

II COMMISSIONE PERMANENTE

(Giustizia)

S O M M A R I O

SEDE CONSULTIVA:

Legge comunitaria 2009. C. 2994-B approvato dalla Camera e modificato dal Senato (Parere alla XIV Commissione) (<i>Esame e rinvio</i>)	146
Decreto-legge 195/09: Disposizioni urgenti per la cessazione dello stato di emergenza in materia di rifiuti nella regione Campania, per l'avvio della fase post emergenziale nel territorio della regione Abruzzo ed altre disposizioni urgenti relative alla Presidenza del Consiglio dei Ministri ed alla protezione civile. C. 3196, approvato dal Senato (Parere alla VIII Commissione) (<i>Esame e rinvio</i>)	149

SEDE REFERENTE:

Riconoscimento figli naturali. C. 2519 Mussolini (<i>Seguito esame e rinvio</i>)	158
--	-----

SEDE CONSULTIVA:

Decreto-legge 195/09: Disposizioni urgenti per la cessazione dello stato di emergenza in materia di rifiuti nella regione Campania, per l'avvio della fase post emergenziale nel territorio della regione Abruzzo ed altre disposizioni urgenti relative alla Presidenza del Consiglio dei Ministri ed alla protezione civile. C. 3196, approvato dal Senato (Parere alla VIII Commissione) (<i>Esame e conclusione – Parere favorevole con condizione ed osservazioni</i>)	158
ALLEGATO 1 (<i>Proposta di parere del Relatore approvata</i>)	160
ALLEGATO 2 (<i>Proposta alternativa di parere</i>)	161
AVVERTENZA	159

SEDE CONSULTIVA

Martedì 16 febbraio 2010. — Presidenza del vicepresidente Federico PALOMBA. — Intervengono i sottosegretari di Stato per la giustizia Maria Elisabetta Alberti Casellati e Giacomo Caliendo.

La seduta comincia alle 12.45.

Legge comunitaria 2009.

C. 2994-B approvato dalla Camera e modificato dal Senato.

(Parere alla XIV Commissione).

(*Esame e rinvio*).

La Commissione inizia l'esame del provvedimento in oggetto.

Federico PALOMBA, *presidente*, avverte che la Commissione giustizia dovrà esprimere il parere sul provvedimento in esame entro giovedì 18 febbraio e che il termine per la presentazione di emendamenti è fissato alle ore 17 di domani mercoledì 17 febbraio.

In sostituzione del relatore, onorevole Maurizio Scelli, impossibilitato a partecipare alla seduta odierna, illustra il provvedimento in esame.

Osserva che il testo della Legge comunitaria 2009, oggi all'esame della Com-

missione, dopo essere stato approvato dalla Camera è stato sostanzialmente modificato dal Senato. Procederà quindi all'illustrazione delle principali disposizioni, introdotte nel corso dell'esame al Senato o da questo modificate, che rientrano negli ambiti di competenza della Commissione giustizia.

L'articolo 8 riformula l'articolo 15 della legge n. 11 del 2005, concernente la relazione che il Governo presenta annualmente al Parlamento, prevedendo la redazione di due distinte relazioni. La prima, da presentare entro il 31 dicembre (anziché il 31 gennaio), riguarderà la fase ascendente del processo comunitario. La seconda, da presentare entro il 31 gennaio, dovrà dare particolare rilievo, tra l'altro, al tema della partecipazione dell'Italia all'attività dell'UE riguardante le politiche per la libertà, la sicurezza e la giustizia (articolo 8, comma 2, lettera c)).

L'articolo 12, al comma 2, modifica l'articolo 37 della legge 82 del 2006 ed estende l'applicazione delle disposizioni sanzionatorie relative alle fattispecie in materia di vinificazione e distillazione previste dal comma 1 del medesimo articolo anche ai procedimenti amministrativi sanzionatori relativi alle violazioni commesse prima dell'entrata in vigore della disposizione in commento, per i quali non sia ancora avvenuta la riscossione della sanzione irrogata. Il comma 3 abroga una serie di disposizioni in materia di sanzioni relative alla disciplina comunitaria sulla commercializzazione delle uova.

L'articolo 14 modifica l'articolo 3, comma 1, della legge 23 dicembre 1986, n. 898 relativa alle sanzioni amministrative e penali dovute per l'indebito conseguimento di contributi ed erogazioni a carico del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR).

In particolare, la norma in commento stabilisce che nell'applicazione delle misure finanziate dal predetto Fondo, chiunque abbia indebitamente conseguito contributi o altre erogazioni è tenuto in ogni caso alla restituzione dell'indebito. È inoltre prevista, nel caso in cui l'indebito sia superiore a 150 euro, l'irrogazione di una

sanzione amministrativa pecuniaria, calcolata in percentuale sulla somma indebitamente percepita, secondo determinati scaglioni e della quale sono stabiliti l'importo minimo e quello massimo.

L'articolo 17 enuncia i principi e criteri direttivi ai quali il Governo dovrà attenersi nel recepimento di tre direttive in materia di energia indicate nell'allegato B. In particolare, il comma 2 si riferisce all'attuazione della direttiva 2009/72/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 luglio 2009, relativa a norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica. Tra i principi e criteri direttivi, si segnala quello di cui alla lettera c), in base al quale il Governo dovrà prevedere che le sanzioni amministrative pecuniarie applicabili in caso di mancato rispetto delle disposizioni del regolamento (CE) n. 714/2009, nonché di mancato rispetto degli obblighi imposti alle imprese elettriche dalla direttiva 2009/72/CE, non siano inferiori nel minimo a euro 25.822,84 e non siano superiori a euro 154.937.069,73.

L'articolo 19 delega il Governo ad adottare uno o più decreti legislativi al fine di recepire le disposizioni della direttiva 2008/99/CE, sulla tutela penale dell'ambiente, e della direttiva 2009/123/CE che modifica la direttiva 2005/35/CE relativa all'inquinamento provocato dalle navi e all'introduzione di sanzioni per violazioni.

Il comma 2 individua alcuni principi e criteri direttivi specifici consistenti:

a) nell'introduzione delle fattispecie criminose indicate nelle direttive in esame tra i reati specificamente indicati nella sezione III del capo I del decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231, la cui commissione determina responsabilità amministrativa dell'ente;

b) nella previsione, nei confronti degli enti nell'interesse o a vantaggio dei quali è stato commesso uno dei reati sopra indicati, adeguate e proporzionate sanzioni amministrative pecuniarie, di confisca, di pubblicazione della sentenza ed eventualmente anche interdittive, nell'osservanza dei principi di omogeneità ed equivalenza rispetto alle sanzioni già previste per fattispecie si-

mili, e comunque nei limiti massimi previsti dagli articoli 12 e 13 del citato decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231.

L'articolo 28 interviene in materia di modalità di classificazione e identificazione delle carcasse di suini. In particolare, i commi da 4 a 6 dispongono specifiche sanzioni amministrative a carico dei titolari degli stabilimenti e dei tecnici che effettuano le operazioni di classificazione e di identificazione.

L'articolo 31 reca le norme di adeguamento ai regolamenti (CE) n. 1234/2007 e n. 617/200, relative alla produzione di uova da cova e di pulcini di volatili da cortile. Con il comma 4, segnatamente, sono quantificate le sanzioni per l'inosservanza di varie disposizioni in materia (ad esempio, per la violazione delle disposizioni sulla trasmissione dei dati produttivi, gli imballaggi e l'etichettatura).

L'articolo 46 contiene disposizioni di delega al Governo per il riordino, l'attuazione e l'adeguamento della normativa nazionale ai regolamenti comunitari in tema di precursori di droga.

Il comma 3, in particolare, contiene disposizioni di particolare rilievo in considerazione degli ambiti di competenza della Commissione giustizia e prevede principi e criteri direttivi volti ad adeguare la normativa sanzionatoria interna alle previsioni contenute nei regolamenti comunitari.

A tal fine, si prevede la necessità: di fare diretto riferimento, quanto alla individuazione delle sostanze rilevanti, all'allegato I al regolamento n. 273 del 2004 e all'allegato al regolamento n. 111 del 2005; di conferire rilievo penale alle condotte di « immissione sul mercato » (come definite dal regolamento n. 273 del 2004), nonché di « possesso » non autorizzato di sostanze classificate nella categoria 1, prevista dall'articolo 3 del predetto regolamento, che ad oggi non risulta penalmente sanzionata; di fare diretto riferimento al contenuto degli obblighi, ed ai limiti della loro portata fissati dalle disposizioni comunitarie, anche al fine di escludere la rilevanza penale di talune condotte espressamente individuate.

