

XVI LEGISLATURA

# BOLLETTINO

## DELLE GIUNTE E DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI

### INDICE

COMITATO PER LA LEGISLAZIONE .....	<i>Pag.</i>	3
COMMISSIONI RIUNITE (I e II) .....	»	16
COMMISSIONI RIUNITE (I e V) .....	»	20
COMMISSIONI RIUNITE (I e X) .....	»	21
COMMISSIONI RIUNITE (I e XI) .....	»	36
AFFARI COSTITUZIONALI, DELLA PRESIDENZA DEL CONSIGLIO E INTERNI (I) .....	»	45
GIUSTIZIA (II) .....	»	113
AFFARI ESTERI E COMUNITARI (III) .....	»	118
BILANCIO, TESORO E PROGRAMMAZIONE (V) .....	»	119
CULTURA, SCIENZA E ISTRUZIONE (VII) .....	»	132
AMBIENTE, TERRITORIO E LAVORI PUBBLICI (VIII) .....	»	133
TRASPORTI, POSTE E TELECOMUNICAZIONI (IX) .....	»	146
ATTIVITÀ PRODUTTIVE, COMMERCIO E TURISMO (X) .....	»	147
LAVORO PUBBLICO E PRIVATO (XI) .....	»	148
AFFARI SOCIALI (XII) .....	»	156

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

COMMISSIONE PARLAMENTARE PER L'ATTUAZIONE DEL FEDERALISMO FISCALE .....	<i>Pag.</i>	169
COMITATO PARLAMENTARE PER LA SICUREZZA DELLA REPUBBLICA .....	»	175
COMMISSIONE PARLAMENTARE DI INCHIESTA SUGLI ERRORI IN CAMPO SANITARIO E SULLE CAUSE DEI DISAVANZI SANITARI REGIONALI .....	»	176
<i>INDICE GENERALE</i> .....	»	178

## COMITATO PER LA LEGISLAZIONE

### S O M M A R I O

ESAME AI SENSI DELL'ARTICOLO 96-BIS, COMMA 1, DEL REGOLAMENTO:

Conversione in legge del decreto-legge 9 febbraio 2012, n. 5, recante disposizioni urgenti in materia di semplificazione e sviluppo. Esame C. 4940 – Governo. (Parere alle Commissioni I e X) (*Esame e conclusione – Parere con condizioni, osservazioni e raccomandazione*) ..... 3

#### ESAME AI SENSI DELL'ARTICOLO 96-BIS, COMMA 1, DEL REGOLAMENTO

*Giovedì 16 febbraio 2012. — Presidenza del vicepresidente Doris LO MORO. — Interviene il sottosegretario di Stato per lo sviluppo economico Massimo Vari.*

#### La seduta comincia alle 13.45.

**Conversione in legge del decreto-legge 9 febbraio 2012, n. 5, recante disposizioni urgenti in materia di semplificazione e sviluppo.**

**Esame C. 4940 – Governo.**

(Parere alle Commissioni I e X).

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

Il Comitato inizia l'esame del provvedimento in titolo.

Lino DUILIO, *relatore*, in via preliminare intende svolgere alcune considerazioni di fondo in relazione al provvedimento che il Comitato si accinge ad esaminare. Al riguardo constata infatti come si sia in presenza di un vero e proprio ossimoro: il provvedimento persegue l'obiettivo della semplificazione attraverso

il metodo della complicazione. Ciò per una lunga serie di ragioni, che si evincono dalla proposta di parere che si accinge a presentare; intende comunque soffermarsi, in particolare, su un aspetto: le materie della semplificazione e dello sviluppo hanno formato oggetto, principalmente in tempi recenti, di un susseguirsi di interventi normativi che hanno complicato il quadro normativo di riferimento; le misure introdotte, stratificatesi nel tempo, si sovrappongono tra loro e con esse gli adempimenti da ciascuna previsti. Su tale quadro normativo il decreto legge interviene, spesso mediante modifiche non testuali, con un testo complesso, vischioso e confuso che complica ulteriormente il quadro di riferimento.

Fa poi presente che la materia trattata dal decreto – di carattere prettamente ordinamentale – avrebbe dovuto essere oggetto, non di un decreto legge, bensì di un disegno di legge. Dalla natura ordinamentale delle disposizioni contenute nel decreto discende altresì che la gran parte di esse non sono immediatamente applicabili, richiedendosi, a tal fine, l'adozione di innumerevoli adempimenti, che vanno dai regolamenti del Governo, ai regolamenti ministeriali, alle convenzioni, ai provvedimenti dell'Agenzia delle entrate.

Rispetto ad alcune disposizioni, sono inoltre presenti termini iniziali di efficacia spostati avanti nel tempo, oppure periodi di applicazione in via sperimentale. Da tutto ciò consegue, evidentemente, l'eccentricità dei contenuti del decreto legge e l'assenza dei presupposti della necessità e dell'urgenza che, stando al dettato costituzionale, dovrebbero giustificare l'adozione di decreti-legge.

Dopo aver dato succintamente conto dei contenuti del provvedimento osserva che anche il provvedimento all'esame — anche se in termini certamente più limitati — si pone in linea con i provvedimenti così detti "taglia leggi" adottati nella prima parte della legislatura, e per i quali era stata, più o meno felicemente, evocata l'idea del « rogo » delle leggi divenute obsolete; procede quindi ad illustrare la seguente proposta di parere:

« Il Comitato per la legislazione,

esaminato il disegno di legge n. 4940 e rilevato che:

*sotto il profilo dell'omogeneità del contenuto:*

il provvedimento reca un contenuto estremamente vasto e complesso, in quanto i suoi 63 articoli incidono su un ampio spettro di settori normativi e recano misure finalisticamente orientate, da un lato, a favorire la semplificazione in favore dei cittadini e per le imprese — ad esempio, mediante l'introduzione di disposizioni finalizzate a ridurre gli adempimenti necessari all'attività delle imprese (intervenendo sia sulle materie delle autorizzazioni, dei controlli e delle procedure pubbliche di appalto, sia sulle materie del lavoro e dell'ambiente), ovvero finalizzate a snellire procedimenti amministrativi, a migliorare l'efficienza della Pubblica Amministrazione, ad incentivare la digitalizzazione di documenti da conservare o produrre — e, dall'altro, a fornire sostegno ed impulso allo sviluppo del sistema economico, attraverso disposizioni

che incidono sulla materia dell'innovazione tecnologica, dell'università, dell'istruzione, delle strutture energetiche e del turismo.

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

nel procedere a numerose modifiche della disciplina vigente, il provvedimento in esame ricorre generalmente alla tecnica della novellazione; in alcuni casi, si registra tuttavia un insufficiente coordinamento con le preesistenti fonti normative, in ragione del fatto che talune disposizioni intervengono su di esse mediante modifiche non testuali; in altri casi, invece, il difetto di coordinamento con la normativa vigente è imputabile all'introduzione di numerose misure di carattere organico che, nell'ambito delle partizioni del testo nelle quali sono inserite, appaiono decontestualizzate e, in molti casi, fanno sistema con quelle oggetto di altri provvedimenti, all'interno dei quali dovrebbero essere opportunamente collocate al fine di definire in modo ordinato le materie che ne formano oggetto; le anzidette modalità di produzione normativa, che mal si conciliano con lo scopo di semplificare e riordinare la legislazione vigente, si riscontrano in più disposizioni, ad esempio:

all'articolo 1, comma 2, che — laddove prevede che le disposizioni contenute al comma 1, il quale novella la legge n. 241 del 1990, non si applichino ai procedimenti tributari e in materia di giochi pubblici — interviene, senza modificarla, sull'ambito normativo della legge n. 241 ed in assenza di un adeguato coordinamento con l'articolo 13 della medesima legge;

all'articolo 4, commi 1 e 2, che modificano in via non testuale l'articolo 1, comma 1, della legge n. 295 del 1990, in materia di commissioni mediche incaricate di effettuare gli accertamenti sanitari relativi alle domande per ottenere la pensione, l'assegno o le indennità d'invalidità civile;

all'articolo 6, che interviene sulla materia della comunicazione dei dati in via telematica tra le amministrazioni, senza novellare il decreto legislativo n. 82 del 2005, recante codice dell'amministrazione digitale;

all'articolo 7, che, al comma 1, incide in via non testuale sull'ambito applicativo del decreto del Presidente della Repubblica n. 445 del 2000, recante Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa, mentre, al comma 3, interviene sul decreto del Presidente della Repubblica n. 851 del 1967, recante Norme in materia di tessere di riconoscimento rilasciate dalle Amministrazioni dello Stato, senza novellarlo;

all'articolo 8, comma 1, che, intervenendo sulle modalità di trasmissione delle domande per la partecipazione a concorsi pubblici, fa sistema con il già richiamato codice dell'amministrazione digitale;

all'articolo 9, che, recando disposizioni in materia di dichiarazione unica di conformità degli impianti termici, incide in via non testuale sull'ambito materiale del decreto legislativo n. 152 del 2006 (codice ambientale);

all'articolo 11, che, ai commi 6, 7, 8 e 9, interviene sulle materie della formazione professionale per lo svolgimento dell'impresa di trasporto, del coordinamento delle informazioni sul traffico e dei controlli sui dispositivi di combustione degli autoveicoli, in assenza del necessario coordinamento con la normativa vigente;

all'articolo 12, comma 4, che rinvia ai regolamenti di cui all'articolo 1, comma 3, del decreto legge n. 1 del 2012, assegnando loro nuovi compiti, ma senza modificare la norma che ne prevede l'adozione;

all'articolo 14, comma 2, che pone nuovi obblighi in capo alle amministrazioni in relazione alle informazioni che devono essere contenute sui relativi siti

*internet*, senza novellare il codice dell'amministrazione digitale più volte richiamato;

all'articolo 16, che interviene sulla materia dei flussi informativi tra le Amministrazioni, senza inserirla in un idoneo contesto normativo;

all'articolo 17, che, al comma 1, integra in via non testuale il disposto dell'articolo 9-*bis* del decreto legge n. 510 del 1996, mentre, al comma 3, modifica implicitamente gli articoli 38 e 38-*bis* del decreto del Presidente della Repubblica n. 394 del 1999;

all'articolo 22, che, al comma 2, interviene in via non testuale sul decreto legge n. 1 del 2012 (in relazione alla durata convenzioni aeroportuali), mentre, al comma 3, incide sull'ambito materiale del medesimo decreto in relazione ad un diverso profilo della stessa disciplina (si tratta della misura dei diritti aeroportuali);

all'articolo 23, che interviene in materia di autorizzazione unica ambientale per le imprese senza intervenire sul già richiamato codice ambientale;

all'articolo 25, che contiene misure di semplificazione per le imprese agricole avulse dall'idoneo contesto normativo, da individuare, presumibilmente, nel decreto legislativo n. 99 del 2004, recante disposizioni in materia di soggetti e attività, integrità aziendale e semplificazione amministrativa in agricoltura;

all'articolo 29, che interviene sui progetti di riconversione del comparto bieticolo – saccarifero di cui all'articolo 2 del decreto legge n. 2 del 2006, senza novellarlo;

all'articolo 33, che, intervenendo sulla materia del collocamento in aspettativa del personale dipendente che svolga attività di ricerca, sembra fare sistema con le disposizioni recate dal decreto legislativo n. 165 del 2001, nel cui ambito non viene tuttavia inserito;

all'articolo 37, che incide in via non testuale sull'articolo 16, comma 6, del

decreto-legge n. 185 del 2008, differendo un termine in materia di comunicazioni aziendali;

all'articolo 41, che interviene sulla materia dei requisiti per l'esercizio dell'attività temporanea di somministrazione di alimenti o bevande, senza collocarla in alcun preesistente testo normativo;

all'articolo 46, che, al comma 1, modifica implicitamente l'articolo 2, comma 634, della legge n. 244 del 2007, in materia di trasformazione degli enti pubblici, mentre, al comma 2, modifica in via non testuale l'articolo n. 134 del decreto legislativo n. 206 del 2005;

all'articolo 50, che, intervenendo sulla materia dell'autonomia delle istituzioni scolastiche, introduce disposizioni che sembrano fare sistema, parzialmente modificandole, con quelle di cui all'articolo 64 del decreto legge n. 112 del 2008, e con le quali dovrebbero essere coordinate;

all'articolo 51, comma 1, che interviene in materia di INVALSI (Istituto nazionale per la valutazione del sistema educativo di istruzione e di formazione), la cui natura giuridica e competenze sono definite, da ultimo, dall'articolo 17 del decreto legislativo n. 213 del 2009, con il quale non vengono tuttavia coordinate;

all'articolo 53, che interviene sulla materia dell'ammodernamento degli istituti scolastici, senza collocarla nell'appropriato contesto normativo;

all'articolo 55, comma 1, che reca una modifica non testuale all'articolo 6 della legge n. 240 del 2010;

all'articolo 56, comma 2, che, intervenendo sulla materia della destinazione dei beni sequestrati o confiscati alla criminalità organizzata, sembra fare sistema con le disposizioni contenute al titolo II del Codice delle leggi antimafia, che però non viene novellato;

all'articolo 57, che reca disposizioni in materia di infrastrutture energetiche strategiche, metanizzazione del mezzo-

giorno e bunkeraggio, in assenza di alcun coordinamento con la normativa vigente;

all'articolo 60, che, ai commi 1 e 2, in relazione alla proroga del programma "carta acquisti", interviene sull'ambito di applicazione dell'articolo 81 del decreto legge n. 112 del 2008, senza modificarlo;

il provvedimento interviene inoltre su settori disciplinari che hanno formato oggetto, anche in tempi molto recenti, di una profonda stratificazione normativa; in alcuni casi, peraltro, risulta assente un adeguato coordinamento con le disposizioni già vigenti nella materia, cui consegue un'evidente difficoltà nella "ricostruzione" del quadro normativo di riferimento; tale fenomeno si riscontra, ad esempio, agli articoli 1 e 2 che novellano gli articoli 2 e 19 della legge n. 241 del 1990, che hanno formato oggetto, anche in tempi recenti, di un susseguirsi di interventi legislativi; all'articolo 3, che, in relazione alla materia della riduzione degli oneri amministrativi e dell'analisi e della verifica di impatto della regolamentazione, pone problemi di coordinamento con i recenti provvedimenti intervenuti in tale settore disciplinare e, in particolare, con l'articolo 25 del decreto-legge n. 112 del 2008, rubricato "*Taglia-oneri amministrativi*"; all'articolo 43, che, recando disposizioni che incidono sulla materia delle procedure di dismissione del patrimonio immobiliare pubblico, interviene su un settore normativo oggetto di una profonda stratificazione normativa e sul quale sono intervenuti, con cadenza assai ravvicinata, recentissimi provvedimenti (si tratta, in particolare, della legge n. 183 del 2011, del decreto-legge n. 1 del 2012, del decreto-legge n. 201 del 2011 e del decreto legislativo n. 66 del 2010); ciò si riscontra, infine, all'articolo 52, che contiene misure di semplificazione e promozione dell'istruzione tecnico-professionale e degli istituti tecnici superiori, in relazione alle quali viene perseguito l'obiettivo – grazie all'adozione di linee guida ministeriali – di coordinare l'offerta dei percorsi di istruzione secondaria di secondo grado di tipo tecnico e professionale e dei percorsi di

istruzione e formazione professionale di competenza regionale; in proposito, si rileva tuttavia, che il medesimo obiettivo è perseguito già dall'articolo 19, comma 16, del decreto-legge n. 98 del 2011, il quale ha previsto a tal fine l'emanazione, entro il 6 luglio 2012, di un regolamento di delegificazione volto a garantire la piena coerenza dei percorsi di istruzione e formazione professionale con le modifiche ordinamentali apportate al secondo ciclo dell'istruzione secondaria superiore ai sensi dell'articolo 64 del decreto-legge n. 112 del 2008 e che, in attuazione del citato articolo 64, comma 4, sono già stati adottati regolamenti di riordino degli istituti professionali e degli istituti tecnici (decreto del Presidente della Repubblica nn. 87 e 88 del 15 marzo 2010);

il decreto-legge, secondo una modalità di produzione legislativa che, come già rilevato in altre occasioni, non appare pienamente coerente con le esigenze di stabilità, certezza e semplificazione della legislazione, introduce modifiche a disposizioni di recentissima approvazione (si vedano, ad esempio l'articolo 3, comma 1, che modifica la legge 11 novembre 2011, n. 180; gli articoli 3, comma 3, e 49, comma 2, che intervengono sulla legge 12 novembre 2011, n. 183 – legge di stabilità per il 2012 – e l'articolo 22, comma 1, che modifica l'articolo 41 del decreto legge 6 dicembre 2011, n. 201);

il provvedimento reca talune disposizioni che, nel precisare che determinate norme o discipline previgenti continuano ad avere efficacia, risultano meramente ricognitive della normativa vigente; ciò si riscontra, a mero titolo esemplificativo, all'articolo 5, comma 3, che precisa che resta *“Fermo quanto previsto dagli articoli 5 e 6 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286”*, all'articolo 9, comma 2, all'articolo 10, comma 1, capoverso articolo 5, all'articolo 11, commi 2, 3 e 6, all'articolo 12, comma 1, all'articolo 14, comma 1, che precisa che resta *“fermo quanto previsto dalla normativa comunitaria”*, all'articolo 20, comma 1, lettera h), capoverso 3 e comma 2, all'articolo 24, comma 1, lettera

e), all'articolo 50, comma 2, all'articolo 54, comma 1, capoverso articolo 24-bis, comma 2; all'articolo 55, comma 1; all'articolo 57, commi 2, 4 e 13 (che, genericamente, fa salve *“le disposizioni tributarie in materia di accisa”*); meramente ricognitiva appare infine la disposizione contenuta all'articolo 34, che sembra ribadire quanto già previsto dal decreto del Ministro dello sviluppo economico 22 gennaio 2008, n. 37;

il provvedimento contiene inoltre disposizioni prive di portata precettiva in quanto meramente descrittive e, quindi, inidonee ad innovare l'ordinamento; ciò si riscontra, ad esempio, all'articolo 7, comma 2, che precisa che la disposizione contenuta al comma 1 del medesimo articolo trovi applicazione solo dopo l'entrata in vigore del decreto legge stesso; all'articolo 8, comma 3, che si riferisce ai *“casi in cui non sia intervenuta una disciplina di livello comunitario”* e all'articolo 12, comma 2 (laddove «prevede» che debbano essere rispettati alcuni principi costituzionali); meramente descrittive appaiono infine le disposizioni contenute all'articolo 16, comma 1, ultimo periodo (che precisa che al flusso informativo di dati tra amministrazioni si applichino le disposizioni di cui al decreto legislativo n. 196 del 2003) e comma 3; all'articolo 38, comma 2, capoverso 2-ter, laddove fa *“salve le situazioni regolarmente in atto alla data di entrata in vigore del presente decreto”*;

il provvedimento si connota per il ricorso ad una peculiare tecnica normativa – già utilizzata nei più recenti provvedimenti d'urgenza – consistente nell'introduzione, nell'ambito di numerosi articoli, formulati per lo più in termini di novella, di una sorta di preambolo esplicativo, dove sono indicate le finalità perseguite con le novelle stesse, i principi ispiratori di una determinata disciplina, ovvero dove viene descritto il contesto nel quale vengono inserite le disposizioni che si intendono adottare; tali preamboli, evidentemente privi di qualsiasi portata normativa, si rinvennero, ad esempio, all'articolo 14,

comma 1, che «declama» i principi ai quali deve ispirarsi la disciplina dei controlli sulle imprese; all'articolo 14, comma 3, che indica le finalità perseguite con i decreti di delegificazione di cui si prevede l'adozione; all'articolo 16, commi 1, 3 e 7; agli articoli 31, comma 1 e 32, commi 1 e 2; all'articolo 47, comma 1, che, indica gli obiettivi che si intendono conseguire grazie alla modernizzazione dei rapporti tra pubblica amministrazione, cittadini e imprese, nonché i principi ispiratori della normativa che si intende introdurre; all'articolo 50, che illustra dettagliatamente le finalità che si intendono perseguire grazie alle linee guida in tema di autonomia scolastica di cui è prevista l'adozione; ciò si riscontra, infine, agli articoli 53, comma 1 e 57, comma 1;

il decreto in esame reca talune disposizioni derogatorie del diritto vigente, non sempre risultando espressamente indicate le norme derogate; in particolare, l'articolo 12, comma 1, autorizza le Regioni ed altri soggetti pubblici e privati a stipulare convenzioni per attivare percorsi sperimentali di semplificazione amministrativa, anche *“mediante deroghe alle procedure ed ai termini per l'esercizio delle competenze facenti esclusivamente capo ai soggetti partecipanti”*; l'articolo 24, comma 1, lettera e), consente invece alle autorità competenti di autorizzare *“operazioni di rigenerazione degli oli usati anche in deroga all'allegato A, tabella 3, del decreto ministeriale 16 maggio 1996, n. 392”*; infine, l'articolo 46, comma 2, per il conseguimento di una serie di finalità ivi indicate, contiene una deroga generica alle *“vigenti norme in materia di soppressione degli organi collegiali e di riduzione dei relativi componenti”*; in altri casi, invece, (segnatamente, all'articolo 38, commi 1 e 2, e all'articolo 53, comma 9) le disposizioni derogate vengono specificatamente richiamate;

