

I COMMISSIONE PERMANENTE

(Affari costituzionali, della Presidenza del Consiglio e interni)

S O M M A R I O

DELIBERAZIONE DI RILIEVI SU ATTI DEL GOVERNO:	
Variazioni nella composizione della Commissione	14
Schema di decreto legislativo recante disposizioni in materia di federalismo fiscale municipale. Atto n. 292 (Rilievi alla Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale) (<i>Seguito dell'esame e rinvio</i>)	14
ATTI DEL GOVERNO:	
Schema di decreto legislativo recante attuazione della direttiva 2008/114/CE relativa all'individuazione e alla designazione delle infrastrutture critiche europee e alla valutazione della necessità di migliorarne la protezione. Atto n. 319 (<i>Esame e rinvio</i>)	16
Schema di decreto del Presidente della Repubblica recante regolamento di organizzazione del Ministero del lavoro e delle politiche sociali. Atto n. 320 (<i>Seguito dell'esame e rinvio</i>)	19
INDAGINE CONOSCITIVA:	
Sulla pubblicità dei lavori	19
Sulle Autorità amministrative indipendenti.	
Audizione di esperti della materia (<i>Svolgimento e conclusione</i>)	19
UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI	20
AVVERTENZA	20

DELIBERAZIONE DI RILIEVI SU ATTI DEL GOVERNO

Mercoledì 26 gennaio 2011. — Presidenza del presidente Donato BRUNO. — Interviene il sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio Francesco Belsito.

La seduta comincia alle 12.55.

Variazioni nella composizione della Commissione.

Donato BRUNO, *presidente*, comunica che il deputato Pino Pisicchio, già componente della Commissione in rappresen-

tanza del gruppo Misto, ha cessato di farne parte.

Schema di decreto legislativo recante disposizioni in materia di federalismo fiscale municipale.

Atto n. 292.

(Rilievi alla Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale).

(*Seguito dell'esame e rinvio*).

La Commissione prosegue l'esame del provvedimento, rinviato, da ultimo, nella seduta del 25 gennaio 2011.

Alessandro NACCARATO (PD) rileva che lo schema di decreto in esame, anche

nel nuovo testo che risulterebbe dalle modifiche fin qui illustrate dal Governo e fatte proprie dal relatore nella Commissione di merito, non dà alcuna attuazione ai principi fondamentali in materia di federalismo fiscale previsti dall'articolo 119 della Costituzione, il quale stabilisce che i comuni, le province, le città metropolitane e le regioni hanno autonomia finanziaria di entrata e di spesa, stabiliscono e applicano tributi ed entrate propri e dispongono di compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al loro territorio.

Osserva che il provvedimento in esame non attua d'altra parte nemmeno i principi e criteri direttivi posti dalla legge delega, che erano corrispondenti ai principi dell'articolo 119. Il modello di federalismo fiscale delineato dalla legge delega (n. 42 del 2009) era chiaro: si riferisce soprattutto agli articoli 11, 12 e 13, in materia di finanza degli enti locali.

Rileva in particolare che il provvedimento predisposto dal Governo non dà alcuna attuazione ai principi e criteri direttivi di cui all'articolo 12, comma 1, lettere *d)*, *f)*, *h)* e *l)* della legge delega, i quali sono fondamentali ai fini dell'attuazione dell'articolo 119 della Costituzione. Tali principi e criteri direttivi prevedono, rispettivamente, la valorizzazione dell'autonomia tributaria, con l'attribuzione ai comuni della facoltà di stabilire e applicare in riferimento a particolari scopi uno o più tributi propri; la previsione di forme premiali per favorire unioni e fusioni tra comuni, anche attraverso l'incremento dell'autonomia impositiva o maggiori aliquote di compartecipazione ai tributi erariali; la previsione che gli enti locali, entro i limiti fissati dalle leggi, possano disporre del potere di modificare le aliquote dei tributi loro attribuiti da tali leggi e di introdurre agevolazioni; e la previsione che la legge statale, nell'ambito della premialità ai comuni e alle province virtuosi, in sede di individuazione dei principi di coordinamento della finanza pubblica riconducibili al rispetto del patto di stabilità e crescita, non possa imporre vincoli alle politiche di bilancio degli enti locali per ciò che concerne la spesa in conto capitale limitata-

mente agli importi resi disponibili dalla regione di appartenenza dell'ente locale o da altri enti locali della medesima regione.