Si prevede altresì la necessità di graduare la gravità della qualificazione giuridica della violazione (delitto, contravvenzione, illecito amministrativo) e, quindi, della risposta sanzionatoria, in funzione della pericolosità delle sostanze e della specifica offensività delle condotte poste in essere, coerentemente con le indicazioni rinvenibili nei regolamenti comunitari (obblighi diversi e decrescenti posti a carico degli operatori, in funzione della tipologia di precursori trattati).

L'articolo 50 modifica la legge n. 189 del 2004 (in materia di maltrattamento di animali) introducendo uno specifico quadro sanzionatorio del commercio dei prodotti derivati dalla foca allo scopo di adeguare la normativa nazionale alle disposizioni del regolamento comunitario di settore, n. 1007 del 2009.

L'articolo 54, introdotto nel corso dell'esame al Senato, individua principi e criteri direttivi specifici e ulteriori (rispetto a quelli già delineati dagli articoli 2 e 53, comma 3, del progetto in esame) per l'emanazione dei decreti legislativi di attuazione della decisione quadro 2001/220/GAI relativa alla posizione della vittima nel processo penale.

Ricorda che fino ad oggi il legislatore nazionale ha ritenuto che una specifica trasposizione della decisione quadro nel nostro ordinamento non fosse necessaria, in quanto la legislazione italiana già sarebbe in linea con le richieste di armonizzazione europee. È quanto si evince dalla Relazione della Commissione europea del 2004 con la quale si fa il punto, sulla base dei documenti forniti dagli Stati membri, sul recepimento della decisione quadro. Per quanto in tale sede la Commissione europea abbia dato sostanzialmente atto all'Italia di essersi già dotata di una disciplina conforme alla decisione quadro, sono stati evidenziati anche profili rispetto ai quali il legislatore nazionale viene invece invitato ad intervenire. Ed è specificamente rispetto a tali profili che si inquadra la delega al Governo.

I principi e criteri direttivi consistono: nell'introduzione nel codice di procedura penale (Libro primo « Soggetti » – Titolo

VI « Persona offesa dal reato ») disposizioni che garantiscano alla vittima il diritto di ricevere da parte dell'autorità giudiziaria – laddove essa lo desideri – informazioni comprensibili relative all'esito della denuncia o della querela, all'assistenza che potrà ricevere nell'ambito del procedimento penale, ai diritti processuali, all'eventuale liberazione dell'indagato o condannato; nell'introdurre nel codice di procedura penale (Libro quinto « Indagini preliminari e udienza preliminare »; titoli VII « Incidente probatorio » e IX « Udienza preliminare »; libro settimo « Giudizio », titolo secondo « Dibattimento ») disposizioni che riconoscano alla persona offesa che sia da ritenere particolarmente vulnerabile (per età o condizione psico-fisica) la possibilità di rendere testimonianza con modalità particolari, tali da assicurarle particolare protezione; nell'introdurre nel codice di procedura penale (Libro quinto « Indagini preliminari e udienza preliminare »; titoli II « Notizia di reato » e III « Condizioni di procedibilità ») disposizioni che riconoscano alla vittima di un reato commesso in Italia, che risulti residente in altro Stato membro, il diritto di sporgere denuncia davanti alle autorità del proprio Paese, che provvederanno poi ad inoltrare l'atto alle autorità italiane; introdurre parallelamente disposizioni che consentano alla vittima residente in Italia e vittima di un reato in altro Stato membro di fare altrettanto.

L'articolo 56, infine, modifica l'articolo 52 della legge comunitaria 2008 (legge n. 88 del 2009) che ha dettato principi e criteri direttivi per l'attuazione della decisione quadro 2008/909/GAI, relativa all'applicazione del principio del reciproco riconoscimento alle sentenze penali che irrogano pene detentive o misure privative della libertà personale, ai fini della loro esecuzione nell'Unione europea.

La novella riguarda in particolare i principi e criteri direttivi che il Governo deve osservare nell'attuazione della decisione quadro. In particolare, l'articolo 56 integra e in parte riformula l'elenco dei principi e criteri direttivi generali da seguire. Le novità introdotte all'articolo 52

riguardano essenzialmente la soppressione del riferimento alla « definitività » della sentenza di condanna al fini del riconoscimento; la soppressione, ai fini del riconoscimento, del riferimento all'osservanza delle condizioni indicate alla lettera *a*), del comma 1, dell'articolo 52. Nessuno chiedendo di intervenire, rinvia il seguito dell'esame ad altra seduta.

Decreto-legge 195/09: Disposizioni urgenti per la cessazione dello stato di emergenza in materia di rifiuti nella regione Campania, per l'avvio della fase post emergenziale nel territorio della regione Abruzzo ed altre disposizioni urgenti relative alla Presidenza del Consiglio dei Ministri ed alla protezione civile.

C. 3196, approvato dal Senato.

(Parere alla VIII Commissione).

(Esame e rinvio).

La Commissione inizia l'esame del provvedimento in oggetto.

Federico PALOMBA, *presidente*, avverte che il provvedimento in esame è iscritto nel calendario dell'Assemblea a partire dalla seduta antimeridiana di domani e che la Commissione di merito concluderà l'esame oggi entro le ore 15. La Commissione giustizia dovrà pertanto esprimere il parere in tempo utile affinché questo possa essere esaminato dalla Commissione di merito. Nella presente seduta il relatore illustrerà il provvedimento e si procederà al dibattito, mentre nella seduta convocata alle ore 14 si procederà all'esame della proposta di parere nonché delle eventuali proposte alternative di parere.

Manlio CONTENUTO (PdL), *relatore*, in primo luogo, considerato il dibattito che in questi giorni si è sviluppato intorno al decreto-legge in esame, ritiene che sia opportuno ricordare che il parere che la Commissione giustizia è chiamata ad esprimere si limita alle parti del decreto che rientrano nella competenza della medesima, non investendo altre questioni che spettano alla Commissione di merito.

Rileva che l'articolo 1 disciplina le modalità di subentro del Presidente della regione Abruzzo nelle funzioni dell'attuale Commissario delegato – Capo del Dipartimento della protezione civile, nelle attività di ricostruzione. Rispetto a questo articolo rientra nella competenza della Commissione il comma 2-ter, introdotto con un emendamento durante l'iter al Senato, che reca una norma di interpretazione autentica delle disposizioni recate dall'articolo 5, commi 1 e 2, del decreto Abruzzo, in materia di sospensione dei processi civili e amministrativi (nonché di competenza di altre giurisdizioni speciali) pendenti alla data del 6 aprile 2009 fino al 31 luglio 2009. Ricordo che l'articolo 5, comma 1, del decreto Abruzzo sospende fino al 31 luglio 2009 i processi civili e amministrativi, nonché quelli di competenza di ogni altra giurisdizione speciale pendenti alla data del 6 aprile 2009 presso gli uffici giudiziari aventi sede nei comuni colpiti dal sisma. Il comma 2 dispone il rinvio d'ufficio, a data successiva al 31 luglio 2009, delle udienze dei processi civili, amministrativi e davanti ad ogni altra giurisdizione speciale in cui le parti o i loro difensori nominati prima del 5 aprile erano residenti (o avevano sede) nei medesimi comuni alla data del 5 aprile 2009. È in ogni caso fatta salva la facoltà delle parti interessate di rinunciare al rinvio.

Secondo il testo in esame, queste disposizioni si interpretano nel senso che la presentazione dell'istanza di prosecuzione per i procedimenti di cui alle medesime disposizioni è dovuta limitatamente a quelli per i quali le udienze processuali erano fissate in data ricompresa nel periodo che va dal 6 aprile 2009 al 31 luglio 2009; vengono esplicitamente esclusi dall'applicazione di tale disposizione i processi tributari di primo e secondo grado e quelli amministrativi di primo grado già definiti.