*sotto il profilo dell'efficacia temporale delle disposizioni:*

il decreto-legge, all'articolo 35, comma 3, reca una norma di interpreta-

zione autentica delle disposizioni dettate dall'articolo 194 del regio decreto n. 12 del 1941 (ordinamento giudiziario), con riferimento alla quale appare dubbio il rispetto della prescrizione della circolare sulla formulazione tecnica dei testi legislativi secondo cui *“deve risultare comunque chiaro se ci si trovi in presenza di una disposizione di interpretazione autentica ovvero di una disposizione di modifica sostanziale alla quale si vuole dare effetto retroattivo”*; una disposizione di cui viene precisata l'efficacia retroattiva è invece contenuta all'articolo 59 che fa retroagire le modifiche da esso apportate al decreto legge n. 70 del 2011 in materia di credito d'imposta, alla data di entrata in vigore del suddetto decreto-legge;

il provvedimento reca numerose norme (si tratta di circa la metà delle disposizioni contenute nel provvedimento) i cui effetti finali appaiono destinati a prodursi in un momento significativamente distanziato rispetto alla loro entrata in vigore; ciò in quanto – trattandosi di un provvedimento che, nell'ottica della semplificazione, contiene numerose disposizioni di carattere ordinamentale – numerosi sono gli adempimenti necessari ai fini della relativa attuazione (in particolare, 10 disposizioni contengono un rinvio a regolamenti di attuazione, 2 a decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, 13 a decreti interministeriali, 2 a decreti ministeriali di natura non regolamentare; altre disposizioni prevedono la stipula di convenzioni, l'adozione di linee guida e di provvedimenti del direttore dell'Agenzia delle Dogane); inoltre, numerose disposizioni introducono misure sperimentali, mentre altre contengono un termine iniziale di efficacia distanziato nel tempo (si vedano, ad esempio, l'articolo 5, comma 6, l'articolo 15, comma 1, l'articolo 20, comma 1, capoverso articolo 6-bis, e l'articolo 48, comma 1, capoverso 2); per tali disposizioni la rispondenza al requisito, previsto dall'articolo 15, comma 3, della legge n. 400 del 1988, della *«immediata applicabilità»* delle misure disposte dal decreto, va dunque valutata anche con



riguardo ad eventuali effetti intermedi ed alla tempistica degli adempimenti previsti;

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

il decreto-legge reca una disciplina che in più punti si interseca con quella contenuta nel decreto legge n. 1 del 2012 (così detto liberalizzazioni), all'esame del Senato; ciò si riscontra, in particolare, all'articolo 12, comma 3, che dispone che i regolamenti di delegificazione previsti dal comma 2 del medesimo articolo devono tenere conto "di quanto previsto dai regolamenti di cui all'articolo 1, comma 3, del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1" e al comma 4 del medesimo articolo, che amplia in maniera non testuale l'ambito della disciplina di questi ultimi; all'articolo 22, laddove i commi 2 e 3 intervengono in maniera non testuale sul recepimento della direttiva europea n. 12 del 2009, disposto dagli articoli 71-82 del citato decreto-legge n. 1 del 2012; nonché all'articolo 43, comma 1, che prevede l'adozione di un decreto interministeriale di natura non regolamentare "*al fine di accelerare i processi di dismissione e valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico*" previsti, tra l'altro, dall'articolo 66 del decreto-legge n. 1 del 2012; da tali circostanze consegue evidentemente una potenziale sovrapposizione di fonti normative, non conforme alle esigenze di riordino normativo e di razionale svolgimento delle procedure parlamentari di conversione dei decreti legge e suscettibile di generare incertezza sull'individuazione della disciplina concretamente applicabile;

*sul piano dei rapporti con le fonti subordinate:*

il provvedimento incide su discipline oggetto di fonte normativa di rango subordinato (si vedano l'articolo 5, che, al comma 1, integra in via non testuale il disposto dell'articolo 13 del decreto del Presidente della Repubblica n. 223 del 1989; l'articolo 11, comma 5, che contiene modifiche all'articolo 7, comma 2, del

decreto del Presidente della Repubblica n. 495 del 1992, recante regolamento di attuazione del Codice della strada; l'articolo 17, comma 4, che incide sul decreto del Presidente della Repubblica n. 394 del 1999, di attuazione del Testo Unico in materia di immigrazione; l'articolo 18, comma 3, che novella l'articolo 4 del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 10 ottobre 2000, n. 333; l'articolo 20, comma 3, che reca modifiche al decreto del Presidente della Repubblica n. 207 del 2010, recante regolamento di attuazione del codice dei contratti pubblici); tali circostanze non appaiono coerenti con le esigenze di semplificazione dell'ordinamento vigente: si integra infatti una modalità di produzione legislativa che, secondo i costanti indirizzi del Comitato, non appare funzionale alle esigenze di coerente utilizzo delle fonti, in quanto può derivarne l'effetto secondo cui atti non aventi forza di legge presentano un diverso grado di resistenza ad interventi modificativi successivi (si veda il punto 3, lettera e), della circolare congiunta dei Presidenti di Camera e Senato e del Presidente del Consiglio del 20 aprile 2001);

il decreto-legge contiene sette autorizzazioni alla delegificazione per le quali è prevista una procedura che si discosta da quella prevista dall'articolo 17, comma 2, della legge n. 400 del 1988 per i regolamenti di delegificazione e che non offre quindi le medesime garanzie individuate da tale procedura; in particolare, le autorizzazioni alla delegificazione presenti all'articolo 3, comma 1, capoverso 2-ter, e all'articolo 14, commi 3 e 4, si riferiscono ai "principi e criteri direttivi" piuttosto che alle norme generali regolatrici della materia, né indicano le disposizioni da abrogare; le autorizzazioni alla delegificazione contenute all'articolo 12, comma 2, e all'articolo 23, comma 1, prevedono invece l'adozione di regolamenti di delegificazione da parte del Governo, da emanare nel rispetto di "*principi e criteri direttivi*" ivi indicati, tra i quali è presente il criterio che sia lo stesso regolamento ad individuare le

norme da abrogare; l'autorizzazione alla delegificazione prevista dall'articolo 12 prevede, inoltre, un aggravamento procedurale rispetto al modello delineato in via generale dall'articolo 17, comma 2: i suddetti regolamenti devono infatti tener conto di una fase sperimentale e devono essere adottati sentita la Conferenza unificata, previo parere dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato, nel rispetto di un termine (31 dicembre 2012), che non appare congruo rispetto a tale complessa procedura; l'autorizzazione alla delegificazione contenuta all'articolo 4, comma 3, non contiene invece alcun riferimento né a "principi e criteri direttivi" – e, quindi, tanto meno a norme generali regolatrici della materia – né indica le norme da abrogare tramite il regolamento; analogamente, l'articolo 44, comma 1, autorizza il Governo a modificare – senza indicare alcun criterio – un vigente regolamento di delegificazione (si tratta del decreto del Presidente della Repubblica n. 139 del 2010, che, peraltro, il testo non individua correttamente) ampliandone l'ambito di applicazione; infine, l'articolo 46, comma 1, reca un'autorizzazione alla delegificazione, i cui criteri sono individuati *per relationem*, mediante un rinvio all'articolo 2, comma 634, lettere *b)* ed *f)* della legge n. 244 del 2007;

il provvedimento, all'articolo 24, comma 1, lettera *h)*, laddove introduce un nuovo comma 5-*bis* all'articolo 281 del decreto legislativo n. 152 del 2006, prevedendo che, mediante decreti interministeriali, vengano modificati gli allegati relativi alla parte V del decreto legislativo in questione, contiene un'ulteriore autorizzazione alla delegificazione non formulata in conformità al modello delineato dall'articolo 17, comma 2; peraltro, tenuto conto che il comma 5 del medesimo articolo 281 già demanda a decreti di delegificazione il compito di procedere alle stesse modifiche, appare dubbia la stessa portata normativa della disposizione in questione;

il decreto-legge, all'articolo 3, comma 1, capoverso comma 2-*quinquies*, prevede l'adozione di un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri a contenuto normativo; tale circostanza, come più volte segnalato dal Comitato per la legislazione, non appare coerente con le esigenze di un appropriato utilizzo delle fonti normative, in quanto si demanda ad un atto, ordinariamente a contenuto politico, la definizione di una disciplina che dovrebbe essere oggetto di una fonte secondaria del diritto e, segnatamente, di un regolamento adottato ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della legge n. 400 del 1988; analogamente, all'articolo 38, comma 1, si novella l'articolo 101, comma 2, del decreto legislativo n. 219 del 2006 al fine – tra l'altro – di prevedervi l'adozione di un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri al quale si consente di derogare alle disposizioni – di rango primario – contenute al medesimo articolo 101 del decreto legislativo;

il provvedimento, all'articolo 32, comma 2, lettera *b)*, nonché all'articolo 43, comma 1, demanda compiti di attuazione a decreti ministeriali dei quali viene specificata la natura non regolamentare; a tale proposito, come più volte segnalato dal Comitato per la legislazione, si ricorda che la Corte costituzionale, nella sentenza n. 116 del 2006, con riferimento ad un decreto ministeriale del quale si esplicitava la natura non regolamentare lo qualificava come « un atto statale dalla indefinibile natura giuridica »;

infine, il decreto affida compiti attuativi ad atti dei quali non viene precisata la natura giuridica o che non vengono affatto qualificati: ad esempio, l'articolo 8, comma 3, capoverso 3, dispone che la Presidenza del Consiglio dei ministri – Dipartimento della funzione pubblica "provvede all'equiparazione dei titoli di studio e professionali" senza indicare la tipologia e le modalità dell'intervento, mentre l'articolo 16, comma 1, ultimo

periodo, prevede l'adozione di un *“provvedimento del Ministro del lavoro e delle politiche sociali”*;

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

il provvedimento reca disposizioni che contengono richiami normativi imprecisi o generici; ad esempio, l'articolo 4, comma 1 richiama *“le agevolazioni fiscali relative ai veicoli previsti per le persone con disabilità”*; l'articolo 12, comma 1, richiama genericamente *“quanto previsto dalle norme di liberalizzazione delle attività economiche e di riduzione degli oneri amministrativi per le imprese”*, mentre l'articolo 46, comma 2, richiama genericamente le *“vigenti norme in materia di soppressione degli organi collegiali e di riduzione dei relativi componenti”*;

il provvedimento, all'articolo 62, prevede che, a far data dal sessantesimo giorno successivo all'entrata in vigore della legge di conversione, *“sono o restano abrogate”* le disposizioni riportate nella tabella, allegata al decreto, che contiene un elenco di 15 atti di varia natura (leggi, regi decreti, regolamenti); tale disposizione – la cui finalità di ridurre lo *stock* di leggi esistenti e di espungere dall'ordinamento norme divenute ormai obsolete, non può che essere apprezzata dal Comitato – utilizza tuttavia una formula (*“sono o restano abrogate”*) suscettibile in taluni casi di ingenerare incertezza circa il *“quando”* dell'avvenuta abrogazione. Con riferimento invece agli atti normativi inseriti nella Tabella, in quattro casi (ai numeri 3, 4, 9 e 10 della Tabella), si dispone l'abrogazione degli atti normativi modificativi di atti previgenti (che non risultano abrogati) piuttosto che di tali ultimi;

il provvedimento reca disposizioni e, talvolta, adotta espressioni suscettibili di ingenerare incertezze sul relativo significato tecnico-normativo; ad esempio, all'articolo 12, non appare chiara la portata normativa del comma 1, laddove prevede che siano stipulate *“convenzioni”* tra le

istituzioni, le amministrazioni interessate e le organizzazioni ed associazioni di categoria, al fine di attivare *“percorsi sperimentali di semplificazione amministrativa”* anche mediante deroghe alla normativa vigente; all'articolo 14, comma 4, lettera d), non appare invece chiaro il criterio della *“collaborazione amichevole con i soggetti controllati”* da parte delle pubbliche amministrazioni; né, all'articolo 29, comma 2, appare chiaro il riferimento alle *“norme idonee nel quadro delle competenze amministrative regionali”*, la cui predisposizione è affidata al Comitato interministeriale per fronteggiare la crisi del settore bieticolo-saccarifero; all'articolo 53, comma 2, lettera b), non appare invece chiaro, con riguardo al patrimonio immobiliare scolastico, il riferimento alla *“promozione di strumenti finanziari immobiliari innovativi”*;

con riferimento alla tecnica di redazione del testo, si segnala altresì che in talune disposizioni sono presenti alcune sigle che, in difformità dalla circolare sulla formulazione tecnica dei testi legislativi, non vengono seguite dalla denominazione per esteso cui ci si intende riferire; si segnalano, al riguardo, la rubrica dell'articolo 13 che si riferisce al *“T.U.L.P.S.”* senza sciogliere l'acronimo (testo unico delle leggi di pubblica sicurezza); l'articolo 16, comma 5, che, alle lettere c) e d), modifica il comma 3 dell'articolo 38 del decreto-legge n. 78 del 2010, introducendovi un riferimento testuale all'ISEE (indicatore della situazione economica equivalente), la cui definizione (per effetto di modifiche non testuali effettuate dal decreto legge n. 201 del 2011) non è presente in tale sede normativa; l'articolo 23, comma 1, contiene invece un richiamo alle PMI senza riportare la definizione per esteso (piccole e medie imprese), contenuta invece nella rubrica; infine, all'articolo 33, sia nella rubrica sia nel testo, è presente l'espressione inglese *“grant”* in luogo di quella italiana *« borse di studio »*, in difformità da quanto previsto dalla Circolare sulla formulazione tecnica dei testi legislativi del 20 aprile 2001, che, al paragrafo 4, lettera m), recita: *“È evitato*

l'uso di termini stranieri, salvo che siano entrati nell'uso della lingua italiana e non abbiano sinonimi in tale lingua di uso corrente”;

con riferimento al coordinamento interno al testo, il decreto legge, all'articolo 11, al comma 1, lettera *a*) contiene una disposizione la cui portata normativa coincide – ancorché formulata in termini diversi – con quella contenuta al comma 2 del medesimo articolo; entrambe le disposizioni ribadiscono, infatti, l'immediata abrogazione dell'articolo 115, comma 2-*bis*, del codice della strada, disposta dall'articolo 2 del decreto legislativo 18 aprile 2011, n. 59, senza tuttavia incidere anche sull'articolo 28 del citato decreto legislativo, che prevede che la suddetta abrogazione abbia effetto a far data dal 19 gennaio 2013; all'articolo 53, non appaiono invece coordinate le disposizioni contenute al comma 1 e al comma 5, in quanto la prima prevede l'adozione, da parte del CIPE, nel termine di novanta giorni, di un Piano nazionale di edilizia scolastica, mentre, il comma 5, prevede che lo stesso CIPE, nelle more dell'approvazione del piano di cui al comma 1, possa adottare un ulteriore piano di messa in sicurezza degli edifici scolastici esistenti e di costruzione di nuovi edifici scolastici;

da ultimo, problemi di coordinamento interno si rinvergono tra le disposizioni contenute all'articolo 61, recante norme transitorie valide fino alla data di entrata in vigore delle disposizioni regolamentari attuative dell'articolo 189, comma 3, nono periodo, del decreto legislativo n. 163 del 2006, come modificato dall'articolo 20 del presente decreto legge, e lo stesso articolo 189 come novellato; infatti, poiché l'articolo 61 prevede che, nel periodo transitorio in questione, trovino applicazione le previgenti disposizioni dell'articolo 189, comma 3 (che non contemplano l'adozione del regolamento), non sarebbe possibile adottare il regolamento previsto dalla novella recata dall'articolo 20 (che dovrà modificare il decreto del Presidente della Repubblica n. 207 del 2010); inoltre, nelle more dell'adozione del

regolamento, dall'articolo 61 si evince che l'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici potrebbe anticipare la medesima disciplina con proprio provvedimento;

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

ritiene che, per la conformità ai parametri stabiliti dall'articolo 16-*bis* e 96-*bis* del Regolamento, debbano essere rispettate le seguenti condizioni:

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

in relazione alle norme indicate in premessa che intervengono su settori normativi già oggetto, anche in tempi recenti, di una significativa stratificazione normativa e, segnatamente, con riferimento all'articolo 52, sia effettuato un adeguato coordinamento con le disposizioni previgenti, anche al fine di consentire un'agevole “ricostruzione” del quadro normativo di riferimento;

si provveda alla riformulazione delle disposizioni di cui all'articolo 3, comma 1, capoverso 2-*ter*, all'articolo 4, comma 3, all'articolo 12, comma 2, all'articolo 14, commi 3 e 4, all'articolo 23, comma 1, all'articolo 44, comma 1 e all'articolo 46, comma 1, che recano sette autorizzazioni alla delegificazione, al fine di renderle conformi al modello previsto dall'articolo 17, comma 2, della legge n. 400 del 1988; sia altresì verificata, con riferimento all'autorizzazione alla delegificazione contenuta all'articolo 12, comma 2, la congruità del termine previsto per l'adozione dei regolamenti, tenuto conto della complessa procedura a tal fine prevista;

all'articolo 3, comma 1, capoverso comma 2-*quinquies* – che prevede l'adozione di un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri a contenuto normativo – sia riformulata la disposizione in questione nel senso di demandare l'adozione della disciplina ivi prevista ad un decreto interministeriale di natura regolamentare adottato ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della legge n. 400 del 1988;

si sopprimano le disposizioni contenute all'articolo 5, comma 1, all'articolo 11, comma 5, all'articolo 17, comma 4, all'articolo 18, comma 3 e all'articolo 20, comma 3, nella parte in cui incidono su discipline oggetto di fonti normative di rango subordinato, ovvero – e solo se strettamente necessario – si proceda a riformularle nel senso di autorizzare il Governo ad integrare la disciplina contenuta nelle fonti secondarie del diritto mediante atti aventi la medesima forza;

per le ragioni specificamente indicate in premessa, sia soppressa la lettera *h*) dell'articolo 24, comma 1 – che aggiunge un nuovo comma 5-*bis*, all'articolo 281 del decreto legislativo n. 152 del 2006 – e che, oltre a contenere un'ulteriore autorizzazione alla delegificazione non formulata in conformità al modello delineato dall'articolo 17, comma 2, della legge n. 400 del 1988, duplica sostanzialmente il contenuto del comma 5 del citato articolo 281 il quale reca già una delegificazione finalizzata agli stessi obiettivi;

all'articolo 32, comma 2, lettera *b*) e all'articolo 43, comma 1 – che demandano compiti attuativi a decreti ministeriali dei quali viene specificata la natura non regolamentare – tenuto conto anche della sentenza della Corte Costituzionale n. 116 del 2006 richiamata in premessa, sia riformulata l'anzidetta disposizione nel senso di prevedere che la disciplina attuativa sia introdotta da regolamenti adottati ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della legge n. 400 del 1988;

all'articolo 38, comma 1 – laddove prevede che un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri possa derogare a

disposizioni di rango primario – sia verificata la congruità dello strumento normativo in questione rispetto al sistema delle fonti del diritto;

alla Tabella A allegata al decreto – recante un elenco di 15 atti di varia natura, che, ai sensi dell'articolo 62, « sono o restano » abrogati a decorrere dal sessantesimo giorno successivo all'entrata in vigore della legge di conversione – per evitare eventuali dubbi interpretativi, si riferiscano le abrogazioni ivi contenute ai testi oggetto di modifica oltre che ai testi che tali modifiche hanno introdotto; ciò segnatamente con riguardo: alla legge 28 gennaio 1970, n. 17 (riga n. 3), alla legge 15 maggio 1970, n. 308 (riga n. 4), alla legge 30 luglio 1991, n. 239 (riga n. 9) e alla legge 27 novembre 1991, n. 383 (riga n. 10);

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

all'articolo 11, all'articolo 53 e all'articolo 61, si ponga rimedio ai problemi di coordinamento interno alle anzidette disposizioni, che sono segnalati in premessa.

Il Comitato osserva altresì quanto segue:

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

si dovrebbero riformulare le disposizioni indicate in premessa che incidono in via non testuale su previgenti disposizioni legislative – in particolare laddove intervengano su testi unici o codici riferiti ad un determinato settore disciplinare – in termini di novella alle medesime, nonché inserire in un idoneo tessuto normativo le disposizioni indicate in premessa che appaiono collocate fuori da un appropriato contesto;

si dovrebbe valutare l'opportunità di espungere dal testo quelle disposizioni, indicate in premessa, aventi efficacia meramente ricognitiva o descrittiva;

all'articolo 8, comma 3, capoverso 3, e all'articolo 16, comma 1, si dovrebbe precisare la natura giuridica dell'atto di cui è prevista l'adozione;

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

all'articolo 4, comma 1, all'articolo 12, comma 1 e all'articolo 46, comma 2, che contengono richiami normativi generici, sarebbe opportuno, ove possibile, specificare la normativa oggetto del rinvio.

Il Comitato raccomanda infine quanto segue:

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

con riferimento alle disposizioni contenute agli articoli 12, commi 3 e 4, 22, commi 2 e 3, e 43, comma 1, che incidono sulla disciplina contenuta nel decreto legge n. 1 del 2012, attualmente oggetto di esame parlamentare, abbia cura il legislatore di evitare forme di sovrapposizione degli strumenti normativi *in itinere*, suscettibili di ingenerare incertezze relativamente alla disciplina concretamente operante nelle materie oggetto di intervento legislativo, anche in ragione della non perfetta identità delle normative recate dai due provvedimenti ».

Roberto ZACCARIA, nel concordare pienamente con la proposta di parere formulata dal relatore, si rivolge al rappresentante del Governo al fine di segnalargli alcune questioni – tra le innumerevoli poste dal decreto all'esame – sulle quali riterrebbe auspicabile si avviasse una proficua collaborazione tra Parlamento e Governo. La prima questione attiene alla stessa decisione del Governo di ricorrere all'uso del decreto legge in un caso, come quello attuale, in cui palesemente mancano i requisiti di necessità e urgenza. Al riguardo, pur comprendendo le ragioni sottostanti alla maggior propensione di un Governo tecnico per lo strumento del decreto legge piuttosto che per quello del disegno di legge ordinaria, ritiene tuttavia

che sia la stessa materia a prestarsi poco ad essere imbrigliata in un unico provvedimento. Da ciò ne consegue che, a suo avviso, sarebbe risultato più agevole anche per il Governo gestire l'esame in sede parlamentare di più disegni di legge aventi ad oggetto, ciascuno, solo alcuni degli aspetti della complessa materia disciplinata dal decreto legge. Svolge quindi alcune considerazioni in relazione al fatto che il decreto legge non è corredato né della relazione sull'analisi tecnico-normativa né della relazione sull'analisi di impatto della regolamentazione. Pur consapevole, infatti, di quanto possa essere difficoltoso accompagnare i decreti legge con tale ultima relazione, non comprende però per quale ragione – anche al fine di evitare inutili sciatterie – il Governo non abbia riferito nella relazione di accompagnamento al decreto in merito all'essenzialità dall'obbligo di redigerla, come peraltro la legge consente. Poche righe di giustificazione sarebbero state infatti sufficienti a non infrangere quanto previsto dal decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 170 del 2008 in relazione all'AIR.

