

I COMMISSIONE PERMANENTE

(Affari costituzionali, della Presidenza del Consiglio e interni)

S O M M A R I O

UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI	36
SEDE CONSULTIVA:	
Variazioni nella composizione della Commissione	36
Documento di programmazione economico-finanziaria relativo alla manovra di finanza pubblica per gli anni 2009-2013. Doc. LVII, n. 1 (Parere alla V Commissione) (<i>Esame e rinvio</i>)	36
ATTI DEL GOVERNO:	
Schema di decreto legislativo recante modifiche e integrazioni al decreto legislativo 8 gennaio 2007, n. 5, attuativo della direttiva 2003/86/CE, in materia di ricongiungimento familiare. Atto n. 3 (<i>Seguito dell'esame e rinvio</i>)	40
COMITATO DEI NOVE:	
DL 85/08: Adeguamento delle strutture di Governo in applicazione dell'articolo 1, commi 376 e 377, della legge 24 dicembre 2007, n. 244. Emendamenti C. 1250 Governo, approvato dal Senato	42

UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI

Martedì 1° luglio 2008.

L'ufficio di presidenza si è riunito dalle 9.15 alle 9.20.

SEDE CONSULTIVA

Martedì 1° luglio 2008. — Presidenza del presidente Donato BRUNO. — Interviene il sottosegretario di Stato per l'economia e le finanze Giuseppe Vegas.

La seduta comincia alle 9.20.

Variazioni nella composizione della Commissione.

Donato BRUNO, *presidente*, avverte che, per il gruppo Popolo della Libertà, è

entrato a far parte della I Commissione il deputato Osvaldo Napoli e che ha cessato di farne parte il deputato Enrico Costa.

Documento di programmazione economico-finanziaria relativo alla manovra di finanza pubblica per gli anni 2009-2013.

Doc. LVII, n. 1.

(Parere alla V Commissione).

(*Esame e rinvio*).

La Commissione inizia l'esame del provvedimento.

Donato BRUNO, *presidente*, ricorda che la Commissione è chiamata ad esprimere il parere sui profili di competenza sul Documento di programmazione economi-

co-finanziaria per gli anni 2009-2013 (Doc. LVII, n. 1) entro la seduta di domani, mercoledì 2 luglio 2008, che sarà convocata alle ore 16. Invita quindi il relatore a svolgere la sua relazione.

Anna Maria BERNINI BOVICELLI (PdL), *relatore*, illustra preliminarmente i contenuti del documento in esame. Al riguardo, osserva che, rispetto ai più recenti documenti di programmazione economico-finanziaria, il DPEF per gli anni 2009-2013 appare maggiormente incentrato sull'analisi degli andamenti e delle tendenze dell'economia e della finanza pubblica, mentre minore spazio è dedicato all'illustrazione degli interventi programmati nei diversi settori.

Questa caratteristica è da ricondursi alla volontà del Governo, esplicitata anche nel Documento di programmazione, di anticipare a prima dell'estate i contenuti essenziali della manovra finanziaria, attraverso l'adozione – contestualmente al DPEF – di un pacchetto di interventi legislativi che rappresentano l'articolazione normativa del documento stesso.

Tali provvedimenti legislativi, che per espressa indicazione del DPEF sono da considerarsi collegati alla manovra di finanza pubblica, si articolano nelle seguenti misure.

In primo luogo è previsto un decreto-legge recante le misure necessarie e urgenti da attuare, a decorrere dalla seconda metà dell'esercizio finanziario in corso, per garantire la stabilizzazione della finanza pubblica. Si tratta del decreto-legge n. 112 del 2008, che reca disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria, presentato alla Camera il 25 giugno 2008 (A.C. 1386). Il secondo provvedimento è un disegno di legge recante le norme necessarie per il completamento degli interventi che concorrono alla realizzazione degli indicati obiettivi dallo stesso documento entro l'anno 2011. Infine, due ulteriori disegni di legge concernenti rispettivamente l'attuazione del federalismo fiscale e norme volte alla

costituzione di un codice delle autonomie nonché alla realizzazione di interventi per Roma capitale.

