni, segnando un peggioramento di oltre 26 miliardi rispetto al 2009, anno in cui il risparmio pubblico si è attestato ad un valore positivo di 15.984 milioni di euro. Rappresenta che l'importo del ricorso al mercato ammonta a circa 249 miliardi di euro, con un peggioramento di 5,8 miliardi rispetto al dato del 2009. Osserva che, per quanto concerne l'analisi della gestione di competenza l'entità complessiva degli accertamenti di entrata, comprensivi delle entrate per accensione di prestiti, è risultata, nel 2010, pari a 778.246 milioni di euro, con una evoluzione positiva rispetto al 2009. Gli impegni complessivi di spesa, comprensivi delle spese per rimborso prestiti ammontano nel 2010 a 715.380 milioni. Rispetto ai risultati dell'anno precedente, la gestione presenta una complessiva diminuzione degli impegni di spesa di oltre 1 miliardo di euro. Per quanto concerne i saldi, in termini di competenza evidenzia, soprattutto, un miglioramento del saldo netto da finanziare nel 2010 di oltre 11 miliardi di euro. Il risultato, pari a 21.619 milioni di euro, discende dalla differenza tra un ammontare complessivo di entrate finali pari a 505.325 milioni di euro e un ammontare complessivo di spese finali pari a 526.944 milioni di euro, che manifestano, entrambe, un andamento in

riduzione rispetto all'anno precedente. La gestione di competenza manifesta, inoltre, il miglioramento del risparmio pubblico. Sul punto, la stessa relazione illustrativa sottolinea come il valore positivo assunto dal risparmio pubblico evidenzia la connotazione non soltanto quantitativa, ma anche qualitativa del risanamento finanziario. Segnala che, rispetto al consuntivo 2009, le entrate finali hanno registrato una diminuzione di 2.471 milioni di euro. Tale risultato è riconducibile soprattutto alla riduzione del 6,6 per cento delle entrate extra-tributarie rispetto al 2009, mentre gli accertamenti di entrate tributarie hanno registrato, rispetto al 2009, un incremento dello 0,6 per cento. Precisa che la gestione 2010 ha dato luogo ad impegni di spesa relativi ad operazioni finali per 526.944 milioni di euro. Sottolinea che, rispetto all'anno precedente, le spese finali evidenziano una riduzione di 13.547 milioni di euro, derivante dalla diminuzione degli impegni di spesa sia di conto corrente, in misura pari a 6.916 milioni, sia di conto capitale in misura pari a 6.631 milioni. Osserva che il dato di consuntivo degli impegni relativi alle spese finali si è dimostrato peraltro inferiore anche rispetto alle previsioni, sia iniziali che definitive. Evidenzia come, rispetto alle previsioni definitive, in particolare, gli impegni finali denotano una riduzione di 17.419 milioni di euro. Precisa che gli impegni relativi ad operazioni finali sono riconducibili per 474.662 milioni di euro a spese correnti, che risultano diminuite rispetto al 2009 di circa l'1,4 per cento, e per 52.282 milioni a spese in conto capitale, le quali, rispetto al 2009, presentano una riduzione più consistente, di oltre l'11 per cento. Fa presente che, tra le spese in conto capitale, evidenziano un lieve aumento rispetto all'esercizio 2009 soltanto gli investimenti fissi lordi, che si sono attestati 7.326 milioni, e gli impegni relativi alla categoria acquisizioni di attività finanziarie. Nel rilevare, come tutte le altre voci registrino diminuzioni, ricorda che, in particolare, i contributi agli investimenti ad amministrazioni pubbliche, pari a 20.456 milioni, diminuiscono del 7,8 per cento, i contri-

buti agli investimenti ad imprese, attestati a 11.629 milioni di euro, diminuiscono del 17 per cento. Rileva che anche i contributi agli investimenti a estero si riducono di 83 milioni di euro, pari al 9,7 per cento del totale. Per quanto concerne la spesa per rimborso prestiti, osserva che i relativi impegni, pari a 188.436 milioni di euro, hanno registrato un aumento rispetto al dato del 2009 di 12.295 milioni. Gli accertamenti di entrata derivanti da accensioni di prestiti, infine, sono stati pari a 272.921 milioni di euro, con un aumento di 3.203 milioni rispetto all'esercizio 2009, nel quale tali accertamenti erano pari a 269.718 milioni. Segnala che, dall'analisi delle spese finali per missioni, emerge come un ristretto numero di missioni assorba larga parte delle risorse disponibili. Escludendo dal computo la missione debito pubblico – che, data la sua enorme rilevanza quantitativa finirebbe per rendere poco significativi i dati inerenti alle missioni che più propriamente descrivono le finalità dello Stato – si evince che le missioni di maggior rilievo ai fini dell'analisi della gestione di competenza sono: la missione *Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali*, la quale risulta aver impegnato il 25,6 per cento delle risorse, con una crescita in termini assoluti rispetto allo scorso anno, in cui tale missione rappresentava il 24 per cento della spesa, di circa il 4 per cento; la missione *Politiche previdenziali*, che si è attestata al 16,9 per cento, rispetto al 16 per cento del 2009, con un incremento in termini assoluti del 3,5 per cento rispetto all'esercizio precedente; la missione *Politiche economiche-finanziarie e di bilancio*, che ha assorbito il 14,2 per cento degli impegni, a fronte del 15,3 per cento registrato nel 2009, anno rispetto al quale le risorse si sono ridotte del 9,1 per cento; la missione *Istruzione scolastica*, che si è attestata al 9,6 per cento, registrando tuttavia una riduzione in termini assoluti del 2,6 per cento; la missione *Diritti sociali, politiche sociali e famiglia*, la quale risulta aver impegnato, come nel 2009, il 5,6 per cento delle risorse complessive, registrando un decremento in termini assoluti dell'1,7 per



cento. Rileva che, al netto della missione debito pubblico, le uniche missioni di spesa che nel 2010 hanno registrato un incremento in termini assoluti rispetto all'anno precedente sono quelle relative alle Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali e alle politiche previdenziali. Per quanto attiene alla gestione dei residui, osserva che, in base al rendiconto, al 1° gennaio 2010 il conto dei residui indicava residui attivi per un valore complessivo di 194.550 milioni di euro e residui passivi, al lordo dei residui relativi al rimborso di prestiti, per 96.667 milioni di euro, con una eccedenza attiva di 97.883 milioni di euro. Nel corso dell'esercizio 2010, l'entità dei residui si è andata modificando a seguito sia dell'attività di gestione in conto residui sia per la gestione di competenza dell'esercizio 2010, che ha dato luogo alla formazione di nuovi residui. Infatti, rispetto ai 194.550 milioni di residui attivi provenienti dagli esercizi precedenti, si è dato luogo ad accertamenti per 168.606 milioni, di cui solo 17.843 milioni incassati e 150.763 milioni ancora da versare o riscuotere. Fa presente che a tale importo di residui pregressi si sono aggiunti 79.027 milioni di residui di nuova formazione, per un totale di residui, al 31 dicembre 2010, pari a 229.790 milioni. Segnala che, analogamente, per quanto riguarda i residui passivi, dei 96.667 milioni provenienti dagli esercizi precedenti, ne risultano ancora da pagare 41.589 milioni, che unitamente ai 66.687 milioni di nuova formazione determinano residui passivi al 31 dicembre 2010, per 108.276 milioni. Osserva che dal confronto tra lo stato dei residui al termine dell'esercizio 2010 e quello al termine dell'esercizio precedente si rileva che sia i residui attivi che quelli passivi hanno fatto registrare un incremento, rispettivamente, del 18,1 per cento e del 12 per cento. Segnala che l'incremento è relativo sia ai residui pregressi che a quelli di nuova formazione. Come rilevato anche nella relazione illustrativa del disegno di legge di rendiconto, i dati dimostrano come il fenomeno dei residui rimanga, anche nel 2010 su livelli considerevoli, specie per quel che con-

cerne i residui passivi che subiscono un aumento del 12 per cento rispetto allo scorso esercizio, attestandosi complessivamente a 108.276 milioni di euro nel 2010. Con riferimento al fenomeno dell'accumulo di residui attivi e passivi, ritiene che non possono che essere condivise le preoccupazioni espresse dalla Corte dei conti, nella Relazione sul Rendiconto, laddove essa osserva come esso rappresenti una « anomalia » dei conti dello Stato », che ha addirittura concorso a far rivedere il progetto per il passaggio al bilancio di sola cassa, originariamente previsto dalla nuova legge di contabilità; i residui passivi sono in effetti, come afferma la Corte, « un problema annoso – aggravato negli ultimi tempi da misure di contenimento della spesa spesso orientate allo slittamento dei pagamenti – che dipende sostanzialmente da una cattiva qualità della legislazione di spesa, quasi mai supportata da specifici progetti di fattibilità, da procedure complesse e defatiganti in taluni settori di intervento, da schemi contabili spesso obsoleti, da incongrui comportamenti gestionali ». Giudica dunque opportuno prendere in seria considerazione le osservazioni contenute nella relazione sul rendiconto trasmessa dalla Corte dei conti, non solo laddove si sottolinea come la leggibilità del documento risulti appannata da un imponente e crescente accumulo di residui, ma anche laddove si rileva come la stessa leggibilità dei dati sia resa difficile anche in ragione di alcuni particolari meccanismi contabili di gestione degli anni più recenti. Al riguardo, ricorda che in particolare che a fianco del fenomeno, ormai divenuto strutturale, delle regolazioni contabili e debitorie, si è formata – in concomitanza con le restrizioni finanziarie – una massa di debiti pregressi, in parte ripianati con le risorse previste dal decreto-legge n. 78 del 2009 e si è venuto generalizzando il ricorso a « pagamenti in conto sospeso » – di sempre crescente entità – che in gran parte ancora attendono una completa sistemazione contabile in bilancio. Ritiene che su tali fenomeni occorrerebbe compiere una più approfondita riflessione, che dovrebbe affrontare

anche le problematiche, evidenziate dalla Corte, emerse in relazione alle procedure di contabilizzazione sia delle entrate che delle spese. Rileva che le irregolarità riscontrate oggetto di specifica e dettagliata analisi nella Relazione sul rendiconto 2010, si sono nella quasi totalità tradotte in specifici rilievi riportati nel giudizio di parificazione, adottato dalla Corte dei conti a sezioni riunite il 24 giugno scorso. Con riferimento al conto del patrimonio, ricorda, infine, che l'eccedenza passiva, ossia la differenza tra le passività e le attività, nel 2010 è stata superiore del 1,3 per cento rispetto a quella del 2009. Nel 2010, detta eccedenza si è attestata su 1.444,4 miliardi, a fronte dei 1.425,7 miliardi del 2009, con un peggioramento di circa 18,7 miliardi di euro, dovuto all'aumento delle attività, passate da 785,8 miliardi di euro nel 2009 a 835,6 miliardi di euro nel 2010, più che compensato dall'incremento delle passività, passate da 2.211,5 miliardi di euro nel 2009 a 2.279,9 miliardi nel 2010. Rileva che il risultato denota una situazione patrimoniale in peggioramento rispetto all'anno 2009 e riconferma gli andamenti negativi registrati negli anni 2008 e precedenti. In relazione al conto del patrimonio rammenta che la legge di riforma della struttura del bilancio dello Stato ha introdotto un livello di classificazione che deve fornire l'individuazione dei beni dello Stato suscettibili di utilizzazione economica, anche ai fini di un'analisi economica della gestione patrimoniale. Fa presente che, secondo quanto rilevato dalla Corte dei conti, l'incompletezza delle informazioni relative ai beni immobili dello Stato potrà essere superata o quantomeno ridotta a conclusione dell'attività di ricognizione svolta dal Dipartimento del tesoro del Ministero dell'economica e delle finanze in attuazione dell'articolo 2, comma 222, della legge n. 191 del 2009 e finalizzata alla redazione del rendiconto patrimoniale dello Stato a prezzi di mercato. Ricorda che l'organo di controllo conferma inoltre la necessità che la ricostruzione del valore di mercato dei beni e della rilevazione dei costi di manutenzione sovrintenda a tutto il processo

di federalismo demaniale per una ricostruzione complessiva del rilievo finanziario dei trasferimenti, anche in considerazione della non omogenea distribuzione dei beni sul territorio nazionale. Per quanto attiene al disegno di legge di assestamento, osserva che anche esso riflette la struttura del bilancio dello Stato, organizzato in missioni e programmi, adottata a partire dalla legge di bilancio per il 2009 e recepisce la nuova struttura del Governo, definita dal decreto-legge n. 85 del 2008 e poi modificata dalla legge n. 172 del 2009. Prima di passare all'analisi dei dati contenuti nel provvedimento di assestamento, ricorda che il disegno di legge di assestamento non tiene conto degli effetti dei provvedimenti di manovra approvati nel corso dell'estate, ad eccezione delle variazioni disposte a seguito dell'approvazione da parte del Senato di un emendamento finalizzato a contabilizzare nell'assestamento, per un importo pari 2,4 miliardi euro, gli effetti dell'articolo 40, comma 1-bis, del decreto-legge n. 98 del 2011, il quale prevede la trasformazione in riduzioni di spesa degli accantonamenti, operati come clausola di salvaguardia ai sensi dell'articolo 1, comma 13, della legge di stabilità per il 2011, degli introiti stimati per l'assegnazione di diritti d'uso di frequenze radioelettriche da destinare a servizi di comunicazione elettronica. A tale ultimo riguardo, rileva come le riduzioni di spesa apportate a seguito dell'emendamento approvato al Senato agli stati di previsione dei singoli Ministeri corrispondono negli importi complessivi agli accantonamenti previsti ai sensi della legge di stabilità 2011; tuttavia, le riduzioni relative ai singoli programmi di spesa non sempre coincidono con gli accantonamenti operati originariamente, poiché sulle somme, già rese indisponibili, sono state talvolta effettuate, prima di procedere alle riduzioni di spesa, variazioni compensative, tra i medesimi accantonamenti, anche tra programmi appartenenti a missioni diverse, come previsto dallo stesso decreto-legge n. 98 del 2011. Rileva che tale circostanza fa sì che i dati contenuti nel disegno di legge sono considerati senza computare le

predette riduzioni di spesa derivanti dalle variazioni apportate dal Senato, le quali sono state peraltro adottate utilizzando in taluni casi i margini di flessibilità di bilancio riconosciuti dalla legislazione vigente e riferite ai programmi di spesa. Ciò premesso, fa presente che i dati contenuti nel disegno di legge di assestamento per il 2011 evidenziano un miglioramento dei saldi di bilancio in termini di competenza, al netto delle regolazioni debitorie, contabili e dei rimborsi IVA, rispetto alle previsioni iniziali della legge di bilancio per il 2011. Osserva che il saldo netto da finanziare passa, infatti, da 40.640 milioni a 32.107 milioni, con un miglioramento di 8.534 milioni, pari a circa il 21 per cento rispetto all'entità del medesimo aggregato indicata dalla legge di bilancio; detto importo deriva dalla somma algebrica tra un peggioramento di 1.350 milioni dovuto a variazioni per atto amministrativo ed un miglioramento per 9.884 milioni derivante dalle proposte dell'assestamento stesso. In corrispondenza con l'evoluzione positiva del saldo netto da finanziare, le previsioni assestate di tutti gli altri saldi evidenziano un miglioramento. Evidenzia che il risparmio pubblico registra un miglioramento di 10.698 milioni, attestandosi a 11.072 milioni e che anche il ricorso al mercato registra un miglioramento di oltre 24.445 milioni, comprese anche le regolazioni debitorie. Rileva che il miglioramento del saldo netto da finanziarie che si evidenzia nelle previsioni assestate è attribuibile pressoché interamente all'andamento delle entrate finali, che registrano un aumento di 8.618 milioni di euro, principalmente ascrivibile alle entrate tributarie, con un incremento di 7.667 milioni. In particolare, segnala che, nell'ambito delle entrate tributarie, assumono un particolare rilievo le variazioni in aumento relative all'IRES pari a 3.727 milioni, alle imposte sostitutive pari a 1.337 milioni, all'IVA pari a 3.162 milioni e ai proventi del lotto pari a 587 milioni. In relazione alle imposte sostitutive, ricorda che la variazione in aumento di 1.337 milioni è essenzialmente determinata dalla nuova imposta sostitutiva sui contratti di locazione – cedolare

secca, indicata in 2.715 milioni, introdotta dall'articolo 3 del decreto legislativo 14 marzo 2011, n. 23. Per quanto concerne le spese finali, le variazioni proposte dal provvedimento presentato dal Governo determinano una riduzione delle spese correnti di -2.937 milioni, cui fa riscontro una proposta di incremento delle spese in conto capitale per 744 milioni. Osserva che la proposta di riduzione della dotazione di competenza della spesa corrente è principalmente legata alle minori esigenze relative, in primo luogo, alla spesa per interessi che denota nella proposta di assestamento una contrazione significativa di 6.141 milioni, determinata per lo più, come evidenziato nella relazione illustrativa, ad da previsione più aggiornata della dinamica degli interessi sui titoli del debito pubblico, in diminuzione di circa 5.400 milioni di euro in relazione all'andamento del mercato; e, in secondo luogo, alle minori somme da versare per il finanziamento del bilancio dell'Unione europea, ridotte di 600 milioni di euro, in relazione ad un previsto conguaglio positivo a favore dell'Italia reso possibile da eccedenze del bilancio comunitario riferite all'esercizio 2010. Fa presente che proposte in aumento della dotazione di competenza hanno, invece, riguardato, i trasferimenti alle amministrazioni locali, che risultano aumentati di 3.447 milioni, tale importo è essenzialmente relativo alle maggiori risorse da attribuire alle province autonome di Trento e Bolzano pari a 2.909 milioni, « per soddisfare le esigenze minime delle medesime province, in attesa del previsto provvedimento in materia di riscossione diretta », di cui all'articolo 2, comma 108, della legge finanziaria per il 2010. Osserva che le variazioni in aumento proposte alle spese in conto capitale pari a 744 milioni sono in larga misura riconducibili ai contributi in conto impianti da corrispondere all'Anas Spa in relazione a residui perenti dell'esercizio 2003, per i quali non è possibile procedere alla reiscrizione in bilancio. Segnala, altresì, l'aumento dei contributi agli investimenti alle imprese pari a 144 milioni, relativi ad interventi agevolativi alle imprese, al settore aereo-

nautico, alle esigenze connesse alla realizzazione di piattaforme navali nonché al fondo di garanzia in favore delle imprese operanti nel settore aeronautico. Osserva che, in termini di cassa il disegno di legge di assestamento per il 2011 evidenzia un peggioramento del saldo netto da finanziare, che si attesta a 91.925 milioni di euro, manifestando un incremento di 2.687 milioni rispetto alle previsioni iniziali. Al riguardo, segnala gli effetti sensibilmente divergenti che il disegno di legge di assestamento produce sul saldo di cassa rispetto a quanto si registra sul versante della competenza, che presenta invece un miglioramento del saldo netto da finanziare pari a 8.534 milioni. Ritiene che tale divergenza vada peraltro inquadrata nell'ambito della natura dei conti di cassa nel disegno di legge in esame, nei quali si deve tener conto della consistenza dei residui accertati a consuntivo. Per quanto concerne gli altri saldi, evidenzia, invece, un leggero miglioramento del risparmio pubblico, che, pur rimanendo di segno negativo, registra nelle previsioni assestate un miglioramento di 5.143 milioni, attestandosi a 43.569 milioni di euro, e del ricorso al mercato, al lordo delle regolazioni debitorie, che diminuisce rispetto al bilancio di previsione di oltre 13 miliardi di euro, raggiungendo un valore pari a 279.304 milioni. Dal quadro delle variazioni delle autorizzazioni di cassa, evidenzia che il peggioramento del saldo netto da finanziare è sostanzialmente dovuto ad una proposta di aumento delle autorizzazioni ai pagamenti finali per complessivi 9.355 milioni di euro, che non viene completamente compensata dall'aumento delle entrate pure proposto dal provvedimento in esame. Segnala che, nel complesso, le proposte di assestamento delle autorizzazioni di cassa si riferiscono soprattutto a maggiori stanziamenti di natura corrente, per 6.980 milioni, e in conto capitale, per 2.375 milioni. Osserva che la variazione in aumento dei pagamenti finali proposta dal provvedimento di assestamento si riferisce ai pagamenti relativi alla spesa primaria per un importo di complessivi 12.868 milioni, cui fa riscontro

una riduzione per atti amministrativi di 3.483 milioni. In particolare, la relazione illustrativa evidenzia un aumento dei pagamenti correnti per maggiori trasferimenti alle amministrazioni locali pari a 3.888 milioni – connessi, come già rilevato nell'analisi della gestione di competenza, alle maggiori risorse da attribuire alle province autonome di Trento e Bolzano – e dei trasferimenti agli enti di previdenza per 5.120 milioni. In relazione a tale ultima voce di spesa, rileva che sarebbe opportuno un chiarimento in merito alle determinanti di tale consistente incremento delle dotazioni di cassa; tale importo risulta infatti considerevole sia in valore assoluto che come percentuale rispetto alle previsioni contenute nella legge di bilancio per il 2011. Come già analizzato con riferimento alla gestione di competenza, nell'ambito della dotazione di cassa della spesa corrente segnala la forte riduzione della spesa per interessi, per un totale di 5.881 milioni, determinato per lo più dall'adeguamento all'effettivo fabbisogno per gli interessi su titoli del debito pubblico. Precisa che, per le spese in conto capitale, la proposta di incremento di 2.375 milioni è imputabile principalmente, come per la competenza, ai trasferimenti alle amministrazioni centrali, derivanti principalmente dalla iscrizione in bilancio dei residui passivi perenti da corrispondere all'Anas Spa, nonché ai contributi agli investimenti alle imprese. Fa presente che, nel corso dell'esercizio, i residui passivi relativi alle spese finali al 31 dicembre 2010 sono risultati pari a 108.203 milioni, al netto di 73 milioni relativi al rimborso prestiti, di cui: 41.516 milioni residuano dalla gestione 2009 e precedenti e 66.687 milioni derivano dalla gestione di competenza 2010. Segnala che la relazione illustrativa evidenzia come l'incremento della consistenza complessiva dei residui nel 2010 sia determinata esclusivamente da quelli di parte corrente, che aumentano di 15.562 milioni rispetto all'esercizio precedente, mentre i residui di conto capitale registrano un decremento di 3.285 milioni. Come già evidenziato nell'analisi del Rendiconto 2010, osserva che l'andamento

crescente della consistenza dei residui passivi è legato sia al fenomeno dell'aumento di quelli di nuova formazione, che raggiungono nel 2010 i 66.687 milioni rispetto ai 64.615 dell'esercizio 2009, sia al rallentamento del processo di smaltimento dei residui pregressi. Tra le norme dell'articolo 2 del provvedimento, il quale dispone alcune modifiche all'articolo 2 della legge di bilancio per il 2011 volte, in particolare, ad aumentare il limite massimo di emissione di titoli pubblici, stabilito nella legge di bilancio, da 70.000 milioni a 75.000 milioni di euro; ad aumentare lo stanziamento del Fondo di riserva per le autorizzazioni di cassa, da 10.000 a 12.000 milioni di euro. In proposito, posto che le variazioni al bilancio per atti amministrativi già registrano un significativo aumento delle autorizzazioni di cassa, evidenzia come, a fronte di tale innalzamento del limite di importo del fondo cassa il Governo dovrebbe chiarire i criteri di formulazione delle previsioni iniziali relative alle dotazioni di cassa ed

evidenziare le ragioni degli scostamenti; ad autorizzare il Ministro dell'economia ad effettuare variazioni compensative in termini di competenza e cassa, tra gli stanziamenti dei capitoli n. 2751 e 2752 dello stato di previsione del proprio ministero per l'anno finanziario 2011, relativi a somme da versare per il finanziamento del bilancio dell'Unione europea a titolo di risorse proprie, con riferimento a IVA e dazi.