Si sofferma quindi su alcuni degli aspetti affrontati nella proposta di parere del relatore, i quali attengono ad un corretto uso delle fonti del diritto. Al riguardo, osserva che il decreto legge, sulla scia di una prassi oramai da tempo invalsa – all'evidente scopo di aggirare il controllo preventivo del Consiglio di Stato, da un lato, e di evitare di invadere, anche se un po' fraudolentemente, ambiti materiali ascrivibili alla competenza legislativa delle regioni dall'altro – in più punti conferisce compiti attuativi a decreti di natura non regolamentare piuttosto che a regolamenti ministeriali. Analogamente, il decreto prevede in più disposizioni che siano adottati, in luogo dei regolamenti di attuazione, decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, i quali, analogamente ai decreti di natura non regolamentare, non sono annoverabili tra le fonti del diritto, sono sottratti a controlli preventivi ed hanno una natura assimilabile a quella degli atti amministrativi, con tutto ciò che consegue

in termini di tutela giurisdizionale. Altro aspetto assai critico concerne l'introduzione di deleghe improprie attraverso lo stravolgimento dell'istituto della delegificazione: la formulazione di autorizzazioni alla delegificazione in difformità rispetto al modello previsto dalla legge n. 400 del 1988 e l'individuazione di una procedura che riecheggia quella delineata dall'articolo 76 della Costituzione per la delega legislativa, determina infatti il venir meno del complesso di garanzie individuate dalla legge in relazione all'istituto della delegificazione.

Conclusivamente, auspica quindi che, in relazione a tutti gli aspetti testé evidenziati, si possa realizzare un proficuo dialogo tra Parlamento e Governo.

Doris LO MORO, *vicepresidente*, ringraziando il rappresentante del Governo per la sua partecipazione ai lavori del Comitato, auspica anch'ella che tra Governo e Parlamento possa instaurarsi un rapporto

di collaborazione costruttiva. Convenendo con quanto già evidenziato dai colleghi che l'hanno preceduta in relazione all'inidoneità dello strumento della decretazione d'urgenza a disciplinare le materie trattate dal provvedimento all'esame del Comitato, osserva come in esso si rinverano errori che si ripetono nei provvedimenti all'esame del Comitato e, in special modo, nei decreti legge.

Massimo VARI, *sottosegretario di Stato per lo sviluppo economico*, nel ringraziare i membri del Comitato per il prezioso contributo fornito e prendendo nota di quanto riportato in modo perspicuo nella proposta di parere presentata dal relatore, si riserva di portare quanto emerso nel dibattito all'attenzione del Governo.

Il Comitato approva la proposta di parere.

**La seduta termina alle 14.15.**

## COMMISSIONI RIUNITE

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

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

#### SEDE REFERENTE:

Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione. Testo base C. 4434 Governo, approvato dal Senato, C. 3380 Di Pietro, C. 3850 Ferranti, C. 4382 Giovanelli, C. 4501 Torrisi, C. 4516 Garavini e C. 4906 Ferranti  
(*Seguito dell'esame e rinvio*) .....

16

#### SEDE REFERENTE

*Giovedì 16 febbraio 2012. — Presidenza del presidente della I Commissione, Donato BRUNO. — Intervengono il ministro della giustizia Paola Severino Di Benedetto e il ministro per la pubblica amministrazione e per la semplificazione Filippo Patroni Griffi.*

#### La seduta comincia alle 14.20.

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

**Testo base C. 4434 Governo, approvato dal Senato, C. 3380 Di Pietro, C. 3850 Ferranti, C. 4382 Giovanelli, C. 4501 Torrisi, C. 4516 Garavini e C. 4906 Ferranti.**

(*Seguito dell'esame e rinvio*).

Le Commissioni proseguono l'esame del provvedimento, rinviato, da ultimo, nella seduta del 2 febbraio 2012.

Donato BRUNO, *presidente*, ricorda che nell'ultima seduta era in corso l'esame dell'articolo aggiuntivo Giachetti 8.011 e

che vi erano ancora degli iscritti a parlare. Dà quindi la parola al ministro della giustizia, che ha chiesto di intervenire.

Il ministro Paola SEVERINO DI BENEDETTO interviene in merito ai tempi di esame del provvedimento, inserito nel calendario dei lavori dell'Assemblea a partire da lunedì 27 febbraio prossimo. Osserva, in particolare come a partire dalla fine del mese di dicembre si sia verificato un vero e proprio ingorgo istituzionale, che ha visto il Governo e, in particolare, il Ministero della giustizia, impegnato su più fronti nelle attività parlamentari, tra le quali la conversione in legge di due decreti-legge, rispettivamente in materia di sovraffollamento nelle carceri e in materia di composizione delle crisi da sovraindebitamento e disciplina del processo civile. Ricorda, inoltre, come anche gli ulteriori provvedimenti di iniziativa governativa all'esame del Parlamento, in materia di liberalizzazioni e semplificazioni, contengano importanti e delicati interventi in materia di giustizia. Tale impegno non le ha consentito di dedicarsi come avrebbe voluto ad un tema estremamente serio quale è quello della lotta alla corruzione, che deve essere affrontato con tutta l'at-



tenzione possibile, in un'ottica riformatrice e certamente non in modo affrettato. Evidenzia, in particolare, come si tratti di intervenire su una delle materie più rilevanti del diritto penale, con forti ricadute in ambito economico e nei rapporti europei. Rileva come un differimento della data di inizio dell'esame del provvedimento da parte dell'Assemblea le consentirebbe di dedicarsi pienamente all'esame del provvedimento a partire dai primi giorni del mese di marzo. Precisa come tale valutazione, lungi dall'avere intenti elusivi o dilatori, si fonda proprio sulla considerazione dell'estrema rilevanza della materia e sulla determinazione del Governo di affrontarla con la massima serietà attraverso interventi normativi efficaci anche in materia penale.

Donato BRUNO, *presidente*, chiede se il ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione intenda a sua volta intervenire.

Il ministro Filippo PATRONI GRIFFI ricorda che, poiché gli articoli del provvedimento che attengono in modo più diretto la competenza del suo Ministero sono già stati esaminati dalle Commissioni, si era in precedenza convenuto che le modifiche del testo che il Governo intende proporre sarebbero state formalizzate nell'ambito del Comitato dei nove al momento della discussione del provvedimento in Assemblea.

Il ministro Paola SEVERINO DI BENEDDETTO osserva come sarebbe comunque opportuno confermare l'accantonamento di quegli emendamenti all'articolo 8 che attengono strettamente alla materia penale, per poterli poi esaminare insieme a quelli relativi all'articolo 9.

Donato BRUNO, *presidente*, attesa la richiesta del ministro della giustizia, ritiene doveroso rinviare ad altra seduta l'esame degli emendamenti non ancora votati per dar modo al Governo di svolgere gli ulteriori approfondimenti del caso.

Angela NAPOLI (FLpTP), *relatore per la II Commissione*, prende atto del senso di responsabilità dimostrato dal Ministro Severino, che ringrazia per il suo intervento, condividendo la richiesta di differimento dell'inizio dell'esame in Assemblea. Sottolinea peraltro come, anche alla luce di quanto dichiarato ieri dal Presidente della Repubblica e di quanto emerso oggi nel corso della inaugurazione dell'anno giudiziario della magistratura contabile, in materia di corruzione sia necessario intervenire con rapidità ed in modo realmente efficace. Ribadisce come il provvedimento in esame non appaia adeguato in termini di efficacia nella lotta contro la corruzione, assicurando, quale relatrice per la II Commissione, il proprio pieno supporto ad ogni valutazione ed approfondimento che possano determinare un miglioramento del testo. Auspica, infine, che i propri emendamenti siano tenuti adeguatamente in considerazione dal Governo.

Giulia BONGIORNO, *presidente della II Commissione*, dopo avere dichiarato la propria totale adesione all'intervento del presidente Bruno, sottolinea la particolare complessità e delicatezza dei profili penalistici del fenomeno della corruzione, ricordando come il Ministro Severino abbia una specifica competenza scientifica e professionale in materia. Auspica peraltro che il Ministro voglia tenere adeguatamente conto dell'importante lavoro svolto dal Parlamento e che la sua richiesta di differimento dell'inizio dell'esame in Assemblea possa ottenere ampia condivisione.

Jole SANTELLI (PdL), *relatrice per la I Commissione*, suggerisce che, al fine di accelerare i lavori, si potrebbe stralciare la parte di provvedimento che è già stata esaminata, in modo da portarla quanto prima all'esame dell'Assemblea, e rimettere alla Commissione giustizia la restante parte, che riguarda la disciplina penalistica, nell'ambito di un autonomo progetto di legge.

Pierguido VANALLI (LNP) ricorda che sono ormai due mesi che il Governo

chiede tempo per riflettere sugli emendamenti che restano da esaminare, impedendo al Parlamento di andare avanti su un provvedimento la cui urgenza è manifesta anche in considerazione dei continui richiami del Presidente della Repubblica all'esigenza di combattere la corruzione. Affinché sia chiaro, quindi, che non è per responsabilità del Parlamento se l'*iter* del provvedimento non procede, concorda sulla proposta di stralciare la parte già esaminata, a meno che il Governo preferisca ritirare il disegno di legge in esame e presentarne uno nuovo.

In ogni caso invita la presidenza a non porre più all'ordine del giorno della seduta questo argomento finché il Governo non sia pronto ad esprimere la propria posizione.

Donatella FERRANTI (PD) dichiara preliminarmente di comprendere le ragioni che hanno indotto il Ministro della Giustizia a chiedere di fatto uno slittamento dell'esame da parte dell'Assemblea, ritenendo anche lei che la parte di diritto penale debba essere esaminata con estrema attenzione se si vuole intervenire con efficacia e non con norme manifesto. Auspica, pertanto, che l'intervento del Ministro segni il superamento dell'inaccettabile posizione del precedente Ministro della Giustizia contraria ad ogni emendamento in materia penale.

Dichiara la propria contrarietà ad ogni ipotesi di stralcio della parte penale, che le sembra aver prospettato dal relatore della I Commissione, onorevole Santelli, ritenendo che un efficace intervento normativo di contrasto alla corruzione possa essere fatto solo se il fenomeno viene affrontato sia in via preventiva che in via repressiva. Tale contrarietà non deve essere letta come una condivisione dei primi otto articoli del testo, i quali si sarebbero dovuti migliorare attraverso l'approvazione di una serie di emendamenti tra i quali richiama quelli presentati dal suo gruppo. Nell'auspicio che tale parte possa essere migliorata dall'Assemblea, si sofferma sull'articolo aggiuntivo Giachetti 8.011, che le Commissioni voteranno vero-

similmente quando, accogliendo la richiesta del Ministro della Giustizia, si riavvierà a marzo l'esame del provvedimento.

Al fine di evitare ulteriori rallentamenti dell'esame del provvedimento deposita una richiesta di dati ed informazioni al Governo, ai sensi dell'articolo 79, comma 5, del Regolamento, sottoscritta, oltre che da lei, dai deputati Bressa, Samperi, Tenaglia, Zaccaria, Cavallaro, Giovanelli e Andrea Orlando. Si tratta, in particolare di una richiesta volta ad acquisire una serie di dati che ritiene essenziali per poter meglio valutare la reale portata dell'articolo aggiuntivo Giachetti 8.011, che affronta la questione dei magistrati fuori ruolo che non è stata adeguatamente analizzata né al Senato né alla Camera nel corso dell'esame preliminare.

In particolare sarebbe essenziale sapere dal Governo quale sia il numero dei magistrati ordinari, amministrativi e contabili e degli avvocati e procuratori dello Stato, specificando i nominativi, gli incarichi ricoperti, la durata e gli emolumenti percepiti oltre il trattamento stipendiale nonché il numero dei magistrati ordinari, amministrativi e contabili ai quali siano stati attribuiti incarichi *part time* cumulati con l'esercizio delle funzioni giurisdizionali o consultive, specificando i nominativi, gli incarichi ricoperti e gli emolumenti percepiti oltre il trattamento stipendiale. Altra questione per lei da chiarire è quale normativa di riferimento regoli la fattispecie oggetto dell'articolo aggiuntivo Giachetti 8.011, ritenendo che più di una volta si faccia confusione.

Federico PALOMBA (IdV) sottolinea l'importanza straordinaria e strategica che l'IdV attribuisce al provvedimento in esame, anche per i riflessi economici che può produrre. Ritiene peraltro necessarie due certezze: la disponibilità del nuovo Governo ad incidere significativamente sulle fattispecie penalistiche e tempi certi per l'esame parlamentare, che dovrà comunque svolgersi con la costante presenza di rappresentanti del Governo.

Mario TASSONE (UdCpTP) ritiene che, se, come è ragionevole pensare, le continue

richieste del Governo di rinviare l'esame nascono da una perplessità di fondo sull'impostazione del provvedimento e quindi da una volontà di proporre cambiamenti del testo, sarebbe corretto che questo fosse detto apertamente. Nel ricordare che, in ogni caso, il Parlamento ha la piena facoltà di fissare autonomamente il proprio calendario dei lavori, sottolinea che, anche a voler stilare una gerarchia per ordine d'importanza dei provvedimenti che in questo periodo determinano l'«ingorgo» cui ha fatto cenno il ministro della giustizia, quello in esame non può ritenersi secondario, anche in considerazione dei continui richiami del Presidente della Repubblica all'esigenza di affrontare il problema della corruzione.

Donato BRUNO, *presidente*, prende atto delle posizioni emerse, ma ritiene, d'intesa con la presidente Bongiorno, che, di fronte alla richiesta del Governo, le Commissioni abbiano il dovere di soprassedere alle

votazioni. Avverte che il ministro della giustizia ha già manifestato la propria disponibilità a riprendere i lavori nella seconda decade di marzo. Conseguentemente i presidenti scriveranno alla Presidenza della Camera per chiedere che il provvedimento sia iscritto nel calendario dei lavori dell'Assemblea alla fine di marzo.

Avverte infine che la richiesta di dati e informazioni al Governo presentata dal gruppo del Partito democratico ai sensi dell'articolo 79, comma 5, del regolamento risulta sottoscritta dal prescritto numero di componenti e sarà sottoposta all'ufficio di presidenza, integrato dai rappresentanti dei gruppi, delle Commissioni riunite anche al fine della indicazione del termine entro il quale il Governo deve rispondere.

Quindi, nessun altro chiedendo di intervenire, rinvia il seguito dell'esame ad altra seduta.

**La seduta termina alle 14.50.**

## **COMMISSIONI RIUNITE**

**I (Affari costituzionali, della Presidenza del Consiglio e interni)  
e V (Bilancio, tesoro e programmazione)**

---

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

**UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI ..... 20**

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

*Giovedì 16 febbraio 2012.*

L'ufficio di presidenza si è riunito dalle  
9.30 alle 9.50.

## COMMISSIONI RIUNITE

### I (Affari costituzionali, della Presidenza del Consiglio e interni) e X (Attività produttive, commercio e turismo)

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

#### SEDE REFERENTE:

DL 5/2012: Disposizioni urgenti in materia di semplificazione e di sviluppo. C. 4940 Governo (Esame e rinvio) .....	21
UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI .....	35

#### SEDE REFERENTE

*Giovedì 16 febbraio 2012. — Presidenza del presidente Donato BRUNO. — Interviene il ministro per la pubblica amministrazione e per la semplificazione Filippo Patroni Griffi.*

#### La seduta comincia alle 14.55.

**DL 5/2012: Disposizioni urgenti in materia di semplificazione e di sviluppo.  
C. 4940 Governo.**

*(Esame e rinvio).*

La Commissione inizia l'esame del provvedimento.

Oriano GIOVANELLI (PD) *relatore per la I Commissione*, fa presente che, nell'illustrazione del contenuto del disegno di legge di conversione del decreto-legge 9 febbraio 2012, n. 5, recante disposizioni urgenti in materia di semplificazione e di sviluppo, si soffermerà sugli articoli che attengono maggiormente alle competenze della I Commissione, mentre il collega

relatore per la X Commissione, onorevole Saglia, illustrerà le altre disposizioni.

Fa presente che, al Titolo I, recante disposizioni in materia di semplificazioni, l'articolo 1 modifica la legge n. 241 del 1990 con la finalità di rendere più efficaci i rimedi avverso la mancata o tardiva conclusione dei procedimenti amministrativi, prevedendo poteri sostitutivi, facilmente attivabili a richiesta dei privati, in caso di inerzia dell'amministrazione, con conseguente previsione di responsabilità disciplinare e amministrativo-contabile per chi ha posto in essere il comportamento omissivo.

L'articolo 2, è volto a prevedere che la segnalazione certificata di inizio attività (SCIA) sia corredata dalle attestazioni e asseverazioni dei tecnici abilitati solo ove sia espressamente previsto dalla vigente normativa di settore.

Ricorda che l'articolo 3, sul quale si soffermerà più diffusamente il relatore della X Commissione, prevede l'introduzione del cosiddetto « regulatory budget »: al fine di prevenire l'introduzione di maggiori oneri amministrativi e in risposta alla segnalazione dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato, è infatti prevista una valutazione periodica, condotta

in contraddittorio con le organizzazioni degli imprenditori e dei consumatori, degli oneri introdotti e di quelli eliminati da ciascuna amministrazione statale; in caso di saldo negativo, il Governo adotta uno o più regolamenti di semplificazione.

L'articolo 4, nell'ambito delle misure di semplificazione previste dal Capo II in favore dei cittadini, dispone l'eliminazione di duplicazioni delle certificazioni mediche e di adempimenti ancora richiesti alle persone con disabilità per l'accesso ai benefici loro spettanti. Viene altresì autorizzata una somma pari a 6 milioni di euro per il 2012 in favore del Comitato italiano paralimpico per dare continuità all'attività di preparazione in vista della partecipazione ai giochi paralimpici di Londra 2012.

L'articolo 5, a sua volta, consente l'effettuazione di cambi di residenza in tempo reale e con efficacia immediata. Viene quindi prevista l'adozione di un regolamento per apportare alla disciplina vigente le necessarie modifiche al fine di adeguarla alle misure ivi previste e di semplificarne le procedure.

L'articolo 6 è finalizzato a velocizzare le comunicazioni tra amministrazioni per le procedure anagrafiche e di stato civile, che dovranno a tal fine essere effettuate esclusivamente per via telematica, dando così operatività ai principi contenuti nel codice dell'amministrazione digitale di cui agli articoli 12, comma 2, e 47, comma 1, del decreto legislativo n. 82 del 2005. In base alla relazione di accompagnamento, tale norma consentirebbe un risparmio stimato in 10 milioni di euro l'anno.

L'articolo 7 dispone l'unificazione delle date di scadenza di tutti i documenti di riconoscimento, attraverso il differimento della scadenza alla data del compleanno del titolare del documento immediatamente successiva; è altresì stabilita l'estensione della durata decennale dei documenti d'identità alle tessere di riconoscimento rilasciate dalle amministrazioni dello Stato.

L'articolo 8 interviene con la finalità di semplificazione delle procedure per la partecipazione a concorsi e a prove selet-

tive, attraverso l'eliminazione del materiale cartaceo e l'obbligo di invio telematico di tutte le domande per la partecipazione a selezioni e a concorsi per l'assunzione nelle pubbliche amministrazioni centrali. Ricorda come nella relazione tecnica si evidenzia come un'ampia sperimentazione abbia, in particolare, dimostrato la minore onerosità, con tali modalità, per la ricezione, la gestione e l'archiviazione delle domande per l'amministrazione ricevente. Si introduce inoltre la possibilità che rivestano la qualità di componente titolare o supplente nelle commissioni esaminatrici per l'abilitazione alla professione di avvocato anche i ricercatori di materie giuridiche presso un'università della Repubblica o un istituto superiore.

L'articolo 10, con lo scopo di ottimizzare il sistema dei parcheggi di proprietà privata, prevede la possibilità di cedere il posto auto a condizione che diventi pertinenza di un altro immobile sito nel medesimo comune, con esclusione dei parcheggi realizzati in diritto di superficie su aree comunali o nel sottosuolo delle stesse, per i quali è preclusa la possibilità di cessione separatamente dall'unità immobiliare alla quale sono legati da vincolo pertinenziale.

L'articolo 11 reca alcune modifiche al codice della strada, di cui al decreto legislativo n. 285 del 1992, al fine di razionalizzare le procedure per l'abilitazione alla guida. Da una parte, si prevede che l'accertamento dei requisiti psichici e fisici sia effettuato da commissioni mediche locali, costituite dai competenti organi regionali; dall'altra parte, si stabilisce la sostituzione, per il rinnovo biennale della validità dei titoli abilitativi alla guida dei conducenti ultraottantenni, della visita presso una commissione medica locale con la visita presso uno dei medici monocentrici. Al contempo, è prevista la semplificazione per l'accesso alla professione di autotrasportatore su strada, attraverso l'eliminazione dell'obbligo di frequenza di uno specifico corso di formazione, preliminare all'esame di idoneità professionale, per coloro che hanno assolto all'obbligo

scolastico e superato un corso di istruzione secondaria di secondo grado e per coloro che hanno diretto per dieci anni in maniera continuativa l'attività in una o più imprese di trasporto. Infine, viene disposta l'eliminazione dell'obbligo della certificazione annuale relativa ai gas di combustione (cosiddetto «bollino blu»), con la previsione che tale controllo sia effettuato esclusivamente in sede di revisione periodica del mezzo.

Al Capo III, l'articolo 11 reca alcune modifiche al testo unico delle leggi di pubblica sicurezza, di cui al regio decreto n. 773 del 1931, e al relativo regolamento per l'esecuzione, di cui al regio decreto n. 635 del 1940, con lo scopo di ridurre alcuni adempimenti burocratici ritenuti gravosi e superflui nonché di contemperare le esigenze della pubblica sicurezza con i valori di cui all'articolo 41, secondo comma, della Costituzione. In particolare, viene prolungata la validità di alcune autorizzazioni, quali l'autorizzazione di polizia (prolungata da un anno a tre anni); il porto d'armi (validità annuale), l'autorizzazione alla detenzione delle sostanze esplodenti (validità biennale), nonché dell'iscrizione nel registro delle attività commerciali in materia di prodotti audiovisivi (validità triennale in luogo della validità annuale). Inoltre, vengono eliminate numerose previsioni ritenute ormai non più necessarie a salvaguardare esigenze di sicurezza, quali il divieto di rilascio di autorizzazioni di polizia a chi non abbia rispettato l'obbligo di provvedere all'istruzione dei figli; l'obbligo della licenza per la vendita di bevande alcoliche nei circoli privati; l'obbligo di denuncia al prefetto dell'apertura e della chiusura delle fabbriche o dei depositi di essenze per la confezione delle bevande alcoliche; la licenza del questore per le agenzie di recupero dei crediti; la comunicazione all'autorità di pubblica sicurezza del regolamento di gioco per le gare sportive e l'avviso alla medesima autorità per lo svolgimento di attività sportive con carattere educativo; la licenza per lo svolgimento, nei pubblici esercizi, di spettacoli di qualsiasi genere;

la determinazione da parte del sindaco degli orari di apertura degli esercizi pubblici.