Quanto ai rapporti tra questi provvedimenti, il Documento di programmazione evidenzia che l'approvazione della manovra entro l'estate rappresenta la cornice di riferimento per la finanza pubblica all'interno della quale avviare l'attuazione delle riforme, tra le quali assume un ruolo prioritario la realizzazione del federalismo fiscale la cui attuazione, affiancandosi agli istituti e ai meccanismi già messi in campo, costituirà uno strumento efficace di contrasto all'evasione fiscale. Il Governo intende in questo modo realizzare una integrale convergenza tra parte programmatica e parte attuativa, superando la tradizionale scissione che a tutt'oggi ha visto l'attuazione della manovra proiettata unicamente al primo anno.

Si sofferma quindi sugli obiettivi essenziali del documento, previsti nella sezione introduttiva, denominata « un piano per l'Italia », che individua quattro obiettivi di carattere strategico dell'azione di Governo. Il primo obiettivo è costituito dalla riduzione del costo complessivo dello Stato, con l'inversione del *trend* di crescita che caratterizza la spesa nel nostro Paese. Negli obiettivi del Governo, dovrebbe trattarsi di una riduzione sostenibile, nell'ordine del 3 per cento del totale della spesa pubblica, da realizzarsi senza un aumento del carico fiscale e una riduzione dei servizi e delle garanzie sociali essenziali; il secondo si concreta nell'incremento dell'efficacia dell'azione della pubblica amministrazione, attraverso una sua rimodulazione all'interno di un nuovo piano industriale; il terzo è costituito da una riduzione degli oneri burocratici, che – anche attraverso la rimozione degli adempimenti non necessari – rafforzi il senso di fiducia dei cittadini nello Stato e consenta un recupero di tempo da dedicare alle attività lavorative e del tempo libero; l'ultimo obiettivo è costituito dalla promozione dello sviluppo dell'apparato economico, attraverso la rimozione di vincoli ed interventi pubblici che, in combinazione con l'azione delle imprese, si concentrino

in settori essenziali per produrre ricchezza, quali l'energia nucleare, lo sviluppo della « banda larga », la riforma del processo civile, la liberalizzazione dei servizi pubblici locali, lo sviluppo delle infrastrutture, un piano per la casa e per la ricerca e la concentrazione in un'unica cabina di regia dei fondi europei.

Si sofferma quindi sul piano industriale per la pubblica amministrazione. Al riguardo, osserva che il DPEF evidenzia come nel settore delle pubblica amministrazione esistano ampi margini per interventi volti a migliorare i livelli di efficacia e di efficienza dell'azione amministrativa, con un impatto rilevante in termini di contenimento della spesa dei cittadini. pubblica, di stimolo alla produttività dell'intero sistema, nonché di miglioramento del benessere

Per quanto attiene agli effetti sulla spesa, il Documento evidenzia che le misure indicate nel « piano industriale » del Ministero per la pubblica amministrazione e l'innovazione possono determinare nel triennio 2009-2011 una riduzione annua della spesa corrente pari a circa l'1 per cento del PIL.

Gli obiettivi del « piano industriale », che è stato illustrato dal Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione, Renato Brunetta, nell'audizione svoltasi presso la Commissione Affari costituzionali della Camera il 5 e l'11 giugno 2008, possono riassumersi, secondo il DPEF, in tre parole chiave: meritocrazia, innovazione, trasparenza.

Quanto alle misure concrete per la realizzazione di questi obiettivi, il DPEF pone, in particolare, l'accento sull'introduzione di una riforma organica dei sistemi di contrattazione collettiva e della disciplina dei rapporti di lavoro subordinato delle pubbliche amministrazioni.