Rileva poi che l'articolo 7 dello schema in esame, nel testo presentato dal Governo per il parere, prevede che per istituire l'imposta municipale secondaria facoltativa il comune debba svolgere consultazioni popolari. Questa previsione è venuta meno nella proposta di parere del relatore, ma è comunque rivelatrice della diffidenza con cui il Governo guarda all'autonomia tributaria degli enti locali, senza contare che è forse in qualche modo incostituzionale dal momento che l'articolo 75 della Costituzione, non ammettendo il referendum sulle leggi tributarie, suggerisce che in materia di tributi non è opportuno consultare i contribuenti.

Osserva, ancora, che, per l'imposta municipale unica lo schema in esame prevede una disciplina che, per la fase transitoria, rispecchia la situazione attuale e, per quella a regime, non garantisce le esigenze di autonomia tributaria dei comuni ed è ingiusta sotto il profilo dell'equità fiscale: si prevede infatti che l'imposta non sia pagata dai residenti. In questo modo, però, il tributo istituito da un comune finisce con il gravare su soggetti che non sono elettori di quel comune, con conseguente deresponsabilizzazione degli amministratori locali, che è il contrario di quel che si voleva ottenere con il federalismo fiscale. Un ragionamento analogo potrebbe svolgersi per la tassa di soggiorno.

Quanto, infine, al fondo di riequilibrio, ritiene che si tratti di un meccanismo oscuro, che lascia prevedere il ritorno a forme di finanza derivata, in contrasto aperto con l'articolo 119 della Costituzione.

Oriano GIOVANELLI (PD) stigmatizza innanzitutto il confuso modo di procedere nell'esame dello schema in titolo, del quale non è tuttora certo il testo che il Governo intende deliberare in via definitiva.

Quanto al merito del provvedimento, esprime grande delusione, ricordando come la legge delega sul federalismo fiscale, presentata nei proclami pubblici come il primo passo verso grandi cambia-

menti nell'assetto istituzionale del paese, sia stata di fatto svuotata di significato da decreti attuativi che si preoccupano non tanto di realizzare quei cambiamenti, quanto di non scontentare nessuno, e per far questo lasciano tutto così com'è. È chiaro, senza dover attendere gli esiti dell'ultimo confronto in corso tra il Governo e gli enti locali, che l'autonomia tributaria dei comuni resta lettera morta, perché non vi è la volontà politica di realizzare il progetto sottostante all'articolo 119 della Costituzione, che puntava ad una piena responsabilizzazione delle classi dirigenti più vicine ai cittadini.

Fa presente che la grande attenzione che in questi giorni circonda lo schema di decreto in esame non si deve tanto al fatto che dall'esito del voto nella Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale potrebbe dipendere il futuro del Governo, quanto al fatto che è percezione comune che quello in esame è un provvedimento decisivo: o si cambia radicalmente il sistema di finanziamento degli enti locali o l'opportunità di progresso offerta dall'articolo 119 della Costituzione è perduta. È su questo provvedimento più che su altri che si gioca l'attuazione o la mancata attuazione del principio enunciato con la revisione dell'articolo 114 della Costituzione, che, forzando al limite l'articolo 5 della Costituzione, ha sancito il principio dall'equiordinazione dello stato e degli altri livelli di governo. Non c'è però equiordinazione se non c'è autonomia politica e non c'è autonomia politica se non c'è autonomia di entrata e di spesa.