L'articolo 16 interviene sulle modalità di scambio di dati tra amministrazioni con la finalità di migliorare il monitoraggio, la programmazione e la gestione delle politiche sociali degli enti erogatori di interventi e di servizi sociali mediante invio di tutte le informazioni possedute all'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS); si prevede, inoltre, al fine di favorire la modernizzazione e l'efficienza degli strumenti di pagamento che, a decorrere dal 1° maggio 2012, tutti i pagamenti effettuati presso le sedi dell'INPS siano effettuati esclusivamente con strumenti di pagamento elettronici bancari o postali. Richiama l'attenzione della Commissione su tale previsione, auspicando una riflessione sulla suddetta banca dati, che può avere un grande rilievo per le politiche future, e sulla conseguente discrezionalità in capo all'INPS.

L'articolo 17 reca disposizioni concernenti l'assunzione dei lavoratori non appartenenti all'Unione europea, prevedendo in particolare l'estensione dell'efficacia della comunicazione obbligatoria di instaurazione del rapporto di lavoro anche ai fini della comunicazione del contratto di soggiorno; la procedura agevolata del silenzio-assenso per l'assunzione di lavoratori stagionali; la possibilità di concedere l'autorizzazione al lavoro stagionale a più datori di lavoro che impieghino il medesimo lavoratore straniero per periodi successivi.

L'articolo 18 dispone alcune misure di semplificazione in materia di assunzioni e di collocamento obbligatorio, con particolare riguardo al settore dei pubblici servizi ed alla comunicazione gravante sul datore di lavoro per le ipotesi di sospensione degli obblighi di avviamento al lavoro dei disabili.

La Sezione VII del Capo III reca, all'articolo 35, nuove norme in materia di controllo societario mediante l'attribuzione, nelle società per azioni, delle funzioni del collegio sindacale a un sindaco unico ove ricorrano le condizioni per la

redazione del bilancio in forma abbreviata e attraverso la previsione della facoltà, per le società a responsabilità limitata, di nominare un organo di controllo o un revisore anche monocratico, con applicazione, in tal caso, delle disposizioni sul collegio sindacale previste per le società per azioni. Esso reca altresì l'interpretazione autentica della disposizione di cui all'articolo 194 dell'ordinamento giudiziario, di cui al regio decreto n. 12 del 1941, la quale, salvo quanto stabilito dal successivo articolo 195 e per il conferimento delle funzioni direttive apicali di legittimità, si interpreta nel senso che il rispetto del termine ivi previsto è richiesto per tutti i trasferimenti o conferimenti di funzioni, anche superiori o comunque diverse da quelle ricoperte, dei magistrati ordinari.

L'articolo 36 dispone il coordinamento della norma del codice civile in materia di privilegi generali sui beni mobili (articolo 2751-bis, comma 1, n. 5) con la definizione di impresa artigiana prevista dalla legislazione di settore.

L'articolo 43, che andrà valutato con grande attenzione, interviene al fine di ridurre i tempi della necessaria verifica dell'interesse culturale nell'ambito delle procedure di dismissione degli immobili pubblici.

L'articolo 44 prevede l'emanazione entro un anno di disposizioni relative alle procedure semplificate per il rilascio dell'autorizzazione paesaggistica in relazione ad interventi di lieve entità.

L'articolo 45 interviene sulla disciplina del trattamento dei dati personali allo scopo di rafforzare l'azione di prevenzione e di contrasto dei fenomeni criminali, particolarmente di criminalità organizzata; inoltre, viene meno l'obbligo di predisporre e di aggiornare il documento programmatico sulla sicurezza (DPS) che, oltre a non essere previsto tra le misure di sicurezza richieste dalla direttiva 95/46/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 ottobre 1995, rappresenta un adempimento ritenuto meramente superfluo dalla relazione di accompagnamento e non

in grado di realizzare un'effettiva tutela della sicurezza dei dati e dei sistemi informatici.

L'articolo 46 prevede che, con uno o più regolamenti da emanare ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge n. 400 del 1988, si possa procedere alla trasformazione in soggetti di diritto privato degli enti pubblici non economici vigilati dal Ministero della difesa. Si stabilisce inoltre che al Consiglio nazionale dei consumatori e degli utenti non si applicano le norme in materia di soppressione degli organi collegiali e di riduzione dei relativi componenti.

Ricorda che l'articolo 47, sul quale si soffermerà più diffusamente il relatore della X Commissione, prevede, nel settore dell'innovazione tecnologica, l'istituzione di una cabina di regia per l'attuazione dell'Agenda digitale italiana, che attiene a profili di grande rilievo anche per la I Commissione. Ricorda altresì che si è provveduto ad istituire sei gruppi di lavoro, suddivisi in base ai principali obiettivi della strategia, i quali agiranno in raccordo diretto con i ministri.

Al Titolo II « Disposizioni in materia di sviluppo », le sezioni II (artt. 48-49) e III (artt. 50-52) riguardano disposizioni, rispettivamente, in materia di università e di istruzione.

Ricorda, in particolare, che l'articolo 48 riguarda il processo di dematerializzazione delle procedure di iscrizione alle università e di verbalizzazione e registrazione degli esiti degli esami, di profitto e di laurea. Si prevede, con l'introduzione di un articolo 5-*bis* alla legge n. 264 del 1999, recante norme in materia di accessi ai corsi universitari, che tali procedure avvengano, con riguardo alle iscrizioni, per via telematica e, con riguardo alla verbalizzazione e registrazione degli esami, che avvengano, a decorrere dall'anno accademico 2013-2014, con modalità informatiche. Per le iscrizioni si prevede che il MIUR elabori un portale unico che aiuti gli studenti nella scelta. Per le verbalizzazioni saranno le università a dotarsi di un software applicativo ma in realtà molte di esse hanno già adottato modalità informa-



tiche per la gestione delle procedure di esame. Come d'altronde, è operativo presso il MIUR il portale « Universo », che permette agli studenti di procedere con la pre-iscrizione per via informatica. Si tratta, quindi, di interventi che non comporterebbero nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.

L'articolo 49, al comma 1 introduce disposizioni di semplificazione mediante modifiche di carattere ordinamentale alla legge n. 240 del 2010 recante norme in materia di organizzazione delle università, di personale accademico e reclutamento, nonché delega al Governo per incentivare la qualità e l'efficienza del sistema universitario. Si tratta di misure che incidono sulla disciplina dei contratti per attività di insegnamento e dei contratti dei ricercatori a tempo determinato; in relazione a questi ultimi si stabilisce che per tutto il periodo di durata dei contratti i dipendenti delle amministrazioni pubbliche sono collocati, senza assegni né contribuzioni previdenziali, in aspettativa o in posizione di fuori ruolo nei casi in cui tale posizione sia prevista dagli ordinamenti di appartenenza. Si segnalano inoltre la soppressione della disposizione che prevedeva la possibilità di uno scambio contestuale di docenti con la medesima qualifica tra due sedi universitarie consenzienti e la limitazione delle procedure di mobilità interregionale ai professori che prestano servizio presso sedi soppresse e non presso corsi di laurea soppressi in quanto, in quest'ultimo caso, può essere prevista una procedura di ricollocazione all'interno della medesima università di appartenenza; l'introduzione di meccanismi di maggiore pubblicità dei procedimenti di chiamata attraverso la pubblicizzazione dei bandi in Gazzetta Ufficiale; la previsione di meccanismi di garanzia della copertura dei costi della chiamata di professori o di contratti di ricerca da parte di soggetti diversi dall'università e che, infine, amplia la platea degli aspiranti a partecipare a progetti di ricerca. Altre modifiche alla citata legge n. 240 del 2010 riguardano la stipula di contratti con soggetti di particolare qualificazione e la chiamata

come professori associati di studiosi stranieri o italiani residenti all'estero, nonché una maggiore pubblicità dei bandi da ricercatore. Anche tali misure non comportano nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica. Segnala infine che con le modifiche apportate alla legge n. 240 del 2010 vengono recepite le indicazioni formulate dal Presidente della Repubblica nella lettera al Presidente del Consiglio dei ministri che aveva accompagnato la promulgazione della medesima legge.

L'articolo 50 prevede l'emanazione di linee guida, da adottare entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del decreto-legge in esame con decreto del Ministro dell'istruzione, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, tese a favorire il consolidamento e lo sviluppo dell'autonomia gestionale delle istituzioni scolastiche, nell'ottica di dare vita a un sistema di « autonomia responsabile delle medesime istituzioni. Tali linee guida devono conseguire l'introduzione nel sistema scolastico di un organico dell'autonomia, ovvero di personale docente, educativo ed ATA assegnato a ciascuna istituzione scolastica. È prevista la costituzione di reti territoriali delle istituzioni scolastiche, definite a livello nazionale, d'intesa con la Conferenza unificata, al fine di conseguire un'ottimale gestione delle risorse umane, strumentali e finanziarie, dei processi di integrazione degli alunni disabili e del contrasto all'abbandono e all'insuccesso scolastico. È previsto che l'organico complessivo sia definito sulla base di vincoli posti dalla legislazione vigente, con riferimento alle esigenze da coprire stabilmente per un triennio. Le dotazioni organiche, poi, devono essere stabilite nel rispetto dei limiti fissati dall'articolo 64 del decreto-legge n. 112 del 2008. L'articolo reca infine un'apposita clausola di invarianza finanziaria.

L'articolo 51, nelle more della definizione di un sistema organico e integrato di valutazione delle istituzioni scolastiche, dell'università e della ricerca, attribuisce all'INVALSI il coordinamento funzionale del sistema nazionale di valutazione, con

la possibilità di avvalersi, in via sperimentale, dell'Agenzia per la diffusione di tecnologie per l'innovazione: La nuova funzione deve essere attuata nel limite delle risorse umane, strumentali e finanziarie previste a legislazione vigente. È previsto poi l'obbligo per le istituzioni scolastiche di partecipare alle rilevazioni nazionali degli apprendimenti degli studenti, in collegamento con l'INVALSI.

L'articolo 52 prevede misure di semplificazione e promozione dell'istruzione tecnico-professionale e degli istituti tecnici superiori. In particolare si prevede che con decreto del Ministro dell'istruzione, di concerto con il Ministro del lavoro e delle politiche sociali e con il Ministro dell'economia e delle finanze, d'intesa con la Conferenza Stato-regioni, siano adottate linee guida tese a realizzare un coordinamento tra l'offerta statale e quella regionale di istruzione e formazione professionale, la promozione dei poli tecnico-professionali che favoriscano la costituzione di sedi di raccordo tra istituti tecnici, professionali, strutture accreditate dalle regioni e il mondo del lavoro, nonché la diffusione di percorsi di apprendistato. Con un ulteriore decreto del Ministro dell'istruzione, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, d'intesa con la Conferenza Stato-regioni, sono definite linee guida per evitare la frammentazione sul territorio degli istituti tecnici superiori, stabilendone la formazione di non più di uno su base regionale, e la semplificazione degli organi di indirizzo, gestione e partecipazione previsti dagli statuti degli ITS.

La sezione IV riguarda altre disposizioni in materia università. L'articolo 54 prevede la possibilità per le università di avvalersi di tecnologi a tempo determinato, il cui trattamento economico è posto a carico dei finanziamenti destinati alla ricerca, non comportando quindi nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.

L'articolo 55 prevede la possibilità di applicazione delle disposizioni in materia di utilizzo comune di professori e ricercatori a tempo pieno da parte di più università anche ai rapporti tra università ed enti pubblici di ricerca e fra enti

pubblici di ricerca tra di loro, senza modifiche al trattamento economico goduto nell'amministrazione di appartenenza.

Passo, infine, ad illustrare il Titolo III che reca una disciplina transitoria e abrogazioni di disposizioni normative.

L'articolo 61 reca norme transitorie. In particolare, al comma 1 si dispone che il Ministro per i beni e le attività culturali disciplini, con proprio decreto, le linee guida applicative delle procedure per la selezione di sponsor introdotte con l'articolo 199-*bis* del codice dei contratti pubblici, si cui al decreto legislativo n. 163 del 2006. Il comma 2 reca una norma transitoria sulle modalità di redazione dei certificati di esecuzione dei lavori richiesti al contraente generale per la qualificazione. I commi 3 e 4 prevedono infine una disciplina sostitutiva in caso di mancato raggiungimento di intesa con le regioni quando l'intesa stessa è richiesta per l'adozione di atti amministrativi dello Stato. Sui meccanismi di questa disciplina sostitutiva occorrerà soffermarsi per valutarli alla luce della legislazione vigente e della giurisprudenza costituzionale in materia.

L'articolo 62 prevede l'abrogazione, parziale o integrale, di 15 atti normativi di varia natura (leggi, regi decreti, regolamenti) di elencati nella tabella A allegata al disegno di legge e riguardanti diverse materie tra cui quelle relative alle università, all'organizzazione del personale dei vari dicasteri, alla regolamentazione di settori produttivi. Si tratta di un proseguimento dell'attività di riduzione dello stock normativo mediante l'abrogazione di leggi e di regolamenti, già compiuto con il decreto-legge n. 112 del 2008 con il decreto-legge n. 200 del 2008, che avevano abrogato rispettivamente 3.370 e 28.889 disposizioni legislative. Nel provvedimento in esame si prevede che gli atti contenuti nell'allegato A dal sessantesimo giorno successivo all'entrata in vigore della legge di conversione, «sono o restano abrogate». Si segnala che alcune di queste disposizioni contengono novelle ad altre disposizioni legislative di cui non si prevede l'abrogazione espressa.

Rileva, in conclusione, come ci si trovi di fronte ad un provvedimento complesso e diversificato, in merito al quale occorre la consapevolezza, se si vuole portare a termine un buon lavoro, di dovere evitare di inserire troppe ed ulteriori questioni nel corso dell'esame in sede referente.

Occorre dunque considerare il testo in esame come un punto di partenza e compiere un'attenta valutazione e selezione degli emendamenti che saranno presentati in modo da non compromettere il contributo utile che il provvedimento potrà dare.

Stefano SAGLIA (PdL), *relatore per la X Commissione*, ricorda che il provvedimento in esame, che si compone di 62 articoli suddivisi in tre Titoli, reca un'ampia serie di provvedimenti di semplificazione e altre disposizioni di sostegno e di impulso allo sviluppo del sistema economico al fine di assicurare una riduzione degli oneri amministrativi per i cittadini e le imprese e la crescita, dando sostegno ed impulso al sistema produttivo del paese.

Come si legge nella relazione illustrativa le analisi condotte dalle principali organizzazioni internazionali individuano nella complessità e nei costi della burocrazia per le imprese una delle prime cause dello svantaggio competitivo dell'Italia nel contesto europeo ed internazionale.

Alla materia della semplificazione sono dedicati gli articoli contenuti nel titolo I, che, oltre a stabilire disposizioni di carattere generale (articoli 1-3), contengono interventi di semplificazione per i cittadini (articoli 4-11) e per le imprese (articoli 12-14). Nello stesso titolo, sono stabiliti interventi di semplificazione in materia di lavoro (articoli 15-19), di appalti pubblici (articoli 20-22), ambiente (articoli 23-24), agricoltura (articoli 25-29), ricerca (articoli 30-33), nonché ulteriori interventi contenuti negli articoli 34-46.

Allo sviluppo è dedicato il titolo II (articoli 47-60) le cui disposizioni intervengono in materia di innovazione tecnologica, università, istruzione, turismo, infrastrutture energetiche, nonché di pro-

roga per il credito d'imposta per lavoro nel Mezzogiorno e del programma « carta acquisti » per cittadini meno abbienti.

Il titolo III dispone, in via transitoria, in tema di sponsorizzazione di interventi, redazione di certificati di esecuzione di lavori e mancato raggiungimento di intese con le regioni per l'adozione di atti amministrativi statali (articolo 61) e prevede altresì l'abrogazione di quindici atti, o parti di atti, normativi indicati nella tabella allegata al provvedimento (articolo 62) e l'entrata in vigore (articolo 63).

Dà quindi conto sinteticamente delle disposizioni maggiormente riconducibili alle competenze della X Commissione attività produttive.

L'articolo 3, comma 1, stabilisce un procedimento a cadenza annuale per la riduzione di oneri amministrativi, a carico di cittadini e imprese, previsti da atti normativi. A tal fine, è prevista: una relazione da parte di ciascuna amministrazione statale entro il 31 gennaio; una relazione generale a cura della Presidenza del Consiglio entro il 31 marzo; l'adozione di conseguenti misure normative di riduzione degli oneri.

Il comma 2 elimina l'obbligo di periodicità biennale della verifica dell'impatto della regolamentazione (VIR).

L'articolo 9, in materia di dichiarazione unica di conformità degli impianti termici, prevede l'emanazione di un decreto interministeriale volto ad approvare il modello di dichiarazione unica di conformità degli impianti. La dichiarazione unica di conformità e la documentazione allegata saranno conservate presso la sede dell'interessato ed esibite, a richiesta dell'amministrazione, per i relativi controlli, fermo restando l'obbligo di comunicazione per il rilascio del certificato di agibilità da parte del comune o l'allaccio di una nuova fornitura di gas, energia elettrica o acqua.

L'articolo 12 del provvedimento in esame reca una serie di misure volte alla semplificazione delle procedure relative agli impianti produttivi e alle iniziative e attività delle imprese.

Il comma 1 dell'articolo 12 prevede che le misure per semplificare i procedimenti

possano essere attivate attraverso un insieme di regole nella forma della convenzione. Tale convenzione è proposta dai Ministri per la pubblica amministrazione e la semplificazione e per lo sviluppo economico, sentita la Conferenza unificata Stato regioni ed autonomie locali.

Il comma 2 prevede l'adozione da parte del Governo di uno o più regolamenti di delegificazione al fine di semplificare i procedimenti amministrativi concernenti l'attività d'impresa. Tali regolamenti devono essere emanati nel rispetto del principio costituzionale di libertà d'iniziativa economica privata in condizioni di piena concorrenza e pari opportunità tra tutti i soggetti. Viene precisato, inoltre, che tale principio ammette limitazioni e controlli solo al fine di evitare danni alla salute, all'ambiente, al paesaggio, al patrimonio artistico e culturale, alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana, per non contrastare con l'ordine pubblico, con il sistema tributario e con gli obblighi comunitari ed internazionali.

Tali regolamenti devono essere adottati tenendo conto dei seguenti principi e criteri direttivi: semplificazione e razionalizzazione delle procedure amministrative, anche mediante la previsione della conferenza di servizi telematica ed aperta a tutti gli interessati, e anche con modalità non simultanea; previsione di forme di coordinamento, anche telematico, attivazione ed implementazione delle banche dati consultabili tramite i siti degli sportelli unici comunali, mediante convenzioni fra Anci, Unioncamere, Regioni e Portale nazionale impresa in un giorno, in modo che sia possibile conoscere contestualmente gli oneri, le prescrizioni ed i vantaggi per ogni intervento, iniziativa ed attività sul territorio; individuazione delle norme da abrogare a decorrere dall'entrata in vigore dei regolamenti e di quelle tacitamente abrogate ai sensi della vigente normativa in materia di liberalizzazione delle attività economiche e di riduzione degli oneri amministrativi sulle imprese.

Il comma 3 prevede che i regolamenti di cui al comma precedente siano adottati su proposta dei Ministri per la pubblica

amministrazione e la semplificazione e per lo sviluppo economico, sentita la Conferenza unificata, e previo parere dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato. I regolamenti, inoltre, sono adottati entro il 31 dicembre 2012, tenendo conto anche dei risultati dei percorsi sperimentali di semplificazione normativa previsti al comma 1.

Il comma 4 estende la portata dell'articolo 1, comma 3, del decreto-legge 1/2012, attualmente all'esame della Commissione industria del Senato, prevedendo che con i regolamenti ivi previsti siano altresì individuate le attività sottoposte ad autorizzazione, a segnalazione certificata di inizio attività (SCIA) con asseverazioni, a SCIA senza asseverazioni, a mera comunicazione e quelle del tutto libere.

Ricorda in proposito che il comma 3 dell'articolo 1 del decreto-legge 1/2012 prevede che il Governo, previa approvazione da parte delle Camere di una sua relazione che specifichi periodi ed ambiti di intervento degli atti regolamentari, è autorizzato ad adottare entro il 31 dicembre 2012 uno o più regolamenti, per individuare le attività per le quali permane l'atto preventivo di assenso dell'amministrazione, e disciplinare i requisiti per l'esercizio delle attività economiche, nonché i termini e le modalità per l'esercizio dei poteri di controllo dell'amministrazione, individuando le disposizioni di legge e regolamentari dello Stato che vengono abrogate a decorrere dalla data di entrata in vigore dei regolamenti stessi.

Il comma 5 prevede che le Regioni, nel disciplinare la materia oggetto dell'articolo in esame, siano tenute al rispetto delle disposizioni previste dall'articolo 29 L. 241/1990, dall'articolo 3 del decreto-legge 138/2011 e dall'articolo 34 del decreto-legge 201/2011.

A tal fine, il Governo, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, promuovono, anche sulla base delle migliori pratiche e delle iniziative sperimentali statali, regionali e locali, accordi o intese ai sensi dell'articolo 20-ter della legge 15 marzo 1997, n. 59.

Il comma 6 dell'articolo 12 esclude specifici settori (servizi finanziari, procedimenti tributari e in materia di giochi pubblici) dall'applicazione delle disposizioni di semplificazione recate dal presente articolo.

L'articolo 14 detta i principi cui deve ispirarsi l'attività delle pubbliche amministrazioni in materia di controlli sulle imprese, comprese quelle agricole, ad esclusione dei controlli in materia fiscale e finanziaria, per i quali continuano ad applicarsi le normative vigenti.