Più specificamente, il Documento evidenzia come il piano di riforma del pubblico impiego elaborato dal Governo preveda l'introduzione di nuove regole di valutazione dell'operato del personale delle amministrazioni pubbliche, la ridefinizione dei diritti e dei doveri del dipendente, la rivalutazione del ruolo e delle

competenze del dirigente, nonché la modifica della contrattazione collettiva e integrativa anche al fine di consentire la riorganizzazione dei luoghi di lavoro in accordo con i modelli dell'organizzazione del lavoro ad alto rendimento.

Un altro principio strutturale dell'azione di riforma delle pubbliche amministrazioni è individuato nell'accelerazione dei processi di innovazione, con particolare riferimento al rafforzamento dell'utilizzo delle tecnologie digitali.

Il terzo indicatore, contenuto nel documento, per il rilancio della pubblica amministrazione è individuato nel rafforzamento del principio di accessibilità, che dovrebbe portare il cittadino ad essere sempre più consapevole dei meccanismi di funzionamento dell'amministrazione e a poter interagire con essa per migliorarne la qualità e l'efficienza.

Il documento evidenzia come le riforme descritte siano suscettibili di determinare benefici effetti sulla produttività e l'efficienza del « sistema Italia ». Vengono, in particolare, richiamate stime effettuate a livello comunitario, che indicano come la riduzione degli oneri amministrativi del 25 per cento, da realizzarsi entro il 2012, consentirebbe all'Italia di conseguire un aumento potenziale di 1,7 punti percentuali del PIL.

Più in generale, evidenzia che il Capo VIII del Titolo II del decreto-legge n. 112 del 2008 reca misure relative all'attuazione del « Piano industriale per la Pubblica amministrazione ». L'articolo 67 del medesimo decreto introduce inoltre innovazioni in materia di contrattazione integrativa e collettiva per le amministrazioni pubbliche.

Per quanto concerne poi il tema della semplificazione, rileva che il DPEF segnala la rilevanza delle tematiche connesse alla semplificazione normativa non solo ai fini dello sviluppo economico, ma anche della certezza del diritto, evidenziando come ad esse già siano dedicati appositi organismi (il Comitato di indirizzo in materia di semplificazione e il tavolo permanente per la semplificazione) e strumenti giuridici (la codificazione e il meccanismo taglia-leggi

previsto dall'articolo 14 della legge n. 246 del 2005, ossia la legge di semplificazione 2005.

Il Documento evidenzia l'esigenza di intervenire, attraverso tali strumenti, sulla sostanza delle norme esistenti, non limitandosi a misure di riduzione della quantità di norme vigenti, ma operando anche sui contenuti delle disposizioni e sull'attuazione delle norme, al fine di garantire la semplicità e l'efficacia dell'azione pubblica.

In questo contesto, il Documento rinvia ad una serie di interventi in materia di semplificazione contenuti nel pacchetto delle misure che accompagnano la manovra del Governo. In particolare, fa riferimento alle seguenti misure, recate dal decreto-legge n. 112 del 2008: la disposizione « taglialeggi » (articolo 24), che reca l'abrogazione di 3.574 leggi obsolete o dagli effetti esauriti; una disposizione « taglia-tempi », volta ad assicurare maggiore certezza dei tempi di conclusione del procedimento amministrativo; la misurazione e riduzione degli oneri amministrativi (articolo 25). In particolare, questa disposizione è volta alla misurazione degli oneri amministrativi derivanti da obblighi informativi nelle materie affidate alla competenza dello Stato ed alla loro riduzione, entro il 31 dicembre 2012, per una quota complessiva del 25 per cento, ottemperando all'impegno assunto in sede di Unione europea dallo Stato italiano. La soppressione o il riordino di enti pubblici (articolo 26); la disposizione relativa all'«impresa in un giorno» (articolo 38), volta alla semplificazione dei controlli amministrativi a carico delle imprese; le norme volte al contenimento degli sprechi relativi al mantenimento di documenti cartacei (articolo 27).