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

**La seduta termina alle 13.30.**

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

L'ufficio di presidenza si è riunito dalle 13 alle 13.05.

## VI COMMISSIONE PERMANENTE

### (Finanze)

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

##### SEDE CONSULTIVA:

Modifiche agli articoli 41, 97 e 118, comma quarto, della Costituzione. C. 4144 Cost. Governo, e abb. (Parere alla I Commissione) ( <i>Seguito dell'esame e conclusione – Parere favorevole con osservazione</i> ) .....	198
ALLEGATO ( <i>Parere approvato dalla Commissione</i> ) .....	203

##### AUDIZIONI INFORMALI:

Audizione del Capo del Servizio rapporti fiscali della Banca d'Italia, dottor Vieri Ceriani, Presidente del gruppo di lavoro « Erosione fiscale », istituito presso il Ministero dell'economia e delle finanze, nell'ambito dell'istruttoria legislativa sul disegno di legge C. 4566, recante « Delega al Governo per la riforma fiscale ed assistenziale » .....	202
--	-----

##### SEDE CONSULTIVA

*Giovedì 22 settembre 2011. — Presidenza del presidente Gianfranco CONTE. — Interviene il sottosegretario di Stato per la semplificazione normativa Francesco Bel-sito.*

#### **La seduta comincia alle 9.30.**

**Modifiche agli articoli 41, 97 e 118, comma quarto, della Costituzione.**

**C. 4144 Cost. Governo, e abb.**

(Parere alla I Commissione).

*(Seguito dell'esame e conclusione – Parere favorevole con osservazione).*

La Commissione prosegue l'esame del provvedimento, rinviato nella seduta del 20 settembre scorso.

Elvira SAVINO (PdL), *relatore*, rileva come la Commissione Affari costituzionali abbia approvato, nella seduta in sede re-

ferente del 21 settembre 2011, alcune proposte emendative al disegno di legge C. 4144 ed abbinare.

Rispetto al testo originario del disegno di legge, all'articolo 1 è stato introdotto un ulteriore comma nella novella dell'articolo 41 della Costituzione, con il quale si stabilisce che « la legge ed i regolamenti disciplinano le attività economiche unicamente al fine di impedire la formazione di monopoli pubblici e privati ».

Riprendendo sostanzialmente il contenuto dell'articolo 2 della proposta di legge costituzionale C. 3054 Vignali, è stato inoltre inserito un nuovo articolo 1-*bis*, il quale integra il secondo comma dell'articolo 45 della Costituzione, ai sensi del quale la legge provvede alla tutela e allo sviluppo dell'artigianato, per estenderne la portata anche alle piccole imprese.

Con riferimento all'articolo 2, il quale sostituisce l'articolo 97 della Costituzione, la Commissione di merito ha integrato il nuovo primo comma, con cui si sancisce il principio generale secondo cui le pubbliche funzioni sono al servizio delle libertà

dei cittadini e del bene comune, aggiungendovi, tra tali finalizzazioni, anche il riferimento ai diritti delle persone.

Nel quarto comma dell'articolo, ai sensi del quale l'ordinamento degli uffici determina le sfere di competenza, le attribuzioni e le responsabilità proprie dei funzionari, si è stabilito anche il principio della distinzione tra politica e amministrazione, riprendendo in parte il contenuto dell'articolo 2 della proposta di legge costituzionale C. 4328 Mantini.

All'articolo 3 è stata completamente riscritta la novella relativa al quarto comma dell'articolo 118 della Costituzione, in materia di « sussidiarietà orizzontale ».

A tale riguardo evidenza come la formulazione proposta dalla I Commissione si distanzi maggiormente dalla formulazione vigente della disposizione (ai sensi della quale i poteri pubblici favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà), stabilendo che lo Stato, le Regioni, le Città metropolitane, le Province e i Comuni esercitano le attività che non possono essere svolte adeguatamente dai cittadini singoli o associati.

La riformulazione del quarto comma proposta dalla versione originaria del disegno di legge si limitava invece a chiarire che compito dei poteri pubblici non è più solo quello di « favorire », quanto piuttosto quello di « garantire » lo svolgimento di attività di interesse generale da parte dei privati.

Pertanto, la nuova formulazione della Commissione indica con maggiore nettezza uno spazio di azione che i poteri pubblici devono lasciare all'autonoma iniziativa dei privati e della società civile.

Ricorda inoltre che, nel corso dell'esame in sede referente, è stato discusso anche l'articolo aggiuntivo Gianfranco Conte ed altri 1.0.4, il quale intendeva intervenire sul dettato dell'articolo 53 della Costituzione, inserendovi alcuni principi fondamentali dello Statuto dei diritti del contribuente.

Sebbene la proposta emendativa abbia suscitato presso la I Commissione una

sostanziale condivisione, si è ritenuto che tale questione, certamente meritevole di attenzione, debba essere più opportunamente approfondita in altra sede.

In tale contesto ritiene dunque opportuno formulare nella proposta di parere sul provvedimento un'osservazione che riprenda il contenuto dell'articolo aggiuntivo, segnalando l'esigenza di affrontare, nell'ambito del provvedimento ovvero in altro intervento di riforma costituzionale, il tema dell'inserimento in Costituzione di alcuni principi fondamentali sanciti dallo Statuto, che ricondurrebbero i rapporti tra fisco e contribuente su un piano di maggiore parità e civiltà giuridica, quali, ad esempio:

circoscrivere a casi eccezionali, e solo attraverso norme di legge ordinaria esplicitamente qualificate come tali, l'adozione di norme interpretative in materia tributaria;

vietare, di norma, la retroattività di disposizioni concernenti gli elementi costitutivi dei tributi;

stabilire che le modifiche relative a tributi periodici si applichino solo a decorrere dal periodo d'imposta successivo a quello in corso alla data di entrata in vigore delle disposizioni che le prevedono;

stabilire che i nuovi adempimenti a carico dei contribuenti abbiano necessariamente una scadenza ragionevolmente ampia, successiva alla data dell'entrata in vigore delle norme che li introducono o all'adozione dei relativi provvedimenti di attuazione.

Formula quindi una proposta di parere favorevole con osservazione (*vedi allegato*).

Francesco BARBATO (IdV), nel ribadire la contrarietà del proprio gruppo rispetto al disegno di legge in esame, sottolinea come il principio, sancito nella proposta di modifica dell'articolo 41 della Costituzione, di cui all'articolo 1 del disegno di legge, secondo cui in campo economico sarebbe permesso tutto ciò che non sia espressamente vietato dalla legge,

non incarnì un'impostazione autenticamente liberale, ma corrisponda ad una sorta di anarchismo economico che trasformerebbe l'Italia in una vera e propria giungla.

Tale pericolosa deriva è del resto accentuata dalle modifiche apportate al disegno di legge dalla I Commissione, la quale ha introdotto, nel testo del nuovo articolo 41, una previsione in base alla quale la legge ed i regolamenti disciplinano le attività economiche unicamente al fine di impedire la formazione di monopoli pubblici e privati, i cui effetti possono risultare pericolosissimi, qualora essa venisse interpretata, ad esempio, nel senso di inibire la possibilità di ogni intervento legislativo nel settore della sicurezza dei lavoratori o della salute dei luoghi di lavoro.

Ritiene invece che il Paese abbia invece bisogno, soprattutto in questo difficile momento, di regole che consentano di rimediare ai danni causati dal berlusconismo, il cui principio fondamentale è quello di porre la politica, e, peggio ancora, i singoli esponenti politici, al di fuori della legge e della stessa morale.

In tale contesto è necessario recuperare la consapevolezza secondo la quale la convivenza sociale è resa possibile dalla presenza di norme e convenzioni che disciplinino l'interazione tra gli uomini, scongiurando il rischio che l'intera società italiana divenga preda di una sorta di patto leonino, in cui i soggetti più deboli sono alla mercé dei forti e delle loro prepotenze.

A testimonianza di tale esigenza richiama i fatti, che lo hanno personalmente coinvolto nella giornata di ieri, relativi alla pacifica manifestazione, tenutasi dinanzi al Ministero dello sviluppo economico, dei lavoratori di Irisbus, i quali intendevano protestare contro l'improvvisa decisione della FIAT di chiudere lo stabilimento di Avellino, e che sono stati violentemente caricati e, di fatto, sequestrati, dalla polizia. A questo riguardo, oltre a sottolineare come la scelta della FIAT risulti profondamente sbagliata, sia sul piano sociale, sia su quello imprenditoriale, in quanto

rischia di privare il tessuto economico del Paese di un polo produttivo fondamentale in un settore strategico quale quello della costruzione di autobus per il trasporto passeggeri, stigmatizza l'azione autoritaria del Ministro degli interni e del Questore di Roma, i quali si sono dimostrati evidentemente non all'altezza dei loro compiti istituzionali.

Ritornando ai temi specifici affrontati dall'intervento legislativo, evidenzia come il sostegno alle imprese e la condivisione dei principi del libero mercato, in cui il gruppo dell'IdV si riconosce pienamente, non debbano essere intesi come libertà di colpire indiscriminatamente i lavoratori, soprattutto in un momento tanto drammatico, e come la riforma costituzionale proposta rischi di aggravare ulteriormente i gravi squilibri del Paese.

Dichiara pertanto il voto contrario del proprio gruppo sulla proposta di parere formulata dal relatore.

Marco CAUSI (PD) dichiara il voto contrario del gruppo del Partito Democratico sulla proposta di parere del relatore, ritenendo che le modifiche proposte dal provvedimento in esame agli articoli 41, 97 e 118 della Costituzione, più che rappresentare una risposta ad esigenze avvertite dalla comunità nazionale, costituiscano espressione, in realtà, del tentativo del Governo – tradottosi, peraltro, in un'iniziativa che è lecito definire sgangherata – di sottrarsi alle gravose responsabilità politiche connesse alla gestione di una situazione straordinariamente difficile, segnatamente sotto i profili della stabilità della finanza pubblica e dello sviluppo economico.

Rileva, quindi, come il Governo, mentre il Paese avverte il bisogno urgente di una complessiva ed efficace azione politica idonea ad assicurare la crescita del sistema economico, indugi irresponsabilmente nell'adozione di meri «provvedimenti manifesto», volti ad affermare astratti principi che non recano alcuna concreta utilità alla collettività.

In tale contesto, nel quale l'Esecutivo, di fronte alle gravi difficoltà del momento,



sembra non voler vedere la realtà dei fatti, ritiene che l'opinione pubblica, oltre che i mercati e gli analisti economici e finanziari, abbia cominciato a comprendere quali cause profonde abbiano determinato l'attuale situazione di crisi della nostra economia, e si attenda, oggi, che le forze politiche mostrino la capacità di elaborare i necessari interventi strutturali, la cui adozione è diventata indifferibile.

Manifesta, infine, la disponibilità del proprio gruppo a lavorare a una modifica dell'articolo 81 della Costituzione, la quale — contrariamente al provvedimento in esame, che si caratterizza per finalità essenzialmente propagandistiche — si svilupperebbe all'interno di un quadro comune europeo, finalizzato alla definizione di principi atti a garantire in maniera più efficace la stabilità della finanza pubblica di tutti i Paesi dell'Unione europea.

Antonio PEPE (PdL) dichiara il voto favorevole del proprio gruppo sulla proposta di parere del relatore, rilevando come le attuali difficoltà economiche — che non affliggono soltanto il nostro Paese, ma tutte le economie occidentali, e che certamente devono essere affrontate — non possano, comunque, impedire al Governo e al Parlamento di dedicarsi anche a modifiche costituzionali che appaiono essenziali, come quelle recate dal disegno di legge costituzionale in esame.

Ritiene, in particolare, che dall'affermazione del principio secondo il quale l'iniziativa e l'attività economica privata sono libere, essendo permesso tutto ciò che non è espressamente vietato dalla legge, non si possa in alcun modo inferire che sia consentito non rispettare le regole. Rileva, peraltro, come la modifica costituzionale proposta dal disegno di legge in esame all'articolo 41, comma 1, della Costituzione, renda i nostri principi costituzionali più coerenti con la normativa primaria europea in materia di libertà economica.

Con specifico riferimento agli ambiti di competenza della Commissione, esprime condivisione per la proposta, saggiamente formulata dal relatore, di invitare la Com-

missione di merito a valutare l'opportunità di affrontare, nell'ambito del provvedimento in esame, ovvero in altro intervento di riforma costituzionale, il tema dell'inserimento in Costituzione di alcuni principi fondamentali, sanciti dallo Statuto dei diritti del contribuente, che ricondurrebbero i rapporti tra fisco e contribuente su un piano di maggiore parità e civiltà giuridica.

In proposito, ricorda come, nel corso dei lavori parlamentari che si conclusero con l'approvazione della legge n. 212 del 2000, fosse già stato evidenziato il rischio che le disposizioni da essa introdotte non sortissero gli effetti auspicati, in quanto eluse da successivi provvedimenti legislativi, com'è purtroppo avvenuto in questi primi dieci anni di applicazione, sebbene il legislatore avesse avuto cura di esplicitare nell'articolo 1, comma 1, della legge medesima la volontà di dare attuazione agli articoli 3, 23, 53 e 97 della Costituzione, nonché di dettare principi generali dell'ordinamento tributario, derogabili o modificabili solo espressamente, e mai da leggi speciali.

Cosimo VENTUCCI (PdL), esprimendo piena condivisione per il disegno di legge costituzionale in esame, ritiene che la pretesa di limitare l'azione del Parlamento alla gestione degli affari quotidiani si tradurrebbe in un sostanziale svilimento delle funzioni del massimo organo rappresentativo, tra i cui compiti più alti vi è anche quello di affermare principi che valgano a orientare l'azione futura dei pubblici poteri.

Considera patetici, quindi, a maggior ragione in una situazione difficile come quella attuale, i rilievi di taluni settori dell'opposizione, la quale si ostina a ri-proporre nei dibattiti parlamentari argomentazioni sostanzialmente inconsistenti, con atteggiamento deliberatamente provocatorio, dal quale tali settori politici pensano, evidentemente, di ricavare un consistente profitto sul piano elettorale.

Passando ad alcune considerazioni attinenti al merito del provvedimento, ricorda come il Ministro Tremonti insista da

tempo sull'opportunità di modificare l'articolo 41 della Costituzione, al fine di semplificare l'esercizio delle attività economiche.

A tale riguardo, ritiene che debba essere ormai superata la contraddizione insita nella vigente formulazione del predetto articolo della Costituzione – sulla quale si è soffermato anche il relatore –, nel quale le forze politiche che parteciparono al dibattito costituente, ispirate da ideologie diverse, ritennero di poter far convivere tanto una garanzia piena di libertà di iniziativa economica, quanto un modello di economia sociale di mercato, nel quale i pubblici poteri indirizzano e coordinano a fini sociali le attività economiche. In tale contesto, considera degno di particolare menzione il terzo comma dell'articolo 1 del provvedimento in esame, nel testo della Commissione risultante dall'esame degli emendamenti, il quale propone l'inserimento nel predetto articolo 41 della Costituzione del principio secondo il quale « La legge e i regolamenti disciplinano le attività economiche unicamente al fine di impedire la formazione di monopoli pubblici e privati ».

Giudica estremamente importanti, inoltre, le modifiche che il provvedimento propone di apportare all'articolo 97 della Costituzione, correttamente ispirate dalla finalità di dare risposta al bisogno di una pubblica amministrazione nella quale la collettività possa finalmente riporre piena fiducia.

In proposito, rileva come il dibattito relativo alla riforma della pubblica amministrazione sia tuttora aperto, proprio a causa della perdurante insoddisfazione dei cittadini nei confronti dell'operato degli organi amministrativi, ricordando come Arturo Carlo Jemolo abbia paragonato l'attesa per la riforma medesima al continuo desiderio del malato di mutare letto, nella speranza di trovare in un altro il benessere e il riposo tanto agognati.

Dichiara, quindi, il voto favorevole sulla proposta di parere formulata dal relatore.

Gianfranco CONTE, *presidente*, con riferimento al dibattito sul provvedimento in esame, considera utile richiamare la vicenda, di cui è recentemente venuto a conoscenza, relativa alle vicissitudini di un imprenditore del settore lattiero-caseario, il quale, appena dopo aver avviato la sua attività, si è visto oggetto, in brevissimo tempo, di una miriade di controlli da parte di tutte le amministrazioni pubbliche competenti, al punto tale da rendere oggettivamente difficile lo svolgimento dell'attività stessa.

Ritiene infatti che tale esempio testimoni del disagio vissuto da molti imprenditori italiani nei loro rapporti con le pubbliche amministrazioni, e dimostri con plastica evidenza l'esigenza di intervenire, anche a livello costituzionale, sulla disciplina dell'attività economica.

La Commissione approva la proposta di parere formulata dal relatore.

**La seduta termina alle 9.50.**

#### AUDIZIONI INFORMALI

*Giovedì 22 settembre 2011.*

**Audizione del Capo del Servizio rapporti fiscali della Banca d'Italia, dottor Vieri Ceriani, Presidente del gruppo di lavoro « Erosione fiscale », istituito presso il Ministero dell'economia e delle finanze, nell'ambito dell'istruttoria legislativa sul disegno di legge C. 4566, recante « Delega al Governo per la riforma fiscale ed assistenziale ».**

L'audizione informale è stata svolta dalle 14.05 alle 16.20.

ALLEGATO

**Modifiche agli articoli 41, 97 e 118, comma quarto, della Costituzione.  
C. 4144 Cost. Governo, e abb.**

**PARERE APPROVATO DALLA COMMISSIONE**

La VI Commissione,

esaminato il disegno di legge C. 4144, recante « Modifiche agli articoli 41, 97 e 118, comma quarto, della Costituzione », adottato quale testo base dalla Commissione di merito, come risultante dagli emendamenti approvati nel corso dell'esame in sede referente, cui sono abbinate le proposte di legge C. 3039 Cost. e C. 3054 Cost. Vignali, C. 3967 Cost. Beltrandi e C. 4328 Cost. Mantini;

evidenziato come sia opportuno affrontare, nel quadro complessivo degli interventi di riforma costituzionale, anche il tema della revisione dell'articolo 53 della Costituzione, in considerazione del fatto che il rapporto fiscale costituisce un elemento fortemente incidente sul contesto in cui si svolgono le attività economiche,

esprime

**PARERE FAVOREVOLE**

*con la seguente osservazione:*

valuti la Commissione di merito l'opportunità di affrontare, nell'ambito del provvedimento in esame, ovvero in altro

intervento di riforma costituzionale, il tema dell'inserimento in Costituzione di alcuni principi fondamentali, sanciti dallo Statuto dei diritti del contribuente di cui alla legge n. 212 del 2000, che ricondurrebbero i rapporti tra fisco e contribuente su un piano di maggiore parità e civiltà giuridica, quali, ad esempio:

circoscrivere a casi eccezionali, e solo attraverso norme di legge ordinaria esplicitamente qualificate come tali, l'adozione di norme interpretative in materia tributaria;

vietare, di norma, la retroattività di disposizioni concernenti gli elementi costitutivi dei tributi;

stabilire che le modifiche relative a tributi periodici si applichino solo a decorrere dal periodo d'imposta successivo a quello in corso alla data di entrata in vigore delle disposizioni che le prevedono;

stabilire che i nuovi adempimenti a carico dei contribuenti abbiano necessariamente una scadenza ragionevolmente ampia, successiva alla data dell'entrata in vigore delle norme che li introducono o all'adozione dei relativi provvedimenti di attuazione.