Il comma 1 prevede che tali principi siano la semplicità, la proporzionalità rispetto alla tutela del rischio ed il coordinamento dell'azione svolta dai diversi livelli dell'amministrazione pubblica: statale, regionale e locale.

Il comma 2 prevede che le amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 siano obbligate a pubblicare la lista dei controlli cui sono assoggettate le imprese, sul proprio sito istituzionale e sul sito [www.impresainungiorno.gov.it](http://www.impresainungiorno.gov.it). Inoltre è previsto che per ciascuno di tali controlli devono essere indicati i criteri e le modalità di svolgimento delle relative attività.

Il comma 3 prevede l'adozione da parte del Governo di uno o più regolamenti di delegificazione volti a razionalizzare, semplificare e coordinare i suddetti controlli, anche sulla base delle attività di misurazione degli oneri di cui all'articolo 25, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112.

Ricorda che l'articolo 25 del decreto-legge 112/2008 prevede l'approvazione di un programma, da parte dei ministri competenti, per la misurazione degli oneri amministrativi derivanti da obblighi informativi nelle materie affidate alla competenza dello Stato, con l'obiettivo di giungere, entro il 31 dicembre 2012, alla riduzione di tali oneri per una quota complessiva del 25 per cento, come stabilito in sede europea.

Il comma 4 prevede che i regolamenti siano emanati su proposta del Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione, del Ministro dello sviluppo

economico e dei Ministri competenti per materia, sentite le associazioni imprenditoriali.

Tali regolamenti devono essere adottati nel rispetto di quanto previsto dagli articoli 20, 20-bis e 20-ter, della legge 15 marzo 1997, n. 59, e successive modificazioni e tenuto conto dei seguenti principi e criteri direttivi: proporzionalità dei controlli e dei connessi adempimenti amministrativi al rischio inerente all'attività controllata, nonché alle esigenze di tutela degli interessi pubblici; eliminazione di attività di controllo non necessarie rispetto alla tutela degli interessi pubblici; coordinamento e programmazione dei controlli da parte delle amministrazioni in modo da assicurare la tutela dell'interesse pubblico evitando duplicazioni e sovrapposizioni e da recare il minore intralcio al normale esercizio delle attività dell'impresa, definendo la frequenza e tenendo conto dell'esito delle verifiche e delle ispezioni già effettuate; collaborazione amichevole con i soggetti controllati al fine di prevenire rischi e situazioni di irregolarità; informatizzazione degli adempimenti e delle procedure amministrative secondo la disciplina del Decreto legislativo 82 del 2005 (codice dell'amministrazione digitale), soppressione o riduzione dei controlli sulle imprese in possesso della certificazione del sistema di gestione per la qualità (UNI EN ISO-9001), o altra appropriata certificazione emessa, a fronte di norme armonizzate, da un organismo di certificazione accreditato da un ente di accreditamento designato da uno Stato membro dell'Unione europea ai sensi del Regolamento 2008/765/CE, o firmatario degli Accordi internazionali di mutuo riconoscimento (IAF MLA).

Il comma 5 prevede che le Regioni e gli enti locali, nell'ambito delle attività di controllo di loro competenza si conformano ai principi elencati dal comma 4; a tal fine entro sei mesi dall'entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto adottano apposite linee guida mediante intesa in conferenza unificata.

Infine il comma 6 prede l'esclusione dall'ambito di applicazione delle norme del presente articolo le attività di controllo in materia fiscale e finanziaria.

L'articolo 15 attribuisce, con effetto a decorrere dal 1° aprile 2012, la competenza in materia di astensione anticipata dal lavoro delle lavoratrici in gravidanza alla Direzione territoriale del lavoro e alla ASL in luogo del servizio ispettivo del Ministero del lavoro.

L'articolo 19 precisa le nozioni di omessa ed infedele registrazione di dati nel libro unico del lavoro, al fine di chiarire l'ambito di applicazione delle relative sanzioni amministrative.

L'articolo 20 reca una serie di disposizioni volte a introdurre semplificazioni in materia di appalti pubblici, tra le quali le più rilevanti riguardano l'introduzione della disciplina della Banca Dati Nazionale dei Contratti Pubblici, le procedure per la selezione di sponsor, nonché i criteri di accertamento e di valutazione per i lavori eseguiti all'estero da parte di imprese italiane.

L'articolo 21 introduce la responsabilità solidale tra committente, appaltatore ed eventuale subappaltatore negli appalti di opere o servizi, disponendo che le retribuzioni dei lavoratori siano comprensive delle quote di trattamento di fine rapporto, che debbano essere corrisposti i premi assicurativi e che si escluda qualsiasi obbligo per le sanzioni civili di cui risponde solo il responsabile dell'inadempimento.

L'articolo 22 reca modifiche alla normativa per l'adozione delle delibere CIPE e norme di salvaguardia delle procedure in corso per la stipula dei contratti di programma con le Società di gestione aeroportuali

Il comma 1, in particolare, interviene sulla procedura di adozione delle delibere del CIPE, estendendo ai finanziamenti destinati alla realizzazione dei progetti e dei programmi di intervento pubblico la procedura recentemente introdotta dall'articolo 41, comma 4, del decreto legge 201 del 2011 per l'approvazione delle delibere CIPE relative alle opere pubbliche.

Il comma 2 in relazione al recepimento della direttiva 2009/12/CE ad opera del decreto-legge n. 1 del 2012, fa salvo il completamento delle procedure per la stipula dei contratti di programma in corso, che dovranno concludersi entro il 31 dicembre 2012.

Il comma 3 conferma la misura dei diritti aeroportuali determinata dai contratti di programma già stipulati, prevedendo l'applicazione della normativa introdotta dal citato decreto-legge n. 1 del 2012 a partire dalla scadenza di detti contratti.

L'articolo 23, in materia di autorizzazione unica ambientale, al fine di semplificare le procedure e ridurre gli oneri per le piccole e medie imprese (PMI), prevede l'emanazione (entro sei mesi dalla data di entrata in vigore del presente decreto) di un regolamento di delegificazione volto a disciplinare l'autorizzazione unica ambientale e a semplificare gli adempimenti amministrativi delle PMI. Tale autorizzazione sarà rilasciata da un unico ente e sostituirà ogni atto di comunicazione, notifica ed autorizzazione previsto dalla legislazione vigente in materia ambientale.

L'articolo 24 reca una serie di novelle alle disposizioni del Codice dell'ambiente (decreto legislativo 152 del 2006). In particolare viene previsto l'assoggettamento ad AIA (autorizzazione integrata ambientale) dei terminali di rigassificazione e degli altri impianti localizzati in mare su piattaforme *off-shore* e la modifica dell'articolo 109 relativo alle procedure autorizzatorie per l'immersione in mare di materiale derivante da attività di escavo. In materia di oli usati una disposizione transitoria consente alle operazioni di rigenerazione degli oli usati di derogare ai limiti vigenti, nel rispetto della normativa comunitaria, fermi restando quelli stabiliti per il parametro PCB/PCT, mentre una novella all'articolo 228 ridisciplina la procedura per la determinazione del contributo ambientale per il recupero degli pneumatici fuori uso (PFU).

L'articolo 25 reca misure di semplificazione per il mondo agricolo prevedendo che i diversi soggetti pubblici, custodi di

informazioni organizzate in banche dati – segnatamente AGEA e organismi pagatori, Agenzia delle entrate, INPS, Camere di commercio – possano entrare in connessione.

L'articolo 26 novella l'articolo 2 del Decreto legislativo 227 del 2001, c.d. legge di orientamento del settore forestale, rivedendo la definizione di bosco e di arboricoltura da legno in modo da escludere talune superfici (pascoli, prati, pascoli arborati, formazioni forestali di origine artificiale, terrazzamenti, paesaggi agrari e pastorali di interesse storico) dal regime vincolistico che si applica i territori coperti da foreste e da boschi.

L'articolo 27 interviene in materia di vendita diretta dei prodotti agricoli prevedendo, a parziale modifica della normativa in vigore (primo periodo del comma 2 dell'articolo 4 del decreto legislativo 18 maggio 2001, n. 228) che l'obbligo di comunicazione al comune non rivesta più carattere preventivo e che la vendita possa essere effettuata dalla data di invio della comunicazione e non più decorsi 30 giorni dal ricevimento della stessa.

L'articolo 28, in tema di modifiche relative alla movimentazione aziendale dei rifiuti e al deposito temporaneo, novella l'articolo 193 del decreto legislativo 152 del 2006 al fine di specificare quando talune operazioni di movimentazione dei rifiuti verso il deposito temporaneo da parte delle imprese agricole non devono essere considerate trasporto ai fini della gestione dei rifiuti medesimi e reca conseguenti disposizioni alla definizione di deposito temporaneo di cui all'articolo 183 del citato decreto.

L'articolo 29 dispone che i progetti di riconversione del comparto bieticolo-saccarifero, previsti dall'articolo 2, comma 3, del decreto-legge n.2 del 2006, rivestano « carattere di interesse nazionale » – anche ai fini della definizione e del perfezionamento dei processi autorizzativi e dell'effettiva entrata in esercizio – e che tali progetti possa essere nominato un commissario ad acta per garantirne l'esecutività.

L'articolo 30 novella il decreto legislativo 297 del 1999 in materia di riordino della disciplina e snellimento delle procedure per il sostegno della ricerca scientifica e tecnologica, al fine di facilitare i rapporti istruttori e di gestione dei progetti di ricerca; estendere i finanziamenti alle attività svolte sulla base di progetti cofinanziati dall'Unione europea a seguito di bandi internazionali di ricerca industriale; semplificare gli adempimenti in ordine alla valutazione dei progetti da parte dei soggetti preposti e all'accesso alle agevolazioni previste dalla legge.

In particolare i partecipanti a ciascun progetto possono individuare tra di loro un soggetto capofila, che svolge compiti di rappresentanza di imprese ed enti partecipanti nei rapporti con l'amministrazione che concede le agevolazioni; presentazione della proposta o progetto di ricerca; richiesta delle erogazioni per stato di avanzamento, attestando la regolare esecuzione dei progetti; monitoraggio periodico sullo svolgimento del programma.

Si consente la variazione dei progetti in termini soggettivi ed oggettivi, nel limite del venti per cento, rispettivamente, dei soggetti partecipanti e del valore del progetto, salva la qualità del progetto e il raggiungimento degli obiettivi.

La lettera b) dell'articolo 30 novella l'articolo 3 del decreto legislativo 297 del 1999 citato, in materia di attività finanziabili, estendendo il finanziamento alle attività svolte sulla base di progetti cofinanziati dall'Unione europea a seguito di bandi internazionali di ricerca industriale.

La lettera c) novella, invece, l'articolo 6 del decreto più volte citato, relativo alle modalità di attuazione, prevedendo che tra le spese ammissibili, da definire con decreti di natura non regolamentare del Ministro dell'università, siano comprese, con riferimento ai progetti svolti nel quadro dei programmi dell'Unione europea o di accordi internazionali, quelle per la disseminazione dei risultati ottenuti e per il coordinamento generale del progetto.

La lettera d), infine, novella l'articolo 7 del citato decreto n. 297, relativo a servizi e consulenza, aggiungendo sei nuovi commi dopo il comma 4.

Sono esclusi dalla valutazione ex ante degli aspetti tecnico-scientifici e dal parere del Comitato tecnico scientifico i progetti già selezionati nell'ambito dei programmi dell'Unione europea o di accordi internazionali, e sono ammessi al finanziamento fino alla concorrenza delle risorse disponibili nell'ambito del riparto del Fondo agevolazioni ricerca (FAR).

Per velocizzare l'iter di valutazione dei progetti di ricerca industriale, le imprese, in alternativa alle procedure ordinarie e con oneri a proprio carico, possono verificare e attestare il possesso dei requisiti di affidabilità economico-finanziaria o la regolare rendicontazione amministrativo-contabile delle attività svolte, con una relazione tecnica e un'attestazione di merito rilasciata in forma giurata e sotto esplicita dichiarazione di responsabilità da soggetti iscritti nel registro dei revisori legali di cui al decreto legislativo n. 39 del 2010.

Per favorire la realizzazione di progetti e attività di ricerca, quando le imprese proponenti siano carenti dei requisiti economico-finanziari, è ugualmente possibile l'accesso alle agevolazioni a condizione che: venga prodotta una polizza di garanzia a copertura dell'intero ammontare dell'agevolazione; vi siano specifici accordi con una o più imprese utilizzatrici finali dei risultati del progetto.

Se la concessione degli incentivi è subordinata allo svolgimento di sopralluoghi presso il soggetto richiedente, possono aver luogo dopo l'ammissione alle agevolazioni, essendo sufficienti le sole risultanze documentali e una copertura assicurativa. L'esito negativo del sopralluogo comporterà la risoluzione del rapporto e la revoca dell'agevolazione (comma 4-sexies).

Si rinvia infine ad un decreto del Ministro dell'istruzione e dell'università

l'individuazione delle modalità di attuazione degli interventi.

L'articolo 31 dispone che le verifiche scientifiche, amministrative e contabili relative ai risultati dei progetti di ricerca di base sono effettuate solo al termine dei progetti stessi. Conferma, inoltre, che il 10 per cento del FIRST è destinato ad interventi in favore di ricercatori di età inferiore a 40 anni, innovando, però, la procedura.

L'articolo 32 stabilisce misure di semplificazione in materia di ricerca ulteriori rispetto a quelle recate dall'articolo 31, con riferimento alle procedure istruttorie, valutative, di spesa e di controllo. In particolare, dispone l'utilizzo di valutazioni e graduatorie già adottate in sede comunitaria in relazione a progetti a esclusiva ricaduta nazionale, e l'introduzione di alcune novità relative al FIRST, tra le quali la rimodulazione delle modalità di utilizzazione.

L'articolo 33 prevede la possibilità di collocare in aspettativa senza assegni il personale dipendente inquadrato nel ruolo dei ricercatori degli enti pubblici di ricerca e delle università, in seguito all'attribuzione di grant comunitari o internazionali.

L'articolo 34 estende l'abilitazione concessa alle imprese che svolgono attività di installazione e manutenzione di impianti negli edifici a tutte le tipologie di edifici, a prescindere dalla loro specifica destinazione d'uso, alle condizioni indicate dalla legge.

L'articolo 37 impone alle imprese costituite in forma societaria che ancora non vi abbiano provveduto, di comunicare il proprio indirizzo di posta elettronica certificata al registro delle imprese, entro il termine del 30 giugno 2012.

L'articolo 38 consente anche ai laureati in discipline diverse da quelle attualmente previste a regime di svolgere le funzioni di responsabile di depositi che trattano esclusivamente gas medicinali.

Ai sensi dell'articolo 39 non è più richiesto ai responsabili tecnici delle imprese di autoriparazione di essere fisicamente idonei all'esercizio dell'attività.



L'articolo 40 sopprime l'obbligo di chiusura domenicale e festiva per le imprese di panificazione di natura produttiva.

L'articolo 41 semplifica l'attività temporanea di somministrazione di alimenti e bevande in occasione di sagre, fiere, manifestazioni religiose, tradizionali e culturali o eventi locali straordinari, prevedendo che possa essere iniziata con la semplice segnalazione certificata di inizio attività (SCIA), e senza che sia necessario il possesso di specifici requisiti previsti dalla legge.

L'articolo 42 prevede che l'ammissione dell'intervento conservativo volontario su beni culturali ai contributi statali stabiliti agli articoli 35 e 37 del Codice dei beni culturali è disposta dagli organi del Ministero in base all'ammontare delle risorse disponibili, determinate.

L'articolo 47 contiene indicazioni di principio relative alle azioni che il Governo assumerà per il perseguimento degli obiettivi dell'agenda digitale europea. Si prevede in particolare l'istituzione di una cabina di regia per l'attuazione dell'agenda digitale italiana, al fine di modernizzare i rapporti tra pubblica amministrazione, cittadini e imprese attraverso azioni coordinate.

L'istituzione della richiamata cabina di regia è prevista senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, al fine di coordinare gli interventi pubblici volti alle medesime finalità da parte di regioni, province autonome ed enti locali.

L'articolo 53 prevede l'approvazione di un « Piano nazionale di edilizia scolastica » e, nelle more, di un « Piano di messa in sicurezza degli edifici scolastici esistenti e di costruzione di nuovi edifici scolastici », nonché l'adozione di misure per il miglioramento dell'efficienza degli usi finali di energia negli edifici adibiti a istituzioni scolastiche, università ed enti di ricerca.

Il comma 1 dispone dunque – al fine di garantire su tutto il territorio nazionale l'ammmodernamento e la razionalizzazione del patrimonio immobiliare scolastico, anche in modo da conseguire una riduzione strutturale delle spese correnti di funzio-

namento – l'approvazione da parte del CIPE di un Piano nazionale di edilizia scolastica.

Il comma 2 specifica in dettaglio gli interventi da realizzare attraverso il Piano, nonché i criteri da seguire e gli strumenti da utilizzare per la loro realizzazione. Viene infatti statuito che il Piano ha ad oggetto la realizzazione di interventi: di ammodernamento e recupero del patrimonio scolastico esistente, anche ai fini della messa in sicurezza degli edifici; di costruzione e completamento di nuovi edifici scolastici.

Il comma 3 prevede che, in coerenza con le indicazioni contenute nel Piano, i Ministeri dell'istruzione, dell'università e della ricerca, delle infrastrutture e dell'ambiente promuovano congiuntamente la stipulazione di appositi accordi di programma, approvati con decreto dei relativi Ministri, al fine di concentrare gli interventi sulle esigenze dei singoli contesti territoriali e di promuovere e valorizzare la partecipazione di soggetti pubblici e privati per sviluppare utili sinergie.

Il comma 4 prevede che nella delibera CIPE di approvazione del Piano siano altresì disciplinate modalità e termini per la verifica periodica delle fasi di realizzazione del Piano, in base al cronoprogramma approvato e alle esigenze finanziarie.

Tale verifica, in base al medesimo comma, sarà finalizzata anche a consentire, in caso di scostamenti, di destinare le risorse finanziarie pubbliche a modalità di attuazione più efficienti.

Il comma 5 individua gli interventi urgenti da attuare nelle more della definizione e approvazione del Piano, al fine di assicurare il tempestivo avvio di interventi prioritari e immediatamente realizzabili di edilizia scolastica coerenti con gli obiettivi di cui ai commi 1 e 2.

Il comma 6, al fine di semplificare le procedure relative alle operazioni presenti nell'articolo, disciplina l'acquisizione e la cessazione del vincolo di destinazione a uso scolastico. Viene infatti previsto che tale vincolo: sia acquisito automaticamente per i nuovi edifici con il collaudo del-

l'opera; cessi per gli edifici scolastici oggetto di permuta con l'effettivo trasferimento delle attività scolastiche presso la nuova sede.

Il comma 7 prevede l'emanazione di un decreto interministeriale recante le norme tecniche-quadro, contenenti gli indici minimi e massimi di funzionalità urbanistica, edilizia (anche con riferimento alle tecnologie in materia di efficienza e risparmio energetici e produzione da fonti energetiche rinnovabili) e didattica indispensabili a garantire indirizzi progettuali di riferimento adeguati e omogenei sul territorio nazionale.

Il comma 8 dispone che all'attuazione dell'articolo si provveda nei limiti delle risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente.

Il comma 9 prevede l'adozione, entro 24 mesi dall'entrata in vigore del decreto, di misure di gestione, conduzione e manutenzione degli immobili finalizzate al contenimento dei consumi di energia e alla migliore efficienza degli usi finali della stessa, da parte di enti proprietari di edifici adibiti a istituzioni scolastiche, università ed enti di ricerca vigilati dal MIUR.

L'articolo 56, comma 1, novella il Codice del turismo, prevedendo la promozione del turismo accessibile per i giovani, gli anziani e le persone con disabilità, e che il « Fondo buoni vacanze » non sia più alimentato anche da parte dei proventi dell'8 per mille devoluto allo Stato. Il comma 2 consente di dare in concessione, a titolo oneroso, a cooperative di giovani di età non superiore a trentacinque anni i beni immobili confiscati alla criminalità organizzata che abbiano caratteristiche tali da consentirne l'uso per scopi turistici.

Il comma 3 eleva la quota massima delle risorse utilizzabili per il finanziamento delle attività di organizzazione e gestione dell'Expo 2015.

L'articolo 57 reca disposizioni in materia di infrastrutture energetiche strategiche, la metanizzazione del mezzogiorno e in tema di bunkeraggio.

In particolare i commi 1-4, qualificano direttamente come « strategici » una serie di infrastrutture e insediamenti del settore

energetico. Inoltre, si trasferisce dalle Regioni allo Stato (d'intesa con le Regioni interessate) la competenza alle autorizzazioni concernenti la relativa realizzazione e si abbrevia a 180 giorni il relativo procedimento, inclusa la procedura di VIA.

I commi 7-9 semplificano le procedure per la modifica degli stabilimenti/insediamenti esistenti, prevedendo accordi di programma tra le amministrazioni interessate e il mantenimento di validità di autorizzazioni esistenti. I commi 5, 6 e 10 armonizzano su 10 anni la durata minima delle nuove concessioni demaniali concernenti i depositi costieri. Il comma 11 abolisce l'obbligo di colorazione della benzina senza piombo. Il comma 12 rinvia al momento dell'effettiva entrata in esercizio dell'impianto quello da cui inizia a decorrere termine di 12 anni per la durata delle concessioni concernenti la realizzazione/gestione delle reti di gas naturale nel Mezzogiorno.

Il comma 13 fa salve le disposizioni tributarie in materia di accisa.

Si tratta di una norma di salvaguardia avente lo scopo di continuare ad applicare la normativa sulle accise, in particolare l'istituto del deposito fiscale, ai siti (stabilimenti, depositi, eccetera) indicati quali « infrastrutture e insediamenti strategici » dal comma 1 dell'articolo in esame.

Il comma 14 rinvia ad una determinazione del direttore dell'Agenzia delle dogane, da emanare entro 6 mesi dall'entrata in vigore del presente decreto-legge, con cui definire: la detenzione promiscua di più parti del medesimo prodotto per distinte operazioni di rifornimento; l'utilizzo della bolletta doganale mensile che riassume le operazioni di bunkeraggio; la possibilità di effettuare le operazioni di rifornimento nell'arco delle 24 ore con controllo su base documentale da effettuare successivamente.

Ai sensi del comma 15 dall'attuazione del presente articolo 57 non derivano nuovi o maggiori oneri, o minori entrate a carico del bilancio dello Stato.