Si sofferma, quindi, sul tema del federalismo fiscale. Al riguardo, osserva che il Documento prevede la presentazione, da parte del Governo, di un apposito disegno di legge, collegato alla manovra di finanza pubblica, precisando che esso conterrà una delega legislativa, da approvare entro il termine della sessione di bilancio. In

particolare, il disegno di legge disciplinerà, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione, la perequazione delle risorse finanziarie per i territori con minore capacità fiscale; i principi fondamentali del coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario; le compartecipazioni di Regioni ed enti locali al gettito di tributi erariali riferibili al loro territorio, garantendo la loro autonomia di entrata e di spesa. Il disegno di legge dovrà, inoltre, fissare le regole e i presupposti per l'erogazione da parte dello Stato di risorse aggiuntive e per gli interventi speciali ai sensi dell'articolo 119, quinto comma, della Costituzione.

Saranno infine fissati i principi generali concernenti il patrimonio di Regioni ed enti locali, cui potranno essere trasferite parti del demanio statale.

Conclude rilevando come il DPEF prevede infine la presentazione di un disegno di legge delega recante il codice delle autonomie, nel quale dovranno essere individuate le funzioni fondamentali degli enti locali, in attuazione dell'articolo 117, secondo comma, lettera p), della Costituzione. In questa sede si prevede inoltre di definire la disciplina dell'ordinamento di Roma capitale, in attuazione dell'articolo 114, terzo comma, della Costituzione.

Donato BRUNO, *presidente*, nessun altro chiedendo di intervenire, rinvia il seguito dell'esame alla seduta che sarà convocata per domani alle ore 16.

La seduta termina alle 9.35.

ATTI DEL GOVERNO

Martedì 1° luglio 2008. — Presidenza del presidente Donato BRUNO. — Interviene il sottosegretario di Stato per l'interno Alfredo Mantovano.

La seduta comincia alle 9.35.

Schema di decreto legislativo recante modifiche e integrazioni al decreto legislativo 8 gennaio 2007, n. 5, attuativo della direttiva 2003/86/CE, in materia di ricongiungimento familiare.

Atto n. 3.

(Seguito dell'esame e rinvio).

La Commissione prosegue l'esame del provvedimento, rinviato, da ultimo, nella seduta del 26 giugno 2008.

Sesa AMICI (PD) ritiene preliminarmente essenziale richiamare l'attenzione della Commissione sulla complessiva politica sul tema dell'immigrazione perseguita dal Governo in carica. Si tratta di una politica che interviene in modo frammentario sulla legislazione vigente in materia, con l'unica apparente finalità di restringere la relativa disciplina senza tenere in alcun conto le ragioni storiche del fenomeno delle migrazioni, che andrebbero coniugate con i valori dell'accoglienza e dell'integrazione.

Si sofferma quindi sulla questione della determinazione dei flussi annui di immigrati da ammettere per motivi di lavoro nel nostro Paese, che la maggioranza ed il Governo vogliono prevedere in misura inferiore rispetto alle offerte di lavoro.

Più in generale, rileva che il Governo sembra non comprendere come il ricongiungimento familiare costituisca uno degli strumenti più efficaci per perseguire le politiche di integrazione, che sono fortemente sollecitate dall'Unione europea. La possibilità di riunificare i nuclei familiari costituisce, oltretutto, uno strumento per consentire la continuità di servizi di massima importanza per la collettività: ad esempio, la presenza dei minori permette, in diverse regioni, il mantenimento di alcune classi scolastiche che, altrimenti, correrebbero il rischio di essere soppresse.

In sostanza sottolinea che il Governo, con il « pacchetto sicurezza », lungi dal perseguire una qualche coerente politica in materia di immigrazione, intende solo dare una risposta al diffuso sentimento dell'insicurezza collettiva.