Ricorda che l'autonomia di entrata e di spesa doveva servire d'altra parte per finanziare le scelte politiche locali nell'esercizio delle funzioni attribuite. La riforma federalista fiscale, in altre parole, doveva essere solo una parte di una riforma istituzionale di più ampio respiro, nella quale si sarebbero dovute rivedere le competenze delle regioni e degli enti locali in attuazione dei principi degli articoli 117 e 118 della Costituzione.

Per questo, a suo avviso, il tradimento del progetto federalista ha preso corpo per la prima volta quando il resto del Governo

ha accettato il veto posto dalla Ragioneria generale dello Stato sul disegno di legge C. 3118, che individuava le funzioni fondamentali degli enti locali, semplificava l'ordinamento regionale e degli enti locali e prevedeva il trasferimento agli enti locali di nuove funzioni amministrative. Il federalismo infatti non consiste solo nell'attribuzione di un'autonomia di entrata e di spesa alle regioni e agli enti locali, ma anche nell'attribuzione di funzioni nel rispetto dell'articolo 118 della Costituzione. Senza l'individuazione, in particolare, delle funzioni fondamentali degli enti locali e dei livelli essenziali delle prestazioni da garantire sul territorio nazionale, non ci può essere federalismo compiuto.

Rileva, infine, che il provvedimento non pone alcuna premessa per aiutare i sindaci a migliorare i bilanci; delinea invece un macchinoso sistema di compartecipazioni dietro il quale si nasconde in sostanza il modello della finanza derivata. In definitiva, quello in esame è un provvedimento che non corrisponde affatto alla Costituzione.

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

La seduta termina alle 13.25.

ATTI DEL GOVERNO

Mercoledì 26 gennaio 2011. — Presidenza del presidente Donato BRUNO.

La seduta comincia alle 13.25.

Schema di decreto legislativo recante attuazione della direttiva 2008/114/CE relativa all'individuazione e alla designazione delle infrastrutture critiche europee e alla valutazione della necessità di migliorarne la protezione.

Atto n. 319.

(Esame e rinvio).

La Commissione inizia l'esame del provvedimento.

Maria Elena STASI (Pdl), *relatore*, illustrando il contenuto del provvedimento in titolo, ricorda che la Commissione è chiamata ad esprimere il prescritto parere sullo schema di decreto legislativo attuativo della direttiva 2008/114/CE, relativa all'individuazione e alla designazione delle infrastrutture critiche europee e alla valutazione della necessità di migliorarne la protezione. Il recepimento della direttiva è oggetto di delega al Governo nella legge 4 giugno 2010 n. 90 (Legge comunitaria 2009). L'articolo 12 della direttiva prescrive agli Stati membri di darvi attuazione entro il 12 gennaio 2011, termine da considerarsi prorogato, in ragione dei tempi necessari per l'espressione del parere parlamentare, di ulteriori novanta giorni ai sensi dell'articolo 1, comma 3, della suddetta legge comunitaria.

Più in particolare, l'articolo 1, definendo l'oggetto del provvedimento, prevede che esso è volto a disciplinare le procedure per l'individuazione e la designazione di infrastrutture critiche europee (ICE), nei settori dell'energia e dei trasporti, nonché le modalità di valutazione della sicurezza di tali infrastrutture e le relative prescrizioni minime di protezione dalle minacce di origine umana accidentale e volontaria, tecnologica e dalle catastrofi naturali. Le procedure descritte nel decreto riguardano sia infrastrutture che si trovano in territorio nazionale sia infrastrutture che sono site nel territorio di altri Stati membri dell'Unione europea e che l'Italia ha interesse a far designare come infrastrutture critiche europee.

L'articolo 2 introduce talune definizioni, integrando quelle utilizzate dalla direttiva 2008/114/CE con altre definizioni funzionali alla delineazione dell'assetto nazionale in ambito Infrastrutture Critiche.