L'articolo 2 non contiene norme di diretta competenza della Commissione, ma deve essere richiamato in quanto costituisce il presupposto di una disposizione alquanto delicata (il comma 5 dell'articolo

3) che è di competenza della Commissione Giustizia. In particolare, il comma 1 demanda ad apposito D.P.C.M., da emanarsi entro sette giorni dall'entrata in vigore del presente decreto, l'istituzione nell'ambito del Dipartimento della protezione civile della Presidenza del Consiglio dei Ministri, al fine della chiusura dell'emergenza rifiuti in Campania, di una « Unità stralcio » e di una « Unità operativa », allocate presso l'attuale sede del Comando in Napoli. Queste cessano alla data del 31 gennaio 2011 (termine prorogabile per non più di 6 mesi con apposito decreto del Presidente del Consiglio dei ministri).

Di interesse della Commissione è l'articolo 3, che assegna all'Unità stralcio il compito prioritario di definire le situazioni creditorie e debitorie derivanti dalle pregresse gestioni dell'emergenza rifiuti, predisponendo uno o più piani di estinzione delle passività.

Con particolare riferimento alle modalità per l'accertamento del debito e per il successivo inserimento dello stesso in un apposito piano di rilevazione si rinvia all'adozione di uno specifico decreto del Presidente del Consiglio dei ministri.

Tale piano di rilevazione consente alla struttura di accertare in modo definitivo la massa attiva e passiva e quindi predisporre uno o più piani di estinzione.

A seguito del definitivo accertamento della massa attiva e passiva, che contiene, oltre ai debiti accertati sulla base della procedura sopra descritta, anche i debiti derivanti da procedure esecutive definite e quelle oggetto di atto transattivo, l'Unità stralcio, nei limiti delle risorse finanziarie disponibili, predispone uno o più piani di estinzione delle passività e provvede al pagamento dei debiti ivi iscritti. È stabilito un ordine di priorità per gli stessi pagamenti. Dovranno, infatti, essere estinti nell'ordine: i debiti privilegiati, quelli accompagnati da un titolo esecutivo, quelli derivanti da un atto transattivo tenendo conto della data di esigibilità del credito originario, i crediti di lavoro (questi ultimi introdotti da un emendamento approvato nel corso dell'iter al Senato), nonché gli altri debiti nell'ordine di esigibilità.

Per gli eventuali contenziosi derivanti dall'attuazione del presente articolo si applica l'articolo 4 del decreto-legge n. 90 del 2008. Quest'ultimo disciplina la tutela giurisdizionale relativa alle controversie attinenti alla gestione dei rifiuti, anche qualora tale azione sia posta in essere con comportamenti dell'amministrazione pubblica o dei soggetti alla stessa equiparati. Le suddette controversie sono devolute alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo, la quale si estende anche a quelle relative a diritti costituzionalmente tutelati.

Il comma 5 dispone, infine, che dalla data di entrata in vigore del decreto legge in esame e fino al 31 gennaio 2011, non possano essere intraprese azioni giudiziarie ed arbitrali nei confronti delle Strutture commissariali e dell'Unità stralcio e che quelle pendenti vengano sospese.

Rispetto a questa disposizione, che è stata oggetto di una forte critica da parte dell'opposizione, vorrei dire che non si tratta di alcuna immunità penale in quanto si evince chiaramente sia dal contesto in cui è inserita sia dalla sua formulazione che la sospensione si riferisce ad azioni di natura civile. Queste sembrerebbero essere quelle relative alle situazioni creditorie e debitorie derivanti dalle pregresse gestioni dell'emergenza rifiuti. La *ratio* della norma è quella di rimettere tutte le situazioni predette all'Unità stralcio anche nel caso in cui su di esse si fosse nel frattempo innestato un procedimento giudiziario. Si ricorda che gli eventuali contenziosi derivanti dall'attuazione del presente articolo sono devolute alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo. Questa disposizione può essere oggetto di critica, in quanto prevede forme di sospensione della giurisdizione. Queste critiche potrebbero essere attenuate nel momento in cui essa fosse calata nel contesto proprio dell'Unità di stralcio, costituita proprio per definire posizioni creditorie e debitorie attraverso un particolare procedimento oggetto di controllo giurisdizionale. Mi permetto di aggiungere che comunque una precisazione circa la reale portata della disposizione potrebbe risul-

tare opportuna anche allo scopo di scongiurare interpretazioni estensive della norma, addirittura a ricomprendersi procedimenti penali, che è stata predisposta con riferimento esclusivo ai procedimenti civili. Ciò che sicuramente non è comprensibile è l'ultima parte del comma 5, secondo cui i debiti insoluti non producono interessi né sono soggetti a rivalutazione monetaria, prescrizione che, francamente, appare anche in contrasto con i parametri costituzionali.

Rientra nella competenza della Commissione Giustizia l'articolo 10-*bis*, che al comma 1, oltre a confermare l'applicabilità dell'articolo 6 del decreto-legge n. 172 del 2008 (convertito dalla legge n. 210 del 2008), detta ulteriori disposizioni sanzionatorie applicabili nei territori già destinatari della declaratoria dello stato di emergenza nel settore dello smaltimento dei rifiuti, per la durata di dodici mesi dalla cessazione dello stato di emergenza. Il richiamato articolo 6 introduce una disciplina speciale volta ad inasprire il sistema sanzionatorio in relazione ad una serie di condotte già vietate dal decreto legislativo n. 152 del 2006 (cosiddetto codice ambientale). Tale disciplina speciale è applicabile esclusivamente nei territori in cui vige lo stato di emergenza nel settore dello smaltimento dei rifiuti. In particolare, si prevede la trasformazione di diverse condotte da fattispecie contravvenzionali a fattispecie delittuose, si differenziano le condotte dolose da quelle colpose e si opera un significativo inasprimento delle pene. Tale disciplina prevede – nel caso di commissione di delitti di cui al citato articolo 6 – l'obbligatorietà dell'aumento di pena per la recidiva (aumento che non può essere inferiore ad un terzo della pena da infliggere per il nuovo delitto).

Il comma 2, infine, richiama l'applicabilità, ai fini dell'individuazione dell'Autorità giudiziaria competente e per la durata stabilita dal comma 1, dell'articolo 3 del decreto-legge n. 90 del 2008, convertito dalla legge n. 123 del 2008. Tale disposizione stabilisce che, fino alla cessazione dello stato di emergenza ambientale, sono

demandate al Procuratore della Repubblica presso il tribunale di Napoli le funzioni di pubblico ministero per i procedimenti penali relativi ai reati in materia di gestione dei rifiuti e, più in generale, in materia ambientale nel territorio della regione Campania, compresi i procedimenti ad essi connessi. Il procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Napoli, previa specifica richiesta al Procuratore generale presso la Corte d'appello di Napoli, ha facoltà di designare – per giustificati motivi – un determinato magistrato alle funzioni di pubblico ministero in dibattimento.

L'articolo 15, che contiene disposizioni in materia di protezione civile, prevede al comma 3, al fine di assicurare risparmi di spesa, la nullità dei compromessi e delle clausole compromissorie inserite nei contratti stipulati per la realizzazione d'interventi connessi alle dichiarazioni di stato di emergenza ai sensi dell'articolo 5, comma 1 della legge 225/1991 e di grande evento di cui all'articolo 5-bis, comma 5, del decreto-legge 343/2001. La medesima disposizione, nel testo modificato al Senato, reca una norma transitoria, secondo la quale sono fatti salvi i collegi arbitrali presso cui pendono i giudizi per i quali la controversia abbia completato la fase istruttoria al momento dell'entrata in vigore del decreto-legge.

L'articolo 17-ter reca le prime misure per l'attuazione del piano straordinario per la realizzazione urgente di istituti penitenziari, cd. Piano carceri, introducendo un *iter* più snello per la localizzazione e le espropriazione delle aree ove realizzare le nuove strutture e conferendo, a tal fine, pieni poteri al Commissario straordinario che può avvalersi anche della società « Protezione civile S.p.A. ». È evidente che tale facoltà non potrà essere esercitata se, come anticipato dal Governo e auspicato da più parti, venisse soppressa o stralciata la disposizione che istituisce la S.p.A.