L'articolo 58 integra il sistema delle sanzioni amministrative di competenza

dell'Autorità per l'energia e il gas – disciplinato principalmente dall'articolo 2, comma 20, lett. a) della Legge 481 del 1995 e dall'articolo 45 del decreto legislativo 93 del 2011 – ed introduce la possibilità di adottare misure cautelari.

L'articolo 59, novellando l'articolo 2 del decreto-legge 70 del 2011 (c.d. decreto sviluppo), proroga di un anno il credito d'imposta per nuovo lavoro stabile nel Mezzogiorno, ponendo la copertura dell'onere a carico dei Programmi Operativi Regionali (POR) cofinanziati dal Fondo sociale europeo.

L'articolo 60 prevede l'avvio di una sperimentazione nei comuni con più di 250.000 abitanti, per favorire la diffusione della carta acquisti tra le fasce della popolazione in condizione di maggiore bisogno. Viene rimessa ad un successivo decreto ministeriale la definizione precisa delle caratteristiche della sperimentazione.

Il ministro Filippo PATRONI GRIFFI fa presente come il Governo abbia cercato di ascoltare tutte le parti sociali della definizione del provvedimento in esame. L'attenzione si è focalizzata sul tentativo di coniugare l'esigenza di semplificazione in senso lato con l'utilizzo della tecnologia dell'informazione.

Rileva altresì come per alcuni settori sia stato possibile quantificare nel dettaglio i risparmi previsti con gli interventi di semplificazione posti in essere.

Pur trattandosi di interventi variegati, al limite della frammentazione, ricorda come questo abbia caratterizzato anche

analoghe misure di semplificazione assunte in passato e come la forza sia costituita dal disegno di insieme.

Auspica, infine, che sia possibile la più ampia convergenza tra il Governo ed il Parlamento nell'*iter* parlamentare del provvedimento in esame.

Donato BRUNO, *presidente*, ricorda che, in base a quanto convenuto nella riunione di ieri dell'ufficio di presidenza delle Commissioni riunite I e X, nelle sedute di martedì 21, mercoledì 22 e giovedì 23 febbraio si svolgerà la discussione generale e avranno luogo eventuali audizioni.

Il termine per gli emendamenti è fissato per venerdì 24 febbraio, alle ore 12.

Nella seduta di martedì 28 febbraio avrà luogo l'esame degli emendamenti e dopo l'espressione dei pareri delle Commissioni competenti in sede consultiva, nella giornata di giovedì 1° marzo, sarà conferito il mandato ai relatori.

Nessun altro chiedendo di intervenire, rinvia quindi il seguito dell'esame ad altra seduta.

**La seduta termina alle 15.10.**

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

*Giovedì 16 febbraio 2012.*

L'ufficio di presidenza si è riunito dalle 15.10 alle 15.20.

## COMMISSIONI RIUNITE

### I (Affari costituzionali, della Presidenza del Consiglio e interni) e XI (Lavoro pubblico e privato)

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

##### ATTI DEL GOVERNO:

Schema di decreto del Presidente del Consiglio dei ministri concernente la definizione del limite massimo riferito al trattamento economico annuo onnicomprensivo per i pubblici dipendenti indicati nell'articolo 23-ter del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito con modificazioni dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214. Atto n. 439 (*Seguito dell'esame e rinvio*) .....

36

##### ATTI DEL GOVERNO

*Giovedì 16 febbraio 2012. — Presidenza del presidente della I Commissione Donato BRUNO. — Interviene il Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione Filippo Patroni Griffi.*

##### **La seduta comincia alle 15.20.**

**Schema di decreto del Presidente del Consiglio dei ministri concernente la definizione del limite massimo riferito al trattamento economico annuo onnicomprensivo per i pubblici dipendenti indicati nell'articolo 23-ter del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito con modificazioni dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214.**

**Atto n. 439.**

*(Seguito dell'esame e rinvio).*

La Commissione prosegue l'esame del provvedimento, rinviato nella seduta del 14 febbraio 2012.

Donato BRUNO, *presidente e relatore per la I Commissione*, prima di procedere con il dibattito, avverte che — a seguito

della richiesta formulata in conformità con quanto convenuto nella seduta del 14 febbraio scorso — il Presidente della Camera ha disposto, ai sensi dell'articolo 143, comma 4, del Regolamento, la proroga di dieci giorni del termine per l'espressione del prescritto parere parlamentare sullo schema di decreto in esame: il nuovo termine verrà, pertanto, in scadenza il prossimo giovedì 1° marzo.

Passando, quindi, a una ulteriore questione di carattere preliminare, fa presente che, d'intesa tra i presidenti delle due Commissioni, si è concordato — alla luce delle considerazioni svolte dal ministro Patroni Griffi nella seduta del 14 febbraio, con riferimento all'invito rivolto al Parlamento a esprimere le proprie valutazioni sul testo e a dettare eventuali indicazioni sui criteri applicativi — di chiedere al Governo, considerata anche la complessità delle questioni emerse nella seduta introduttiva, di dare conto alle Commissioni riunite, possibilmente entro il prossimo martedì 21 febbraio, di un elenco contenente la platea delle posizioni interessate dall'intervento in esame, con l'indicazione delle relative retribuzioni onnicomprensive, nonché di un elenco recante tutte

quelle posizioni che – alla luce dell’interpretazione letterale della norma di riferimento – risulterebbero escluse dall’applicazione dello schema di decreto, pur superando il parametro massimo indicato all’articolo 3 del provvedimento medesimo.

Avverte infine che sullo schema di decreto in esame è pervenuta la valutazione favorevole con una osservazione della Commissione bilancio, espressa ai sensi dell’articolo 96-ter, comma 2, del regolamento.

Linda LANZILLOTTA (Misto-ApI) ritiene che la richiesta di informazioni avanzata dai presidenti sia opportuna, ma che sarebbe preferibile fare riferimento in essa, più che alle « retribuzioni » onnicomprensive, ai « livelli reddituali » onnicomprensivi: quello che interessa accertare, infatti, non è soltanto il trattamento economico in senso stretto, ma l’insieme dei compensi comunque denominati complessivamente percepiti.

Donato BRUNO, *presidente e relatore per la I Commissione*, precisa che con la dizione « retribuzione onnicomprensiva » si intende prendere in considerazione tutti gli emolumenti a qualsiasi titolo erogati a carico della finanza pubblica.

Il ministro Filippo PATRONI GRIFFI prende atto della richiesta formulata dai presidenti a nome delle Commissioni, riservandosi di verificare la materiale possibilità di comunicare i dati richiesti entro martedì prossimo e di trasmetterli entro tale termine o comunque nel più breve tempo possibile.

Giulio SANTAGATA (PD) si dichiara fortemente favorevole al provvedimento in questione, dal momento che esso interviene a frenare la crescente forbice retributiva in atto nella pubblica amministrazione, da lui indicata come la principale causa dell’aumento incontrollato della spesa corrente per i livelli stipendiali, nonché l’elemento scatenante di ulteriori effetti macroeconomici distorsivi del bilancio pubblico. Ricordato che su tale

versante il precedente Governo ha adottato talune misure di blocco stipendiale che si sono rivelate inefficaci, attesa la loro inidoneità ad incidere sulle reali cause del fenomeno, condivide la *ratio* del provvedimento in esame, che prevede un tetto massimo per gli stipendi delle figure apicali della pubblica amministrazione, nella prospettiva di conseguire un più complessivo livellamento dei profili retributivi di tutta la pubblica amministrazione, giudicato necessario al fine di evitare pesanti conseguenze per la spesa pubblica.

Auspicato che le disposizioni dello schema di decreto – a differenza di quanto avvenuto in altre occasioni – ricevano una adeguata attuazione e dispieghino effetti concreti, invita, in ogni caso, a svolgere ulteriori approfondimenti di merito sul contenuto del provvedimento, proprio in vista di una sua più corretta applicazione, in relazione alla platea dei potenziali destinatari, che si augura, peraltro, possa essere definita nella maniera più completa possibile. Ritiene altresì necessario svolgere un’attenta riflessione sull’ambito di applicazione del provvedimento sul versante del rapporto tra legge e contrattazione, paventando i possibili rischi che potrebbero derivare nei confronti dell’autonomia delle parti (già gravemente compromessa da taluni provvedimenti assunti in materia di pubblico impiego dal precedente Governo), soprattutto a causa di una formulazione incerta. In proposito, ritiene opportuno fare chiarezza soprattutto sul contenuto dell’articolo 5, che appare, allo stato, suscettibile di difformi interpretazioni, potenzialmente capaci di dar luogo a futuri contenziosi. Auspica, in conclusione, una discussione seria e approfondita, che conduca all’elaborazione di una proposta di parere capace di indirizzare il Governo verso una corretta azione di contenimento delle spese.

Roberto ZACCARIA (PD) intende ricordare, in via preliminare, come gli articoli 23-bis e 23-ter siano stati introdotti nel corso dell’esame parlamentare del decre-

to-legge n. 201 del 2011. Attualmente è all'esame delle Commissioni riunite I e XI l'attuazione dell'articolo 23-ter, che si riferisce ai dipendenti pubblici, mentre all'articolo 23-bis, che attiene alle società partecipate dallo Stato, non è ancora stata data attuazione.

Rileva, quindi, per quanto attiene allo schema in esame, che si tratta di un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri che, in quanto tale, non è sottoposto al parere preventivo del Consiglio di Stato. Occorre pertanto che la Commissione tengano conto di tale aspetto e del fatto che un controllo giurisdizionale sarà successivo e non preventivo e che lo stesso avrà un particolare rilievo soprattutto nel momento in cui si incide su diritti soggettivi, come le retribuzioni.

Chiede quindi al ministro per quali ragioni – pur essendo previsti 60 giorni per l'attuazione dell'articolo 23-bis e 90 giorni per l'attuazione dell'articolo 23-ter – è stato presentato alle Camere il solo decreto riguardante l'articolo 23-ter mentre sarebbe stata invece quanto mai opportuna una visione di insieme dei due profili.

Per quanto attiene al suddetto articolo 23-ter, è anch'egli convinto, come il collega Santagata, della positività della *ratio* e della finalità della disposizione. D'altronde, è dal 2006 che vi è continuità, anche se alquanto disarmonica, nell'affrontare il tema in questione.

Sottolinea peraltro come, con riguardo allo schema in esame, vi siano una serie di questioni rilevanti che esigono un'attenta valutazione e richiedono i necessari chiarimenti. Si riferisce, ad esempio, alla platea dei destinatari ed all'applicazione o meno delle previsioni in esame a tutte le autorità amministrative indipendenti o solo ad alcune. Ricorda che una lettura del testo dell'articolo 23-ter correlata alle previsioni del decreto legislativo n. 165 del 2001 esclude sostanzialmente una serie di categorie rilevanti, quali le regioni, gli enti locali ed altri settori della pubblica amministrazione. Nel richiamare quanto evidenziato in proposito nelle relazioni illustrative svolte dai relatori, sottolinea come

si tratti di asimmetrie evidenti che, peraltro, non è possibile correggere in questa sede.

Evidenzia inoltre come, oltre alla mancanza di una platea chiaramente determinata dei destinatari della norma, il parametro di riferimento è individuato nella retribuzione del primo Presidente della Corte di Cassazione. Ricorda come il suddetto articolo 23-ter non specifichi inoltre la decorrenza dell'applicazione delle relative previsioni, pur trattandosi di un punto alquanto delicato. Altro elemento di particolare rilievo attiene all'individuazione delle deroghe per i ruoli apicali, che a suo avviso solo il Governo, posto al di sopra della pubblica amministrazione, può individuare.

Rileva quindi come il lavoro delle Commissioni riunite I e XI, nell'esprimere il parere di competenza sul provvedimento in esame, sia di particolare delicatezza, anche perché ci si potrebbe trovare di fronte ad un gioco delle parti. Sottolinea infatti come chi è realmente favorevole all'approvazione della misura in questione deve necessariamente porsi una serie di questioni che attengono ad un'applicazione legittima di tale previsione. Il rischio è invece che chi, in realtà, non vuole che si giunga ad una reale applicazione del principio in discussione tenda a prevedere un'articolazione del testo tale da essere facilmente sindacabile in sede giurisdizionale.

A suo avviso, dunque, chi crede nel provvedimento in esame deve preoccuparsi di una sua attuazione equa, che tenga conto della giurisprudenza costituzionale in materia.

In tale quadro, ricorda il principio consolidato del divieto di *reformatio in peius*, al quale sono state ammesse limitate eccezioni che attengono ad ipotesi quali il temporaneo congelamento degli scatti nella retribuzione, ma che di certo non possono giustificare una « decapitazione » della retribuzione. Ritiene, quindi, che la previsione di un tetto « a tagliola » non potrà reggere di fronte alle impugnazioni che certamente interverranno molto presto sulla materia, anche perché occorre

tutelare anche un altro principio costituzionale, quello di legittimo affidamento.

Ritiene pertanto necessario escludere la retroattività e prevedere una applicazione graduale della misura, senza che questo voglia equivalere ad un rinvio delle decisioni da assumere sul punto. È infatti possibile decidere oggi e graduare nel tempo la relativa applicazione.

Antonino FOTI (Pdl) rileva preliminarmente come il legislatore sia intervenuto con molti provvedimenti, negli ultimi anni, sul tema oggetto dello schema di decreto in esame, secondo quanto ricostruito anche nella puntuale documentazione prodotta dagli uffici. In proposito, osserva che la materia – che presenta aspetti di significativa complessità – va pertanto affrontata con grande attenzione, anche al fine di scongiurare il rischio di produrre un elevato contenzioso.

Per tali ragioni, giudica necessario che il Governo chiarisca quale sia la reale platea dei destinatari delle norme, atteso che l'articolo 23-ter del decreto-legge n. 201 del 2011 e lo schema di decreto in esame fanno rinvio alle amministrazioni indicate all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo n. 165 del 2001, limitatamente a quelle statali: secondo quanto riferito dai relatori, infatti, sembra che all'interno di questa definizione non rientrino tutte le categorie di personale statale comprese nel citato comma, ma soltanto quelle strettamente riconducibili alle amministrazioni centrali, incluse le scuole di ogni ordine e grado.

Al riguardo, ricorda che l'articolo 3, comma 44, della legge n. 244 del 2007 – che ha definito un primo intervento sulla materia – per coprire l'intera platea aggiungeva, alle « pubbliche amministrazioni statali » di cui al citato articolo 1, comma 2, del decreto legislativo n. 165 del 2001, anche i seguenti soggetti: agenzie, enti pubblici anche economici, enti di ricerca, università, società non quotate a totale o prevalente partecipazione pubblica nonché le loro controllate. Inoltre, rammenta che la stessa disposizione, allargando ulteriormente la fattispecie di riferimento, inclu-

deva i titolari di incarichi o mandati di qualsiasi natura nel territorio metropolitano, i magistrati ordinari, amministrativi e contabili (cioè una parte del personale « non contrattualizzato »), nonché i presidenti e componenti di collegi e organi di governo e di controllo di società non quotate.

Con riferimento, peraltro, alle società che – a vario titolo – ricevono un sostegno finanziario dallo Stato, pone all'attenzione delle Commissioni riunite anche la questione delle società quotate in borsa, i cui vertici, una volta nominati a livello politico, determinano, poi, in piena autonomia i propri compensi, dando luogo, in talune occasioni, ad importi al di fuori di ogni forma di controllo.

Segnala, altresì, che anche il precedente Governo ha tentato di dettare un ulteriore intervento, parzialmente difforme, sulla platea dei destinatari, che si è avuto con il decreto-legge n. 97 del 2008, che all'articolo 4-*quater*, comma 52-*bis*, ha affidato a un regolamento di delegificazione il compito di definire platea dei destinatari e limiti retributivi. A suo avviso, esiste infine un problema di inclusione o meno all'interno del provvedimento di categorie di personale appartenente a determinate autorità indipendenti o amministrazioni statali.

Alla luce delle richiamate incertezze, ribadisce l'esigenza che il Governo fornisca la propria interpretazione circa l'ambito di applicazione del provvedimento, citando tra i casi potenziali che necessitano di un tale chiarimento, in particolare, i diplomatici che svolgono incarichi all'estero ovvero il personale e i vertici della Banca d'Italia. Inoltre, ritiene che debba essere chiarito se il rinvio al comma 2 dell'articolo 1 del decreto n. 165 del 2011 sia idoneo a ricomprendere anche le categorie ivi elencate dopo quelle « sicuramente pubbliche » e, dunque, se il provvedimento – tanto per fare alcuni esempi – si debba intendere come non applicabile agli enti previdenziali o alle agenzie fiscali.

Linda LANZILLOTTA (Misto-ApI) ritiene della massima importanza che il

Parlamento non deluda l'aspettativa ingenerata dal Governo nell'opinione pubblica su questo tema svuotando il provvedimento in sede applicativa sulla base di presunte manchevolezze o criticità della norma stessa: ciò sarebbe in questo momento deleterio per il rapporto tra politica e opinione pubblica.

Rileva poi che il succedersi di discipline sulla materia e l'esigenza stessa di intervenire per porre un freno alla crescita delle retribuzioni pubbliche dimostrino in qualche modo il fallimento dell'istituto della contrattazione, che ha portato fuori controllo alcune dinamiche retributive nella pubblica amministrazione.

Rileva poi che non si prevedono misure per contrastare il cumulo di incarichi e di compensi a carico delle finanze pubbliche, né per eliminare certe ingiustificate forti asimmetrie di trattamento retributivo tra settori amministrativi diversi. Occorrerebbe, quindi, a suo parere, da una parte prevedere che la misura del tetto massimo delle retribuzioni si applichi a tutte le amministrazioni pubbliche nel senso più lato e senza eccezioni e, dall'altra parte, intervenire per correggere l'asimmetria anzidetta, che tra l'altro genera una disfunzione nel reclutamento del personale producendo un maggiore afflusso delle professionalità verso gli impieghi meglio retribuiti.

Per quanto riguarda invece l'intervento sulle retribuzioni degli amministratori delle società controllate dal Ministero dell'economia e delle finanze, previsto dall'articolo 23-*bis* del decreto-legge n. 201 del 2011 – in qualche modo gemello di quello in esame – evidenzia che sarebbe importante poter valutare i due decreti attuativi contemporaneamente, anche per verificare che l'armonia complessiva dell'intervento: ad esempio occorre evitare che i vertici delle pubbliche amministrazioni controllanti siano retribuiti meno degli amministratori delle società controllate, in quanto questo darebbe luogo a uno squilibrio pericoloso.

Altro punto problematico, a suo avviso, è quello della esatta individuazione del tetto massimo. Infatti la norma di legge

parla di « parametro », mentre il decreto attuativo parla di « limite », assumendo come tale la retribuzione del primo presidente della Corte di cassazione nell'anno 2011, senza però chiarire se e in che modo l'importo indicato venga di anno in anno ridefinito: ciò provoca il rischio di un effetto « galleggiamento » o « traino ».

Infine, per quanto riguarda l'ambito di applicazione temporale dell'intervento, ritiene che questo debba decorrere da subito, incidendo anche sui trattamenti economici già in godimento. Ricorda infatti che la norma è stata inserita nel testo di un decreto-legge, vale a dire di un provvedimento che per definizione reca misure urgenti. Osserva inoltre che l'obiezione secondo cui esisterebbe un principio di divieto di *reformatio in peius* non può essere fatta valere in questo caso o quanto meno si deve lasciare che siano altri organi costituzionali, e non il Parlamento, a sollevarla.

Pierluigi MANTINI (UdCpTP) rileva preliminarmente come vi sia una questione non eludibile: nel momento in cui il provvedimento in esame viene ritenuto di immediata applicazione, con efficacia retroattiva, esso non può non costituire un inedito clamoroso nell'ordinamento da tutti i punti di vista.

Rileva, infatti, come sotto il profilo politico, esso faccia chiaramente intendere che l'Italia si trova nelle medesime condizioni della Grecia e questo è il segnale che si dà in ambito internazionale ed ai mercati. In Italia non era mai avvenuto niente di paragonabile all'improvvisa decisione di decurtare di circa un terzo il trattamento economico degli alti dirigenti.

Si sofferma, quindi, sui riflessi costituzionali del provvedimento che investono, in particolare, tre profili. In primo luogo, il consolidato principio del divieto di *reformatio in peius*, su cui si è soffermato il collega Zaccaria; in secondo luogo, la disparità della platea dei destinatari del provvedimento in esame e, infine, la questione che attiene al fatto che non tutti coloro che hanno retribuzioni più alte svolgono lo stesso tipo di funzioni e sono



giunti a tale posizione in base al medesimo percorso. Un'equiparazione di tutti i soggetti avrebbe dunque una profonda disparità.

Rileva come sia evidente come in Italia vi sia la necessità di una politica dei redditi. Sottolinea, tuttavia, come occorra saperlo fare: non quindi con una spinta di tipo giacobino che tagli in questo modo le retribuzioni, quanto piuttosto, come accade in tutti gli ordinamenti liberali, consentendo che vi siano retribuzioni anche elevate che devono tuttavia essere sottoposte alle previste forme di tassazione ed, eventualmente, a forme di tassazione straordinarie in casi eccezionali.

Al contempo, una efficace politica dei redditi, definita in aderenza con le norme costituzionali, deve essere necessariamente riferita al momento della scadenza delle nomina o del contratto. In tale modo, al primo rinnovo si applicherà il nuovo criterio con conseguente consapevolezza da parte di chi accetta l'incarico. Sono altresì immaginabili forme e modalità che consentano di anticipare l'applicazione, incidendo eventualmente sulle indennità.

Sottolinea, invece, come il testo in esame possa essere molto pericoloso soprattutto per i ceti più deboli, consentendo in futuro interventi legislativi che prescindano dal principio di autonomia contrattuale e che potrebbero portare a stabilire un dimezzamento delle retribuzioni in essere, con evidenti conseguenze di ingiustizia sociale.

Si chiede inoltre per quali ragioni si intenda assumere come parametro la retribuzione del primo Presidente della Corte di Cassazione, quasi ad intendere una subordinazione della pubblica amministrazione a tale retribuzione di riferimento. È a suo avviso opportuno immaginare invece, per realizzare una reale politica dei redditi, un tetto, fluttuante o meno, costituito da una parte fissa e da un premio di produttività, seppure di entità limitata, come di norma avviene nelle amministrazioni moderne.