Si sofferma quindi sullo schema in esame, rispetto al quale esprime un giudizio fortemente negativo, innanzitutto perché fa un uso improprio della stessa delega legislativa di cui già si era avvalso il Governo della precedente legislatura. Con questo schema, infatti, il Governo capovolge le finalità perseguite nel decreto legislativo n. 5 del 2007 in materia di unità familiare, introducendo misure che appaiono contraddire la direttiva 2003/86/CE sui requisiti e sui limiti previsti per ottenere il ricongiungimento familiare, con particolare riferimento alla misura del reddito minimo disponibile. Si sofferma quindi sul ricorso all'esame del DNA per l'accertamento del rapporto di parentela, qualora non possa essere documentato in modo certo. Al riguardo esprime la propria contrarietà sulla previsione che ne stabilisce le spese a carico del soggetto su cui è svolto l'esame, così come nei confronti della complessiva finalità di questa misura, che sembra volta a ricostruire la catena di parentele degli immigrati che entrano in Italia, senza tenere in conto l'eventualità che ci si possa trovare di fronte a minori legalmente adottati e dunque non legati da un vincolo accertabile con questo tipo di esame.

Conclude ribadendo la contrarietà del suo gruppo non tanto sul singolo provvedimento in esame, quanto sulla complessiva linea politica del Governo. Osserva infatti che il Governo, da un lato, prevede misure di impatto propagandistico come la soppressione dell'ICI ma, dall'altro, per finanziarne le relative mancate entrate, prevede la soppressione di numerosi fondi anche a carattere sociale, come quello per l'integrazione degli immigrati, istituito dal ministro Ferrero nella scorsa legislatura.

Raffaele VOLPI (LNP) si richiama innanzitutto all'intervento svolto nella seduta dello scorso 18 giugno dal deputato Zeller, del quale dichiara di condividere i contenuti. Si riferisce, in particolare, alla opportunità di ampliare i tempi a disposizione delle competenti autorità per la concessione del ricongiungimento familiare al fine di evitare che si formi un

provvedimento di silenzio assenso nei termini configurati dalla disciplina in vigore, vale a dire dopo che sono trascorsi novanta giorni dalla relativa domanda. Esprime apprezzamento anche per il suggerimento, avanzato dallo stesso deputato Zeller, di prevedere che i soggetti che chiedono il ricongiungimento familiare dispongano di un reddito che garantisca loro una esistenza decorosa. A tale riguardo appare opportuno che la definizione del reddito minimo sia stabilita dalle singole regioni e che comunque, ove ciò non fosse praticabile, la previsione attuale venga quanto meno raddoppiata.

Carlo COSTANTINI (IdV), dopo aver svolto alcune considerazioni fortemente critiche sulla politica generale del Governo e sull'uso improprio che questo ha fin qui fatto della delega legislativa, si sofferma sullo schema in esame, che ritiene apprezzabile per le finalità perseguite. Si riferisce, in particolare, alla volontà di contrastare il fenomeno dei matrimoni forzati, introducendo limiti e requisiti più rigorosi che, non modificando la disciplina vigente relativa ai minori, appare in linea con la direttiva 2003/86/CE. Analoghe considerazioni svolge sulla previsione del ricorso all'esame del DNA per accertare il rapporto di parentela del soggetto che ottiene il ricongiungimento qualora questo non sia documentato in modo certo. In proposito osserva come la finalità di questa misura appare essere solo quella di identificare i soggetti che ottengono il riconoscimento senza margini di dubbio. Si riserva quindi di esprimere in giudizio complessivo sulla schema in esame dopo che il relatore avrà presentato la proposta di parere.

Isabella BERTOLINI (PdL), *relatore*, fa presente che intende intervenire in sede di replica agli interventi fin qui svoltisi, ringraziando i deputati che hanno offerto un utile contributo alla discussione.

Osserva come la volontà del Governo in tema di ricongiungimenti familiari appare inequivocabilmente quella di riportare la relativa disciplina a quella che era stata definita con la legge « Bossi-Fini ». Rispon-

dendo al deputato Gozi, che aveva impunito al Governo una mancanza di sensibilità in tema di integrazione e di tutela dell'unità familiare, fa presente che questi sono temi che stanno a cuore a questa maggioranza, ma anche che essi devono necessariamente coniugarsi con altri principi e valori, volti alla salvaguardia del nostro ordinamento. Si riferisce in particolare alla necessità di evitare che il sistema sanitario nazionale venga messo a rischio a causa della presenza di un eccessivo numero di immigrati che, dopo aver ottenuto il ricongiungimento, andrebbero a valersi sulle relative prestazioni. Del resto osserva come la tendenza che si registra in altri ordinamenti nazionali dell'Unione europea appare volta ad un sostanziale restringimento dei requisiti per la concessione del ricongiungimento. Cita al riguardo il Governo spagnolo, che ha preannunciato un provvedimento volto a limitare la concessione dei ricongiungimenti familiari ai soli coniugi e figli minori proprio al fine di non gravare eccessivamente sul sistema sociale.