Il comma 1 incarica il Commissario straordinario per l'emergenza conseguente al sovrappopolamento degli istituti penitenziari presenti sul territorio nazionale

ad individuare, d'intesa con il presidente della regione territorialmente competente e sentiti i sindaci dei comuni interessati, la localizzazione delle aree destinate alla realizzazione di nuove infrastrutture carcerarie, anche in deroga alle vigenti previsioni urbanistiche, nonché alle norme sulla partecipazione al procedimento amministrativo di cui agli articoli 7 ed 8 della legge 241/1990.

Si ricorda che, a fronte dell'emergenza determinata dall'eccezionale sovraffollamento carcerario, la legge n. 14 del 2009 di conversione del decreto-legge n. 207 del 2008 (cosiddetto milleproroghe) ha istituito un Commissario straordinario, individuato nel Capo del Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria (attualmente il Dr. Franco Ionta). Il Piano straordinario carceri è stato varato con il Consiglio dei ministri del 13 gennaio 2010, che ha confermato come Commissario il Capo del DAP.

Secondo quanto affermato nel comunicato del Consiglio dei ministri, il Piano carceri si basa su quattro pilastri. Alla base dell'intervento c'è la dichiarazione dello stato di emergenza in cui versa attualmente il sistema penitenziario italiano, deliberata con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri lo stesso 13 gennaio e che durerà fino al 31 dicembre 2010. Per i primi interventi di edilizia penitenziaria il Commissario straordinario potrà procedere in deroga alle ordinarie competenze, velocizzando procedure e semplificando le gare d'appalto per la costruzione, entro il 2010, di 47 nuovi padiglioni, utilizzando il modello adottato per il dopo-terremoto a L'Aquila. A partire dal 2011, poi, saranno realizzate le altre strutture di edilizia straordinaria (secondo pilastro) – 18 nuove carceri di cui 10 « flessibili » (probabilmente di prima accoglienza o destinate a detenuti con pene lievi) a cui se ne aggiungeranno altre 8 in aree strategiche anch'esse « flessibili ». Il « braccio operativo » con cui gestire l'emergenza carceri sarà la Protezione Civile. Gli interventi porteranno – secondo il Governo – alla creazione di 21.709 nuovi posti negli istituti peniten-

ziari (circa 4.000 in più rispetto ai 18 mila iniziali) e al raggiungimento di una capienza totale di 80 mila unità. Per realizzare tutto ciò, saranno utilizzati 500 milioni di euro già stanziati dalla Finanziaria 2010 e altri 100 milioni di euro provenienti dal bilancio della Giustizia. Sul piano normativo (terzo pilastro), dovrebbero essere introdotte misure di accompagnamento che prevedano, da un lato, la possibilità della detenzione domiciliare per chi deve scontare solo un anno di pena residua e, dall'altro, la messa alla prova delle persone imputabili per reati fino a tre anni, che potranno così svolgere lavori di pubblica utilità con conseguente sospensione del processo. Il quarto pilastro del Piano del ministro Alfano prevede infine l'assunzione di 2.000 nuovi agenti di Polizia Penitenziaria.

Il comma 1 dispone, infine, che il provvedimento di localizzazione comporta dichiarazione di pubblica utilità, indifferibilità ed urgenza delle opere e costituisce decreto di occupazione d'urgenza delle aree individuate.

Si osserva che la procedura per la localizzazione delle aree e di successiva espropriazione ai commi 1-5 ripercorre l'iter procedimentale adottato di norma nelle situazioni di emergenza (individuazione dei siti per la localizzazione in variante automatica degli strumenti urbanistici vigenti, dichiarazione implicita di pubblica utilità, indifferibilità e urgenza delle opere, valore di decreto di occupazione d'urgenza dello stesso provvedimento di localizzazione) e adottata recentemente anche per la costruzione dei moduli abitativi provvisori a seguito del sisma in Abruzzo (articolo 2 del decreto legge 39/2009).

Il comma 2 prevede che la localizzazione – qualora avvenga in deroga ai vigenti strumenti urbanistici – costituisce di per sé variante degli stessi e produce l'effetto di imporre il vincolo preordinato alla espropriazione, tanto più che contro di essa non sarà possibile ricorrere al giudice amministrativo (si veda il successivo comma 4).

Lo stesso comma 2 prevede forme di comunicazione agli interessati diverse da quelle recate dalla vigente normativa di cui al citato testo unificato 327/2001.

Viene previsto che il Commissario delegato informi dell'avvenuta localizzazione e della conseguente variante mediante pubblicazione del provvedimento all'albo del comune e su due quotidiani, di cui uno a diffusione nazionale ed uno a diffusione regionale. L'efficacia del provvedimento di localizzazione decorre dal momento della pubblicazione all'albo comunale.

Viene, infine, esclusa l'applicabilità dell'articolo 11 del citato decreto del Presidente della Repubblica 327/2001 relativo all'obbligo di avviso dell'avvio del procedimento al proprietario del bene sul quale si intende apporre il vincolo preordinato all'esproprio.

I commi 3-5 disciplinano uno speciale procedimento amministrativo semplificato in materia di espropriazioni per le finalità previste dall'articolo in esame, derogando alla normativa recata dal citato decreto del Presidente della Repubblica 327/2001.

Il comma 3 dispone che per l'attuazione delle nuove infrastrutture carcerarie, il Commissario straordinario provvede alle occupazioni d'urgenza e alle eventuali espropriazioni delle aree, redigendo unicamente lo stato di consistenza ed il verbale di immissione in possesso dei suoli.

Il Commissario straordinario determina, altresì, l'indennità di provvisoria occupazione o di espropriazione entro 6 mesi dalla data di immissione in possesso, tenendo conto delle destinazioni urbanistiche antecedenti la data del provvedimento di localizzazione di cui al comma 1.

Con tale norma si intende evitare che l'indennità possa essere determinata in via discrezionale.

Il comma 4 stabilisce che – avverso il provvedimento di approvazione (da parte del Commissario straordinario) delle localizzazioni delle aree destinate alle infrastrutture carcerarie e dalla redazione del conseguente verbale di immissione in possesso dei suoli – è ammesso esclusivamente il ricorso giurisdizionale (al tribu-

nale amministrativo regionale) o il ricorso straordinario al Capo dello Stato. La disposizione esclude esplicitamente gli ulteriori ordinari rimedi esperibili per via amministrativa (opposizione e ricorso gerarchico).

Il comma 5 consente al Commissario straordinario, in via di « somma urgenza », di utilizzare beni immobili già esistenti anche senza un titolo ablatorio valido, motivando espressamente, con proprio provvedimento, la contingibilità e l'urgenza dell'utilizzazione.

L'atto di acquisizione, ai sensi dell'articolo 43 del decreto del Presidente della Repubblica 327/2001, sarà adottato con successiva ordinanza, qualora ritenuto necessario dal Commissario straordinario, a favore del patrimonio indisponibile della Regione o di altro ente pubblico anche locale.

Il comma 6 prevede che il Commissario straordinario possa avvalersi della società « Protezione civile S.p.A. » per le attività di progettazione, scelta del contraente, direzione lavori e vigilanza degli interventi strutturali ed infrastrutturali.

Il comma 7, al fine di accelerare la realizzazione del Piano carceri, introduce anche una deroga al limite dei subappalti delle lavorazioni prevalenti che potranno aumentare dall'attuale 30 per cento fino al 50 per cento. Tale previsione è introdotta « in deroga all'articolo 18 » del decreto legislativo 163/2006, cd. Codice appalti.

Al fine di consentire l'immediato avvio degli interventi volti alla realizzazione di nuove infrastrutture carcerarie e l'aumento di quelle esistenti, il comma 8 prevede che vengano utilizzate le risorse di cui all'articolo 2, comma 219, della legge 191/2009, ossia del Fondo infrastrutture di cui all'articolo 18, comma 1, lettera b), del decreto-legge 185/2008 destinati all'attuazione, anche per stralci, del programma degli interventi necessari per conseguire la realizzazione delle nuove infrastrutture carcerarie o l'aumento della capienza di quelle esistenti e garantire una migliore condizione di vita dei detenuti.

L'utilizzo di tali risorse avviene anche in deroga a quanto stabilito dall'articolo

18, comma 3, del decreto-legge 185/2008 relativo al vincolo di destinazione alle Regioni del Mezzogiorno dell'85 per cento delle risorse, nonché alla delibera CIPE 6 marzo 2009, n. 2.