## VIII COMMISSIONE PERMANENTE

### (Ambiente, territorio e lavori pubblici)

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

#### INTERROGAZIONI A RISPOSTA IMMEDIATA:

5-05377 Ghiglia e Stradella: Interventi per messa in sicurezza degli impianti nel torrente Orba .....	204
ALLEGATO 1 (Testo della risposta) .....	206
5-05378 Dionisi e Delfino: Interventi per la messa in sicurezza nell'alveo del torrente Mellea ..	204
ALLEGATO 2 (Testo della risposta) .....	207
5-05379 Piffari e Messina: Sull'impatto ambientale di talune attività di ricerca geotermica in Sicilia .....	205
ALLEGATO 3 (Testo della risposta) .....	208
5-05380 Mariani e Braga: Misure urgenti per la difesa del suolo e il ristoro dei danni provocati dagli interventi alluvionali nel luglio 2011 nel comune di Brienno .....	205
ALLEGATO 4 (Testo della risposta) .....	210

#### INTERROGAZIONI A RISPOSTA IMMEDIATA

*Giovedì 22 settembre 2011. — Presidenza del presidente Angelo ALESSANDRI. — Interviene il sottosegretario di Stato per l'ambiente e la tutela del territorio e del mare, Elio Vittorio Belcastro.*

#### La seduta comincia alle 14.15.

Angelo ALESSANDRI, *presidente*, ricorda che, ai sensi dell'articolo 135-ter, comma 5, del Regolamento, la pubblicità delle sedute per lo svolgimento delle interrogazioni a risposta immediata è assicurata anche tramite la trasmissione attraverso l'impianto televisivo a circuito chiuso. Dispone, pertanto, l'attivazione del circuito.

#### 5-05377 Ghiglia e Stradella: Interventi per messa in sicurezza degli impianti nel torrente Orba.

Franco STRADELLA (PdL), *cofirmatario*, rinuncia ad illustrare l'interrogazione in titolo.

Il sottosegretario Elio Vittorio BELCASTRO risponde all'interrogazione in titolo nei termini riportati in allegato (*vedi allegato 1*).

Franco STRADELLA (PdL), *cofirmatario* dell'interrogazione in titolo, si dichiara soddisfatto della risposta fornita dal rappresentante del Governo.

#### 5-05378 Dionisi e Delfino: Interventi per la messa in sicurezza nell'alveo del torrente Mellea.

Teresio DELFINO (UdCpTP), *cofirmatario*, rinuncia ad illustrare l'interrogazione in titolo.

Il sottosegretario Elio Vittorio BELCASTRO risponde all'interrogazione in titolo nei termini riportati in allegato (*vedi allegato 2*).

Teresio DELFINO (UdCpTP), cofirmatario dell'interrogazione in titolo, si dichiara parzialmente soddisfatto di una risposta, che giudica, da un lato, rassicurante, in quanto conferma la sussistenza dei fondi necessari a realizzare i lavori di messa in sicurezza degli argini del torrente Mellea, dall'altro, incompleta giacché non fornisce indicazioni precise sui tempi di effettivo trasferimento alla regione di tali fondi. In tal senso, nel dare conto della forte preoccupazione esistente sul territorio per l'approssimarsi della cattiva stagione e del rischio di nuovi eventi alluvionali, esprime un forte auspicio che il Ministro dell'ambiente faccia tutto quanto in suo potere per garantire una pronta erogazione dei fondi necessari a realizzare al più presto i lavori in questione.

**5-05379 Piffari e Messina: Sull'impatto ambientale di talune attività di ricerca geotermica in Sicilia.**

Ignazio MESSINA (IdV), cofirmatario, rinuncia ad illustrare l'interrogazione in titolo.

Il sottosegretario Elio Vittorio BELCASTRO risponde all'interrogazione in titolo nei termini riportati in allegato (*vedi allegato 3*).

Ignazio MESSINA (IdV), cofirmatario dell'interrogazione in titolo si dichiara insoddisfatto della risposta del Governo che elude completamente la questione posta dal proprio atto di sindacato ispettivo. A suo avviso, infatti, se è vero che la competenza a rilasciare il titolo autorizzativo in questione è della regione, il Governo non può disinteressarsi della vicenda né limitarsi a prendere atto che tale titolo autorizzativo non risulta ancora conferito. A suo avviso, infatti, nel caso di specie, sono in gioco valori e beni fondamentali, quali la tutela dell'ambiente e della salute dei cittadini, che lo Stato, e, per quanto di competenza, il

Ministero dell'ambiente, hanno il dovere di preservare e di garantire.

**5-05380 Mariani e Braga: Misure urgenti per la difesa del suolo e il ristoro dei danni provocati dagli interventi alluvionali nel luglio 2011 nel comune di Brieno.**

Chiara BRAGA (PD), cofirmataria, rinuncia ad illustrare l'interrogazione in titolo.

Il sottosegretario Elio Vittorio BELCASTRO risponde all'interrogazione in titolo nei termini riportati in allegato (*vedi allegato 4*).

Chiara BRAGA (PD), si dichiara insoddisfatta della risposta fornita dal Governo, da una parte, perché riferisce cose e fatti già noti, e dall'altra perché conferma l'indisponibilità del Ministero dell'Ambiente a prendere in considerazione la possibilità di utilizzare gli eventuali fondi regionali e statali derivanti dalla rimodulazione dell'Accordo di programma stipulato nel novembre 2010 fra il Ministero dell'Ambiente e la Regione Lombardia, anche per il ristoro dei danni subiti dai soggetti privati, cittadini e imprenditori di Brieno in occasione degli eventi alluvionali del luglio scorso. Fa notare come la risposta del sottosegretario Belcastro confermi, inoltre, la volontà del Governo di stornare i fondi a suo tempo stanziati, e non ancora erogati, per la mitigazione del rischio idrogeologico allo scopo di ripristinare i danni causati dalle ricorrenti calamità naturali. Si tratta, a suo avviso, di una scelta miope e sbagliata che rischia di aggravare la situazione di grave criticità dell'assetto idrogeologico del territorio, senza peraltro garantire a tutti i soggetti danneggiati il pieno ristoro dei danni subiti.

Angelo ALESSANDRI, *presidente*, dichiara concluso lo svolgimento delle interrogazioni all'ordine del giorno.

**La seduta termina alle 15.**

## ALLEGATO 1

**5-05377 Ghiglia e Stradella: Interventi per messa in sicurezza degli impianti nel torrente Orba.****TESTO DELLA RISPOSTA**

In merito all'interrogazione a risposta immediata presentata dall'onorevole Stradella riguardante la revisione dell'arginatura del Torrente Orba nella provincia di Alessandria si rappresenta quanto segue.

L'asta del Torrente Orba fa parte del tratto a valle del comune di Ovada di competenza dell'Agenzia interregionale per il Po (A.I.PO), alla quale, con la programmazione CIPE 2005, la regione Piemonte ha destinato un finanziamento per lo studio idraulico proprio di questo torrente, nel tratto fasciato da Rocca Grimalda fino alla confluenza Bormida, e per lo studio del fiume Bormida da Acqui a confluenza Tanaro, con redazione di studio di fattibilità finale delle opere di arginatura del torrente Orba.

Nel dicembre 2010, l'Agenzia ha assegnato l'incarico, per effettuare questo studio, all'associazione temporanea di impresa costituita da Hydrodata, ART e DHI Italia per un importo netto di circa 200.000 euro.

Va anche ricordato che, nel corso degli anni, alcuni corsi d'acqua della provincia di Alessandria sono stati oggetto di una variante al Piano stralcio per l'assetto idrogeologico; in particolare, per il torrente Orba, la delimitazione delle fasce fluviali è stata estesa dal comune di Silvano d'Orba al comune di Molare, e la regione ha chiesto una estensione dello studio di « gestione dei sedimenti » a tale tratto.

Per la redazione di tale studio l'Agenzia interregionale per il Fiume Po ha utilizzato le ortofoto AGEA fornite dagli uffici regionali, le risultanze del PST (piano straordinario telerilevamento) del Ministero dell'ambiente e rilievi a terra di sezione topografiche trasversali condotti da AIPO, oltreché sopralluoghi specifici avvenuti nel corso dell'ultimo anno.

Il lavoro di studio dovrebbe essere concluso e consegnato alla regione entro il mese di ottobre.

I comuni interessati spostati tenuti informati sullo sviluppo dello studio da parte della regione Piemonte, Settore difesa del suolo, e un prossimo incontro con i comuni, al quale parteciperà anche l'Autorità di bacino, è previsto per il giorno 12 ottobre p.v. per decidere, sulla base degli esiti dello studio, le iniziative necessarie per la realizzazione degli interventi programmati.

Eventuali atti di competenza dell'Autorità di bacino potranno, di conseguenza, essere sottoposti all'Organo istituzionale dell'Autorità di bacino nella prossima seduta che si dovrebbe tenere entro il mese di dicembre.

Per quanto riguarda gli atti di programmazione la competenza è della regione Piemonte, Direzione generale difesa del suolo, mentre per gli aspetti gestionali connessi alla realizzazione e manutenzione delle opere la competenza è dell'Agenzia interregionale per il fiume Po (AIPO).

## ALLEGATO 2

**5-05378 Dionisi e Delfino: Interventi per la messa in sicurezza nell'alveo del torrente Mellea.****TESTO DELLA RISPOSTA**

In merito all'interrogazione a risposta immediata presentata dagli onorevoli Dionisi e Delfino, concernente le iniziative da avviare per assegnare in tempi rapidi alla regione Piemonte i fondi FAS necessari per la realizzazione delle sponde artificiali per la messa in sicurezza del torrente Mellea, nel territorio del comune di Savigliano (Cuneo), si rappresenta quanto segue.

Attualmente, la programmazione dei fondi per le aree sottoutilizzate (FAS) 2007/2013 è regolata dalla delibera CIPE n. 1 dell'11 gennaio 2011, in base alla quale è stata aggiornata l'assegnazione dei fondi alle regioni.

La quota FAS assegnata alla regione Piemonte, in sede di aggiornamento, è passata da euro 833.335.800 a euro 750.022.200. Per conseguenza, la regione ha adottato un atto deliberativo (deliberazione della giunta regionale n. 10-1997 del 9 maggio 2011) con il quale:

ha così confermato il valore complessivo del programma attuativo regionale (PAR) FAS 2007-2013 in 1 miliardo di euro (valore fissato prima della citata delibera CIPE), impegnandosi a coprire la restante parte con proprie risorse, nel periodo di validità del programma;

ha adeguato il quadro finanziario delle azioni, articolato per assi e linee di azione, alle nuove risorse FAS disponibili.

Nell'ambito di tale nuova programmazione, assume rilevanza l'asse ambientale, asse 2, che destina la somma di

150.085.946 euro al « Sistema fluviale del Po e reti idriche ».

Si ritiene, pertanto, che l'intervento sul torrente Mellea, oggetto dell'interrogazione, possa trovare realizzazione nell'ambito di tali fondi.

Nello specifico, infatti, all'interno dell'asse 2, è individuata la linea d'azione « Sistema fluviale del PO e reti idriche – Nodi idraulici » per una copertura finanziaria totale di euro 33.755.946. Nell'ambito di questa linea d'azione sono previsti per il territorio di Savigliano (Cuneo) due interventi, uno sul torrente Mellea ed un secondo sul torrente Maira, per l'importo complessivo di euro 5.814.711. Questi interventi sono previsti a completamento di quanto già finanziato e realizzato, od in corso di realizzazione, per la messa in sicurezza dell'abitato di Savigliano dalle esondazioni dei torrenti Maira e Mellea.

Per quanto attiene alle procedure di assegnazione dei fondi FAS alla regione Piemonte, il relativo decreto di messa a disposizione delle risorse a favore delle regioni del Centro-Nord il cui programma attuativo regionale sia stato recepito da parte del CIPE (la regione Piemonte è fra queste), è al vaglio dell'Ufficio centrale di bilancio che lo trasmetterà successivamente alla Corte dei conti per la registrazione.

Non appena ultimato l'iter di controllo, dunque, potranno essere prontamente attivate le procedure di trasferimento effettivo delle risorse spettanti e consentire, quindi, alla regione Piemonte, di assumere le determinazioni di competenza riguardo alla politica di tutela dell'ambiente.

## ALLEGATO 3

**5-05379 Piffari e Messina: Sull'impatto ambientale di talune attività di ricerca geotermica in Sicilia.****TESTO DELLA RISPOSTA**

Con riferimento alle richieste di chiarimenti in merito alle attività della società K Energy nell'ambito di un permesso di ricerca denominato « Campo Geotermico di Sciacca » in Sicilia, si segnala anzitutto che lo stesso non risulta ancora conferito dalla competente regione siciliana, come peraltro le ulteriori 3 istanze di permesso ricadenti sempre nell'ambito regionale, e, pertanto, non possono essere in corso di svolgimento le relative operazioni minerarie.

Per completezza di rappresentazione, per quanto può rilevare in relazione al contenuto dell'interrogazione, va precisato che la competenza normativa e amministrativa della regione siciliana, in virtù dello statuto speciale, è totale, per il settore minerario, e quindi anche per il rilascio dei titoli minerari per gli idrocarburi e per le risorse geotermiche.

Peraltro, con la legge sviluppo (n. 99/09) ed il relativo decreto legislativo di attuazione (n. 22/10 e successive modificazioni), si è inteso rilanciare nel nostro Paese l'opzione geotermica, riconducendo in un ambito coordinato a livello centrale le azioni delle diverse regioni. In questo quadro, la normativa di settore prevede uno stretto coordinamento tra il Ministero dello sviluppo economico e quello dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, anche con l'ausilio dei rispettivi enti di ricerca, per favorire uno sviluppo sostenibile delle attività geotermiche. In questa direzione, è stata prevista anche la possibilità che il Ministero dello sviluppo economico, di concerto con il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, d'intesa con la regione interes-

sata, sia l'autorità competente per il conferimento di particolari titoli abilitativi per risorse geotermiche finalizzati alla sperimentazione di impianti pilota per la produzione di energia elettrica ad emissioni nulle.

Il potenziale geotermico in Italia è molto grande ma, naturalmente, lo sfruttamento di questa risorsa deve essere coniugato con un utilizzo sostenibile del territorio, più facile per gli usi diretti di calore, che potrebbero in 10 anni almeno quintuplicare, consentendo un risparmio di oltre un milione di TEP (tonnellate equivalenti di petrolio), e più complesso per la produzione dell'energia elettrica, che già con gli oltre 800 MW installati produce circa 5.500 GWh/anno ma che potrebbe raddoppiare in dieci anni, superando la soglia dei 10.000 GWh/anno, pari ad un risparmio di oltre due milioni di TEP.

Appare, però, indispensabile definire una strategia organica di espansione della geotermia per raggiungere e superare quel contributo del 3 per cento dei fabbisogni al 2020 previsto nei documenti programmatici sugli obiettivi da raggiungere con le Fonti energetiche rinnovabili.

Allo scopo, è stata di recente istituita, presso il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, la Piattaforma tecnologica italiana per l'energia geotermica, cui partecipano la comunità tecnico-scientifica, le aziende di settore e i Ministeri competenti. Gli esiti del lavoro della piattaforma saranno di particolare importanza, anche per sperimentare cicli binari di produzione di energia elettrica a basso impatto ambientale e per ripren-



dere studi e ricerche nel settore geotermico più avanzato, sia in materia di EGS (*Enhanced Geothermal Systems*), in particolare per quanto riguarda le « rocce calde secche », che sulle potenzialità *offshore* e in particolare quelle collegate ai

sistemi vulcanici del Tirreno, per il quale è stato stimato un potenziale di almeno 1 GW con la previsione di una installazione di capacità produttiva di almeno 600 MWe con orizzonte temporale di medio-lungo periodo.

## ALLEGATO 4

**5-05380 Mariani e Braga: Misure urgenti per la difesa del suolo e il ristoro dei danni provocati dagli interventi alluvionali nel luglio 2011 nel comune di Brienno.**

**TESTO DELLA RISPOSTA**

Con riferimento all'interrogazione a risposta immediata presentata dagli onorevoli Braga e Mariani, nella quale a seguito degli eventi alluvionali del 7 luglio 2011 che hanno colpito i territori della sponda occidentale del lago di Como ed in particolare il comune di Brienno, si chiedeva l'inserimento del comune di Brienno nell'accordo di programma di difesa del suolo siglato tra il Ministero dell'ambiente e la regione Lombardia, ai sensi della legge 23 dicembre 2009, n. 191, nonché in quale misura e con quale tempistica le risorse attivabili in base al suddetto accordo avrebbero potuto essere destinate al risarcimento dei danni subiti, anche da soggetti privati, si rappresenta quanto segue.

Nel premettere che il Ministero dell'ambiente non è competente in materia di riconoscimento degli indennizzi a privati ed al ripristino dei danni conseguenti ad eventi di calamità naturale; per completezza si precisa che, dalle informazioni acquisite dallo stesso Commissario delegato e dalla Presidenza del Consiglio dei ministri – Dipartimento della protezione civile, è emerso che ad oggi nessuna richiesta di dichiarazione di emergenza è pervenuta a quel Dipartimento, il quale, conseguentemente, non ha svolto alcuna istruttoria in tal senso, in conformità anche all'avviso della regione Lombardia secondo la quale l'estensione e l'intensità dell'evento non sono risultati tali da giustificare il ricorso a questo tipo di soluzione.

In relazione, invece, alle risorse impiegabili a valere sull'accordo di programma del 4 novembre 2010 tra questo Ministero

e la regione Lombardia e le eventuali rimodulazioni e/o riprogrammazioni operate al momento sullo stesso, per l'importo complessivo di euro 224.893.000,00, di cui euro 77.523.000,00 da parte del Ministero ed euro 147.370.000,00 da parte della regione, per la realizzazione di n. 162 interventi, va precisato che, a seguito della conversione del decreto-legge 29 dicembre 2010, si è dovuto procedere alla rimodulazione di questi importi. La rimodulazione è stata realizzata, nel maggio 2011, con atto Integrativo all'accordo di programma, per complessivi euro 69.770.700,00 di risorse statali da attribuire alla regione Lombardia, formate in parte da risorse già a disposizione del Ministero per l'annualità 2009 (euro 33.700.000,00) ed in parte da risorse di cui all'articolo 2, comma 240, della legge n. 191 del 2009 (euro 36.070.700,00).

Le prime sono state integralmente impegnate a favore della regione Lombardia in data 15 novembre 2010, e parzialmente già trasferite (per euro 18.000.000,00) al commissario straordinario responsabile della gestione delle risorse per la realizzazione degli interventi del rischio idrogeologico nel territorio della regione Lombardia, nominato nel dicembre 2010. Ed è proprio grazie a queste risorse che regione Lombardia e commissario straordinario hanno potuto dare avvio alle fasi di attuazione dell'accordo di programma.

Le risorse di cui all'articolo 2, comma 240 della legge 23 dicembre 2009, n. 191 saranno invece messe a disposizione dal Ministero dell'ambiente e della tutela del

territorio e del mare non appena le stesse saranno direttamente disponibili nel proprio bilancio.

Per quanto concerne la richiesta degli interroganti di inserire i territori colpiti dalle avversità atmosferiche del 7 luglio 2011 tra quelli beneficiari dei fondi per la prevenzione del rischio idrogeologico, si osserva che le risorse finanziarie, sia statali che regionali, inizialmente assegnate all'accordo di programma tra Ministero e regione Lombardia, finalizzato alla individuazione, finanziamento ed attuazione degli interventi di difesa del suolo per la mitigazione del rischio idrogeologico, risultano tutte integralmente destinate agli interventi già individuati nell'accordo stesso. Pertanto l'eventuale inserimento di altri interventi, a parità di risorse assegnate, può avvenire soltanto attraverso rimodulazioni e/o riprogrammazioni del quadro finanziario degli interventi già previsti dall'accordo.

A tale riguardo, nel corso dell'ultima riunione del Comitato di coordinamento « Comitato di indirizzo e controllo per la gestione dell'Accordo », tenutasi in data 26 luglio 2011, la regione Lombardia ha proposto una rimodulazione del quadro programmatico degli interventi, chiedendo

l'inserimento di interventi collegati alle sopravvenute calamità naturali nel Comasco e specificatamente nei comuni di Brienno, Argegno e Laglio, prima esclusi.