Ritiene invece che sulle misure in discussione vi siano molte incognite e ricorda come le disposizioni in questione

nascano da un errore bipolare, da un emendamento che ha prodotto un pessimo risultato. Il Governo si è adeguato ma, di fatto, ci si trova di fronte ad una misura che alcune forze politiche presenti in Parlamento hanno ritenuto di adottare sulla scia delle affermazioni di Grillo o dei giornalisti Stella e Rizzo.

Ricorda come la proposta del suo gruppo sia stata formulata ed auspica che, con un apporto costruttivo di tutti, sia possibile giungere ad un intervento differente che porti comunque al medesimo risultato. Concorda dunque sull'esigenza di dare un segnale di equità tanto più in una fase straordinaria quale quella attuale, realizzando una politica dei redditi che, ponendosi in linea con la la Carta costituzionale, non stravolga l'ordine democratico ed i principi fondamentali, che sono posti a tutela e a garanzia di tutti.

Giuliano CAZZOLA (PdL), dichiarando di condividere molte delle considerazioni svolte nel corso della seduta odierna, ritiene di non poter non rilevare che il clima generale del Paese condiziona inevitabilmente anche il comportamento del Parlamento su materie come quella in esame. Tuttavia, giudicando eccessivo evocare l'esempio della Grecia in relazione al provvedimento in discussione e pur comprendendo l'esigenza di far fronte ad una straordinaria situazione di crisi economica, che pone il Governo nelle condizioni di dover conseguire immediati risparmi di spesa pubblica, si chiede se – al di là dell'esistenza o meno di profili di ragionevolezza suscettibili di legittimare interventi di *reformatio in peius* delle condizioni retributive dei lavoratori – si sia realmente colta l'esatta portata dello schema di decreto, soprattutto per quanto concerne le possibili ricadute che potrebbero derivare, in danno dell'autonomia delle parti e dei trattamenti in essere, sui livelli contributivi di tutti i dipendenti del settore pubblico.

Ritiene, infatti, che la formulazione attuale del testo, che fa riferimento ad un limite massimo retributivo corrispondente ai vertici apicali, invitando anche le am-

ministrazioni pubbliche a una sorta di « riparametrazione » dei trattamenti inferiori a tale limite, rischi di produrre un « effetto-domino », imponendo, a scalare, un complessivo ridimensionamento degli stipendi di tutti i lavoratori pubblici, fino a comprendere i livelli più bassi. Osserva che ciò potrà anche condurre a un contenimento della spesa pubblica, ma imporrebbe, a sua volta, una completa ristrutturazione dei livelli remunerativi dei lavoratori pubblici mediante una pesante intromissione del potere legislativo all'interno di materie rimesse, di norma, alla determinazione delle parti sociali.

Nell'invitare, pertanto, a riflettere seriamente sui rischi connessi all'eventuale interpretazione della norma in termini retroattivi, giudica opportuno approfondire con attenzione i contenuti più controversi del provvedimento, considerata la delicatezza delle questioni in gioco, specificando meglio, ad esempio, taluni concetti fondamentali – come quello dell'onnicomprensività del trattamenti – da porre in stretta correlazione con il tema della pluralità degli incarichi.

Maria Anna MADIA (PD), giudicando sostanzialmente doveroso l'intervento normativo in esame, in un'ottica di contenimento della spesa pubblica, ritiene comunque opportuno chiarire alcuni aspetti del testo, soprattutto con riferimento a quelle disposizioni che rischiano di definire in termini di incertezza la platea di soggetti interessati e di incidere sugli ambiti di competenza della contrattazione individuale, dando luogo a complessi contenziosi giudiziari.

Pur comprendendo, poi, le preoccupazioni manifestate da taluni deputati circa i profili di legittimità costituzionale delle norme in questione rispetto ai possibili rischi di una *reformatio in peius* dei trattamenti economici dei dipendenti pubblici, ritiene tuttavia utile segnalare che il divieto di tale *reformatio* è stato in realtà revocato in dubbio, di recente, dalla stessa Corte costituzionale, che – in una sentenza del dicembre 2011 – ha dichiarato legittimo il nuovo sistema di indennizzo

introdotto da una disposizione, inserita nel cosiddetto « collegato lavoro », in materia di tetto agli indennizzi che il datore di lavoro deve corrispondere al lavoratore in caso di offerta della conversione di un contratto a termine in contratto a tempo indeterminato. Dal momento che, con la sentenza in questione, viene garantita la legittimità di un sistema normativo – fortemente lesivo dei diritti remunerativi dei lavoratori – tendente a ridimensionare il risarcimento del danno dovuto dal datore di lavoro per il periodo che intercorre dalla data d'interruzione del rapporto fino a quella dell'accertamento giudiziale del diritto del lavoratore, si chiede come si possa dubitare circa la conformità costituzionale delle norme contenute nel testo in esame, che giudica meno restrittive di quelle richiamate nella richiamata sentenza della Corte costituzionale.

Silvano MOFFA, *relatore per la XI Commissione*, osserva che il caso richiamato dall'onorevole Madia sembrerebbe riferirsi a una fattispecie diversa da quella interessata dal provvedimento in esame.

Michele SCANDROGLIO (PdL) ritiene che l'esame del provvedimento costituisca per il Parlamento l'occasione per interpretare e fare proprio un forte sentimento popolare, che richiede a tutti, in tempi di eccezionale crisi economica, di sostenere rilevanti sacrifici per il bene del Paese. Giudica importante, pertanto, che si dia corso al provvedimento in esame, definendolo nei suoi contenuti in modo dettagliato e preciso, ma evitando interpretazioni giuridiche troppo zelanti e capziose, suscettibili di minarne la corretta applicazione.

Al riguardo, ritiene opportuno procedere ad una esaustiva definizione della platea dei possibili destinatari, sulla base di criteri oggettivi che estendano anche agli enti locali l'ambito di applicazione del testo, nell'ottica di prevenire disparità di trattamento nel settore del pubblico impiego. Fa presente, peraltro, che il testo, facendo riferimento ad emolumenti o retribuzioni a carico delle finanze pubbliche, già suggerisce una interpretazione in senso

estensivo delle disposizioni in esame, richiedendo, quindi, solo una ulteriore lieve specificazione al riguardo.

Auspica, pertanto, una sollecita conclusione dell'*iter*, al fine di lanciare al Paese un segnale chiaro di forte ridimensionamento della spesa pubblica, rifuggendo dalla tentazione di ricercare « cavilli » per snaturare il significato di un intervento normativo atteso dall'opinione pubblica.

Giorgio CONTE (FLpTP) sottolinea l'importanza di tenere conto dei diritti acquisiti, che non possono configurarsi alla stregua di « cavilli », ed auspica che con il coinvolgimento di tutte le forze politiche sia possibile individuare una soluzione di maggiore equità, in modo da correggere certe storture evidenti.

Il ministro Filippo PATRONI GRIFFI, premesso che sarebbe tentato di entrare nel merito giuridico delle questioni poste, si limita ad considerare che alcune di esse hanno a suo avviso un fondamento mentre altre sono meno convincenti.

Osserva che non c'è dubbio che l'articolo 23-ter del decreto-legge n. 201 del 2011 parli di « parametro » e di definizione del trattamento economico, ma è anche vero che, interpretando la legge alla lettera, si metterebbe in discussione – come rilevato dall'onorevole Cazzola – il sistema delle fonti per quanto attiene al riparto tra legge e contratto. Per questa ragione, anche sulla base di un ordine del giorno approvato in una delle due Camere in sede di conversione del decreto-legge, il Governo ha scelto di intendere il « parametro » come limite massimo.

Per quanto riguarda l'articolo 5 dello schema di decreto in esame, ribadisce che esso intende esclusivamente chiarire che la eventuale revisione dei trattamenti economici al di sotto del limite massimo è possibile solo in occasione del rinnovo del contratto, vale a dire in sede di rinegoziazione contrattuale. In altre parole il Governo ha ritenuto, sulla base del presupposto già denunciato secondo cui per « parametro » deve intendersi « tetto massimo », che l'articolo 23-ter costituisca

norma imperativa, atta ad inserirsi nei contratti prevalendo sulle clausole difformi, solo ove queste prevedano trattamenti superiori al tetto, restando quindi affidata alla contrattazione con le sue dinamiche temporali la eventuale ridefinizione dei trattamenti inferiori al tetto.

In conclusione dichiara che il Governo intende dare attuazione alla norma di legge, certamente tenendo conto del parere parlamentare. Quanto al rischio che il provvedimento provochi un contenzioso giurisdizionale, questo non può certamente essere escluso. D'altra parte fa presente che quello in esame è soltanto un decreto attuativo e che il discorso sarebbe diverso se si potesse intervenire sulla norma di riferimento per correggerne le criticità.

Donato BRUNO, *presidente e relatore per la I Commissione*, si domanda se possa essere utile per il Governo inserire, nell'ambito della proposta di parere, l'indicazione delle correzioni che è necessario apportare alla norma di legge, al fine di evitare il rischio che l'intervento poggi su basi fragili.

Il ministro Filippo PATRONI GRIFFI, premesso che il Governo ha predisposto in attuazione della norma vigente uno schema di decreto che, a suo avviso, « tiene », si dichiara comunque disponibile a valutare iniziative legislative che, modificando la norma di riferimento, garantiscano il più possibile la legittimità dell'intervento attuativo, ma si riserva di verificare in che termini sia possibile procedere in questo modo senza mettere a rischio il decreto in esame.

Linda LANZILLOTTA (Misto-ApI) ritiene che si potrebbe introdurre nell'ordinamento una norma di interpretazione autentica che rafforzi e legittimi pienamente il decreto in esame, il quale potrebbe essere formalmente adottato dopo l'entrata in vigore di detta norma interpretativa.

Roberto ZACCARIA (PD) ritiene che il ricorso a una norma di interpretazione

autentica sia una soluzione che rischia di aggravare i problemi anziché risolverli.

Silvano MOFFA, *relatore per la XI Commissione*, osserva che le Commissioni riunite si trovano di fronte al problema di valutare le più opportune forme di applicazione di una norma, come quella contenuta all'articolo 23-ter del decreto-legge n. 201, che ha un effetto cogente: per tale ragione, ritiene che – ove si intendesse intervenire sugli aspetti più incerti di tale norma – vi sarebbe soltanto la strada di

introdurre apposite modifiche legislative alle disposizioni che si ritengono equivocate, giudicando altrimenti assai pericoloso intervenire su tale articolo mediante norme interpretative, che non farebbero altro che incrementarne il tasso di confusione.

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

**La seduta termina alle 16.50.**

## I COMMISSIONE PERMANENTE

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

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

##### COMITATO PERMANENTE PER I PARERI:

Definizione del processo penale nei casi di particolare tenuità del fatto. Nuovo testo C. 2094 Tenaglia (Parere alla II Commissione) ( <i>Seguito dell'esame e conclusione – Parere favorevole con condizioni e un'osservazione</i> ) .....	46
ALLEGATO 1 ( <i>Parere approvato</i> ) .....	53

##### INTERROGAZIONI A RISPOSTA IMMEDIATA:

Sulla pubblicità dei lavori .....	48
5-06172 Giorgio Conte e Di Biagio: Tagli agli stipendi del personale della DIA .....	48
ALLEGATO 2 ( <i>Testo integrale della risposta</i> ) .....	55
5-06170 Rondini e Vanalli: Su presunte irregolarità fiscali nel comune di Lacchiarella ...	48
ALLEGATO 3 ( <i>Testo integrale della risposta</i> ) .....	57
5-06171 Tassone: Atti intimidatori contro amministratori locali calabresi .....	49
ALLEGATO 4 ( <i>Testo integrale della risposta</i> ) .....	58
5-06173 Bressa, Morassut e Amici: Su una prossima manifestazione di « Casa Pound » nel comune di Grottaferrata .....	49
ALLEGATO 5 ( <i>Testo integrale della risposta</i> ) .....	60
5-06174 Bertolini e Calderisi: Sugli importi corrisposti dal Ministero dell'interno per la locazione degli immobili sede della Questura e del CIE di Modena .....	49
ALLEGATO 6 ( <i>Testo integrale della risposta</i> ) .....	61

##### ATTI DEL GOVERNO:

Schema di decreto del Presidente della Repubblica recante integrazioni e modifiche al regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 23 dicembre 2002, n. 314, concernente l'individuazione degli uffici dirigenziali periferici del Corpo nazionale dei vigili del fuoco. Atto n. 435 ( <i>Seguito dell'esame e conclusione – Parere favorevole con condizioni ed osservazioni</i> ) .....	50
ALLEGATO 7 ( <i>Proposta di parere del relatore</i> ) .....	62
ALLEGATO 8 ( <i>Parere approvato dalla Commissione</i> ) .....	64

##### SEDE REFERENTE:

Disposizioni per promuovere il riequilibrio delle rappresentanze di genere nei consigli e nelle giunte delle regioni e degli enti locali. Testo unificato C. 3466 Amici, C. 3528 Mosca, C. 4254 Lorenzin, C. 4271 Anna Teresa Formisano, C. 4415 Governo e C. 4697 Sbroolini ( <i>Seguito dell'esame e rinvio</i> ) .....	51
Attuazione dell'articolo 49 della Costituzione. C. 244 Maurizio Turco, C. 506 Castagnetti, C. 853 Pisicchio, C. 1722 Briguglio, C. 3809 Sposetti, C. 3962 Pisicchio e C. 4194 Veltroni ( <i>Seguito dell'esame e rinvio</i> ) .....	51
Istituzione della Commissione nazionale per la promozione e la protezione dei diritti umani. Testo base C. 4534, approvato dal Senato, C. 1720 Giulietti e C. 1918 Maran ( <i>Rinvio del seguito dell'esame</i> ) .....	51

## INDAGINE CONOSCITIVA:

Sulla pubblicità dei lavori .....	52
Indagine conoscitiva sulle autorità amministrative indipendenti ( <i>Esame del documento conclusivo e conclusione</i> ) .....	52
ALLEGATO 9 ( <i>Documento conclusivo approvato dalla Commissione</i> ) .....	66
AVVERTENZA .....	52

**COMITATO PERMANENTE PER I PARERI**

*Giovedì 16 febbraio 2012. — Presidenza del presidente Isabella BERTOLINI.*

**La seduta comincia alle 13.25.****Definizione del processo penale nei casi di particolare tenuità del fatto.****Nuovo testo C. 2094 Tenaglia.**

(Parere alla II Commissione).

*(Seguito dell'esame e conclusione – Parere favorevole con condizioni e un'osservazione).*

Il Comitato prosegue l'esame del provvedimento rinviato nella seduta del 15 febbraio 2012.

Doris LO MORO (PD), *relatore*, presenta una proposta di parere favorevole con condizioni e un'osservazione (*vedi allegato 1*) sul nuovo testo in esame.

Ne illustra quindi il contenuto, evidenziando preliminarmente che le disposizioni recate dal testo attengono alla materia « giurisdizione e norme processuali e ordinamento penale », che la lettera *l*) del secondo comma dell'articolo 117 della Costituzione richiama tra gli ambiti di competenza esclusiva dello Stato.

Ricorda che, a fronte di un fatto qualificato dal legislatore come reato, il testo – inserendo un nuovo articolo 530-*bis* al codice di procedura penale – individua una serie di parametri collegati alle modalità della condotta, al soggetto che agisce (occasionalità della condotta) ed alle conseguenze della sua azione, in presenza dei quali il giudice pronuncia sentenza di proscioglimento per particolare tenuità del fatto.

Segnala, al riguardo, la necessità di coordinare il nuovo articolo 530-*bis* del codice di procedura penale con quelle fattispecie penali in cui la particolare tenuità del fatto è causa di attenuazione della pena anziché di proscioglimento, quali gli articoli 648, comma 2, 323-*bis*, e 311 del codice penale, l'articolo 2640 del codice civile e l'articolo 12, comma 1, lettera *b*) del decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231.

Evidenzia, altresì, l'esigenza – al fine di assicurare la necessaria coerenza ordinamentale ed evitare incertezze nella fase applicativa – di intervenire, oltre che con una modifica al codice di procedura penale, anche rispetto alle previsioni del codice penale, così da precisare che la tenuità del fatto è causa di non punibilità.

Fa presente come non sia in discussione il merito del provvedimento quanto un esame sui profili di competenza della I Commissione con riferimento al testo in titolo.

Ritiene che tale previsione consenta dunque di armonizzare le previsioni ivi previste con quelle del codice penale creando minori questioni di quelle che potrebbero altrimenti emergere nella fase applicativa del provvedimento.

Ricorda quindi che l'istituto previsto dal testo in esame è già previsto dall'ordinamento, da una parte, per i procedimenti davanti al giudice di pace, ai sensi dell'articolo 34 del decreto legislativo n. 274 del 2000, e, dall'altra parte, per il procedimento penale minorile, di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 448 del 1998.

Ricorda altresì che la Corte costituzionale, chiamata in più occasioni a verificare la legittimità costituzionale del suddetto articolo 34 del decreto legislativo n. 274

del 2000 rispetto al parametro dell'articolo 112 della Costituzione, ha sempre pronunciato ordinanze di manifesta inammissibilità (ordinanze nn. 34/2003 e 371/2004), senza affrontare nel merito la questione.

Richiama quindi l'articolo 5 del nuovo testo della proposta di legge C. 2094, che stabilisce la facoltà della persona offesa – cui viene notificata la richiesta di archiviazione – di prendere visione degli atti e presentare opposizione anche se non abbia dichiarato di voler essere informata circa l'eventuale archiviazione.

Sottolineata, al riguardo, la necessità di specificare quali siano gli effetti dell'opposizione presentata dalla persona offesa, ai sensi del predetto articolo 5.

Ricorda, in proposito, che l'articolo 34 del decreto legislativo n. 274 del 2000, riguardante i procedimenti davanti al giudice di pace, prevede – al comma 2 – che il giudice dichiari con decreto d'archiviazione non doversi procedere per la particolare tenuità del fatto solo se non risulta un interesse della persona offesa alla prosecuzione del procedimento.

Segnala, infine, l'opportunità di valutare se le previsioni del testo in esame debbano riguardare o meno anche i reati di violenza contro la persona.

Pierguido VANALLI (LNP) rileva come l'ampia illustrazione testé svolta dalla relatrice sulla proposta di parere e sulle questioni che attengono al provvedimento in esame lo induce a ritenere che sarebbe stato più opportuno procedere con un'impostazione differente, volta a modificare prima il codice penale e, quindi, il codice di procedura penale. Sarebbe in ogni modo opportuno, a suo avviso, rappresentare alla Commissione giustizia l'esigenza di rivedere il testo alla radice.

Preannuncia quindi il voto contrario del suo gruppo sul nuovo testo elaborato dalla Commissione di merito e, conseguentemente, sulla proposta di parere favorevole.

Pierluigi MANTINI (UdCpTP) evidenzia l'opportunità di formulare i rilievi conte-

nuti nella proposta di parere della relatrice, che sono certamente rilevanti ma attengono al merito del provvedimento, come osservazioni anziché come condizioni.

Rileva, infatti, come il presupposto che è alla base del testo sia di assoluta necessità e tragga origine da una valutazione effettuata da una vasta maggioranza che trova il proprio fondamento anche nella struttura processuale. Comprende quindi l'esigenza di migliorare il coordinamento tra la disciplina di procedura e quella sostanziale ma sottolinea come una cosa sia il profilo della tenuità del reato ai fini delle circostanze attenuanti altra cosa è invece la fattispecie in esame, che è nuova per l'ordinamento e correttamente viene inserita nel codice di procedura penale. I presupposti previsti dal nuovo articolo 530-bis del codice di procedura penale possono essere infatti apprezzati solo nel processo.

Evidenzia quindi, con riferimento al secondo rilievo della proposta di parere, che attiene all'opposizione da parte della persona offesa, come si tratti di un tema sicuramente di rilievo ma in merito al quale va tenuto conto che gli effetti sono quelli già previsti dall'articolo 408 del codice di procedura penale.

Ribadisce pertanto l'opportunità di formulare i rilievi in questione come osservazioni.

Infine, con riguardo all'osservazione di cui alla lettera a), ritiene poco chiaro il richiamo ai reati di violenza contro la persona con riferimento alla fattispecie in esame, ritenendo che non sia né un'*aberratio* né tanto meno un profilo di incostituzionalità ricomprendere anche tali reati nella ipotesi in discussione.

Doris LO MORO (PD), *relatore*, ricorda che tra le competenze della I Commissione rientra anche una valutazione in ordine alla coerenza ordinamentale dei progetti di legge. Ricorda, altresì, quanto al primo profilo evidenziato nella proposta di parere, che le modifiche introdotte dal testo

in esame non rilevano solo nell'ambito del processo penale, come si evince dalla modifica apportata dal testo all'articolo 129 del codice di procedura penale, che interviene nella fase precedente.

Rileva come, pur concordando sul merito del provvedimento, il Comitato pareri della I Commissione non possa esimersi da un esame attento delle questioni che investono i propri profili di competenza. Ritiene pertanto opportuno mantenere la formulazione della propria proposta di parere favorevole con condizioni ed osservazione.

Isabella BERTOLINI, *presidente*, ricorda che, in base a quanto previsto nella lettera circolare del Presidente della Camera del 10 gennaio 1997, sull'istruttoria legislativa delle Commissioni, la I Commissione è competente in sede consultiva, oltre che sulla legittimità costituzionale dei progetti di legge, anche sulla coerenza ordinamentale degli stessi.

Nessun altro chiedendo di intervenire, il Comitato approva la proposta di parere del relatore.

**La seduta termina alle 13.45.**

#### INTERROGAZIONI A RISPOSTA IMMEDIATA

*Giovedì 16 febbraio 2012. — Presidenza del presidente Donato BRUNO. — Interviene il sottosegretario di Stato per l'interno Carlo De Stefano.*

**La seduta comincia alle 13.45.**

**Sulla pubblicità dei lavori.**

Donato BRUNO, *presidente*, ricorda che, ai sensi dell'articolo 135-ter, comma 5, del regolamento, la pubblicità delle sedute per lo svolgimento delle interrogazioni a risposta immediata è assicurata oltre che attraverso l'attivazione di impianti audiovisivi a circuito chiuso, anche mediante la trasmissione televisiva sul ca-

nale satellitare della Camera dei deputati. Dispone, pertanto, l'attivazione del circuito.