L'articolo 17-*quater*, introdotto durante l'esame al Senato, in relazione alla costruzione delle nuove strutture carcerarie previste dall'articolo 17-*ter*, reca una disciplina sostanzialmente analoga a quella introdotta dall'articolo 16 del primo decreto-Abruzzo (decreto-legge 39/2009) per la prevenzione di infiltrazioni della criminalità organizzata negli interventi per l'emergenza e la ricostruzione in Abruzzo.

Il comma 1 affida, infatti, ai prefetti competenti per territorio il coordinamento e l'unità di indirizzo di tutte le attività finalizzate alla prevenzione delle infiltrazioni mafiose nell'affidamento ed esecuzione di contratti pubblici aventi ad oggetto lavori, servizi e forniture pubbliche connessi agli interventi di edilizia penitenziaria cui all'articolo 17-*ter*.

La disposizione è connessa alla vigente disciplina antimafia che affida rilevanti poteri ai prefetti nel quadro della repressione dei tentativi d'infiltrazione della criminalità organizzata nel settore degli appalti pubblici.

A tal fine, in base al comma 2, il Comitato di coordinamento per l'alta sorveglianza delle grandi opere (di cui al decreto ministeriale Interno 14 marzo 2003) è posto a immediato e diretto supporto delle prefetture attraverso una Sezione specializzata istituita presso la Prefettura, che costituisce una forma di raccordo operativo tra gli uffici già esistenti e che non può configurarsi quale articolazione organizzativa di livello dirigenziale.

L'articolo 180, comma 2, del Codice dei contratti pubblici, riproducendo l'articolo 15 del decreto legislativo 190/2002, aveva previsto che, con decreto del Ministro dell'interno di concerto con i Ministri della giustizia e delle infrastrutture, fossero individuate le procedure per il monitoraggio delle infrastrutture ed insediamenti industriali per la prevenzione e repressione di tentativi di infiltrazione mafiosa. In attuazione di tale disposizione è stato emanato

il decreto ministeriale Interno 14 marzo 2003, che ha istituito la rete di monitoraggio e il Comitato di coordinamento per l'Alta sorveglianza delle grandi opere presso il Ministero dell'Interno; in base a tale decreto ministeriale il Comitato, svolgendo funzioni di impulso e di indirizzo dell'attività di ciascuno dei soggetti che costituiscono la rete di monitoraggio:

a) promuove l'analisi integrata dei dati e delle informazioni;

b) provvede al supporto dell'attività dei prefetti sul territorio, anche ai fini dell'attivazione dei poteri ispettivi o di accesso ad essi direttamente conferiti dalla normativa vigente, ovvero esercitabili attraverso il Gruppo interforze istituito in ogni provincia;

c) procede all'esame congiunto delle segnalazioni relative ad anomalie riscontrate.

Un decreto del Ministro dell'interno, di concerto con i Ministri della giustizia e delle infrastrutture, da adottarsi entro 30 giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del decreto-legge definirà le funzioni, la composizione, le risorse umane e le dotazioni strumentali della sezione specializzata (da individuarsi comunque nell'ambito delle risorse umane, finanziarie e strumentali disponibili a legislazione vigente).

In base al comma 3, la sorveglianza sui tentativi di infiltrazioni mafiosa è effettuata sulla base delle linee guida per i controlli antimafia sui contratti pubblici – compresi gli eventuali subappalti e subcontratti da essi derivanti – nonché nelle erogazioni e concessioni di provvidenze pubbliche attuate in esecuzione del Piano carceri, adottate dal Comitato di coordinamento per l'alta sorveglianza delle Grandi opere anche in deroga a quanto previsto dal citato regolamento sulle certificazioni antimafia di cui al decreto del Presidente della Repubblica 252/1998.

Il comma 4 demanda ad un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri su proposta dei Ministri dell'interno, della giustizia, delle infrastrutture e trasporti,

dello sviluppo economico e dell'economia e delle finanze la definizione delle modalità attuative per realizzare la tracciabilità dei flussi finanziari generati dai contratti previsti dal comma 3, nonché la costituzione, presso il Prefetto competente per territorio, di elenchi di fornitori e prestatori di servizi non a rischio di inquinamento mafioso, cui possono rivolgersi gli esecutori dei lavori del Piano carceri.

Per l'adozione del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri viene fissato il termine di trenta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del decreto.

Lo stesso comma 4 prevede un obbligo, da parte del Governo, di relazione semestrale al Parlamento in merito ai risultati conseguiti. Il comma 5 contiene la clausola di invarianza finanziaria.

Guido MELIS (PD) rileva che da qualche giorno si chiede, senza trovare una risposta, quale possa essere la giustificazione della scelta del Governo di attribuire alla Protezione civile una serie di nuove competenze che esulano da quella fisiologica relativa alla gestione delle calamità naturali. Andando a verificare in concreto tutte queste nove competenze si capisce chiaramente che queste non ineriscono a delle emergenze da affrontare quanto piuttosto a delle vere e proprie urgenze che il Governo intende risolvere senza l'intralcio di controlli pubblici. La risposta al suo quesito è stata finalmente data oggi da un articolo pubblicato sul quotidiano *Nuova Sardegna*, nel quale viene chiarito come siano i medesimi imprenditori ai quali è stato affidato sia il compito di costruire nuove carceri in Sardegna sia quello di effettuare i lavori per il G8. Dichiara che nel predetto quotidiano si legge che tre degli appalti per la costruzione degli istituti penitenziari sardi sono andati ad altrettante società che poi li hanno vinti, nel 2008, anche per le opere alla Maddalena: Opere Pubbliche spa per il carcere di Cagliari, Anemone srl per quello di Sassari, Gia.fi costruzioni per quello di Tempio. L'aggiudicazione l'ha fatta il Siit (Servizi integrati infrastrutture)

del Lazio, braccio operativo del ministero delle Infrastrutture guidato, fino al settembre del 2005, da Angelo Balducci.

In sostanza, a suo parere, la scelta del Governo di attribuire alla Protezione civile competenze che esulano da quella sua primaria trova giustificazione nella volontà di attribuire sempre ai medesimi soggetti il compito di realizzare opere pubbliche. A tale proposito, sottolinea come le gare espletate per affidare il compito di realizzare nuovi istituti penitenziari siano state disciplinate da un decreto del ministero della Giustizia, firmato il 2 ottobre 2003 dai ministri Lunardi (Infrastrutture) e Castelli (Giustizia), secondo cui « tutti gli interventi rivestono carattere di urgenza e la loro esecuzione deve essere accompagnata da particolari misure di sicurezza ». I lavori devono essere fatti secondo le imposizioni dell'articolo 33 della legge quadro sui lavori pubblici e, quindi, in deroga alle disposizioni relative alla pubblicità delle procedure di affidamento dei lavori pubblici, sulla base di gare informali. Quindi, niente bandi sulla Gazzetta Ufficiale e gare con procedure veloci, come è successo per il G8 alla Maddalena.

Ritiene che tale modo di procedere sia stato seguito dal Governo anche in riferimento al decreto-legge in esame, la cui *ratio* può essere individuata nel principio secondo il quale in nome di una asserita efficienza possono venir meno i controlli sulla pubblica spesa ed essere applicate normative che derogano ai principi generali vigenti nella materia degli appalti pubblici.

Sottolinea come il decreto-legge in esame sia una testimonianza dello scorretto atteggiamento del Governo in relazione al serio problema della inefficienza della pubblica amministrazione. Anziché procedere a riforme che vadano ad incidere in maniera circoscritta sulle questioni che determinano una situazione di inefficienza della macchina pubblica, anche scontrandosi con quelle parti politiche e sindacali che non vogliono modificare lo *status quo*, si preferisce risolvere il problema creando uno Stato parallelo nel

quale sono attribuiti ad alcuni soggetti poteri eccezionali non assoggettati a controlli ovvero introducendo l'obbligo per i pubblici impiegati a contatto con il pubblico di esporre un cartellino con il proprio nominativo.

Come dimostrano anche recenti vicende giudiziarie, a suo parere in Italia vi è una vera e propria emergenza dovuta ad una caduta della moralità pubblica che ha finito per coinvolgere tutte le parti politiche. A fronte di tale situazione è ancora più urgente procedere ad una vera e propria riforma della pubblica amministrazione che sia finalizzata a rafforzare la capacità della medesima a controllare il proprio operato. Il decreto-legge in esame, invece, è diretto a svincolare ulteriormente la gestione delle risorse pubbliche da controlli e da regole certe e trasparenti.