Per questi ultimi comuni, la regione Lombardia ha comunicato che interverrà inizialmente attraverso il riutilizzo di economie di interventi provenienti dai programmi *ex lege* n. 183 del 1989 di cui si è già ottenuta autorizzazione all'impiego da parte dell'autorità di bacino del fiume Po. Queste economie saranno impiegate per la realizzazione di uno studio complessivo per i primi interventi di ripristino.

La regione Lombardia si è riservata, una volta conclusi gli studi di cui sopra, di indicare le eventuali necessità finanziarie a cui far fronte con le economie dell'accordo di programma.

Risulta, infine, che la stessa regione, in data 29 luglio 2011, abbia assegnato al comune di Brienno un primo contributo di 123.451,63 euro per la realizzazione di tre opere di ripristino e messa in sicurezza dei luoghi a titolo di finanziamento di pronti interventi e, in data 10 agosto 2011, un ulteriore contributo di oltre 82.834,50 euro per consentire una ricognizione approfondita delle necessità di intervento, definendone anche le priorità.

## X COMMISSIONE PERMANENTE

### (Attività produttive, commercio e turismo)

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

#### SEDE CONSULTIVA:

Modifiche agli articoli 41, 97 e 118, comma quarto, della Costituzione. C. 4144 Cost. Governo e abbinato (Parere alla I Commissione) ( <i>Seguito dell'esame e conclusione – Parere favorevole</i> ) .....	212
AVVERTENZA .....	214

#### SEDE CONSULTIVA

*Giovedì 22 settembre 2011. — Presidenza del presidente Manuela DAL LAGO.*

#### La seduta comincia alle 9.40.

**Modifiche agli articoli 41, 97 e 118, comma quarto, della Costituzione.**

**C. 4144 Cost. Governo e abbinato.**

(Parere alla I Commissione).

(*Seguito dell'esame e conclusione – Parere favorevole*).

La Commissione prosegue l'esame del provvedimento in oggetto, rinviato nella seduta di ieri.

Stefano ALLASIA (LNP), *relatore*, ad integrazione della relazione svolta sul provvedimento in esame, segnala che la I Commissione, nella seduta di ieri, 21 settembre 2011, ha approvato alcune modifiche al disegno di legge costituzionale del Governo volte ad inserire le seguenti disposizioni.

All'articolo 1, relativo alla modifica dell'articolo 41 della Costituzione, si prevede che la legge e i regolamenti disciplinano le

attività economiche unicamente al fine di impedire la formazione di monopoli pubblici e privati.

È stato inserito il nuovo articolo 1-*bis* che reca la modifica dell'articolo 45 della Costituzione stabilendo, al secondo comma, che la legge provvede alla tutela e allo sviluppo dell'artigianato e delle piccole imprese.

All'articolo 2, relativo alla modifica dell'articolo 97 della Costituzione, è previsto espressamente che nell'ordinamento degli uffici delle pubbliche amministrazioni sia rispettato anche il principio di distinzione tra politica e amministrazione, e che al principio dell'accesso mediante pubblico concorso siano fatti salvi casi eccezionali previsti dalla legge.

Sottolinea, infine, che è stato interamente riscritto l'articolo 3 del testo in esame, relativo alla modifica del comma 4 dell'articolo 118 della Costituzione che ora prevede espressamente che « Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni esercitano le attività che non possono essere svolte adeguatamente dai cittadini singoli o associati ».

Formula quindi una proposta di parere favorevole sul testo in esame.

Alberto TORAZZI (LNP), nel preannunciare voto favorevole sulla proposta del

relatore, si riserva di presentare in Assemblea un emendamento che riprenda il principio contenuto all'articolo 1 della proposta C. 3054 Vignali, secondo il quale l'iniziativa economica privata si svolge a favore della dignità umana, della libertà e della sicurezza. Ritiene che dovrebbe essere altresì recuperata dalla medesima proposta Vignali la modifica al secondo comma dell'articolo 53 della Costituzione che prevede un tetto alla massima tassazione prevista sui redditi delle persone fisiche e delle imprese, non recepito nel testo unificato in esame.

Andrea LULLI (PD) esprime un giudizio nettamente critico sul testo in esame. Ritiene che esso rappresenti un ulteriore problema in una fase complicata della vita economica del Paese e un modo assolutamente improvido di affrontare una riforma costituzionale. Rileva che l'articolo 1 del testo in esame, laddove prevede che i «l'iniziativa e l'attività economica privata sono libere ed è permesso tutto ciò che non è espressamente vietato dalla legge» apra la possibilità di vincolare con legge ordinaria principi costituzionali. Osserva che in Italia il problema non è certamente rappresentato dalla libertà di impresa, ma dalla semplificazione legislativa e burocratica. Nel giudicare propagandistico il contenuto del provvedimento, ritiene che esso costituisca una minaccia per la coesione sociale del Paese in un momento di grave crisi economica. Aggiunge che la previsione di un tetto alla pressione fiscale contenuta nella proposta C. 3054 Vignali e non recepita nel testo in esame presenta rilevanti profili di incostituzionalità. Ritiene altresì che l'approvazione delle norme in esame sarebbe un ulteriore segnale per i mercati internazionali dell'inaffidabilità del Paese. Preannuncia quindi il voto contrario del proprio gruppo sulla proposta di parere del relatore.

Anna Teresa FORMISANO (UdCpTP), nel giudicare demagogiche e inutili le modifiche costituzionali proposte nel provvedimento in esame, preannuncia il voto contrario del proprio gruppo sulla proposta di parere favorevole del relatore.

Gabriele CIMADORO (IdV), nel condividere le osservazioni del collega Lulli sul principio di libertà di impresa e sulla proposta di un tetto alla pressione fiscale, ritiene oscuro e nebuloso il testo in esame. Dichiarando quindi il voto contrario del proprio gruppo sulla proposta di parere.

Raffaello VIGNALI (PdL), giudicata opportuna la scelta di ammodernare alcuni principi della Carta costituzionale, sottolinea che la vita delle imprese italiane è quotidianamente danneggiata da un rigido sistema di controlli e sanzioni basati su regole spesso incomprensibili e che sovente non derivano da previsioni di legge. Sul principio dell'introduzione di un tetto alla tassazione si ritiene particolarmente convinto, come ritiene altresì necessaria una più chiara definizione del principio di sussidiarietà orizzontale previsto dal nuovo articolo 118 della Costituzione. Preannuncia che presenterà in Assemblea proposte emendative volte ad inserire il principio di proporzionalità (relativamente alle dimensioni delle imprese), accanto a quelli di fiducia e di leale collaborazione tra le pubbliche amministrazioni e i cittadini, cui devono essere conformati i controlli sulle imprese.

Matteo COLANINNO (PD) ritiene che le modifiche costituzionali proposte dal provvedimento in esame avranno effetti del tutto irrilevanti sul sistema produttivo ed imprenditoriale del Paese che, tra crisi e globalizzazione, necessiterebbe di ben altre misure per contrastare la drammatica crisi economico-finanziaria in atto. In particolare, sottolinea che la modifica proposta all'articolo 45 della Costituzione dall'articolo 1-bis del testo, con cui si estende alle piccole imprese la tutela prevista per l'artigianato, ha un contenuto quasi ridicolo rispetto alle finalità che si propone. Osserva che le scelte di politica industriale negli ultimi quindici anni dimostrano che l'Italia non ha compreso il nuovo corso imposto da un sistema economico aperto basato sulla moneta unica. Diversamente da quanto avvenuto in altri Paesi europei, con l'introduzione dell'euro la piccola e

media impresa, *asset* strategico del sistema produttivo italiano, ha cessato la sua funzione propulsiva e imprenditoriale. Ritiene che la responsabilità del ritardo accumulato dal sistema produttivo vada certamente attribuita alle scelte della politica ma, in parte, anche al mondo imprenditoriale. Il provvedimento in esame quindi non rappresenta affatto la strada più efficace per imprimere un deciso cambiamento di rotta per scelte non più rinviabili a favore delle imprese.

Ludovico VICO (PD) ritiene necessario ricordare che la Camera, a Costituzione invariata, ha già approvato il provvedimento sullo Statuto delle imprese che purtroppo è attualmente fermo all'esame del Senato (S. 2626). Relativamente all'intenzione manifestata dal collega Torazzi di presentare un emendamento in Assemblea che, riprendendo una proposta contenuta nel testo C. 3054 Vignali, preveda un limite all'entità del prelievo fiscale modificando l'articolo 53 della Costituzione, ritiene sia senz'altro preferibile difendere l'attuale dettato costituzionale.

Alberto TORAZZI (LNP), con riferimento alla questione da lui sollevata circa l'opportunità di inserire nella Costituzione un limite al prelievo fiscale, desidera precisare che ritiene comunque importante discutere senza preconcetti di tale argomento, dal momento che una simile modifica dell'articolo 53 garantirebbe una maggiore libertà dei cittadini da ogni forma di esproprio. Ciò nonostante, condivide l'opinione espressa in questa sede da parte di altri colleghi che non giudicano questo il momento più favorevole per interventi normativi che potrebbero, data la congiuntura economica sfavorevole, causare pericolose turbative al sistema economico-finanziario.

Nessun altro chiedendo di parlare, la Commissione approva la proposta di parere del relatore.

**La seduta termina alle 10.30.**

#### AVVERTENZA

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

#### INTERROGAZIONI

5-02406 *Damiano: Elaborazione di un piano industriale per la società Shared Service Center srl.*

5-04821 *Rigoni: Continuità produttiva degli stabilimenti della Nuova Cantieri Apuania e predisposizione dell'accordo di programma relativo all'area industriale della provincia di Massa Carrara.*

5-04926 *Mattesini: Emissione del bando di gara relativo alle società Agile ed Eutelia.*

5-05060 *Di Biagio: Prospettive operative e occupazionali dello stabilimento Lucchini di Piombino.*

5-05094 *Pili: Questioni connesse al recepimento della direttiva 2009/72/CE.*

5-05160 *Bobba: Crisi dello stabilimento Prysmian di Livorno Ferraris.*

5-05173 *Froner: Adozione di provvedimenti a favore della competitività dell'industria cartaria italiana.*

5-05208 *Oliverio: Erogazione del fondo per la riduzione del prezzo alla pompa dei carburanti nella regione Calabria.*

#### ATTI DEL GOVERNO

*Schema di decreto ministeriale concernente il riparto dello stanziamento iscritto nello stato di previsione della spesa del Ministero dello sviluppo economico per l'anno 2011, relativo a contributi ad enti, istituti, associazioni, fondazioni ed altri organismi. Atto n. 391.*

*Schema di decreto ministeriale concernente il riparto dello stanziamento iscritto nel capitolo 2501 dello stato di previsione della spesa del Ministero dello sviluppo economico per l'anno 2011, relativo a contributi ad enti, istituti, associazioni, fondazioni ed altri organismi operanti nel campo dell'internazionalizzazione. Atto n. 394.*

## XI COMMISSIONE PERMANENTE

### (Lavoro pubblico e privato)

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

##### SEDE CONSULTIVA:

Modifiche agli articoli 41, 97 e 118, comma quarto, della Costituzione. C. 4144 cost. Governo e abb. (Parere alla I Commissione) ( <i>Seguito dell'esame e conclusione – Parere favorevole con osservazioni</i> ) .....	215
ALLEGATO 1 ( <i>Proposta di parere del relatore</i> ) .....	218
ALLEGATO 2 ( <i>Parere approvato dalla Commissione</i> ) .....	220

##### COMITATO RISTRETTO:

Disposizioni per il superamento del blocco delle assunzioni nelle pubbliche amministrazioni e per la chiamata dei vincitori e degli idonei nei concorsi. C. 4116 Damiano, C. 4366 Cazzola, C. 4455 Di Pietro.	
Audizione informale di rappresentanti del Comitato XXVII Ottobre .....	217

##### SEDE CONSULTIVA

*Giovedì 22 settembre 2011. — Presidenza del presidente Silvano MOFFA.*

#### La seduta comincia alle 9.35.

**Modifiche agli articoli 41, 97 e 118, comma quarto, della Costituzione.**

**C. 4144 cost. Governo e abb.**  
(Parere alla I Commissione).

*(Seguito dell'esame e conclusione – Parere favorevole con osservazioni).*

La Commissione prosegue l'esame del provvedimento in titolo, rinviato nella seduta di ieri.

Silvano MOFFA, *presidente*, avverte che la I Commissione ha trasmesso il testo del provvedimento in titolo, come risultante dall'esame degli emendamenti. Comunica, pertanto, che il relatore – preso atto di

tale nuovo testo e considerato il dibattito svolto nella seduta di ieri – ha predisposto una proposta di parere favorevole con osservazioni (*vedi allegato 1*).

Giuliano CAZZOLA (PdL), *relatore*, illustra le modifiche apportate al testo in esame dalla Commissione di merito, facendo notare, in particolare, come si sia inteso introdurre, nel nuovo articolo 97 della Costituzione, il riferimento alla tutela dei diritti delle persone nell'esercizio di pubbliche funzioni, oltre che semplificare in modo significativo il principio di sussidiarietà, con una completa riscrittura del quarto comma dell'articolo 118 della Costituzione, nel cui ambito, peraltro, permane un controverso riferimento alle province.

Raccomanda, quindi, l'approvazione della sua proposta di parere, soffermandosi sulle osservazioni in essa contenute, tese a recepire talune indicazioni emerse nel corso del dibattito.

Giulio SANTAGATA (PD), apprezzato, in ogni caso, lo sforzo compiuto dal relatore in fase di elaborazione della propria proposta di parere, fa presente che il suo gruppo non può che prendere atto del testo del provvedimento, come risultante dall'esame degli emendamenti presso la Commissione di merito, confermando un giudizio negativo, considerato che tale testo appare ispirato ad una logica antica, non rispondente alle dinamiche dei tempi attuali. Fa notare, infatti, che l'idea di impresa che emerge da tale proposta di revisione costituzionale sembrerebbe attagliarsi ad una organizzazione della produzione di tipo «fordista», come quella presente in Italia nel primo dopoguerra (dove assumeva rilevanza il semplice rapporto tra datore di lavoro e lavoratori), piuttosto che fare riferimento ai modelli aziendali correnti, operanti ormai in un contesto globalizzato.

Fa notare, quindi, che, a fronte di imprese moderne che vengono in contatto con una pluralità di interessi diffusi, facenti capo a diversi soggetti pubblici e privati, si pone l'esigenza di una regolamentazione legislativa accurata, che non può ridursi ad una mera funzione anti-monopolistica, come sembrerebbe dedursi dalla formulazione del nuovo articolo 41 della Costituzione. Nel fare presente che la prospettata revisione costituzionale, pertanto, sembrerebbe conferire alla Carta un carattere più arcaico di quello attualmente vigente, evidenzia che talune misure, di recente approvate dal Parlamento, in materia di «Statuto delle imprese» appaiono di gran lunga più innovative e maggiormente in grado di tracciare una linea di indirizzo convincente sul tema delle liberalizzazioni.

Manifestato apprezzamento per le modifiche apportate all'articolo 2, laddove si è inteso introdurre nell'articolo 97 della Costituzione il riferimento ai diritti delle persone, si sofferma sulla revisione dell'articolo 118, esprimendo perplessità per il metodo «estremo» con cui si è voluto rafforzare il principio di sussidiarietà, di per sé condivisibile e, comunque, già introdotto in Costituzione dal precedente

Governo di centrosinistra, con la modifica del Titolo V della Carta. In proposito, ritiene che l'attuale formulazione del testo risulti vaga e di non facile interpretazione, facendo riferimento ad un concetto di adeguatezza delle attività, il cui contenuto andrebbe specificato con maggiore precisione, dal momento che il ruolo della Costituzione dovrebbe essere quello di fissare indirizzi e principi certi, capaci di orientare la collettività. Rileva che tale disposizione, in combinato disposto con il nuovo articolo 41, rischia di dare luogo a dubbi interpretativi, suscettibili di produrre un lungo contenzioso: ciò conferma, a suo avviso, l'attitudine della maggioranza a sventolare soltanto «bandiere ideologiche», le quali, peraltro, risultano contraddette da talune misure assunte, anche di recente, dal Governo, come quella in materia di riforma degli ordini delle professioni sanitarie attualmente all'esame dell'Assemblea, le quali testimoniano, piuttosto, la volontà di «ingessare» gli ordini professionali.

Soffermandosi, in conclusione, sulla proposta di parere del relatore, manifesta una certa soddisfazione per le osservazioni in essa contenute, facendo notare, tuttavia, che, nell'ambito della revisione dell'articolo 41, sarebbe stato opportuno anche un riferimento al principio della responsabilità sociale delle imprese. In ogni caso, pur riconoscendo l'onestà e il valore del lavoro svolto dal relatore, dichiara che il suo gruppo non potrà esimersi dal votare contro la predetta proposta di parere, permanendo un giudizio profondamente negativo sul provvedimento in esame.

Giuliano CAZZOLA (PdL), *relatore*, in risposta a talune considerazioni appena svolte, fa notare che il concetto di adeguatezza già esiste nella Costituzione, in particolare laddove si fa riferimento alle prestazioni di natura assistenziale in favore dei cittadini (articolo 38), risultando peraltro acquisito, al pari di altri principi di analogo tenore (come quello della sostenibilità), nel gergo giuridico del legislatore comunitario.



Preso atto, comunque, delle ulteriori valutazioni formulate dal deputato Santagata in relazione al tema della responsabilità sociale delle imprese, ritiene che esse siano degne della massima attenzione; presenta, pertanto, una nuova versione della sua proposta di parere favorevole con osservazioni (*vedi allegato 2*), nel cui ambito ha inteso recuperare tali valutazioni.

Giulio SANTAGATA (PD), pur giudicando in termini positivi l'ulteriore « passo in avanti » compiuto dal relatore, preannuncia comunque il voto contrario del suo gruppo sulla nuova versione della proposta di parere testé presentata, non tanto per una valutazione negativa della medesima proposta, che appare, al contrario, meritevole di apprezzamento e rispetto, quanto per una convinta e ferma contrarietà rispetto al complesso del provvedimento al quale essa fa riferimento, che torna a definire sbagliato e non al passo con i tempi e con le reali esigenze del Paese.

Giovanni PALADINI (IdV) esprime ferma contrarietà nei confronti del nuovo testo del provvedimento in esame, non certo per ragioni di ostilità rispetto al tema della libera concorrenza – principio ritenuto, al contrario, condivisibile e da sviluppare con efficacia – ma per il metodo di revisione costituzionale scelto dalla maggioranza, che valuta inidoneo a raggiungere i nobili scopi declamati, solo a parole, dai gruppi che sostengono il Governo.

Preannuncia, pertanto, il voto contrario del suo gruppo sulla nuova versione della proposta di parere favorevole con osservazioni formulata dal relatore.

Antonino FOTI (Pdl) ritiene che la proposta di revisione costituzionale in

esame, posta in relazione con un intervento di riforma più ampio, che riguarda l'introduzione nella Carta del principio del pareggio di bilancio, si muova in una direzione coerente con gli obiettivi di rilancio della crescita e dello sviluppo economico del Paese, meritando, per tale ragione, il pieno sostegno della maggioranza. Ritiene, peraltro, che – per andare incontro a talune delle legittime perplessità manifestate dai gruppi di opposizione – siano tuttora ipotizzabili ulteriori modifiche del provvedimento nei successivi passaggi parlamentari, purché queste siano ispirate ad una logica migliorativa del testo.

Preannuncia, in conclusione, il voto favorevole del suo gruppo sulla nuova versione della proposta di parere favorevole con osservazioni formulata dal relatore.

Nessun altro chiedendo di intervenire, la Commissione approva la nuova versione della proposta di parere favorevole con osservazioni formulata dal relatore.

**La seduta termina alle 10.**

#### COMITATO RISTRETTO

*Giovedì 22 settembre 2011.*

**Disposizioni per il superamento del blocco delle assunzioni nelle pubbliche amministrazioni e per la chiamata dei vincitori e degli idonei nei concorsi.**  
**C. 4116 Damiano, C. 4366 Cazzola, C. 4455 Di Pietro.**

**Audizione informale di rappresentanti  
del Comitato XXVII Ottobre.**

L'audizione informale è stata svolta dalle 14.10 alle 15.10.