L'articolo 3 regolamenta l'attribuzione dell'adeguata classifica di segretezza, ai sensi dell'articolo 42 della legge n. 124 del 2007, alle informazioni sensibili relative alle infrastrutture in esame nonché ai dati ed alle notizie relativi al processo d'individuazione, di designazione e di protezione delle stesse infrastrutture, richiamando l'obbligo di garantire che l'accesso alle

informazioni con classifica superiore a « riservato » sia consentito solo a persone in possesso di nulla osta di segretezza nazionale (NOS) ed UE adeguato.

L'articolo 4 disciplina le strutture istituzionali investite di responsabilità decisionali e operative in materia di Infrastrutture critiche. In particolare, il decreto specifica che, per le attività inerenti il decreto stesso, sono chiamati a far parte del Nucleo Interministeriale Situazione e Pianificazione i rappresentanti del Ministero dello Sviluppo economico, per il settore energia, del Ministero delle Infrastrutture e trasporti ed Enti vigilati, per il settore trasporti.

Inoltre, l'articolo prevede una « struttura responsabile », da individuarsi con appositi decreti tra gli Uffici della Presidenza del Consiglio, cui assegnare compiti di supporto al Nucleo per le attività tecniche e scientifiche riguardanti l'individuazione delle Infrastrutture critiche e per ogni altra attività connessa nonché per i rapporti con la Commissione europea e con le analoghe strutture degli altri Stati membri dell'Unione europea.

L'articolo 5 attribuisce alla struttura responsabile, di concerto con il Ministero dello Sviluppo economico, per il settore energia, e con il Ministero delle Infrastrutture ed Enti vigilati, per il settore trasporti, il compito di determinare il limite percentuale del criterio di valutazione settoriale oltre il quale l'infrastruttura può essere potenzialmente critica. L'individuazione delle infrastrutture potenzialmente critiche a livello europeo, in base al criterio di valutazione settoriale di cui sopra, è responsabilità del Ministero dello Sviluppo economico, per il settore energia, e del Ministero delle Infrastrutture e Trasporti, per il settore trasporti.

L'articolo 6 riguarda l'individuazione delle potenziali Infrastrutture Critiche Europee, stabilendo che ogni infrastruttura in tal modo individuata deve risultare essenziale per il mantenimento delle funzioni vitali della società, della salute, della sicurezza e del benessere economico e sociale della popolazione. A tal fine, sono

introdotti i criteri di valutazione intersettoriali, che risultano applicabili in modo trasversale a tutti i settori.

L'articolo 7 riguarda le procedure di individuazione delle potenziali Infrastrutture, stabilendo, in particolare, che sono individuate come infrastrutture critiche quelle per le quali i possibili effetti negativi esterni ed intrinseci, in caso di danneggiamento o distruzione dell'infrastruttura, superano i limiti comuni dei criteri di valutazione intersettoriale stabiliti nel corso delle discussioni bilaterali multilaterali.

L'articolo 8 disciplina la procedura per la designazione delle Infrastrutture critiche, prevedendo in tal senso che la struttura responsabile formula la relativa proposta al Nucleo che, a sua volta, qualora ne condivida la scelta, la inoltra al Presidente del Consiglio, cui compete la designazione. L'articolo stabilisce inoltre che la struttura responsabile provveda ad elaborare un'intesa con i rappresentanti degli altri Stati membri interessati per designare ICE l'infrastruttura individuata ai sensi dell'articolo 7 comma 3.

L'articolo 9 fissa alla data di entrata in vigore del decreto legislativo la scadenza della prima tornata di individuazione e designazione delle ICE, prevedendo un riesame quinquennale del processo. Peraltro, pur considerando che il termine per l'attuazione della direttiva è scaduto, probabilmente però andrebbe rivisto il termine – peraltro ordinatorio – per l'individuazione e la designazione delle ICE, perché gli adempimenti richiesti non sembrano tali da poter essere completati il giorno stesso dell'entrata in vigore del decreto legislativo.