Anna ROSSOMANDO (PD) dichiara la propria contrarietà al decreto-legge in esame, che non verrebbe meno anche nel caso in cui venisse eliminata, come sembra a seguito di una forte insistenza dell'opposizione, la disposizione diretta ad istituire la Società Protezione civile servizi s.p.a., in quanto rimarrebbe comunque una impostazione del medesimo che si basa su un modello di Stato che non è conforme alla Costituzione. Secondo questo modello nell'ambito delle fonti del diritto le ordinanze troverebbero in alcuni casi una posizione di preminenza anche rispetto alla legge. In particolare, si assiste ad una vera e propria trasformazione dell'ordinamento a favore dei metodi propri della legislazione emergenziale, che verrebbero estesi anche a fatti ordinari. Ritiene che un esempio di tale concezione sia rappresentato anche dalle disposizioni relative all'attuazione del « Piano carceri », le quali sono svincolate da qualsiasi forma di controllo anche a discapito delle competenze delle regioni e degli enti locali, senza che la Lega abbia fatto alcuna rimostranza a proposito. A suo parere, il decreto-legge si basa sulla errata convinzione che l'unica risposta che possa essere data all'inefficienza della pubblica amministrazione sia la privatizzazione di atti-

vità pubbliche ovvero l'eliminazione di controlli e garanzie in merito ai procedimenti di appalti di opere pubbliche.

Lorenzo RIA (UdC), dopo aver premesso che in occasione dell'esame dell'Assemblea si soffermerà sulle questioni di merito, si sofferma sul metodo utilizzato dal Governo in relazione al decreto-legge in esame. A tale proposito dichiara la propria assoluta contrarietà alla scelta di utilizzare il decreto-legge in esame, il cui obiettivo era quello di risolvere questioni urgenti relative alla Protezione civile, per affrontare questioni del tutto estranee, come, ad esempio, l'aumento del numero dei sottosegretari di Stato ovvero l'apposizione di deroghe alla contrattazione collettiva. Per quanto attiene alla *ratio* del decreto-legge, dichiara di non condividere la scelta di utilizzare strumenti finalizzati a risolvere le emergenze per intervenire sulla ordinarietà, in quanto in questo modo si finisce per eludere qualsiasi forma di controllo. In relazione all'intervento del relatore, condivide le osservazioni in merito alla inapplicabilità del comma 5, dell'articolo 3 alla materia penale. Tuttavia, al fine di evitare qualsiasi dubbio interpretativo potrebbe essere opportuno precisarlo nella norma.

Conclude sottolineando come la scelta del Governo di rinunciare alla istituzione della Società Protezione civile servizi s.p.a. sia dovuta ad una forte contrarietà del gruppo dell'UdC nonché di tutta l'opposizione.

Il sottosegretario Giacomo CALIENDO, facendo riferimento ad alcuni degli interventi svolti, rileva come il testo originario del decreto-legge sia stato da tutti condiviso, essendo diretto a introdurre nell'ordinamento disposizioni necessarie ed urgenti volte a disciplinare gravi questioni. Per quanto attiene all'articolo 17-ter, recante disposizioni per la realizzazione urgente di istituti penitenziari, sottolinea come questo intervenga in una materia, quale quella del sovraffollamento delle carceri, che oramai da tempo è arrivata ai limiti della tollerabilità. A

tale proposito ricorda che il Governo in due anni ha creato 1.800 nuovi posti nelle carceri, a fronte dei 1.600 posti creati nei dieci anni precedenti. Attraverso la nuova disciplina, prevista dall'articolo 17-ter per attuare il « Piano carceri », sarà possibile entro il 2010 creare altri 2.400 posti. Il sovraffollamento delle carceri potrà poi essere ridotto in maniera considerevole anche attraverso una serie di riforme quali ad esempio, l'introduzione dell'istituto della messa alla prova anche per i maggiorenni e la previsione della detenzione domiciliare per coloro che debbono scontare ancora un anno di detenzione. Sottolinea che da tutti è condivisa l'esigenza che si risolva immediatamente il problema del sovraffollamento attraverso la costruzione di nuove carceri, evitando, quindi, nuovi atti di clemenza, come l'indulto. Dalla considerazione che sono necessari più di dieci anni per costruire nuovi penitenziari facendo ricorso alla normativa ordinaria è emersa l'esigenza di prevedere una nuova normativa che consenta di tagliare in maniera sensibile tali tempi. Osserva che il testo trasmesso dal Senato non prevede alcuna privatizzazione nell'attuazione del « Piano carceri », quanto piuttosto la possibilità per il Commissario straordinario di utilizzare ad alcuni fini la Società Protezione civile servizi s.p.a.. Inoltre, rileva che la localizzazione per le nuove strutture carcerarie dovrà essere fatta d'intesa con le regioni ed i sindaci dei comuni interessati.

Federico PALOMBA, *presidente*, avverte che risultano ancora iscritti a parlare i deputati Ferranti e Capano. Tali interventi saranno effettuati nella seduta già convocata alle ore 14. Rinvia il seguito dell'esame alla predetta seduta.

La seduta termina alle 13.50.

SEDE REFERENTE

Martedì 16 febbraio 2010. — Presidenza del vicepresidente Federico PALOMBA. — Intervengono i sottosegretari di Stato per la

giustizia Maria Elisabetta Alberti Casellati e Giacomo Caliendo.

La seduta comincia alle 13.50.

Riconoscimento figli naturali.

C. 2519 Mussolini.

(Seguito esame e rinvio).

La Commissione prosegue l'esame del provvedimento, rinviato nella seduta del 11 febbraio 2010.

Alessandra MUSSOLINI (Pdl), *relatore*, sottolinea l'esigenza che la Commissione pervenga con celerità all'approvazione di un testo volto a risolvere quelle gravi questioni che ancora oggi gravano sui figli nati fuori dal matrimonio. In particolare rappresenta come alla « Commissione infanzia », da lei presieduta continuino a pervenire casi di bambini affidati ad istituti solo perché nati fuori dal matrimonio e senza altri parenti oltre ai genitori.

Il sottosegretario Maria Elisabetta Alberti CASELLATI dichiara di condividere pienamente il principio dal quale muove la proposta di legge presentata dall'onorevole Mussolini, la quale colma una lacuna della riforma del diritto di famiglia. Ciò non significa che non siano necessarie delle modifiche al testo. In particolare, sarà necessario procedere sia ad un coordinamento delle disposizioni del codice civile che a delle modifiche consequenziali delle norme del codice di procedura civile.

Donatella FERRANTI (PD) ribadisce la condivisione del suo gruppo in merito ai principi sui quali si basa il testo in esame. A tale proposito ricorda che l'onorevole Bindi ha presentato una proposta di legge sulla medesima materia che viene incontro anche a quelle esigenze di coordinamento e di modifiche del codice civile e del codice di procedura civile prefigurate dal rappresentante del Governo.

Cinzia CAPANO (PD) ritiene che il provvedimento in esame nonché quello presentato dall'onorevole Bindi potranno essere l'occasione anche per risolvere tutte quelle contraddizioni e imperfezioni che caratterizzano la disciplina codicistica della materia relativa ai figli naturali.

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

La seduta termina alle 14.

SEDE CONSULTIVA

Martedì 16 febbraio 2010. — Presidenza del vicepresidente Carolina LUSSANA.

La seduta comincia alle 14.25.

Decreto-legge 195/09: Disposizioni urgenti per la cessazione dello stato di emergenza in materia di rifiuti nella regione Campania, per l'avvio della fase post emergenziale nel territorio della regione Abruzzo ed altre disposizioni urgenti relative alla Presidenza del Consiglio dei Ministri ed alla protezione civile.

C. 3196, approvato dal Senato.

(Parere alla VIII Commissione).

(Esame e conclusione – Parere favorevole con condizione ed osservazioni).

La Commissione prosegue l'esame del provvedimento in oggetto rinviato nella seduta antimeridiana.

Carolina LUSSANA, *presidente*, avverte che il relatore ha presentato una proposta di parere (*vedi allegato 1*) e che l'onorevole Ferranti ha presentato una proposta alternativa di parere (*vedi allegato 2*).