## ALLEGATO 1

**Modifiche agli articoli 41, 97 e 118, comma quarto, della Costituzione.  
(C. 4144 cost. Governo e abb.).****PROPOSTA DI PARERE DEL RELATORE**

La XI Commissione,

esaminato il disegno di legge n. 4144 cost., recante « Modifiche agli articoli 41, 97 e 118, comma quarto, della Costituzione », come risultante al termine dell'esame degli emendamenti presso la Commissione di merito;

segnalata l'opportunità di individuare riferimenti più adeguati ai valori su cui è fondata l'Unione europea con particolare riferimento al quadro delle libertà economiche;

rilevato che il provvedimento in esame intende valorizzare i principi che sono a fondamento della politica economica, in tal modo favorendo la realizzazione di condizioni giuridico-istituzionali adeguate ad un contesto produttivo globalizzato e profondamente cambiato negli ultimi anni;

preso atto che l'intervento di revisione costituzionale in esame mira, in primo luogo, a eliminare le incertezze e le contraddizioni presenti nell'attuale formulazione dell'articolo 41 della Costituzione, offrendo una garanzia costituzionale di libertà non soltanto alla fase iniziale di scelta dell'attività, ma anche ai successivi momenti del suo svolgimento, comprendendo l'intera attività economica, sulla quale andrebbero applicate preferibilmente misure di controllo successive;

osservato che le ulteriori modifiche costituzionali previste si pongono in stretta connessione con la modifica dell'articolo 41, dal momento che il buon funzionamento della pubblica amministrazione (a

cui mira la modifica dell'articolo 97), al servizio delle libertà dei cittadini e del bene comune, costituisce sicuramente un fattore di competitività per i privati, mentre il rafforzamento del principio di sussidiarietà orizzontale (introdotto con la modifica dell'articolo 118) legittima l'intervento pubblico solo qualora la stessa cittadinanza non possa efficacemente provvedere alla realizzazione degli interessi generali;

apprezzato che nel nuovo testo dell'articolo 2, sostitutivo dell'articolo 97 della Costituzione, è stato precisato che le pubbliche funzioni sono al servizio anche dei « diritti delle persone », oltre che delle libertà dei cittadini e del bene comune, essendo il concetto di diritto più ampio e differenziato rispetto al concetto di libertà;

preso atto, peraltro, che il provvedimento tende prevalentemente – e ciò è di certo necessario, ma non sufficiente – a stabilire nuovi rapporti più dinamici e collaborativi tra l'attività economica e la pubblica amministrazione;

rilevata l'opportunità di rafforzare – anche in un'ottica di sostegno del lavoro pubblico e privato – taluni dei principi che lo stesso disegno di legge costituzionale dichiara di voler promuovere;

segnalata, altresì, l'esigenza, con riferimento all'articolo 3 del disegno di legge, di coordinare quanto previsto nella nuova stesura del quarto comma dell'articolo 118 con gli eventuali progetti di revisione costituzionale riguardanti l'ordinamento delle autonomie locali,

esprime

**PARERE FAVOREVOLE**

*con le seguenti osservazioni:*

*a)* all'articolo 1, sostitutivo dell'articolo 41 della Costituzione, valuti la Commissione di merito l'opportunità di inserire – nell'ambito della nuova formulazione del terzo comma – un inciso finale che richiami il principio di «libera con-

correnza », che rappresenta uno degli elementi costitutivi a fondamento dell'Unione europea, anche sotto il profilo della libera circolazione dei lavoratori;

*b)* all'articolo 2, sostitutivo dell'articolo 97 della Costituzione, si raccomanda di chiarire, al secondo comma, il concetto di « semplicità », atteso che esso dovrebbe riferirsi – piuttosto che, come sembrerebbe, all'esercizio delle pubbliche funzioni – alle modalità di fruizione dei servizi pubblici da parte dei cittadini.

## ALLEGATO 2

**Modifiche agli articoli 41, 97 e 118, comma quarto, della Costituzione.  
(C. 4144 cost. Governo e abb.).**

**PARERE APPROVATO DALLA COMMISSIONE**

La XI Commissione,

esaminato il disegno di legge n. 4144 cost., recante « Modifiche agli articoli 41, 97 e 118, comma quarto, della Costituzione », come risultante al termine dell'esame degli emendamenti presso la Commissione di merito;

segnalata l'opportunità di individuare riferimenti più adeguati ai valori su cui è fondata l'Unione europea con particolare riferimento al quadro delle libertà economiche;

rilevato che il provvedimento in esame intende valorizzare i principi che sono a fondamento della politica economica, in tal modo favorendo la realizzazione di condizioni giuridico-istituzionali adeguate ad un contesto produttivo globalizzato e profondamente cambiato negli ultimi anni;

preso atto che l'intervento di revisione costituzionale in esame mira, in primo luogo, a eliminare le incertezze e le contraddizioni presenti nell'attuale formulazione dell'articolo 41 della Costituzione, offrendo una garanzia costituzionale di libertà non soltanto alla fase iniziale di scelta dell'attività, ma anche ai successivi momenti del suo svolgimento, comprendendo l'intera attività economica, sulla quale andrebbero applicate preferibilmente misure di controllo successive;

osservato che le ulteriori modifiche costituzionali previste si pongono in stretta connessione con la modifica dell'articolo 41, dal momento che il buon funzionamento della pubblica amministrazione (a

cui mira la modifica dell'articolo 97), al servizio delle libertà dei cittadini e del bene comune, costituisce sicuramente un fattore di competitività per i privati, mentre il rafforzamento del principio di sussidiarietà orizzontale (introdotto con la modifica dell'articolo 118) legittima l'intervento pubblico solo qualora la stessa cittadinanza non possa efficacemente provvedere alla realizzazione degli interessi generali;

apprezzato che nel nuovo testo dell'articolo 2, sostitutivo dell'articolo 97 della Costituzione, è stato precisato che le pubbliche funzioni sono al servizio anche dei « diritti delle persone », oltre che delle libertà dei cittadini e del bene comune, essendo il concetto di diritto più ampio e differenziato rispetto al concetto di libertà;

preso atto, peraltro, che il provvedimento tende prevalentemente – e ciò è di certo necessario, ma non sufficiente – a stabilire nuovi rapporti più dinamici e collaborativi tra l'attività economica e la pubblica amministrazione;

rilevata l'opportunità di rafforzare – anche in un'ottica di sostegno del lavoro pubblico e privato – taluni dei principi che lo stesso disegno di legge costituzionale dichiara di voler promuovere;

segnalata, altresì, l'esigenza, con riferimento all'articolo 3 del disegno di legge, di coordinare quanto previsto nella nuova stesura del quarto comma dell'articolo 118 con gli eventuali progetti di revisione costituzionale riguardanti l'ordinamento delle autonomie locali,

esprime

**PARERE FAVOREVOLE**

*con le seguenti osservazioni:*

*a)* all'articolo 1, sostitutivo dell'articolo 41 della Costituzione, valuti la Commissione di merito l'opportunità di inserire — nell'ambito della nuova formulazione del terzo comma — un inciso finale che richiami i principi di « libera concorrenza » e di « responsabilità sociale del-

l'impresa », che rappresentano elementi costitutivi a fondamento dell'Unione europea, anche sotto il profilo della libera circolazione dei lavoratori;

*b)* all'articolo 2, sostitutivo dell'articolo 97 della Costituzione, si raccomanda di chiarire, al secondo comma, il concetto di « semplicità », atteso che esso dovrebbe riferirsi — piuttosto che, come sembrerebbe, all'esercizio delle pubbliche funzioni — alle modalità di fruizione dei servizi pubblici da parte dei cittadini.

## XII COMMISSIONE PERMANENTE

### (Affari sociali)

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

#### SEDE REFERENTE:

Principi fondamentali in materia di governo delle attività cliniche per una maggiore efficienza e funzionalità del Servizio sanitario nazionale. Nuovo testo unificato C. 278-799-977-ter-1552-1942-2146-2355-2529-2693-2909/A ( <i>Seguito dell'esame e rinvio</i> ) .....	222
ALLEGATO 1 ( <i>Proposta di ulteriore nuovo testo unificato del relatore</i> ) .....	227

#### INTERROGAZIONI A RISPOSTA IMMEDIATA:

5-05373 Bocciardo: Sperimentazione della guanfacina su soggetti minori affetti da ADHD .....	224
ALLEGATO 2 ( <i>Testo della risposta</i> ) .....	230
5-05375 Binetti: Iniziative volte a impedire il ripetersi dei recenti episodi di decesso di neonati .....	224
ALLEGATO 3 ( <i>Testo della risposta</i> ) .....	233
5-05374 Patarino: Accertamento delle eventuali responsabilità dei sanitari del Policlinico Gemelli di Roma per il decesso di una bambina dopo il termine per il parto .....	225
ALLEGATO 4 ( <i>Testo della risposta</i> ) .....	234
5-05376 Miotto: Contagio di tubercolosi nel reparto di neonatologia del Policlinico Gemelli di Roma .....	225
ALLEGATO 5 ( <i>Testo della risposta</i> ) .....	235

#### SEDE REFERENTE

*Giovedì 22 settembre 2011. — Presidenza del presidente Giuseppe PALUMBO.*

#### **La seduta comincia alle 13.10.**

**Principi fondamentali in materia di governo delle attività cliniche per una maggiore efficienza e funzionalità del Servizio sanitario nazionale.**

**Nuovo testo unificato C. 278-799-977-ter-1552-1942-2146-2355-2529-2693-2909/A.**

*(Seguito dell'esame e rinvio).*

La Commissione prosegue l'esame del provvedimento, rinviato, da ultimo, nella seduta del 13 luglio 2011.

Giuseppe PALUMBO, *presidente*, ricorda che, a seguito del rinvio in Commissione del provvedimento in esame, deliberato dall'Assemblea il 10 giugno 2010, la Commissione aveva adottato come testo base, nella seduta del 23 marzo scorso, un nuovo testo unificato presentato dal relatore, al quale erano stati presentati emendamenti, pubblicati in allegato al resoconto della successiva seduta del 15 giugno. L'esame di tali emendamenti non ha mai avuto inizio, avendo il relatore ritenuto opportuno effettuare ulteriori approfondimenti riguardanti, in particolare, gli aspetti emersi nel corso dell'audizione informale di rappresentanti della Conferenza delle regioni, svoltasi il 5 luglio 2011.

A seguito di tali approfondimenti, il relatore ha presentato un ulteriore nuovo testo unificato, da sottoporre alla Commissione ai fini dell'eventuale adozione come ulteriore nuovo testo base (*vedi allegato 1*).

Domenico DI VIRGILIO (PdL), *relatore*, illustra una nuova proposta di testo unificato, elaborata tenendo conto delle numerose osservazioni formulate dalla Conferenza delle regioni e dei contatti informali intercorsi con le regioni medesime, successivamente all'audizione dei loro rappresentanti. Tale testo, se adottato come testo base per il prosieguo dell'esame, andrebbe a sostituire quello adottato nella seduta del 23 marzo scorso e, pertanto, imporrebbe la fissazione di un nuovo termine per la presentazione di emendamenti. Illustrando le principali novità del testo proposto, sottolinea che esso non contiene più le norme relative alla responsabilità dei direttori di dipartimento e all'attività libero-professionale di cui, rispettivamente, agli articoli 7 e 9 del testo precedente. È confermata, invece, la decisione di intervenire sulla valorizzazione del ruolo del Collegio di direzione, sulle procedure e i requisiti per la selezione dei direttori generali delle aziende sanitarie e sulle procedure selettive per la nomina dei primari. Riguardo a tale ultimo aspetto, evidenzia che il comma 2 dell'articolo 4 modifica la disciplina per l'attribuzione anche dell'incarico di responsabile di struttura semplice. Si sofferma, infine, sull'articolo 7, recante norme in materia di limiti di età per il collocamento a riposo dei medici, sottolineando come esso non penalizzi affatto i giovani medici, ma, al contrario, ne tuteli le future pensioni.

Paola BINETTI (UdCpTP) esprime apprezzamento per l'ulteriore lavoro svolto dal relatore, che ha portato all'elaborazione di un testo più snello e omogeneo del precedente. Ritiene, peraltro, che non si possa rinunciare ad affrontare il tema del rapporto tra le università e le aziende ospedaliero-universitarie e quello della revisione, almeno a livello di principi, della

disciplina della libera professione intramuraria.

Anna Margherita MIOTTO (PD), dopo aver richiamato l'esigenza, squisitamente procedurale, che il nuovo testo proposto dal relatore rispetti puntualmente quanto già deliberato dall'Assemblea sull'articolo 1, esprime apprezzamento per l'ulteriore lavoro svolto, il quale richiede, tuttavia, un maggiore approfondimento da parte della Commissione, prima di procedere eventualmente ad adottarlo come testo base. Dichiaro, inoltre, di non concordare con le valutazioni della collega Binetti in merito alla libera professione intramuraria, in quanto la legislazione vigente consente, quando non vi si oppongano rigidità organizzative, di gestire tale attività in modo trasparente e con piena soddisfazione dello stesso personale medico.

Laura MOLTENI (LNP) precisa che, stando a quanto le risulta, le regioni non hanno ancora espresso una valutazione sul nuovo testo proposto dal relatore, che dovrebbe essere esaminato il prossimo 12 ottobre dalla commissione salute della Conferenza delle regioni e, successivamente, in sede plenaria da parte della Conferenza medesima. Ritiene, pertanto, che prima di procedere con l'esame del provvedimento sia necessario conoscere la valutazione delle regioni al riguardo.

Lucio BARANI (PdL), dopo aver ringraziato il relatore per lo scrupoloso lavoro di rielaborazione del testo, condotto sulla base delle osservazioni formulate dalla Conferenza delle regioni in sede di audizione, esprime, a titolo personale, il convincimento che la Commissione non possa rinunciare alla propria autonomia di giudizio sulle materie di competenza statale, tra le quali rientra, indubbiamente, la disciplina dei limiti di età per il collocamento a riposo dei medici, anche al fine di superare l'attuale discriminazione a danno dei ricercatori. Dichiaro, altresì, di concordare con la collega Binetti sull'opportunità di un intervento in materia di disciplina del rapporto tra università e

aziende ospedaliero-universitarie. Richiama, quindi, l'attenzione dei colleghi sulla necessità di depenalizzare l'atto medico, anche al fine di superare l'annosa problematica connessa alla cosiddetta « medicina difensiva ». Evidenzia, infine, come la mancata adozione delle misure atte a garantire l'esercizio della libera professione intramuraria da parte di alcune regioni imponga l'adozione di norme statali di principio, al fine di indurre le regioni, che sotto questo profilo risultino inadempienti, a provvedere.

Domenico DI VIRGILIO (PdL), *relatore*, intervenendo per una breve precisazione, ribadisce di aver accolto scrupolosamente le osservazioni della Conferenza delle regioni, pur ritenendo, a differenza della collega Laura Molteni, che il lavoro della Commissione non possa aderire pedissequamente ai dettami delle regioni medesime.

Giuseppe PALUMBO, *presidente*, osserva che, anche alla luce del dibattito svoltosi, appare opportuno rinviare alla prossima seduta qualunque decisione in ordine all'adozione del testo proposto dal relatore come nuovo testo base per il prosieguo dell'esame.

Nessun altro chiedendo di intervenire, rinvia, quindi, il seguito dell'esame ad altra seduta.

**La seduta termina alle 13.45.**

#### INTERROGAZIONI A RISPOSTA IMMEDIATA

*Giovedì 22 settembre 2011. — Presidenza del presidente Giuseppe PALUMBO. — Interviene il Ministro della salute Ferruccio Fazio.*

**La seduta comincia alle 13.45.**

Giuseppe PALUMBO, *presidente*, ricorda che, ai sensi dell'articolo 135-ter, comma 5, del Regolamento, la pubblicità delle sedute per lo svolgimento delle interrogazioni a risposta immediata è assi-

curata anche tramite la trasmissione attraverso l'impianto televisivo a circuito chiuso. Dispone, pertanto, l'attivazione del circuito.

#### **5-05373 Bocciardo: Sperimentazione della guanfacina su soggetti minori affetti da ADHD.**

Mariella BOCCIARDO (PdL) illustra l'interrogazione in titolo.

Il ministro Ferruccio FAZIO risponde all'interrogazione in titolo nei termini riportati in allegato (*vedi allegato 2*).

Mariella BOCCIARDO (PdL), replicando, si dichiara soddisfatta per l'esauriente risposta fornita dal ministro Fazio. Ricorda, peraltro, la preoccupazione di tante famiglie per il diffondersi di un approccio alla sindrome ADHD eccessivamente ispirato alla concezione della stessa come patologia medica, pur in assenza di un consenso unanime del mondo scientifico sul punto. Auspica, infine, che la Commissione possa presto riprendere l'esame delle proposte di legge in materia, valutando gli emendamenti presentati.

#### **5-05375 Binetti: Iniziative volte a impedire il ripetersi dei recenti episodi di decesso di neonati.**

Paola BINETTI (UdCpTP), illustra l'interrogazione in titolo, sottolineando la profonda e significativa diversità delle strutture in cui si sono verificati gli episodi oggetto dell'atto di sindacato e la giusta pretesa dei cittadini che le strutture sanitarie garantiscano alla donna di partorire in condizioni di totale sicurezza.

Il ministro Ferruccio FAZIO risponde all'interrogazione in titolo nei termini riportati in allegato (*vedi allegato 3*). Dichiarata, quindi, di concordare con l'onorevole Binetti sulla necessità di assicurare *standard* di sicurezza elevatissimi nella fase del parto. In proposito, ricorda come il punto di riferimento essenziale in materia rimangano le linee di indirizzo adot-



tate il 16 dicembre 2010 con accordo in sede di Conferenza Stato-regioni, in base alle quali, proprio per garantire elevati *standard* di sicurezza, si dovrà procedere alla progressiva razionalizzazione e riduzione dei punti nascita, eliminando, a regime, quelli in cui vengono effettuati meno di mille parti all'anno e assicurando la costante presenza di anestesisti e ostetrici, oltre alla disponibilità di un'unità di terapia intensiva neonatale. Rileva, infine, come questo processo incontri naturali resistenze, ad esempio da parte delle famiglie che intendono far nascere i bambini nella comunità in cui vivono, ma è essenziale al fine di garantire i livelli di sicurezza auspicati dall'interrogante.

Paola BINETTI (UdCpTP), replicando, si dichiara soddisfatta per l'articolata risposta del ministro Fazio, sottolineando come oggi il parto all'interno di una struttura sanitaria comporti il coinvolgimento e l'integrazione di diverse professionalità mediche e sanitarie, anche nella fase che precede e segue il parto in senso stretto. Gli interventi richiamati dal ministro sono senz'altro utili, ma la loro attuazione richiede la razionalizzazione di un sistema capillare di cliniche private in cui è attualmente possibile partorire, ferma restando, naturalmente, la facoltà delle donne di non rivolgersi affatto a una struttura sanitaria e di partorire a casa, con l'assistenza di personale ostetrico.

**5-05374 Patarino: Accertamento delle eventuali responsabilità dei sanitari del Policlinico Gemelli di Roma per il decesso di una bambina dopo il termine per il parto.**

Aldo DI BIAGIO (FLpTP) rinuncia a illustrare l'interrogazione in titolo, di cui è cofirmatario.

Il ministro Ferruccio FAZIO risponde all'interrogazione in titolo nei termini riportati in allegato (*vedi allegato 4*).

Aldo DI BIAGIO (FLpTP), replicando, si dichiara soddisfatto per la tempestiva at-

tivazione del Ministero della salute, che emerge dalla risposta del rappresentante del Governo. Si tratta, evidentemente, di una vicenda drammatica, sulla quale è estremamente difficile intervenire e che richiederebbe un maggiore rispetto per la famiglia coinvolta, anche da parte dei mezzi di informazione. Ricorda, quindi, come sulla vicenda sia in corso un'inchiesta della magistratura e come anche la Commissione di inchiesta sugli errori in campo sanitario e sulle cause dei disavanzi sanitari regionali si stia occupando del caso. Sottolinea, poi, la necessità di accertare l'eventuale responsabilità dei sanitari e, in particolare, se risponda al vero la gravissima circostanza riportata dai mezzi di informazione, secondo i quali il mancato ricovero della donna sarebbe dipeso dalla carenza di posti letto, dovuta al fatto che alcune camere doppie erano state adibite ad uso singolo. Invita, infine, il Governo ad adottare ogni opportuna iniziativa al fine di evitare il ripetersi di simili episodi.

**5-05376 Miotto: Contagio di tubercolosi nel reparto di neonatologia del Policlinico Gemelli di Roma.**

Anna Margherita MIOTTO (PD) illustra l'interrogazione in titolo, sottolineando come, anche alla luce dei provvedimenti adottati dalla magistratura nella giornata di ieri, sia necessario stabilire, proprio per evitare inutili allarmismi, se quanto riportato nell'atto di sindacato sia stato il frutto di errori e omissioni da parte del personale della struttura interessata o se, invece, sia il frutto di lacune normative o organizzative più ampie.

Il ministro Ferruccio FAZIO risponde all'interrogazione in titolo nei termini riportati in allegato (*vedi allegato 5*). Precisa, inoltre, che la sottoposizione dell'infermiera interessata ai controlli previsti dalla normativa vigente è oggetto di verifica da parte della magistratura. Indubbiamente, la vicenda in questione ha evidenziato una carenza di informazione e comunicazione nei confronti del pub-

blico, in quanto le notizie fornite sono risultate insufficienti e non univoche. Ritene, inoltre, che sia stato altamente opportuno sottoporre un elevato numero di neonati al *test* del Quantiferon, perché ciò ha impedito di ridurre fortemente il numero di quelli da sottoporre a profilassi. Ricorda, altresì, che il suo Ministero ha immediatamente inviato una circolare alle regioni per rafforzare le misure di prevenzione e controllo della tubercolosi e sta predisponendo un nuovo atto di indirizzo in materia, che, alla luce di quanto accaduto al Policlinico Gemelli, includa i reparti di neonatologia tra quelli a più elevato rischio di tubercolosi. Desidera sottolineare, inoltre, che non è in atto alcuna epidemia di tubercolosi nel nostro Paese. Ricorda, infine, che la vaccinazione antitubercolare è obbligatoria per il personale sanitario e che

le strutture sanitarie devono vigilare e provvedere affinché tale obbligo sia rispettato.