L'articolo 10 stabilisce che l'informazione relativa alla designazione di una ICE sia inoltrata dalla struttura responsabile esclusivamente agli Stati membri con cui è stato sottoscritto l'accordo di cui all'articolo 8; l'articolo prevede, inoltre, che la struttura responsabile comunichi annualmente alla Commissione europea solo il numero di ICE ubicate nel territorio na-

zionale, per ciascun settore, nonché il numero degli Stati membri che dipendono da ciascuna di esse.

L'articolo 11 stabilisce che il Ministero dell'interno, della Difesa, il Dipartimento della Protezione civile ed il Ministero dello Sviluppo economico, per il settore energia, ed il Ministero delle Infrastrutture, per il settore trasporti, pongono in essere, per gli aspetti di propria competenza, ogni utile azione di coordinamento per favorire la protezione delle ICE, ubicate in territorio nazionale, avvalendosi dei propri organi centrali e delle articolazioni locali e tenendo informato il Nucleo. A livello locale la responsabilità della protezione delle ICE è attribuita al Prefetto territorialmente competente.

L'articolo 12 stabilisce che l'operatore di una ICE designata, nel termine di 30 giorni dalla designazione, è tenuto a comunicare al Prefetto competente, al proprietario ed alla struttura responsabile, il nominativo di un funzionario designato quale punto di contatto in materia di sicurezza. I funzionari designati dai Ministeri e dal Dipartimento della protezione civile e la struttura responsabile collaborano con l'operatore ed il proprietario dell'ICE per l'analisi dei rischi e per la redazione e l'aggiornamento del piano di sicurezza dell'operatore (PSO), che deve essere completato al termine di un anno dalla designazione dell'infrastruttura come ICE.

Peraltro, il quadro delle competenze che intervengono nella procedura di approvazione dei PSO andrebbe forse più opportunamente definito nel dettaglio nell'eventualità di divergenti orientamenti dei soggetti coinvolti.

L'Allegato B riporta i parametri minimi per il Piano di sicurezza concordati in sede comunitaria; stabilisce, inoltre, che qualora l'ICE designata disponga già di un PSO e di un funzionario di collegamento in materia di sicurezza, ai sensi di norme e leggi vigenti, il Prefetto si limita ad accertare che tali disposizioni rispettino i parametri minimi riportati in Allegato B. Peraltro, nel caso in cui il proprietario e l'operatore dell'infrastruttura siano sog-

getti privati, gli eventuali costi derivanti dall'adozione delle misure di sicurezza previste dal PSO sembrerebbero essere a carico di questi soggetti. Nell'AIR non si fa peraltro riferimento a questi eventuali oneri per i soggetti privati.

L'articolo 13 individua il Nucleo quale punto di contatto nazionale, verso gli altri Stati Membri e la Commissione europea, per la protezione delle ICE; a tale scopo il Nucleo acquisisce dalla Commissione europea le migliori prassi e metodologie disponibili in materia di protezione, ponendoli a disposizione degli operatori e dei Prefetti interessati.

L'articolo 14 stabilisce che il Nucleo promuove e coordina l'elaborazione di direttive interministeriali contenenti parametri integrativi di protezione; prevede, altresì, che il Nucleo, entro un anno dalla designazione di una ICE, elabori una valutazione delle possibili minacce nei riguardi del sottosettore nel cui ambito la stessa opera. L'inoltro alla Commissione europea della valutazione delle possibili minacce e dei dati generali sui diversi tipi di rischi, minacce e vulnerabilità è a carico della struttura responsabile.

L'articolo 15 stabilisce che le modalità del concorso informativo degli organismi di cui agli articoli 4, 6 e 7 della legge n. 124 del 2007, sono stabiliti con provvedimenti del Presidente del Consiglio da adottarsi ai sensi dell'articolo 1 comma 3, della stessa legge.