Donatella FERRANTI (PD) dichiara la contrarietà del suo gruppo alla proposta di parere del relatore, rinviando alla proposta alternativa da lei presentata per quanto attiene a tutte le ragioni che non dovrebbero consentire la conversione del

decreto-legge in esame. Ribadisce che il suo gruppo è fortemente contrario a qualsiasi forma di concentrazione dei poteri pubblici a favore di determinati soggetti senza che ciò sia accompagnato da adeguate garanzie e controlli. Ritiene che il decreto-legge in esame rappresenti il diverso modo nel quale il Governo intende gestire la cosa pubblica rispetto a quanto invece dovrebbe essere fatto sulla base dei principi costituzionali, tra i quali ricorda in primo luogo quelli sanciti dall'articolo 97 della Costituzione. Considera inaccettabile giustificare, attraverso l'esigenza di una maggiore efficienza ed economicità dell'attività della pubblica amministrazione, la scelta di ridurre sensibilmente i controlli sulla esecuzione di lavori pubblici nonché la trasparenza dei medesimi.

Per quanto attiene al sovraffollamento delle carceri, dichiara che il suo gruppo non ha mai inteso mettere in dubbio, anzi l'ha sottolineata più volte, l'emergenza del fenomeno. Ciò che non condivide assolutamente è l'approccio del Governo al problema, non essendo in alcun modo giustificabile l'introduzione di una ulteriore procedura vincolata da controlli e del tutto carente di trasparenza. Nel sottolineare l'inadeguatezza del Governo nell'affrontare la questione in esame, ricorda come vi siano nelle carceri dei padiglioni non utilizzabili a causa della mancanza del personale. Per quanto attiene alle eventuali riforme relative all'esecuzione della pena nonché al processo penale preannunciate dal rappresentante del Governo, auspica che queste siano esaminate dal Parlamento in maniera adeguata e non in occasione, come stava già accadendo, dell'esame di emendamenti relativi a decreti-legge aventi un oggetto del tutto estraneo a tali riforme.

Cinzia CAPANO (PD) in primo luogo osserva che il decreto-legge in esame è carente dei requisiti di necessità ed urgenza, come risulta evidente dalla circostanza che le disposizioni in esso contenute più di una volta rinviavano a decreti del Presidente del Consiglio che dovranno essere adottati in futuro. Non condivide assolutamente il modo nel quale il Go-

verno ha trattato l'emergenza delle carceri ricordando come già in occasione della prima audizione del Ministro della giustizia in Commissione, avvenuta oramai ventuno mesi fa, il suo gruppo aveva chiesto al Governo di adottare delle misure concrete per risolvere la questione del sovraffollamento delle carceri. A quasi due anni di distanza, giustificandosi sulla base di una situazione di emergenza, il Governo chiede al Parlamento di introdurre nell'ordinamento nuove deroghe alle regole sulla effettuazione degli appalti pubblici. Tutto ciò avviene eludendo le forme di controllo e facendo venir meno la trasparenza dell'azione pubblica. Ritiene inoltre non corrette le osservazioni del rappresentante del Governo circa la necessità dell'intesa con gli enti locali per la localizzazione delle nuove carceri. Vi sono poi nel testo delle norme che sono contrarie agli interessi delle imprese senza alcuna reale giustificazione, quali quelle che sospendono o non consentono azioni giudiziari civili o quelle che rendono nulle eventuali clausole compromissorie.

Carolina LUSSANA, *presidente*, avverte che sarà prima posta in votazione la proposta del relatore, la cui eventuale approvazione precluderà l'esame della proposta alternativa di parere.

La Commissione approva la proposta di parere del relatore.

La seduta termina alle 14.45.

AVVERTENZA

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

SEDE REFERENTE

Misure contro la durata indeterminata dei processi.

C. 3137, approvata dal Senato.

Disposizioni concernenti il divieto di svolgimento di propaganda elettorale per le persone sottoposte a misure di prevenzione.

C. 825 Angela Napoli, C. 783 Rossa, C. 972 Oliverio, C. 954 Misiti e C. 1767 Occhiuto.

ALLEGATO 1

Decreto-legge 195/09: Disposizioni urgenti per la cessazione dello stato di emergenza in materia di rifiuti nella regione Campania, per l'avvio della fase post emergenziale nel territorio della regione Abruzzo ed altre disposizioni urgenti relative alla Presidenza del Consiglio dei Ministri ed alla protezione civile. C. 3196, approvato dal Senato.

PROPOSTA DI PARERE DEL RELATORE APPROVATA

La II Commissione,

esaminato il testo del disegno di legge in oggetto,

ritenuto che, per quanto sia chiaro che l'articolo 3, comma 5, non faccia alcun riferimento alla materia penale, potrebbe essere opportuno evitare qualsiasi dubbio interpretativo circa la reale portata della disposizione;

osservato che l'ultimo periodo dello stesso comma 5 sopra richiamato esclude l'applicazione degli interessi e della rivalutazione monetaria in relazione ai debiti insoluti, circostanza che suscita forti perplessità in relazione ai principi generali dell'ordinamento;

ricordato, in relazione all'articolo 17-ter, che la decisione relativa allo stato di emergenza carceraria risulta già adottata dal Consiglio dei Ministri del 13 gennaio 2010 (decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 13 gennaio 2010) sulla base di una drammatica e più volte denunciata situazione di sovraffollamento e che essa è stata preceduta dalla introduzione della disposizione che individua nel Capo del Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria il Commissario straordinario competente a dare attuazione al « piano carceri »;

osservato, in relazione all'articolo 17-ter, comma 6, che la facoltà concessa al Commissario straordinario per l'emergenza carceraria di avvalersi della « Società Protezione civile servizi S.p.A. » non appare indispensabile alla realizzazione del « piano carceri »,

esprime

PARERE FAVOREVOLE

con la seguente condizione:

all'articolo 17-ter, sia soppresso il comma 6 ovvero sia sostituito il riferimento alla Società ivi indicata con il Dipartimento della Protezione civile;

e con le seguenti osservazioni:

1) valuti la Commissione di merito l'opportunità di meglio precisare le azioni giudiziarie cui fa riferimento il comma 5 dell'articolo 3 in modo da rendere ancora più esplicita l'esclusione di ogni riferimento alle azioni penali;

2) valuti la Commissione di merito l'opportunità di sopprimere l'ultimo periodo del comma 5 dell'articolo 3 in relazione alla disciplina degli interessi e della rivalutazione monetaria.

ALLEGATO 2

Decreto-legge 195/09: Disposizioni urgenti per la cessazione dello stato di emergenza in materia di rifiuti nella regione Campania, per l'avvio della fase post emergenziale nel territorio della regione Abruzzo ed altre disposizioni urgenti relative alla Presidenza del Consiglio dei Ministri ed alla protezione civile. C. 3196, approvato dal Senato.

PROPOSTA ALTERNATIVA DI PARERE

La II Commissione,

esaminato il testo del disegno di legge in oggetto,

premesso che:

in relazione al contenuto prevalentemente ordinamentale delle disposizioni in esame, si rileva la manifesta insussistenza dei requisiti di necessità ed urgenza, fondamentali ai fini della compatibilità con l'articolo 77 della Costituzione, insussistenza implicitamente confermata dal dispositivo del decreto stesso che fa riferimento in premessa al «superamento della fase di prima emergenza» con riguardo agli eventi sismici del 6 aprile 2009, al «rientro nel regime ordinario» per l'emergenza rifiuti in Campania e a non qualificati ulteriori «numerosi eventi calamitosi in atto»;

l'assenza dei requisiti previsti dall'articolo 77 della Costituzione viola altresì la puntuale giurisprudenza costituzionale in materia, dal momento che la Corte costituzionale, con le sentenze nn. 171/2007 e 128/2008, ha statuito che l'esistenza dei presupposti di costituzionalità di cui all'articolo 77 della Carta fondamentale non possa evincersi «dall'apodittica enunciazione dell'esistenza delle ragioni di necessità e urgenza, né può esaurirsi nella constatazione della ragionevolezza della disciplina introdotta», sottolineando che la valutazione della sussistenza dei presupposti di costituzionalità non può essere meramente