Anna Margherita MIOTTO (PD), replicando, si dichiara insoddisfatta ed esprime forte preoccupazione per la tardività con cui si è giunti all'adozione di provvedimenti da parte della magistratura e per il modo non sempre lineare in cui è stata gestita l'intera vicenda, alimentando un serio allarme sociale. Sottolinea, infine, la necessità di introdurre procedure e protocolli, anche comunicativi, più adeguati, per prevenire il ripetersi di tali episodi.

Giuseppe PALUMBO, *presidente*, dichiara concluso lo svolgimento delle interrogazioni all'ordine del giorno.

**La seduta termina alle 14.15.**

## ALLEGATO 1

**Principi fondamentali in materia di governo delle attività cliniche per una maggiore efficienza e funzionalità del Servizio sanitario nazionale. Nuovo testo unificato C. 278-799-977-ter-1552-1942-2146-2355-2529-2693-2909/A.**

**PROPOSTA DI ULTERIORE NUOVO TESTO UNIFICATO  
DEL RELATORE**

## ART. 1.

*(Principi fondamentali in materia di governo delle attività cliniche).*

1. Il governo delle attività cliniche è disciplinato dalle regioni nel rispetto dei principi fondamentali di cui alla presente legge, nonché dei principi di cui al decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502.

2. Il governo delle attività cliniche delle aziende sanitarie locali, delle aziende ospedaliere, degli istituti di ricovero e cura a carattere scientifico (IRCCS) di diritto pubblico, nonché delle aziende di cui all'articolo 2 del decreto legislativo 21 dicembre 1999, n. 517, è attuato con la partecipazione del Collegio di direzione di cui all'articolo 17 del citato decreto legislativo n. 502 del 1992, come da ultimo modificato dall'articolo 2 della presente legge. Nei limiti delle risorse finanziarie disponibili a legislazione vigente e senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, le regioni definiscono le soluzioni organizzative più adeguate per la presa in carico integrale dei bisogni socio-sanitari e per la continuità del percorso diagnostico, terapeutico e assistenziale.

3. Il governo delle attività cliniche garantisce, nei limiti delle risorse finanziarie disponibili a legislazione vigente e senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, il modello organizzativo idoneo a rispondere efficacemente alle esigenze degli utenti e dei professionisti del Servizio sanitario nazionale, attraverso l'integra-

zione degli aspetti clinico-assistenziali e di quelli gestionali relativi all'assistenza al cittadino, assicurando il miglioramento continuo della qualità e nel rispetto dei principi di equità, di appropriatezza e di universalità nell'accesso ai servizi. A tal fine le regioni prevedono il coinvolgimento dei comuni, attraverso la conferenza dei sindaci, nelle funzioni programmatiche. Le regioni promuovono altresì forme e strumenti di partecipazione democratica nella fase di programmazione delle politiche socio-sanitarie mediante il coinvolgimento delle associazioni di tutela dei diritti.

## ART. 2.

*(Funzioni del Collegio di direzione).*

1. Le regioni prevedono l'istituzione nelle aziende e negli enti del Servizio sanitario regionale del Collegio di Direzione di cui all'articolo 17 del decreto legislativo n. 502 del 1992, individuandone la composizione in modo da garantire la partecipazione di tutte le figure professionali presenti nella azienda e disciplinandone le competenze e i criteri di funzionamento, nonché le relazioni con gli altri organi aziendali.

2. Il Collegio di direzione, in particolare, concorre al governo delle attività cliniche, partecipa alla pianificazione delle attività e allo sviluppo organizzativo e gestionale delle aziende.

## ART. 3.

*(Requisiti e criteri di valutazione dei direttori generali).*

1. Le regioni provvedono alla nomina dei direttori generali delle aziende e degli enti del Servizio sanitario regionale nel rispetto dei termini e dei requisiti già previsti dagli articoli 3 e 3-bis del decreto legislativo n. 502 del 1992, garantendo adeguate misure di pubblicità delle nomine e di trasparenza nella valutazione degli aspiranti, nonché il possesso da parte degli aspiranti di un diploma di laurea e di adeguata esperienza dirigenziale, almeno quinquennale, con autonomia gestionale e con diretta responsabilità delle risorse umane, tecniche o finanziarie.

2. Le Regioni provvedono altresì alla definizione di criteri e di sistemi di valutazione e verifica dell'attività dei direttori generali, sulla base di obiettivi definiti nel quadro della programmazione regionale, con particolare riferimento all'efficienza, all'efficacia e alla funzionalità dei servizi sanitari e al rispetto degli equilibri economico-finanziari di bilancio concordati, avvalendosi dei dati e degli elementi forniti dall'Agenzia per i servizi sanitari regionali.

## ART. 4.

*(Incarichi di natura professionale e di direzione di struttura).*

1. Le regioni, tenuto conto delle norme in materia stabilite dalla contrattazione collettiva, disciplinano i criteri e le procedure per il conferimento degli incarichi di direzione di struttura complessa, sulla base dei seguenti principi:

a) la selezione viene effettuata da una commissione presieduta dal direttore sanitario e composta da due direttori di struttura complessa individuati tramite sorteggio da elenchi nominativi predisposti dalla regione interessata;

b) la commissione riceve dall'azienda il profilo professionale del dirigente da

incaricare e, successivamente seleziona, una terna di candidati sulla base dell'analisi comparativa dei *curriculum*, dell'aderenza al profilo ricercato e degli esiti di un colloquio. Il direttore generale individua il candidato da nominare sulla base della terna predisposta dalla commissione.

2. L'incarico di responsabile di struttura semplice, intesa come articolazione interna di una struttura complessa, è attribuito dal direttore generale, sentito il direttore della struttura complessa di afferenza, a un dirigente con un'anzianità di servizio di almeno cinque anni nella disciplina oggetto dell'incarico. Negli Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico, il direttore scientifico, per le parti di propria competenza, è responsabile delle proposte da sottoporre al direttore generale per l'approvazione, ai sensi dell'articolo 11, comma 2, del decreto legislativo 16 ottobre 2003, n. 288, e delle leggi regionali vigenti in materia. Gli incarichi hanno durata non inferiore a tre anni e non superiore a cinque anni, con possibilità di rinnovo. L'oggetto, gli obiettivi da conseguire, la durata, salvo i casi di revoca, nonché il corrispondente trattamento economico degli incarichi, sono definiti dalla contrattazione collettiva nazionale.

## ART. 5.

*(Valutazione dei dirigenti medici e sanitari).*

1. I dirigenti medici sono sottoposti a valutazione secondo le modalità definite dalle regioni, nel rispetto dei principi del Titolo II del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, sulla base di linee guida, approvate tramite intesa sancita in sede di Conferenza permanente per i rapporti con lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano, ai sensi dell'articolo 3 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, su proposta del Ministro della salute. Gli strumenti per la valutazione dei dirigenti medici e sanitari con incarico di direzione di struttura complessa e dei direttori di dipartimento rilevano la quantità e la qualità delle prestazioni sanitarie

erogate in relazione agli obiettivi assistenziali assegnati e provvedono alla valutazione delle strategie adottate per il contenimento dei costi tramite l'uso appropriato delle risorse, nonché indici di soddisfazione degli utenti.

ART. 6.

*(Dipartimenti).*

1. Le regioni disciplinano l'organizzazione dei dipartimenti e la responsabilità dei direttori di dipartimento secondo i seguenti principi:

a) l'organizzazione dipartimentale è il modello ordinario di gestione operativa delle aziende sanitarie e ospedaliere;

b) il direttore di dipartimento è nominato tra i direttori delle strutture complesse aggregate nel dipartimento;

c) il direttore di dipartimento è sovraordinato ai direttori di struttura complessa per gli aspetti gestionali attinenti il dipartimento e, di norma, mantiene la direzione della struttura di appartenenza.

Art. 7.

*(Limiti di età).*

1. I commi 1 e 2 dell'articolo 15-*nonies* del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, sono sostituiti dai seguenti:

« 1. Il limite massimo di età per il collocamento a riposo dei dirigenti medici e sanitari del Servizio sanitario nazionale, ivi compresi i responsabili di struttura complessa, è stabilito al compimento del sessantasettesimo anno di età. A domanda dell'interessato, e su valutazione del Col-

legio di direzione, tale limite è stabilito al compimento del settantesimo anno di età ».

2. I professori universitari di ruolo cessano dalle ordinarie attività assistenziali con il collocamento a riposo, fatto salvo quanto previsto dalla legge 4 novembre 2005, n. 230. I professori universitari, pur cessando dalle ordinarie attività assistenziali, se impegnati in progetti di ricerca clinica di carattere nazionale o internazionale, possono continuare a svolgere l'attività di ricerca prevista nel progetto.

ART. 8.

*(Programmazione e gestione delle tecnologie sanitarie).*

1. Le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano provvedono, presso le aziende sanitarie locali, le aziende ospedaliere, le aziende ospedaliero-universitarie e gli Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico di diritto pubblico, anche attraverso forme di collaborazione interaziendale, alla programmazione e alla gestione delle tecnologie sanitarie, al fine di garantire un uso sicuro, efficiente ed economico dei dispositivi medici e in particolare delle grandi apparecchiature e dei relativi impianti, i quali devono essere sottoposti a procedure di accettazione, ivi compreso il collaudo, nonché di manutenzione preventiva e correttiva e a verifiche periodiche di sicurezza, di funzionalità e di qualità. La programmazione e la gestione di cui al periodo precedente costituiscono la base per la formazione del personale nell'uso delle tecnologie sanitarie, nonché per l'eventuale acquisizione di nuove tecnologie.

## ALLEGATO 2

**5-05373 Bocciardo: Sperimentazione della guanfacina su soggetti minori affetti da ADHD.****TESTO DELLA RISPOSTA**

In merito ai quesiti concernenti due sperimentazioni cliniche di fase 3 con il possibile impiego della « guanfacina », l'Agenzia italiana del farmaco ha precisato quanto segue:

1) una delle sperimentazioni è stata avviata il 15 luglio 2011 dalla A.U.L.S.S. 16 di Padova (centro satellite), il primo paziente è stato arruolato l'11 agosto 2011; la seconda sperimentazione avviata il 5 gennaio 2011 dall'I.R.C.C.S. Fondazione Stella Maris di Pisa (centro coordinatore), primo paziente arruolato il 17 gennaio 2011;

2) la prima sperimentazione è stata inserita nell'Osservatorio sperimentazioni cliniche AIFA il 18 novembre 2010; la seconda è stata inserita nell'Osservatorio il 20 ottobre 2010;

3) la prima sperimentazione è stata autorizzata presso il centro satellite il 7 aprile 2011; la seconda è stata autorizzata presso il centro coordinatore il 4 novembre 2011;

4) il parere unico sulla prima sperimentazione è stato rilasciato il 18 novembre 2010 dal Comitato per la sperimentazione clinica dei medicinali della Azienda Ospedaliero Universitaria Pisana di Pisa (centro coordinatore); il parere unico sulla seconda sperimentazione è stato rilasciato in data 4 novembre 2010 dallo stesso comitato;

5) per la prima sperimentazione i soggetti previsti da arruolare in Italia sono 40, i soggetti da arruolare nell'Unione

europea (compresa l'Italia) sono 204, i soggetti previsti nel mondo (UE compresa) sono 510; per la seconda sperimentazione i soggetti previsti da arruolare in Italia sono 10, i soggetti previsti in UE (compresa l'Italia) sono 233, i soggetti previsti nel mondo (UE compresa) sono 333;

6) per la prima sperimentazione il farmaco di confronto è il placebo (2 bracci di trattamento: guanfacina vs placebo); per la seconda sperimentazione il farmaco di confronto è sia l'Atomoxetina sia il placebo (3 bracci di trattamento: guanfacina vs Atomoxetina vs placebo), l'Atomoxetina è autorizzata all'immissione in commercio in Italia per l'indicazione ADHD, la linea guida dell'Agenzia europea dei medicinali (EMA) prevede che il disegno dello studio contempli 3 bracci di trattamento (medicinale sperimentale, medicinale di confronto attivo, medicinale di confronto placebo). Ricordo che ai sensi del decreto legislativo n. 211 del 2003 l'AIFA non è l'autorità competente per l'autorizzazione di questo tipo di studi, i quali vengono approvati a livello locale dal Comitato Etico e dal responsabile legale del centro;

7) le due sperimentazioni cliniche risultano ancora in corso sia in Italia sia in alcuni Stati dell'Unione europea: per maggior precisione metto a disposizione degli interroganti e della Commissione una specifica scheda (All. 1), che fornisce nel

dettaglio lo stato di avanzamento nei singoli centri;

8) in base alla normativa vigente (decreto ministeriale 21 dicembre 2007), il « report » dei risultati deve essere comuni-

cato all'AIFA entro 12 mesi dalla conclusione della sperimentazione nel mondo. Preciso che nessuna problematica di sicurezza risulta segnalata attraverso il sistema europeo di allerta (*EudraCT Alerts mailbox*).

Allegato 1

<p>Quesito C: a che punto sono le due sperimentazioni cliniche, quella italiana (10 pazienti) e quella europea- extraeuropea (566 pazienti)</p>	<p>In Italia, la sperimentazione clinica risulta ancora in corso. Di seguito il dettaglio per singolo centro partecipante.                  Centri avviati:                  IRCCS FONDAZIONE STELLA MARIS - PISA (PI) (coordinatore)                  AULSS 16 DI PADOVA - PADOVA (PD) (satellite)                  A.O. UNIVERSITARIA POLICLINICO RODOLICO DI CATANIA - CATANIA (CT) (satellite)                  Centri con valutazione positiva da parte del Comitato etico, ma non ancora avviati:                  OSPEDALE FATEBENEFRATELLI E OFTALMICO - MILANO (MI) (satellite)                  OSPEDALE DI CIRCOLO - RHO - RHO (MI) (satellite)                  Centri ancora privi di valutazione da parte del Comitato etico:                  AULSS 10 VENETO ORIENTALE (VE) - SAN DONA' DI PIAVE (VE) (satellite)                  Centri con valutazione sospensiva da parte del Comitato etico:                  POLICLINICO UNIVERSITARIO GEMELLI DI ROMA - ROMA (RM) (satellite)                  Centri con valutazione negativa da parte del Comitato etico:                  A.O. UNIVERSITARIA POLICLINICO MARTINO DI MESSINA - MESSINA (ME) (satellite)</p> <p>In Europa, la sperimentazione clinica è stata autorizzata e risulta in corso nei seguenti Stati membri:                  Gran Bretagna                  Germania                  Olanda                  Spagna</p>	<p>In Italia, la sperimentazione clinica risulta ancora in corso. Di seguito il dettaglio per singolo centro partecipante.                  Centri avviati:                  IRCCS FONDAZIONE STELLA MARIS - PISA (PI) (coordinatore)                  Centri con valutazione positiva da parte del Comitato etico, ma non ancora avviati:                  OSPEDALE G.SALVINI-GARBAGNATE MIL SE - GARBAGNATE MILANESE (MI) (satellite)                  IRCCS FONDAZIONE ISTITUTO NEUROLOGICO MONDINO - PAVIA (PV) (satellite)                  Centri con valutazione sospensiva da parte del Comitato etico:                  POLICLINICO UNIVERSITARIO GEMELLI DI ROMA - ROMA (RM) (satellite)                  OSPEDALE POLICLINICO G.B. ROSSI (BORGO ROMA) DI VERONA - VERONA (VR) (satellite)                  Centri con valutazione negativa da parte del Comitato etico:                  FONDAZIONE PTV POLICLINICO TOR VERGATA DI ROMA - ROMA (RM) (satellite)                  IRCCS OSPEDALE PEDIATRICO DEL BAMBINO GESU' (OPBG) - ROMA (RM) (satellite)</p> <p>In Europa, la sperimentazione clinica è stata autorizzata e risulta in corso nei seguenti Stati membri:                  Gran Bretagna                  Germania                  Austria                  Spagna</p>
---	--	---



## ALLEGATO 3

**5-05375 Binetti: Iniziative volte a impedire il ripetersi dei recenti episodi di decesso di neonati.****TESTO DELLA RISPOSTA**

In via preliminare, concordo sulla necessità di più iniziative da avviare ai vari livelli istituzionali finalizzate a scongiurare il ripetersi di eventi come quelli citati nelle premesse.

A tale proposito e per gli aspetti di competenza istituzionale del Ministero della salute, ricordo che ancor prima delle circostanze specifiche sollevate, in data 16 dicembre 2010 è stato siglato l'Accordo Stato-regioni «Linee di indirizzo per la promozione ed il miglioramento della qualità, della sicurezza e dell'appropriatezza degli interventi assistenziali nel percorso nascita e per la riduzione del taglio cesareo», di cui avevo anticipato i contenuti nel corso di una audizione presso questa Commissione il 17 novembre 2010, e a cui faccio rinvio per gli elementi di dettaglio.

Il Ministero ha curato l'elaborazione delle «Linee guida sulla gravidanza fisiologica» che sono in fase di pubblicazione; documento di significativa e centrale rilevanza per l'aggiornamento dei professionisti e la predisposizione di protocolli operativi dei differenti punti nascita. In particolare, il documento valuta tra l'altro, l'accuratezza e l'efficacia degli «*screening*» per la valutazione della salute materna e fetale, l'appropriatezza di interventi e l'assistenza di particolari condizioni cliniche. Inoltre il Ministero della salute nell'ambito dell'accordo Stato-regioni del 20 aprile 2011 per la «Realizzazione degli obiettivi di carattere prioritario e di rilievo nazionale per l'anno 2011» ha dedicato una serie di indicazioni a favore della maternità e promozione dell'appropriatezza del percorso nascita.

Anticipo inoltre, tra le iniziative che competono al Ministero della salute, che anche il Piano Sanitario Nazionale 2011/

2013 (di cui proprio nella seduta di oggi in Conferenza Unificata dovrebbe essere siglata l'intesa) dedica una sezione importante: «Fasi di vita» sia nel percorso nascita che come strategie da intraprendere, ponendo peraltro la tutela della donna e del nascituro tra le priorità del SSN, che tiene conto degli ordini del giorno approvati in Parlamento per la materia in esame.

In particolare, e in estrema sintesi l'intervento di sanità pubblica deve essere quello di garantire cure non invasive alle gravidanze fisiologiche ed una adeguata identificazione e monitoraggio delle gravidanze a rischio. Si fornisce pertanto alle regioni un documento programmatico e condiviso finalizzato a: 1) migliorare il grado di integrazione in rete dei servizi; 2) razionalizzare i punti nascita, con l'obiettivo di una soglia minima di almeno 500 parti – attualmente i punti nascita con un numero di parti inferiore alla soglia sono ancora il 28 per cento del totale; 3) ridurre i tassi di mortalità materna e perinatale, che spesso coincidono con quelli a più alta incidenza di parti cesarei, concentrando le gravidanze a rischio nei centri di livello superiore provvisti di terapia intensiva neonatale, garantendo il trasporto in emergenza.

Il Piano sanitario nazionale ridefinisce anche la rete dei centri di terapia intensiva neonatale con *standard* di efficacia ed efficienza – bacino di utenza di almeno 6.000 parti all'anno ed una casistica di almeno 50 neonati di peso basso.

Da ultimo, per quanto attiene alle iniziative normative, comunico che il Ministero vede con favore ogni iniziativa normativa del Parlamento dedicata alla materia in esame.

## ALLEGATO 4

**5-05374 Patarino: Accertamento delle eventuali responsabilità dei sanitari del Policlinico Gemelli di Roma per il decesso di una bambina dopo il termine per il parto.****TESTO DELLA RISPOSTA**

In relazione alla *question time* in oggetto, rispondo anche sulla base degli elementi informativi del Policlinico Gemelli acquisiti per il tramite dall'ufficio di presidenza della regione Lazio.

Prima di entrare nel merito del quesito, comunico che la Signora C. si è rivolta per la prima volta alle cure del Gemelli il 14 marzo 2011 per gli esami di *routine*; il 4 agosto u.s. si è sottoposta a visita ginecologica, dalla quale si è rilevato « battito cardiaco fetale regolare agli ultrasuoni ». La Signora è stata ricoverata per la prosecuzione del monitoraggio e della cure, venendo poi dimessa il 6 agosto u.s., con l'indicazione di proseguire il controllo della gravidanza il giorno 8, 11, 23 e 30 agosto e nei giorni 5 e 9 settembre, se non intervenivano eventi degni di nota.

Al controllo del 9 settembre, effettuato anche un esame di flussimetria risultato nella norma, la Signora è stata inviata al successivo controllo a distanza di 48 ore. Tenuto conto che la scadenza delle 48 ore coincideva con il giorno festivo della domenica (11 settembre), giorno in cui l'ambulatorio è chiuso, è stato proposto alla Signora di presentarsi al pronto soccorso (PS) per l'esecuzione del monitoraggio programmato. Tale soluzione è stata condivisa dalla Signora che si è presentata al PS in data 11 settembre, è stata sottoposta a registrazione del tracciato cardiografico (CTG) che ha fatto rilevare movimenti attivi fetali, attività contrattile sporadica, accelerazioni presenti, decelerazioni assenti. Pertanto alle ore 10.36 la Signora è stata dimessa con

diagnosi « controllo in gravidanza oltre il termine » e indicazione di successivo monitoraggio il 13 settembre 2011.