Rispondendo al deputato Amici, fa poi presente che la determinazione dei flussi di immigrati da ammettere annualmente in Italia non tiene conto esclusivamente dell'offerta di lavoro, ma anche del numero di ricongiungimenti che deriverebbero da ogni ingresso autorizzato.

Sesa AMICI (PD) fa presente che i soggetti che ottengono il ricongiungimento familiare rappresentano immigrati regolari, che versano contributi poi volti a finanziare il sistema sanitario nazionale.

Isabella BERTOLINI (PdL), *relatore*, riprendendo il proprio intervento, sottolinea come ritenga necessario rendere più rigorose le politiche sociali, avviate dalla maggioranza della scorsa legislatura, che in alcuni casi capovolgono le stesse finalità per le quali sono state concepite. Si riferisce, ad esempio, agli alloggi popolari, che sono stati costruiti utilizzando i contributi versati dagli italiani: in alcune regioni, però, la maggior parte di questi alloggi risultano assegnati a cittadini stranieri in

virtù del minore reddito di cui essi dispongono, sottraendone così la fruizione ai cittadini italiani.

Ritiene poi necessario prevedere l'esame del DNA per l'accertamento del rapporto di parentela del soggetto che ottiene il riconoscimento, ferme restando le opportune distinzioni nei casi di adozioni regolari che, del resto, sono registrate e quindi facilmente accertabili.

Si sofferma quindi più specificamente sullo schema in esame, che giudica bisognoso di misure maggiormente restrittive per fronteggiare la domanda di ricongiungimenti familiari, che vengono sempre più utilizzati in maniera strumentale. Al riguardo ritiene necessario prevedere, anzitutto, una assicurazione obbligatoria per gli immigrati che chiedono il ricongiungimento di un familiare ultrasessantenne in quanto i soggetti anziani richiedono onerose prestazioni di carattere sociale. Si sofferma quindi sulla richiesta del deputato Zeller, condivisa dal deputato Volpi, di prevedere un reddito minimo più elevato di quello attualmente richiesto per il soggetto che ottiene il ricongiungimento familiare. Al riguardo reputa necessario quanto meno raddoppiare l'entità di questo reddito, attualmente parametrato all'assegno sociale, che a sua volta è fissato in meno di cinquecento euro. Si dichiara poi favorevole a prevedere un termine più ampio a disposizione delle competenti autorità per rispondere alle domande di

ricongiungimento familiare, attualmente stabilito in novanta giorni e che la disciplina comunitaria prevede in misura non superiore a nove mesi. Conclude soffermandosi su quello che ritiene uno dei temi più delicati in tema di ricongiungimenti, vale a dire la lotta alla poligamia sulla quale ritiene che la disciplina in vigore non offra sufficienti garanzie e che invece deve essere affrontato in termini rigorosi.

Donato BRUNO, *presidente*, nessun altro chiedendo di intervenire, rinvia il seguito dell'esame alla seduta già convocata per la giornata di domani. Ricorda infine che la proposta di parere del relatore sarà votata nella giornata di giovedì 3 luglio prossimo.

La seduta termina alle 10.10.

COMITATO DEI NOVE

Martedì 1° luglio 2008.

DL 85/08: Adeguamento delle strutture di Governo in applicazione dell'articolo 1, commi 376 e 377, della legge 24 dicembre 2007, n. 244.

Emendamenti C. 1250 Governo, approvato dal Senato.

Il Comitato si è riunito dalle 10.10 alle 10.35.