soggettiva (riferita cioè all'urgenza delle norme ai fini dell'attuazione del programma di Governo o alla loro mera necessità) ma deve invece fondarsi anche su riscontri oggettivi, secondo un giudizio che non può ridursi alla valutazione in ordine alla mera ragionevolezza od opportunità delle norme introdotte;

vengono inoltre violati dal decreto legge i requisiti di omogeneità e specificità delle norme introdotte con la decretazione d'urgenza, richiesti dall'articolo 15, comma 3, della legge 400/1988, in ragione dei molteplici ambiti materiali che il provvedimento tratta, collegati solo in maniera apparente e del tutto superficiale dalla medesima appartenenza alla materia propria della «protezione civile», apparenza e superficialità che non trovano alcun riscontro nelle numerose disposizioni introdotte nel corso dell'esame nell'altro ramo del Parlamento, tra cui le più eclatanti sono rintracciabili negli articoli, 15-bis, 15-ter, 17-bis, 17-ter, 17-quater e 17-quinquies;

disposizione assai grave sotto il profilo della violazione costituzionale risulta la norma di cui all'articolo 3, comma 5, relativo alla costituzione di Unità stralcio per la chiusura della gestione commissariale in Campania: l'esclusione della tutela giurisdizionale in relazione a qualsiasi controversia nei confronti delle Strutture commissariali e della Unità stralcio viola il diritto alla tutela giurisdizionale dei diritti soggettivi e degli interessi legittimi di cui

agli articoli 24 e 113 della Costituzione. Inoltre, tale *vulnus* appare a fortiori più grave in ragione dell'efficacia retroattiva della disposizione, che si estende anche a controversie pendenti (le quali sono appunto sospese) o comunque relative ad atti o fatti lesivi, ovvero provvedimenti illegittimi adottati prima della data di entrata in vigore del decreto-legge;

inoltre, all'articolo 15, comma 3, si sancisce la nullità delle clausole compromissorie inserite nei contratti stipulati per la realizzazione di interventi connessi alle dichiarazioni di stato di emergenza, ai sensi dell'articolo 5, legge 92 n. 225, e di grande evento, di cui all'articolo 5-bis, comma 5, decreto-legge n. 343/2001, convertito in legge 2001 n. 401. Ciò non solo è in evidente contrasto con l'articolo 14, comma 5, dello schema legislativo recante attuazione della Direttiva 2007/66/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2007 (A.C. n. 167, in fase di esame per il parere presso questa Commissione) ma, l'efficacia retroattiva della disposizione, nella misura in cui determina *ope legis* l'annullamento *ex tunc*, rilevabile d'ufficio delle suddette clausole, viola il legittimo affidamento ingenerato dalle parti che abbiano sottoscritto i suddetti contratti in ordine alle modalità di tutela dei propri diritti in relazione all'esecuzione del negozio giuridico e alle obbligazioni che da esso discendono;

l'articolo 16 prevede la costituzione della Protezione civile servizi s.p.a., interamente partecipata dallo Stato per le funzioni strumentali, anzi per l'espletamento di specifici compiti operativi del Dipartimento della protezione civile, con lo scopo dichiarato di garantire economicità e tempestività agli interventi del Dipartimento; le azioni sono interamente sottoscritte dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri che esercita i diritti dell'azionista e il Dipartimento della Protezione civile ha il potere di indirizzo sulle attività della Protezione civile s.p.a., con riferimento alle aree, al piano industriale, le strategie e i programmi. La Protezione

civile s.p.a. è una società in house cui vengono attribuite ulteriori competenze, oltre quelle relative alle attività strumentali e di supporto tecnico per il Dipartimento e che consistono nella progettazione, scelta del contraente, direzione lavori, vigilanza degli interventi strutturali ed infrastrutturali, forniture o servizi, individuati dal Dipartimento stesso, compresi quella della situazione di emergenza di cui all'articolo 5 della legge 125/1992 e dei grandi eventi di cui all'articolo 5-bis del decreto-legge 343/2001. Come affermato dal Consiglio di Stato sezione VI aprile 2007, sentenza 1514 la modalità in house non può essere utilizzata per affidare senza gara lavori, servizi, forniture che potrebbero essere oggetto di contratto di appalto e la stessa Commissione Europea in alcune situazioni di « grande evento » dichiarate dal Governo ha rilevato la non sussistenza della imprevedibilità ed urgenza che consente la deroga delle norme comunitarie in materia di appalti pubblici, di lavori, di servizi e di forniture. Così come peraltro ribadito dall'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici del 2 aprile 2008, in cui si evidenzia che il potere di deroga non è illimitato e discrezionale, posto che esistono comunque limiti individuati nei principi generali dell'ordinamento, i quali non possono essere messi in discussione. Così come chiarito dalla Corte Costituzionale nella sentenza 23 dicembre 2008, n. 439, il modello dell'in house non può rappresentare lo strumento idoneo a consentire alle autorità pubbliche di svolgere mediante la costituzione di apposite società, attività di impresa in violazione delle regole concorrenziali finalizzate a garantire il principio della parità di trattamento tra imprese pubbliche e private;

d'altro canto la stessa Commissione Finanze del Senato in sede consultiva il 21 gennaio 2010 ha rilevato il rischio della frammentazione, decentralizzazione delle procedure e degli organi competenti per l'approvvigionamento di beni e servizi, attraverso la nascita di appositi organismi societari preposti alla gestione strumentale della Pubblica Amministrazione alla luce

di un'asserita esigenza di migliorare l'efficienza e l'economicità che rischia « di dilatare ulteriormente il volume dei costi storici relativi alle spese per consumi intermedi della Pubblica Amministrazione rallentando il processo di attuazione del federalismo fiscale e vanificando l'obiettivo di sostituire il criterio della spesa storica con quello dei costi standard nell'ambito dell'autonomia e della responsabilizzazione finanziaria degli enti pubblici »;

gravemente inquietanti sono poi le norme di cui all'articolo 17-ter riguardanti la realizzazione urgente di istituti penitenziari: per l'attuazione del cosiddetto Piano carceri si conferiscono pieni poteri al Commissario Straordinario che può avvalersi anche della Protezione civile s.p.a. e che, per individuare la localizzazione delle aree destinate alla realizzazione di nuove infrastrutture carcerarie, potrà agire in deroga alla normativa urbanistica vigente, velocizzando procedure e semplificando le gare di appalto, utilizzando il modello adottato per il dopo terremoto a L'Aquila, derogando anche all'obbligo previsto dalla legge 241 del 1990, volto a consentire agli interessati, proprietari delle aree che si intendono espropriare, la necessaria partecipazione al procedimento amministrativo. La localizzazione costituisce di per sé variante e produce l'effetto di imporre il vincolo preordinato alla espropriazione e contro di essa non sarà possibile ricorrere al giudice amministrativo; e si introduce anche una deroga al limite dei subappalti, che potranno aumentare dall'attuale 30 per cento fino al 50 per cento, in deroga all'articolo 18 del codice dei contratti pubblici. In sostanza, si re-

plica lo schema « protezione civile » affidando pieni poteri al commissario straordinario che potrà avvalersi anche della « costituenda » Società protezione civile S.p.A. per le attività di progettazione, scelta del contraente, direzioni lavori e vigilanza degli interventi strutturali ed infrastrutturali, in deroga ai criteri di trasparenza e pubblicità e in palese contraddizione con la mozione Franceschini (approvata sostanzialmente all'unanimità alla Camera e accettata dal Governo) che impegnava chiaramente l'esecutivo a garantire i criteri di trasparenza delle procedure, evitando il ricorso a procedure straordinarie, anche se legislativamente previste;

infine appare non privo di rilievo che, laddove all'articolo 17-*quater* si fa riferimento alla prevenzione delle infiltrazioni della criminalità organizzata negli interventi per la realizzazione di istituti penitenziari, non si sia ritenuto di prevedere la cosiddetta *black list* ovvero elenchi di fornitori e prestatori di servizi, di soggetti a rischio di inquinamento mafioso con i quali non possono essere stipulati i contratti pubblici e i successivi subappalti e subcontratti aventi ad oggetto lavori, servizi e forniture riguardanti le opere pubbliche;

esprime

PARERE CONTRARIO.

Ferranti, Capano, Cavallaro, Ciriello, Concia, Cuperlo, Gianni Farina, Melis, Rossomando, Samperi, Tenaglia, Tidei, Touadi, Vaccaro.