Il Gemelli fa rilevare che in data 11 settembre al termine del controllo di cui sopra, il ginecologo di pronto soccorso non ha posto alcuna indicazione di ricovero ospedaliero, non ravvisandone « le condizioni per una sua giustificazione *ex ante* ».

L'ultimo accesso della Signora al pronto soccorso del Policlinico Gemelli è stato registrato alle ore 4,46 del 13 settembre 2011.

All'esame obiettivo il ginecologo ha rilevato:

Collo posteriore appena raccorciato chiuso;

Battito cardiaco fetale assente.

La cartella clinica di pronto soccorso è stata chiusa alle ore 6,00 del 13 settembre 2011 con diagnosi di « morte endouterina in gravida alla quarantaduesima settimana ».

Nel merito del quesito comunico che, in considerazione della delicatezza e della complessità della problematica in questione, la Direzione Generale della programmazione del Ministero della salute ha già richiesto alla Direzione del Policlinico una relazione sui risultati delle indagini già avviate al fine di accertare i fattori causali e/o che hanno contribuito al verificarsi di tale evento.

A seguito di tale relazione informativa, il Ministero della salute procederà alle eventuali ed ulteriori attività di approfondimento anche attraverso visite ed *audit* presso la struttura interessata.

## ALLEGATO 5

**5-05376 Miotto: Contagio di tubercolosi nel reparto di neonatologia del Policlinico Gemelli di Roma.****TESTO DELLA RISPOSTA**

In merito alla vicenda della tubercolosi presso il Policlinico « A. Gemelli » di Roma, ho già fornito risposta a due *question time* il 7 settembre scorso; voglio tuttavia ribadire anche a questa Commissione che non esiste un'emergenza TBC nel nostro Paese: in Italia l'incidenza della malattia è stata nel 2009 di 7 casi per 100.000 residenti (circa 4.200 casi in totale), al di sotto del valore che indica i Paesi a bassa prevalenza (meno di 10 casi per 100.000 abitanti). Questo dato è stabile da molti anni.

Nel merito dei quesiti posti, in relazione alle notizie diffuse dai *media*, circa casi di positività al *test* per l'infezione tubercolare, riscontrati in bambini nati nel 2010, il Ministero non ha ricevuto segnalazioni al riguardo. Tuttavia, è necessario ribadire che soggetti in questa condizione (la positività per avvenuto contatto con il bacillo tubercolare) sono presenti in moltissime comunità o ambiti professionali, senza che per tale ragione costituiscano pericolo per la salute pubblica, non essendo malati, né infettanti.

In ordine al documento annunciato il 7 settembre u.s., rassicuro che si sta procedendo alla stesura di un nuovo documento di indirizzo per la valutazione del rischio nelle strutture sanitarie in generale e, in particolare, nei reparti dove sono ricoverati soggetti a più alto rischio di tubercolosi, al fine di aumentare la sicurezza e la tutela della salute per i pazienti e per gli operatori.

Ricordo comunque che il Ministero della salute, a seguito del caso di tubercolosi presso il policlinico « A. Gemelli » di Roma il 23 agosto u.s., ha inviato una Circolare alle regioni per ribadire e raf-

forzare le misure di prevenzione e controllo della TBC, sottolineando in particolare l'importanza della sorveglianza, dell'applicazione delle linee guida emanate nel 1998 e aggiornate nel 2009 e dell'importanza di attuare un programma straordinario di educazione sanitaria e di formazione degli operatori ai diversi livelli. Tale circolare va vista nell'ambito di una serie di documenti di indirizzo alle regioni che negli ultimi anni, dal 1999 ad oggi, sono stati adottati per il controllo della patologia sia per la collettività che, in particolare, per l'ambito assistenziale.

Da ultimo, in merito alla vaccinazione, ricordo che la vaccinazione antitubercolare è obbligatoria per:

a) neonati e bambini di età inferiore a 5 anni, con *test* tubercolinico negativo, conviventi o aventi contatti stretti con persone affette da tubercolosi in fase contagiosa, qualora persista il rischio di contagio;

b) personale sanitario, studenti in medicina, allievi infermieri e chiunque, a qualunque titolo, con *test* tubercolinico negativo, operi in ambienti sanitari ad alto rischio di esposizione a ceppi multifarmaco-resistenti oppure che operi in ambienti ad alto rischio e non possa, in caso di cuticonversione, essere sottoposto a terapia preventiva, perché presenta controindicazioni cliniche all'uso di farmaci specifici.

È compito delle strutture sanitarie valutare lo stato di salute del proprio personale medico e infermieristico e, conseguentemente, provvedere a somministrare le vaccinazioni, ove indicate, quali strumenti di prevenzione.

## XIII COMMISSIONE PERMANENTE

### (Agricoltura)

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

#### ATTI DEL GOVERNO:

Variazioni nella composizione della Commissione .....	236
Proposta di nomina del professor Domenico Sudano a presidente del Consiglio per la ricerca e la sperimentazione in agricoltura (CRA) Atto n. 125 ( <i>Seguito dell'esame, ai sensi dell'articolo 143, comma 4, del regolamento, e conclusione – Parere favorevole</i> ) .....	236

#### INDAGINE CONOSCITIVA:

Deliberazione su una proposta di indagine conoscitiva sull'agricoltura sociale ( <i>Deliberazione</i> ) ..	240
ALLEGATO 1 ( <i>Programma dell'indagine</i> ) .....	241
Deliberazione su una proposta di indagine conoscitiva sul ricambio generazionale in agricoltura ( <i>Deliberazione</i> ) .....	240
ALLEGATO 2 ( <i>Programma dell'indagine</i> ) .....	243
UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI .....	240

#### ATTI DEL GOVERNO

*Giovedì 22 settembre 2011. — Presidenza del presidente Paolo RUSSO. — Interviene il sottosegretario di Stato per le politiche agricole alimentari e forestali, Roberto Rosso.*

#### La seduta comincia alle 9.10.

#### Variazioni nella composizione della Commissione.

Paolo RUSSO, *presidente*, comunica che il deputato Riccardo De Corato entra a far parte della Commissione.

#### Proposta di nomina del professor Domenico Sudano a presidente del Consiglio per la ricerca e la sperimentazione in agricoltura (CRA).

Atto n. 125.

*(Seguito dell'esame, ai sensi dell'articolo 143, comma 4, del regolamento, e conclusione – Parere favorevole).*

La Commissione prosegue l'esame della proposta di nomina, rinviato nella seduta di martedì 20 settembre 2011.

Paolo RUSSO, *presidente*, ricorda che nella seduta del 20 settembre il relatore ha svolto la relazione introduttiva, preannunciando un giudizio favorevole sulla nomina in esame, e che si è successivamente aperta la discussione.

Nicodemo Nazzareno OLIVERIO (PD) sottolinea preliminarmente la necessità di una razionalizzazione dell'attuale giungla degli enti vigilati dal Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali. Tale esigenza è già stata avvertita dalla Commissione Agricoltura del Senato, che ha avviato a tal fine un'indagine conoscitiva sulle funzioni di tali enti. Pertanto, a suo giudizio sarebbe opportuno che anche la Commissione richiedesse di procedere congiuntamente alle relative audizioni per

meglio legiferare su una materia delicata, sulla quale è necessario intervenire ed anche con una certa sollecitudine, con l'obiettivo della semplificazione di tali enti.

Nel preannunciare poi, a nome del gruppo parlamentare del Partito democratico, il voto contrario alla proposta di nomina, in quanto palesemente illegittima per violazione dell'articolo 4, comma 2, del decreto legislativo n. 454 del 1999, istitutivo del Consiglio per la ricerca in agricoltura (CRA), e dell'articolo 8 dello statuto dell'ente, che prevedono che il presidente sia scelto tra « personalità di alta qualificazione scientifica e professionale nei settori in cui opera l'ente ».

Ricorda poi che il CRA è stato costituito nel 1999 e che è diventato operativo nel 2004; si occupa di ricerca e sperimentazione con competenza scientifica nel settore agricolo, agroindustriale, ittico e forestale; in particolare è specializzato in ingegneria agraria, climatologia e meteorologia, entomologia e patologia, zootecnia e *breeding*. Soprattutto, il CRA raccoglie le esperienze di 28 strutture di ricerca e sperimentazione agraria e delle relative 54 sedi operative periferiche. Si tratta quindi di un grande e importante ente, non di gestione politica, che consta di 1.321 dipendenti, di cui 417 ricercatori, 317 amministrativi, 577 tecnici, 10 dirigenti, con 5.300 ettari di aziende sperimentali. L'importanza di questo ente e le sue caratteristiche scientifiche, di ricerca e di sperimentazione hanno indotto finora alla nomina di presidenti, scelti dal Consiglio dei ministri, e quindi con una certa valutazione anche politica, ma in ogni caso tra personalità di alta qualificazione scientifica e professionale nei settori in cui opera l'ente. Infatti, gli ultimi due presidenti dell'ente sono stati il professor Giuseppe D'Ascenzo, già magnifico rettore dell'Università degli studi di Roma, « La Sapienza », e il professor Romualdo Coviello, dell'Università di Potenza, e già senatore e presidente della Commissione bilancio del Senato.

Per poter meglio illustrare il suo punto di vista, ricorda brevemente i *curriculum* dei precedenti: presidenti del CRA.

Il professor D'Ascenzo, effettuati gli studi superiori a Roma, si laureò in chimica con 110 e lode presso l'Università « La Sapienza ». Cominciò la sua carriera universitaria come assistente all'istituto di chimica analitica, e nel 1969 vinse la borsa di studio della NATO che lo portò all'Università di Houston, in Texas, dove si specializzò in una tecnica innovativa. Tornato l'anno successivo a Roma, riprese il suo incarico di assistente ordinario ed ottenne la docenza in chimica analitica. Vinse il concorso nel 1979 per la cattedra di chimica analitica e venne chiamato all'Università di Camerino. Nuovamente all'Università « La Sapienza » nel 1986 a ricoprire la cattedra di analisi chimica applicata, dal novembre 1988 venne eletto direttore del dipartimento di chimica. Dal novembre 1994 fu preside della facoltà di scienze matematiche, fisiche e naturali, fino a quando non venne eletto rettore nel 1997. L'incarico gli venne riconfermato fino al 2004. Autore di oltre 150 pubblicazioni.

Il professor Romualdo Coviello, laureatosi in economia e commercio con specializzazione in economia dello sviluppo regionale, divenne professore di economia e politica agraria all'Università di Potenza. Per lunghi anni svolse attività di ricerca nel campo dell'economia agraria presso l'Università di Bari e della Basilicata, per poi passare all'attività politica, come consigliere regionale, presidente del Consiglio regionale e assessore regionale all'agricoltura e programmazione economica della regione Basilicata. Fu inoltre vice responsabile del Comitato nazionale per lo sviluppo agricolo e professore di economia e politica agraria all'Università di Bari. Eletto senatore ininterrottamente dalla IX alla XIV legislatura, fu anche segretario della Commissione per gli interventi nel Mezzogiorno, vicepresidente della Commissione lavoro e sicurezza sociale, presidente della Commissione bilancio e programmazione economica del Senato e della Commissione affari europei. È stato inoltre vicepresidente del gruppo italiano Unione interparlamentare dal 2001 al 2006, membro del consiglio scientifico dell'Istituto nazionale di ricerca per gli ali-

menti e la nutrizione (INRAN) e dal 2004 consigliere della SVIMEZ. È inoltre autore di numerosissime pubblicazioni.

Osserva quindi che il Consiglio dei ministri, su proposta del ministro Romano, ha indicato, alla presidenza del CRA, già ricoperta dal rettore D'Ascenzo e dal professor senatore Coviello, il professor Sudano, in possesso della laurea in lingue. A tale riguardo, pur senza voler esprimere alcun giudizio sulla persona, che tra l'altro ha avuto occasione di conoscere per un passato di comune appartenenza politica, non può non rilevare che la nomina ad un incarico di tale rilievo richiederebbe necessariamente il possesso di adeguate competenze.

Viceversa, le competenze professionali del candidato scelto dal ministro Romano, a giudizio del suo gruppo, non sono affatto idonee a ricoprire tale incarico, perché va assicurata una guida scientificamente adeguata ed autorevole ad un fondamentale organismo di ricerca al servizio dell'agricoltura. Ritiene infatti che il *curriculum* del candidato, pur interessante per altre funzioni, non contiene alcun elemento da poter supportare una valutazione positiva della proposta. Osserva, del resto, che la stessa Associazione nazionale professionale per la ricerca, rappresentativa dei ricercatori degli enti di ricerca, ha rilevato che la designazione risulta incongrua e illegittima, in quanto il dottor Sudano ha una lunga carriera politica e di amministratore, ma non presenta alcuna esperienza nel settore della ricerca scientifica, tantomeno nel settore di competenza del CRA.

Ritiene semmai che gli studi universitari sostenuti dal candidato potrebbero giustificare la nomina in un ente funzionalmente competente in materie letterarie o linguistiche, ma non in un ente di ricerca che – anche in relazione alla contingenza economica – richiederebbe la presenza di un'altissima personalità scientifica nel campo agricolo, agroalimentare ed ambientale. Il candidato non ha invece curato alcuna pubblicazione scientifica nei settori in cui opera l'ente e appare del tutto privo di quella esperienza comuni-

taria ed internazionale che si richiede per un presidente di un primario istituto di ricerca.

Osserva infine – specialmente in una fase politica come l'attuale, caratterizzata da un forte sentimento di antipolitica, che egli non condivide – che suscita vivo allarme e profonda preoccupazione la circostanza secondo cui il designato sarebbe stato o sarebbe coordinatore provinciale del neonato partito o raggruppamento politico del ministro proponente.

Si augura, rivolgendosi al presidente, che anche questa nomina non sia merce di scambio ai danni di un settore che merita ben altra attenzione.

Anita DI GIUSEPPE (IdV) ricorda che il suo gruppo ha già espresso contrarietà sulla nomina in esame e non certo per rilievi sulla persona del candidato, ma solo con riferimento alla sua mancanza di competenza nel settore di applicazione del CRA, competenza che ritiene indispensabile per lo svolgimento di un incarico che non può essere ricondotto a mera amministrazione. Ribadisce pertanto la richiesta del suo gruppo di indicare una personalità con competenza scientifica nel settore, visto anche il crescente bisogno di ricerca e innovazione in agricoltura.

Preannuncia pertanto l'espressione di un voto contrario alla nomina da parte del gruppo IdV.

Vincenzo TADDEI (PdL), *relatore*, nel richiamare l'attenzione su quali siano le funzioni del presidente di un ente, ricorda che il CRA ha al suo interno una serie di organismi tecnici che hanno il compito di esaminare i progetti di ricerca, come previsto dall'articolo 10 dello statuto. Ritiene pertanto che il professor Sudano, per le esperienze nell'Assemblea regionale siciliana, nel Parlamento nazionale, in Commissione ambiente e territorio, nelle ASL in Sicilia e per altre esperienze amministrative, abbia le competenze necessarie per operare in maniera puntuale come presidente del CRA, mentre non sono da prendere in considerazione le motivazioni riferite al suo bagaglio tecnico-scientifico, quali elementi ostativi alla sua nomina.

Isidoro GOTTARDO (PdL), pur considerando l'esistenza di ragioni per sostenere l'una e l'altra interpretazione delle parti politiche, ricorda che le nomine sono subordinate ad una valutazione fiduciaria e che tali valutazioni sono generalmente accolte e praticate in entrambi gli schieramenti, come ad esempio accaduto nel periodo 2006-2008 con la sostituzione del vertice dell'ente competente per le autostrade che, a detta dell'allora Ministro Di Pietro, doveva godere della fiducia del Governo.

Ritiene poi che la motivazione per la quale il candidato non dovrebbe essere nominato per mancanza di esperienza nel settore della ricerca dovrebbe far riflettere le opposizioni. Infatti, seguendo tale interpretazione, la politica dovrebbe solo legiferare, ma non governare.

Per tali motivazioni, ritiene che la proposta di nomina fiduciaria del nuovo presidente, di cui risponde il ministro, sia stata formulata sulla base della competenza del soggetto indicato come persona in grado di coordinare un ente di tale rilevanza.

Teresio DELFINO (UdCpTP) ritiene che per avere elementi di giudizio decisivi i deputati avrebbero dovuto approfondire le varie funzioni svolte dal CRA in una situazione particolare, poiché l'ente ha subito una profonda ristrutturazione. E poiché l'ente è stato commissariato, occorrerebbe anche ripercorrere le motivazioni alla base di tale commissariamento, al di là di quello che è stato scritto dall'Associazione nazionale professionale per la ricerca, poiché ritiene che troppo spesso tali organismi cercano di affermare più le ragioni dei loro associati che le esigenze del bene comune.

Ritiene inoltre che le indicazioni contenute all'articolo 8 dello statuto del CRA non possono essere considerate prescrittive in modo assoluto, specialmente alla luce di una scelta fiduciaria, che non può rappresentare un momento secondario. Viceversa – senza negare i rapporti di conoscenza e di amicizia che lo legano al candidato – proprio per la profonda ri-

strutturazione che ha attraversato il CRA, che ha assorbito numerosi enti riferibili al Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali, ritiene utile che la funzione di presidente sia svolta da un soggetto con competenze che vanno al di là di quelle indicate nello statuto del CRA.

Vincenzo TADDEI (PdL), *relatore*, nel formulare conclusivamente una proposta di parere favorevole sulla proposta di nomina del professor Sudano a presidente del CRA, ribadisce che il candidato è dotato della giusta esperienza per guidare l'ente.

Paolo RUSSO, *presidente*, avverte che si passerà ora alla votazione del parere. Dopo aver dato conto delle sostituzioni pervenute, comunica che è in missione il deputato Brugger.

Indice quindi la votazione a scrutinio segreto sulla proposta di parere favorevole del relatore.

La Commissione procede alla votazione.

Paolo RUSSO, *presidente*, comunica il risultato della votazione:

Presenti: .....	36
Votanti: .....	35
Astenuti: .....	1
Maggioranza: .....	18
Hanno votato sì .....	18
Hanno votato no .....	17

(La Commissione approva).

Paolo RUSSO, *presidente*, avverte che comunicherà il parere favorevole testé espresso alla Presidenza della Camera, ai fini della trasmissione al Governo.

*Hanno preso parte alla votazione i deputati:* Agostini, Beccalossi, Brandolini, Callegari, Marco Carra, Catanoso, Cenni, Cuomo, Dal Moro, De Camillis, De Corato, Di Caterina, Di Giuseppe, Dima, Faenzi, Fiorio, Fogliato, Vincenzo Antonio Fontana (in sostituzione del deputato De Gi-

rolamo), Gottardo, Nastri, Negro, Oliverio, Pelino (in sostituzione del deputato D'Ippolito Vitale), Mario Pepe (Pd), Rainieri, Rota, Paolo Russo, Ruvolo, Sani, Scandroglio (in sostituzione del deputato Romele), Servodio, Strizzolo (in sostituzione del deputato Marrocu), Taddei, Trappolino e Zucchi.

*Si è astenuto il deputato: Delfino.*

**La seduta termina alle 9.55.**

#### INDAGINE CONOSCITIVA

*Giovedì 22 settembre 2011. — Presidenza del presidente Paolo RUSSO.*

**La seduta comincia alle 9.55.**

**Deliberazione su una proposta di indagine conoscitiva sull'agricoltura sociale.**

*(Deliberazione).*

Paolo RUSSO, *presidente*, propone lo svolgimento di un'indagine conoscitiva sull'agricoltura sociale, sulla base del programma predisposto nella riunione del 2 agosto 2011 dell'ufficio di presidenza, integrato dai rappresentanti dei gruppi, sul quale è stata acquisita l'intesa con il Presidente della Camera, ai sensi dell'ar-

ticolo 144, comma 1, del regolamento (*vedi allegato 1*).

La Commissione approva la proposta di deliberazione dell'indagine conoscitiva.

**Deliberazione su una proposta di indagine conoscitiva sul ricambio generazionale in agricoltura.**

*(Deliberazione).*

Paolo RUSSO, *presidente*, propone lo svolgimento di un'indagine conoscitiva sul ricambio generazionale in agricoltura, sulla base del programma predisposto nella riunione del 2 agosto 2011 dell'Ufficio di presidenza, integrato dai rappresentanti dei gruppi, sul quale è stata acquisita l'intesa con il Presidente della Camera, ai sensi dell'articolo 144, comma 1, del regolamento (*vedi allegato 2*).

La Commissione approva la proposta di deliberazione dell'indagine conoscitiva.

**La seduta termina alle 10.**

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

L'ufficio di presidenza si è riunito dalle 10 alle 10.05.



## ALLEGATO 1

**Indagine conoscitiva sull'agricoltura sociale.****PROGRAMMA DELL'INDAGINE***Obiettivi dell'indagine conoscitiva*

Il ruolo multifunzionale dell'agricoltura è da tempo elemento di riferimento essenziale per l'evoluzione del mondo agricolo, ampiamente affermato dalla legislazione europea e nazionale, che hanno riconosciuto la capacità dell'agricoltura di produrre non solo cibo, ma anche numerosi altri beni e servizi utili. E non si tratta solo di beni e servizi tradizionali di significato strettamente economico, volti ad assicurare una diversificazione delle attività idonea a garantire anche opportunità di integrazione del reddito degli agricoltori, ma soprattutto di beni e servizi immateriali caratterizzati non da un valore di mercato, ma da un'utilità sociale che fornisce risposte a crescenti domande dei cittadini: dalla tutela dell'ambiente e del paesaggio al presidio e alla salvaguardia del territorio e delle aree rurali, dall'uso sostenibile delle risorse naturali alla sicurezza alimentare.