L'articolo 16 reca la clausola d'invarianza finanziaria.

Mario TASSONE (UdC) ritiene che sarebbe utile se il Governo chiarisse in cosa consista la portata innovativa del provvedimento e cosa intenda fare l'Unione europea in questo ambito.

Maria Elena STASI (Pdl), *relatore*, osserva che la novità del provvedimento sta nel fatto che con la nuova disciplina le infrastrutture critiche di un paese possono essere ubicate anche in altri Stati membri.

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

Schema di decreto del Presidente della Repubblica recante regolamento di organizzazione del Ministero del lavoro e delle politiche sociali.

Atto n. 320.

(Seguito dell'esame e rinvio).

La Commissione prosegue l'esame del provvedimento, rinviato nella seduta del 25 gennaio 2011.

Donato BRUNO, *presidente*, avverte che la Presidenza del Consiglio dei ministri ha inviato ad integrazione del provvedimento in oggetto copia della relazione dell'Analisi di impatto della regolamentazione, pervenuta in data 20 gennaio 2011. Quindi, nessuno chiedendo di intervenire, rinvia il seguito dell'esame ad altra seduta.

La seduta termina alle 13.30.

INDAGINE CONOSCITIVA

Mercoledì 26 gennaio 2011. — Presidenza del presidente Donato BRUNO.

La seduta comincia alle 14.10.

Sulla pubblicità dei lavori.

Donato BRUNO, *presidente*, avverte che la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata, oltre che mediante l'attivazione dell'impianto audiovisivo a circuito chiuso, anche attraverso la trasmissione televisiva sul canale satellitare della Camera dei deputati.

Sulle Autorità amministrative indipendenti.

Audizione di esperti della materia.

(Svolgimento e conclusione).

Donato BRUNO, *presidente*, introduce l'audizione.

Francesco CAPRIGLIONE, *professore ordinario di diritto dell'economia*, Marcello CLARICH, *professore ordinario di diritto amministrativo*, Giovanna DE MINICO, *professore associato di diritto costituzionale*, Marco DUGATO, *professore ordinario di diritto amministrativo*, Alessandro LOLLI, *professore ordinario di diritto amministrativo*, Alessandro PAJNO, *presidente di sezione del Consiglio di Stato*, Giampaolo ROSSI, *professore ordinario di diritto amministrativo*, e Marco D'ALBERTI, *professore ordinario di diritto amministrativo*, svolgono relazioni sui temi oggetto dell'indagine conoscitiva.

Intervengono, per porre quesiti e formulare osservazioni, i deputati Roberto ZACCARIA (PD), Mario TASSONE (UdC) e Linda LANZILLOTTA (Misto-ApI).

Donato BRUNO, *presidente*, ringrazia gli intervenuti per il contributo fornito e dichiara conclusa l'audizione.

La seduta termina alle 16.

N.B.: il resoconto stenografico della seduta è pubblicato in un fascicolo a parte.

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

L'ufficio di presidenza si è riunito dalle 16 alle 16.05.

AVVERTENZA

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

SEDE REFERENTE

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

C. 627 Binetti, C. 2422 Sbai, C. 2769 Cota, C. 3018 Mantini, C. 3020 Amici, C. 3183 Lanzillotta, C. 3205 Vassallo, C. 3368 Vaccaro, C. 3715 Reguzzoni, C. 3719 Garagnani e C. 3760 Bertolini.

RISOLUZIONI

7-00458 Vanalli: Sulla disciplina in materia di servizi pubblici locali di rilevanza economica, con particolare riguardo al servizio idrico.

SEDE CONSULTIVA

Disposizioni in materia di alleanza terapeutica, di consenso informato e di dichiarazioni anticipate di trattamento.

Testo base C. 2350, approvato in un testo unificato dal Senato.