Lo sviluppo di molteplici esperienze di agricoltura multifunzionale diffuse sul territorio nazionale sta mettendo in luce un'ulteriore potenzialità dell'attività agricola, in relazione alla sua capacità di creare benefici per talune fasce vulnerabili o svantaggiate della popolazione dando luogo a servizi innovativi che possono rispondere efficacemente alla crisi dei tradizionali sistemi di assistenza sociale.

Queste esperienze, comunemente indicate con l'espressione « agricoltura sociale », affondano le loro radici in alcuni aspetti tradizionali dell'agricoltura, quale il legame tra azienda agricola e famiglia rurale, per esaltarne il carattere sociale e proporsi come luogo per l'integrazione

nell'agricoltura di pratiche rivolte alla terapia e alla riabilitazione delle persone diversamente abili, all'inserimento lavorativo e all'inclusione sociale di soggetti svantaggiati, all'offerta di servizi educativi, culturali, di supporto alle famiglie e alle istituzioni didattiche.

La nozione di « agricoltura sociale », dunque, comprende una realtà diversificata e in crescita non solo sul territorio nazionale, ma anche in altri paesi dell'Unione europea. In Italia, il fenomeno si sta caratterizzando anche per l'affermarsi di forme di collaborazione tra agricoltori e soggetti del « terzo settore », con particolare riferimento a quella forma di cooperazione sociale nata per promuovere l'integrazione lavorativa di fasce svantaggiate e disciplinata dalla legge 8 novembre 1991, n. 381, recante la disciplina delle cooperative sociali. Va inoltre crescendo negli ultimi anni anche l'impegno degli imprenditori agricoli in attività di supporto all'educazione, ad esempio attraverso l'esperienza delle « fattorie didattiche ».

Queste esperienze, da un lato, producono servizi di grande valore sociale e, dall'altro, sono in grado di produrre benefici in termini di sviluppo e di reddito, soprattutto per quelle imprese che presidiano le zone più svantaggiate e marginali e che appaiono pertanto caratterizzate da scarsa redditività. Esse meritano quindi una particolare attenzione da parte delle istituzioni pubbliche.

La XIII Commissione (Agricoltura) ritiene pertanto necessario, al fine di un più informato esercizio delle funzioni che ad essa competono, acquisire un quadro informativo qualificato su tale fenomeno

rurale, attraverso lo svolgimento di un'indagine conoscitiva ai sensi dell'articolo 144 del Regolamento.

I livelli su cui la Commissione intende intraprendere un'attività conoscitiva sono molteplici. In particolare, la Commissione ritiene importante acquisire dati, informazioni e valutazioni sulle iniziative di agricoltura sociale già avviate, sulle loro caratteristiche qualitative e quantitative e sui risultati raggiunti. La Commissione ritiene inoltre necessario approfondire il quadro normativo sul quale tali iniziative si fondano a livello europeo, nazionale e regionale, le forme di sostegno delle quali si possono avvalere e, infine, il ventaglio di analisi e di proposte che si stanno mettendo a punto sull'argomento.

#### *Audizioni*

Per acquisire elementi di conoscenza e di valutazione sull'andamento del fenomeno dell'agricoltura sociale, la Commissione intende procedere all'audizione di tutti i soggetti che possono dare un utile contributo.

In particolare, potranno aver luogo le seguenti audizioni:

Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali e altri Ministri con competenze sui temi oggetto dell'indagine;

rappresentanti delle regioni e degli enti locali;

rappresentanti di istituzioni ed organismi operanti nell'ambito dell'Unione europea o delle organizzazioni internazionali;

rappresentanti di altri organi ed enti pubblici con competenze nelle materie oggetto dell'indagine, con particolare riferimento all'Istituto nazionale di economia agraria (INEA), all'Istituto di servizi per il mercato agricolo alimentare (ISMEA) e all'Istituto nazionale di statistica (ISTAT);

organizzazioni rappresentative delle imprese agricole e di eventuali altri soggetti che svolgono attività rilevanti ai fini dell'oggetto dell'indagine;

associazioni, cooperative, aziende o altri soggetti interessati dal fenomeno dell'agricoltura sociale;

organizzazioni del terzo settore;

esperti e studiosi della materia.

#### *Missioni*

Potranno inoltre essere programmate alcune missioni, il cui dettagliato programma sarà sottoposto a specifica autorizzazione del Presidente della Camera.

#### *Termine*

L'indagine conoscitiva dovrà concludersi entro il mese di giugno 2012.

## ALLEGATO 2

**Indagine conoscitiva sul ricambio generazionale in agricoltura.****PROGRAMMA DELL'INDAGINE**

L'obiettivo di favorire il ricambio generazionale costituisce da decenni uno dei principali obiettivi delle politiche pubbliche per l'agricoltura a livello nazionale ed europeo, a fronte del lento e continuo processo di invecchiamento della popolazione attiva e del rischio di abbandono delle aree rurali.

Numerose sono state, pertanto, le misure adottate in ambito europeo e nazionale, allo scopo di sostenere la successione nella gestione di aziende esistenti e favorire l'insediamento di nuove realtà imprenditoriali da parte di giovani agricoltori.

Sul piano europeo, la politica di sviluppo rurale riserva specifiche misure di primo insediamento per i giovani agricoltori e di prepensionamento per quelli più anziani oltre a prevedere particolari interventi per il miglioramento degli *standard* di vita e di lavoro nelle aree rurali; le regioni hanno in maniera diversificata, a seconda delle caratteristiche del territorio e del tessuto produttivo locale, inserito tali misure nei rispettivi piani di sviluppo rurale 2007-2013, adottando specifici bandi per la concessione di contributi, la cui realizzazione finanziaria risulta, peraltro, abbastanza bassa.

A livello nazionale, oltre alla legge 15 dicembre 1998, n. 441 (Norme per la diffusione e la valorizzazione dell'imprenditoria giovanile in agricoltura), sono stati attivati diversi strumenti di sostegno. In particolare è stato adottato il Programma attuativo nazionale (PAN) «competitività dei sistemi agricoli e rurali» finanziato dal Fondo per le aree sottoutilizzate (FAS) 2007-2013, che destina 130,99 milioni di euro al «sostegno del ricambio generazio-

nale», mentre con la legge finanziaria 2007 è stato istituito il Fondo per lo sviluppo dell'imprenditoria giovanile in agricoltura (articolo 1, comma 1068, della legge n. 296 del 2006), con una dotazione finanziaria complessiva di 50 milioni di euro per il periodo 2007-2011. Al Fondo è stato chiesto di perseguire i seguenti obiettivi: promuovere lo spirito e la cultura d'impresa; premiare la nuova impresa giovane; incentivare la ricerca e lo sviluppo; diffondere i servizi di sostituzione e consulenza per le imprese giovani. Peraltro, i dati relativi alle domande di contributo presentate sulle diverse misure messe a bando sembrano far emergere una scarsa propensione da parte dei soggetti interessati nell'attivare le misure previste.

La Commissione Agricoltura ritiene, quindi, necessario dedicare uno specifico approfondimento in ordine alle politiche sinora seguite e ai risultati da esse raggiunti, attraverso una specifica indagine conoscitiva sul ricambio generazionale in agricoltura.

In particolare, la Commissione intende acquisire elementi di informazione e valutazione su:

le misure nazionali adottate per il ricambio generazione, il relativo stato di attuazione, anche per i profili di carattere finanziario, e la rispondenza delle stesse alle finalità per le quali sono state previste;

le misure adottate dalle regioni e il relativo stato di attuazione;

la eventuale esistenza di aree di sovrapposizione degli interventi, con il conseguente rischio di dispersione delle risorse finanziarie disponibili;

la necessità di una razionalizzazione dei modelli organizzativi e gestionali della pubblica amministrazione;

l'opportunità di prefigurare nuovi interventi di sostegno e di valorizzazione del ruolo dei giovani in agricoltura.

Per lo svolgimento dell'indagine conoscitiva, la Commissione intende procedere all'audizione di tutti i soggetti che possono dare un utile contributo.

In particolare, potranno aver luogo le seguenti audizioni:

Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali e altri Ministri con competenza nelle materie oggetto dell'indagine;

rappresentanti degli organismi e degli enti pubblici con competenze nelle materie oggetto dell'indagine e, in particolare, dell'Osservatorio per l'imprenditorialità giovanile in agricoltura (OIGA), dell'Istituto

nazionale di economia agraria (INEA), dell'Istituto di servizi per il mercato agricolo alimentare (ISMEA), dell'Istituto nazionale di statistica (ISTAT) e del Consiglio nazionale delle ricerche;

rappresentanti della Conferenza delle regioni e delle province autonome;

rappresentanti di istituzioni ed organismi operanti nell'ambito dell'Unione europea;

rappresentanti delle organizzazioni agricole, con particolare riferimento alle associazioni di giovani imprenditori agricoli;

rappresentanti delle organizzazioni delle imprese operanti nel settore del credito e, in particolare, dell'Associazione bancaria italiana (ABI).

L'indagine conoscitiva dovrà concludersi entro il mese di giugno 2012.

## INDICE GENERALE

### COMITATO PER LA LEGISLAZIONE

ESAME AI SENSI DELL'ARTICOLO 16-BIS, COMMA 6-BIS, DEL REGOLAMENTO:

Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione. (Parere alle Commissioni I e II) ( <i>Esame e conclusione – Parere con condizioni e osservazioni</i> ) .....	3
Comunicazioni del Presidente .....	8
<i>ALLEGATO (Tendenze recenti della delegazione legislativa)</i> .....	10

### COMMISSIONI RIUNITE (IV Camera e 4<sup>a</sup> Senato)

AUDIZIONI INFORMALI:

Nell'ambito dell'esame dello schema di decreto legislativo recante disciplina dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture nei settori della difesa e della sicurezza, in attuazione della direttiva 2009/81/CE (Atto n. 389).	
Audizione del Presidente facente funzioni dell'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture, Cons. Sergio Santoro .....	135

### COMMISSIONI RIUNITE (I e II)

SEDE REFERENTE:

Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione. C. 4434 Governo, approvato dal Senato, C. 3380 Di Pietro, C. 3850 Ferranti, C. 4382 Giovanelli, C. 4501 Torrisi e C. 4516 Garavini ( <i>Seguito dell'esame e rinvio</i> ) .....	136
<i>ALLEGATO (Emendamenti)</i> .....	143

### COMMISSIONI RIUNITE (V e XIV)

AUDIZIONI INFORMALI:

Audizione di rappresentanti della SVIMEZ, sul quadro finanziario dell'Unione europea 2014-2020 .....	145
--	-----

AUDIZIONI:

Audizione del Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali, Francesco Saverio Romano, sul quadro finanziario dell'Unione europea 2014-2020 ( <i>Svolgimento, ai sensi dell'articolo 143, comma 2, del Regolamento, e conclusione</i> ) .....	145
--	-----

### I Affari costituzionali, della Presidenza del Consiglio e interni

SEDE REFERENTE:

Modifiche agli articoli 41, 97 e 118, comma quarto, della Costituzione. Testo base C. 4144 Cost. Governo, C. 3039 Cost. Vignali, C. 3054 Cost. Vignali, C. 3967 Cost. Beltrandi e C. 4328 Cost. Mantini ( <i>Seguito dell'esame e conclusione</i> ) .....	147
<i>ALLEGATO (Emendamenti)</i> .....	155

Disposizioni per la ricerca delle persone scomparse. C. 705 Villecco Calipari, C. 3214 Carlucci, C. 3728 Carlucci, C. 4187 Galati e C. 4568, approvata, in un testo unificato, dalla 1 <sup>a</sup> Commissione permanente del Senato ( <i>Esame e rinvio</i> ) .....	149
Modifica della legge 12 aprile 1995, n. 116, recante approvazione dell'intesa tra il Governo della Repubblica italiana e l'Unione cristiana evangelica battista d'Italia, in attuazione dell'articolo 8, terzo comma, della Costituzione. C. 4569 Governo, approvato dalla 1 <sup>a</sup> Commissione permanente del Senato ( <i>Esame e rinvio</i> ) .....	152
UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI .....	153
<b>INCONTRI CON DELEGAZIONI DI PARLAMENTI STRANIERI:</b>	
Incontro con una delegazione dell'Assemblea Nazionale del Vietnam .....	153
AVVERTENZA .....	154
<b>II Giustizia</b>	
<b>INTERROGAZIONI:</b>	
5-05342 Samperi: Sull'apertura della Casa circondariale di Gela .....	156
<i>ALLEGATO 1 (Testo della risposta)</i> .....	160
5-05330 Bernardini: Sulla chiusura del carcere di Spinazzola .....	157
<i>ALLEGATO 2 (Testo della risposta)</i> .....	161
5-05331 Bernardini: Sulle condizioni di detenzione all'interno dell'Istituto penitenziario di Ragusa .....	157
<i>ALLEGATO 3 (Testo della risposta)</i> .....	163
<b>SEDE REFERENTE:</b>	
Modifica all'articolo 13 del decreto legislativo 5 aprile 2006, n. 160, in materia di attribuzione delle funzioni ai magistrati ordinari al termine del tirocinio. C. 2984 Vietti, C. 3046 Ferranti e C. 4619 Palomba ( <i>Seguito dell'esame e conclusione – Abbinamento della proposta di legge C. 4619 Palomba</i> ) .....	158
<i>ALLEGATO 4 (Emendamenti approvati)</i> .....	183
Disposizioni in materia di visite agli istituti penitenziari. C. 3722 Bernardini ( <i>Seguito dell'esame e rinvio</i> ) .....	158
<b>III Affari esteri e comunitari</b>	
<b>UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI:</b>	
Incontro informale con una delegazione parlamentare della Repubblica socialista del Vietnam .....	184
<b>V Bilancio, tesoro e programmazione</b>	
<b>SEDE CONSULTIVA:</b>	
Modifica all'articolo 13 del decreto legislativo 5 aprile 2006, n. 160, in materia di attribuzione delle funzioni ai magistrati ordinari al termine del tirocinio. C. 2984 e abb. (Parere alla II Commissione) ( <i>Esame e conclusione – Nulla osta</i> ) .....	185
Disposizioni per l'introduzione della patente nautica a punti e del patentino nautico a punti e delega al Governo in materia di sanzioni per le violazioni commesse dai conducenti di imbarcazioni. Testo unificato C. 841 e abb. (Parere alla IX Commissione) ( <i>Seguito dell'esame e conclusione – Parere favorevole, con condizioni, volte a garantire il rispetto dell'articolo 81, quarto comma, della Costituzione</i> ) .....	186
<b>ATTI DEL GOVERNO:</b>	
Schema di decreto del Presidente del Consiglio dei ministri relativo alla ripartizione delle risorse previste dall'ultima voce dell'elenco 1 di cui all'articolo 1, comma 40, della legge 13 dicembre 2010, n. 220. Atto n. 401 ( <i>Seguito dell'esame, ai sensi dell'articolo 143, comma 4, del Regolamento, e conclusione – Parere favorevole con condizione</i> ) .....	187

**SEDE REFERENTE:**

Rendiconto generale dell'Amministrazione dello Stato per l'esercizio finanziario 2010. C. 4621 Governo.	
Disposizioni per l'assestamento del bilancio dello Stato e dei bilanci delle amministrazioni autonome per l'anno finanziario 2011. C. 4622 Governo ( <i>Esame congiunto e rinvio</i> ) ...	189
UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI .....	197

**VI Finanze****SEDE CONSULTIVA:**

Modifiche agli articoli 41, 97 e 118, comma quarto, della Costituzione. C. 4144 Cost. Governo, e abb. (Parere alla I Commissione) ( <i>Seguito dell'esame e conclusione – Parere favorevole con osservazione</i> ) .....	198
ALLEGATO ( <i>Parere approvato dalla Commissione</i> ) .....	203

**AUDIZIONI INFORMALI:**

Audizione del Capo del Servizio rapporti fiscali della Banca d'Italia, dottor Vieri Ceriani, Presidente del gruppo di lavoro « Erosione fiscale », istituito presso il Ministero dell'economia e delle finanze, nell'ambito dell'istruttoria legislativa sul disegno di legge C. 4566, recante « Delega al Governo per la riforma fiscale ed assistenziale » .....	202
--	-----

**VIII Ambiente, territorio e lavori pubblici****INTERROGAZIONI A RISPOSTA IMMEDIATA:**

5-05377 Ghiglia e Stradella: Interventi per messa in sicurezza degli impianti nel torrente Orba .....	204
ALLEGATO 1 ( <i>Testo della risposta</i> ) .....	206
5-05378 Dionisi e Delfino: Interventi per la messa in sicurezza nell'alveo del torrente Mellea ..	204
ALLEGATO 2 ( <i>Testo della risposta</i> ) .....	207
5-05379 Piffari e Messina: Sull'impatto ambientale di talune attività di ricerca geotermica in Sicilia .....	205
ALLEGATO 3 ( <i>Testo della risposta</i> ) .....	208
5-05380 Mariani e Braga: Misure urgenti per la difesa del suolo e il ristoro dei danni provocati dagli interventi alluvionali nel luglio 2011 nel comune di Brienno .....	205
ALLEGATO 4 ( <i>Testo della risposta</i> ) .....	210

**X Attività produttive, commercio e turismo****SEDE CONSULTIVA:**

Modifiche agli articoli 41, 97 e 118, comma quarto, della Costituzione. C. 4144 Cost. Governo e abbinate (Parere alla I Commissione) ( <i>Seguito dell'esame e conclusione – Parere favorevole</i> ) .....	212
AVVERTENZA .....	214

**XI Lavoro pubblico e privato****SEDE CONSULTIVA:**

Modifiche agli articoli 41, 97 e 118, comma quarto, della Costituzione. C. 4144 cost. Governo e abb. (Parere alla I Commissione) ( <i>Seguito dell'esame e conclusione – Parere favorevole con osservazioni</i> ) .....	215
ALLEGATO 1 ( <i>Proposta di parere del relatore</i> ) .....	218
ALLEGATO 2 ( <i>Parere approvato dalla Commissione</i> ) .....	220

**COMITATO RISTRETTO:**

Disposizioni per il superamento del blocco delle assunzioni nelle pubbliche amministrazioni e per la chiamata dei vincitori e degli idonei nei concorsi. C. 4116 Damiano, C. 4366 Cazzola, C. 4455 Di Pietro.	
Audizione informale di rappresentanti del Comitato XXVII Ottobre .....	217

**XII Affari sociali**

## SEDE REFERENTE:

Principi fondamentali in materia di governo delle attività cliniche per una maggiore efficienza e funzionalità del Servizio sanitario nazionale. Nuovo testo unificato C. 278-799-977-ter-1552-1942-2146-2355-2529-2693-2909/A ( <i>Seguito dell'esame e rinvio</i> ) .....	222
ALLEGATO 1 ( <i>Proposta di ulteriore nuovo testo unificato del relatore</i> ) .....	227

## INTERROGAZIONI A RISPOSTA IMMEDIATA:

5-05373 Bocciardo: Sperimentazione della guanfacina su soggetti minori affetti da ADHD .....	224
ALLEGATO 2 ( <i>Testo della risposta</i> ) .....	230
5-05375 Binetti: Iniziative volte a impedire il ripetersi dei recenti episodi di decesso di neonati .....	224
ALLEGATO 3 ( <i>Testo della risposta</i> ) .....	233
5-05374 Patarino: Accertamento delle eventuali responsabilità dei sanitari del Policlinico Gemelli di Roma per il decesso di una bambina dopo il termine per il parto .....	225
ALLEGATO 4 ( <i>Testo della risposta</i> ) .....	234
5-05376 Miotto: Contagio di tubercolosi nel reparto di neonatologia del Policlinico Gemelli di Roma .....	225
ALLEGATO 5 ( <i>Testo della risposta</i> ) .....	235

**XIII Agricoltura**

## ATTI DEL GOVERNO:

Variazioni nella composizione della Commissione .....	236
Proposta di nomina del professor Domenico Sudano a presidente del Consiglio per la ricerca e la sperimentazione in agricoltura (CRA) Atto n. 125 ( <i>Seguito dell'esame, ai sensi dell'articolo 143, comma 4, del regolamento, e conclusione – Parere favorevole</i> ) .....	236

## INDAGINE CONOSCITIVA:

Deliberazione su una proposta di indagine conoscitiva sull'agricoltura sociale ( <i>Deliberazione</i> ) ..	240
ALLEGATO 1 ( <i>Programma dell'indagine</i> ) .....	241
Deliberazione su una proposta di indagine conoscitiva sul ricambio generazionale in agricoltura ( <i>Deliberazione</i> ) .....	240
ALLEGATO 2 ( <i>Programma dell'indagine</i> ) .....	243

UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI .....	240
---	-----

Stabilimenti Tipografici  
Carlo Colombo S.p.A.

€ 13,20

Stampato su carta riciclata ecologica



\*16SMC0005380\*