#### **5-06172 Giorgio Conte e Di Biagio: Tagli agli stipendi del personale della DIA.**

Aldo DI BIAGIO (FLpTP) illustra l'interrogazione in titolo.

Il sottosegretario Carlo DE STEFANO risponde all'interrogazione in titolo nei termini riportati in allegato (*vedi allegato 2*).

Aldo DI BIAGIO (FLpTP), replicando, sottolinea che i tagli effettuati con la legge di stabilità sulle retribuzioni del personale potevano essere evitati ricorrendo a un sistema di autofinanziamento, vale a dire utilizzando quota parte della ricchezza confiscata alle organizzazioni malavitose, oltre che razionalizzando le spese di funzionamento del Ministero non riguardanti il personale, ad esempio quelle per locazioni. Ciò consentirebbe di reintegrare i fondi della DIA, i cui successi la rendono una sorta di azienda in attivo. In conclusione auspica che il Governo voglia rivedere la decisione di tagliare gli stipendi.

#### **5-06170 Rondini e Vanalli: Su presunte irregolarità fiscali nel comune di Lacchiarella.**

Marco RONDINI (LNP) illustra l'interrogazione in titolo.

Il sottosegretario Carlo DE STEFANO risponde all'interrogazione in titolo nei termini riportati in allegato (*vedi allegato 3*).

Marco RONDINI (LNP), replicando, si augura che gli accertamenti in corso cui ha fatto riferimento il rappresentante del Governo si concludano il prima possibile in modo da verificare la effettività e consistenza del malcostume descritto nell'atto di sindacato ispettivo, che è stato denunciato da più consiglieri comunali.



**5-06171 Tassone: Atti intimidatori contro amministratori locali calabresi.**

Mario TASSONE (UdCpTP) illustra l'interrogazione in titolo, aggiungendo che, oltre ai fatti già riportati, nell'atto va ricordato il recente nuovo attentato compiuto nei confronti del sindaco di Taurianova e ricorda di aver chiesto su questo un'informativa urgente del ministro dell'interno.

Il sottosegretario Carlo DE STEFANO risponde all'interrogazione in titolo nei termini riportati in allegato (*vedi allegato 4*).

Mario TASSONE (UdCpTP), nel ringraziare il rappresentante del Governo per la risposta, esprime l'auspicio che la società civile prenda coscienza della gravità della situazione e reagisca, in quanto non si può sperare di ottenere risultati nella lotta contro la criminalità organizzata affidandosi unicamente al lavoro meritorio delle forze dell'ordine e della magistratura e senza una reazione della parte sana della società. Si chiede peraltro come mai in alcune regioni, a fronte di centinaia di episodi come quelli ricordati nell'interrogazione, non si riesca alla fine ad individuare neppure un responsabile.

Conclude dichiarandosi non soddisfatto della risposta ed esprimendo l'auspicio che il ministro dell'interno annunci un impegno più intenso in occasione dello svolgimento dell'informativa urgente da lui richiesta.

**5-06173 Bressa, Morassut e Amici: Su una prossima manifestazione di « Casa Pound » nel comune di Grottaferrata.**

Gianclaudio BRESSA (PD) rinuncia ad illustrare l'interrogazione in titolo.

Il sottosegretario Carlo DE STEFANO risponde all'interrogazione in titolo nei termini riportati in allegato (*vedi allegato 5*).

Gianclaudio BRESSA (PD) ringrazia il rappresentante del Governo per la risposta, ma rileva che questa è consistita nell'illustrazione delle competenze ordinarie delle forze dell'ordine, mentre l'interrogazione poneva un quesito diverso, vale a dire se in relazione alla manifestazione di prossimo svolgimento ricordata nell'atto risultino al Ministero rischi possibili per l'ordine pubblico e la sicurezza e se, in sostanza, vi sia motivo di allarme.

**5-06174 Bertolini e Calderisi: Sugli importi corrisposti dal Ministero dell'interno per la locazione degli immobili sede della Questura e del CIE di Modena.**

Isabella BERTOLINI (Pdl) rinuncia ad illustrare l'interrogazione in titolo.

Il sottosegretario Carlo DE STEFANO risponde all'interrogazione in titolo nei termini riportati in allegato (*vedi allegato 6*).

Isabella BERTOLINI (Pdl) prende atto del parere dell'Avvocatura generale dello Stato e del fatto che un parlamentare non ha titolo ad accedere agli atti nel caso di specie riferito nell'interrogazione e ringrazia il Governo per averle in ogni caso fornito i dati da lei richiesti.

Donato BRUNO, *presidente*, dichiara concluso lo svolgimento delle interrogazioni a risposta immediata all'ordine del giorno.

**La seduta termina alle 14.20.**

**ATTI DEL GOVERNO**

*Giovedì 16 febbraio 2012. — Presidenza del presidente Donato BRUNO. — Interviene il sottosegretario di Stato per l'interno Giovanni Ferrara.*

**La seduta comincia alle 16.50.**

**Schema di decreto del Presidente della Repubblica recante integrazioni e modifiche al regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 23 dicembre 2002, n. 314, concernente l'individuazione degli uffici dirigenziali periferici del Corpo nazionale dei vigili del fuoco.**

**Atto n. 435.**

*(Seguito dell'esame e conclusione – Parere favorevole con condizioni ed osservazioni).*

La Commissione prosegue l'esame del provvedimento, rinviato, da ultimo, nella seduta del 9 febbraio 2012.

Donato BRUNO, *presidente*, avverte che sullo schema di decreto in esame è pervenuta la valutazione favorevole con osservazioni della Commissione bilancio, espressa ai sensi dell'articolo 96-ter, comma 2 del regolamento, che è in distribuzione.

Mario TASSONE (UdCpTP), *relatore*, illustra una proposta di parere favorevole con condizioni ed osservazioni (*vedi allegato 7*), evidenziando come nelle premesse siano state poste due questioni di fondo, che non è possibile risolvere con il decreto in esame, in quanto questo non può modificare la legge e inoltre interviene in un ambito circoscritto, ma che sono state più volte poste con forza dalle rappresentanze sindacali dei vigili del fuoco, vale a dire la questione del « doppio vertice » del Corpo nazionale dei vigili del fuoco e quella del rapporto tra difesa civile e protezione civile, che in molti paesi costituiscono un ambito unitario di attività.

Ricorda inoltre la questione, da lui non menzionata nella proposta del parere, ma anch'essa importante, della dipendenza del Corpo nazionale dei vigili del fuoco sia dal Ministero dell'interno, sia dal Dipartimento dei vigili del fuoco, del soccorso pubblico e della difesa civile della Presidenza del Consiglio dei ministri. Conclude auspicando che si possa trovare una soluzione ai problemi del Corpo nazionale dei vigili del fuoco, che è una struttura della quale l'Italia è fiera

e che svolge al servizio dei cittadini un ruolo fondamentale, insostituibile e da tutti riconosciuto.

Sesa AMICI (PD) esprime apprezzamento per la scelta del relatore di dare voce, nei limiti del possibile, alle rivendicazioni dei vigili del fuoco e per aver menzionato le questioni poste dalle loro rappresentanze sindacali nelle audizioni informali di martedì scorso. Lo invita quindi a valutare la possibilità di riformulare la sua proposta di parere integrando la seconda delle due condizioni con l'inserimento del seguente inciso: « al contempo garantendo l'autonomia e la funzionalità del Corpo nazionale dei vigili del fuoco all'interno della struttura dipartimentale »; e integrando la prima osservazione con l'inserimento, dopo le parole « valuti il Governo », del seguente inciso: « al fine di valorizzare il ruolo delle direzioni regionali e interregionali del Corpo nazionale dei vigili del fuoco nei rapporti con le regioni relativi alla gestione delle situazioni emergenziali ».

Mario TASSONE (UdCpTP), *relatore*, accedendo alla richiesta della deputata Amici, riformula la sua proposta di parere nei termini da lei indicati (*vedi allegato 8*)

Il sottosegretario Giovanni FERRARA esprime una valutazione favorevole della proposta di parere del relatore, come riformulata.

La Commissione approva la proposta di parere del relatore, come riformulata.

**La seduta termina alle 17.15.**

**SEDE REFERENTE**

*Giovedì 16 febbraio 2012 — Presidenza del presidente Donato BRUNO.*

**La seduta comincia alle 17.15.**

**Disposizioni per promuovere il riequilibrio delle rappresentanze di genere nei consigli e nelle giunte delle regioni e degli enti locali.**

Testo unificato C. 3466 Amici, C. 3528 Mosca, C. 4254 Lorenzin, C. 4271 Anna Teresa Formisano, C. 4415 Governo e C. 4697 Sbroliini.

*(Seguito dell'esame e rinvio).*

La Commissione prosegue l'esame del provvedimento, rinviato, da ultimo, nella seduta del 9 febbraio 2012.

Donato BRUNO, *presidente*, comunica che sono pervenuti il parere di nulla osta della Commissione bilancio, il parere favorevole con osservazioni della Commissione lavoro e il parere favorevole con un'osservazione della Commissione parlamentare per le questioni regionali.

Ricorda che l'inizio della discussione del provvedimento in Assemblea è previsto per lunedì 20 febbraio.

Beatrice LORENZIN (Pdl), *relatore*, anche con riferimento ai pareri espressi dalle Commissioni competenti in sede consultiva, ritiene opportuno poter disporre di un ulteriore tempo di riflessione sulle problematiche poste dalla materia in esame.

Sesa AMICI (PD), concorda con la proposta dell'onorevole Lorenzin.

Donato BRUNO, *presidente*, alla luce di quanto emerso, comunica che, non essendovi obiezioni, scriverà al Presidente della Camera per sottoporgli l'esigenza che il provvedimento sia inserito nel calendario dei lavori dell'Assemblea per il mese di marzo. Quindi, rinvia il seguito dell'esame ad altra seduta.

**Attuazione dell'articolo 49 della Costituzione.**  
C. 244 Maurizio Turco, C. 506 Castagnetti, C. 853 Pisicchio, C. 1722 Briguglio, C. 3809 Sposetti, C. 3962 Pisicchio e C. 4194 Veltroni.

*(Seguito dell'esame e rinvio).*

La Commissione prosegue l'esame del provvedimento, rinviato, da ultimo, nella seduta del 29 settembre 2011.

Maurizio TURCO (PD), intervenendo sull'ordine dei lavori, rileva come vi sia un evidente divorzio tra quanto dichiarano i *leader* politici sugli organi di stampa e nelle televisioni e l'*iter* parlamentare del provvedimento in esame. Chiede quindi di definire, nell'ambito dell'ufficio di presidenza, integrato dai rappresentati dei gruppi, un calendario dei lavori che consenta di giungere in tempi certi all'approvazione di un testo da sottoporre alla discussione dell'Assemblea, come avvenuto in analoghe occasioni.

Donato BRUNO, *presidente*, tenuto conto di quanto testé evidenziato dal collega Turco, si riserva di presentare nella prossima riunione dell'ufficio di presidenza, integrato dai rappresentati dei gruppi, un calendario dei lavori della Commissione che consenta di giungere in tempi certi alla conclusione dell'esame in sede referente dei provvedimenti in titolo.

Nessun altro chiedendo di intervenire, rinvia quindi il seguito dell'esame ad altra seduta.

**Istituzione della Commissione nazionale per la promozione e la protezione dei diritti umani.**

Testo base C. 4534, approvato dal Senato, C. 1720 Giulietti e C. 1918 Maran.

*(Rinvio del seguito dell'esame).*

La Commissione prosegue l'esame del provvedimento, rinviato, da ultimo, nella seduta del 10 novembre 2011.

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

**La seduta termina alle 17.20.**

**INDAGINE CONOSCITIVA**

*Giovedì 16 febbraio 2012. — Presidenza del presidente Donato BRUNO.*

**La seduta comincia alle 17.20.****Sulla pubblicità dei lavori.**

Donato BRUNO, *presidente*, avverte che la pubblicità dei lavori sarà assicurata anche mediante l'attivazione dell'impianto audiovisivo a circuito chiuso. Dispone pertanto l'attivazione del circuito.

**Indagine conoscitiva sulle autorità amministrative indipendenti.**

*(Esame del documento conclusivo e conclusione).*

La Commissione inizia l'esame del documento conclusivo.

Donato BRUNO, *presidente*, avverte che l'ordine del giorno reca l'esame del documento conclusivo dell'indagine conoscitiva sulle « Autorità amministrative indipendenti ».

Ricorda che l'indagine conoscitiva, deliberata il 2 febbraio 2010, è consistita nello svolgimento di audizioni (21 sedute) e nell'acquisizione di documentazione, secondo quanto previsto dal programma dell'indagine medesima.

Presenta una proposta di documento conclusivo, già resa nota ai componenti la Commissione, che sintetizza i lavori svolti, le problematiche emerse e le possibili linee di intervento sulla materia (*vedi allegato 9*).

La Commissione approva la proposta di documento conclusivo.

**La seduta termina alle 17.25.**

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

**AVVERTENZA**

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

*DELIBERAZIONE DI RILIEVI  
SU ATTI DEL GOVERNO*

*Schema di decreto legislativo recante ulteriori disposizioni in materia di ordinamento di Roma capitale.*

*Atto n. 425.*

*UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO  
DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI*

**COMITATO RISTRETTO**

*Modifica all'articolo 133 della Costituzione, in materia di istituzione, modificazione e soppressione delle province.*

*C. 1242 cost. Gibelli, C. 4439 cost. Bersani, C. 4493 cost. Pastore, C. 4499 cost. Calderisi, C. 4506 cost. Vassallo, C. 4682 d'iniziativa popolare e C. 4887 cost. Lanzillotta.*

*Modifiche alle disposizioni in materia di soggetti competenti all'autenticazione delle firme per la sottoscrizione di liste elettorali e in materia di presentazione delle liste delle candidature.*

*Testo unificato C. 1475 Giorgio Merlo e C. 4294 Franceschini.*

## ALLEGATO 1

**Definizione del processo penale nei casi di particolare tenuità del fatto  
(Nuovo testo C. 2094 Tenaglia).****PARERE APPROVATO**

Il Comitato permanente per i pareri della I Commissione,

esaminato il nuovo testo della proposta di legge C. 2094 Tenaglia, recante « Definizione del processo penale nei casi di particolare tenuità del fatto »;

evidenziato che le disposizioni da esso recate attengono alla materia « giurisdizione e norme processuali e ordinamento penale », che la lettera *l*) del secondo comma dell'articolo 117 della Costituzione richiama tra gli ambiti di competenza esclusiva dello Stato;

tenuto conto che, a fronte di un fatto qualificato dal legislatore come reato, il testo – inserendo un nuovo articolo 530-*bis* al codice di procedura penale – individua una serie di parametri collegati alle modalità della condotta, al soggetto che agisce (occasionalità della condotta) ed alle conseguenze della sua azione, in presenza dei quali il giudice pronuncia sentenza di proscioglimento per particolare tenuità del fatto;

segnalata, al riguardo, la necessità di coordinare il nuovo articolo 530-*bis* del codice di procedura penale con quelle fattispecie penali in cui la particolare tenuità del fatto è causa di attenuazione della pena anziché di proscioglimento, quali gli articoli 648, comma 2, 323-*bis*, e 311 del codice penale, l'articolo 2640 del codice civile e l'articolo 12, comma 1, lettera *b*) del decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231;

evidenziata, altresì, l'esigenza – al fine di assicurare la necessaria coerenza

ordinamentale ed evitare incertezze nella fase applicativa – di intervenire, oltre che con una modifica al codice di procedura penale, anche rispetto alle previsioni del codice penale, così da precisare che la tenuità del fatto è causa di non punibilità;

preso atto che l'istituto previsto dal testo in esame è già previsto dall'ordinamento, da una parte, per i procedimenti davanti al giudice di pace, ai sensi dell'articolo 34 del decreto legislativo n. 274 del 2000, e, dall'altra parte, per il procedimento penale minorile, di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 448 del 1998;

tenuto altresì conto che la Corte costituzionale, chiamata in più occasioni a verificare la legittimità costituzionale del suddetto articolo 34 del decreto legislativo n. 274 del 2000 rispetto al parametro dell'articolo 112 della Costituzione, ha sempre pronunciato ordinanze di manifesta inammissibilità (ordinanze nn. 34/2003 e 371/2004), senza affrontare nel merito la questione;

richiamato l'articolo 5 del nuovo testo della proposta di legge C. 2094, che stabilisce la facoltà della persona offesa – cui viene notificata la richiesta di archiviazione – di prendere visione degli atti e presentare opposizione anche se non abbia dichiarato di voler essere informata circa l'eventuale archiviazione;

sottolineata la necessità di specificare quali siano gli effetti dell'opposizione presentata dalla persona offesa, ai sensi del predetto articolo 5;

ricordato, al riguardo, che l'articolo 34 del decreto legislativo n. 274 del 2000, riguardante i procedimenti davanti al giudice di pace, prevede – al comma 2 – che il giudice dichiari con decreto d'archiviazione non doversi procedere per la particolare tenuità del fatto solo se non risulta un interesse della persona offesa alla prosecuzione del procedimento;

segnalata, infine, l'opportunità di valutare se le previsioni del testo in esame debbano riguardare o meno anche i reati di violenza contro la persona,

esprime

#### PARERE FAVOREVOLE

*con le seguenti condizioni:*

1) è necessario, ai fini applicativi della norma e per una fondamentale esigenza di chiarezza e coerenza dell'ordina-

mento, coordinare il nuovo articolo 530-*bis* del codice di procedura penale con le fattispecie penali in cui la particolare tenuità del fatto è causa di attenuazione della pena anziché di proscioglimento, quali gli articoli 648, comma 2, 323-*bis*, e 311 del codice penale, l'articolo 2640 del codice civile e l'articolo 12, comma 1, lettera *b*) del decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231, precisando altresì, rispetto alle previsioni del codice penale, che la tenuità del fatto è causa di non punibilità;

2) all'articolo 5, è necessario che la Commissione di merito specifichi quali siano gli effetti dell'opposizione presentata dalla persona offesa;

*e con la seguente osservazione:*

*a)* valuti la Commissione di merito l'opportunità di ricomprendere o meno tra le previsioni del testo in esame i reati di violenza contro la persona.

## ALLEGATO 2

**Interrogazione n. 5-06172 Giorgio Conte e Di Biagio: Tagli agli stipendi del personale della DIA.****TESTO INTEGRALE DELLA RISPOSTA**

Signor Presidente, onorevoli Deputati, con l'interrogazione all'ordine del giorno gli onorevoli Giorgio Conte e Aldo Di Biagio chiedono al Governo l'adozione di misure di natura economica ed operativa per le strutture ed il personale della Direzione Investigativa Antimafia (DIA).

Ritengo doveroso premettere che, a vent'anni dalla sua costituzione, la DIA mantiene il ruolo strategico – a suo tempo concepito – per il contrasto alla criminalità organizzata, sia sul versante delle investigazioni preventive, sia su quello delle investigazioni giudiziarie su disposizione della Direzione Nazionale Antimafia.

L'impianto complessivo si è arricchito – con una rinnovata centralità della DIA – di ulteriori competenze in materia di segnalazione di operazioni finanziarie sospette di riciclaggio e di controllo degli appalti pubblici (non solo quelli delle cosiddette « grandi opere »), oltre che dello straordinario impegno di aggressione ai patrimoni costituiti dalle organizzazioni mafiose.

Lo svolgimento di queste delicate funzioni richiede che venga posta particolare attenzione alla capacità operativa della DIA. In questa direzione, voglio sottolineare che nessun taglio ha interessato le spese di funzionamento della struttura.

Tuttavia, di fronte all'urgente necessità di contenimento della spesa, con la legge di stabilità 2012 (legge n. 183 del 2011) si è ritenuto di intervenire sul trattamento economico aggiuntivo, ristabilendo così un principio di equità tra gli operatori di polizia.

Gli appartenenti alle strutture territoriali delle Forze di polizia, infatti, non

godono del trattamento economico accessorio percepito dal personale interforze della DIA.

Nell'anno 2011 per le spese di organizzazione e funzionamento è stata prevista una dotazione iniziale di euro 10.022.794 che, a seguito di variazioni compensative, ha raggiunto l'importo di euro 17.118.000.

Per il capitolo relativo alle sole spese di funzionamento nell'anno finanziario 2012 è stata prevista, invece, una dotazione iniziale di euro 9.913.622, sufficiente a coprire interamente le esigenze manifestate dalla DIA.

L'articolo 4 della legge 183 del 2011 ha, poi, autorizzato « la spesa di euro 4,7 milioni per l'anno 2012 e di euro 5,6 milioni a decorrere dall'anno 2013 per l'attribuzione a tutto 11 personale comunque posto alle dipendenze della DIA di un diverso trattamento economico accessorio da determinare con decreto del Ministro dell'interno, di concerto con 11 Ministro dell'Economia e delle Finanze ».

Pertanto, nell'anno 2012, sulle spese di funzionamento vi è stato un incremento pari a euro 4.669.480.

Si evidenzia inoltre che, per il triennio 2011-2013, il trattamento economico complessivo di tutti i dipendenti delle amministrazioni dello Stato non può superare quello ordinariamente spettante per l'anno 2010 e non si può ricorrere a meccanismi di adeguamento retributivo, alla progressione automatica degli stipendi e alle progressioni economiche di carriera comunque denominate (articolo 9 del decreto-legge n. 78 del 2010, convertito nella legge n. 122 del 2010).

A fronte di questa previsione è stato istituito un fondo volto al finanziamento di misure perequative per il personale appartenente al comparto sicurezza e difesa e al Corpo nazionale dei vigili del fuoco, che interessa anche il personale appartenente alla DIA.

Tale fondo è stato aumentato per ciascuno degli anni 2011 e 2012 ed è stata prevista un'ulteriore dotazione per l'anno 2013, al fine di consentire la corrispondenza di assegni *una tantum*.

Per quanto attiene alla segnalata riduzione del premio produttività e ai tagli alla tredicesima, non risultano decurtazioni delle competenze spettanti.

Relativamente alla retribuzione per lavoro straordinario, non vi è una specifica riduzione del compenso per il personale

appartenente alla DIA, in quanto i tagli menzionati sono riferiti all'ammontare complessivo delle risorse destinate annualmente a tale trattamento accessorio.

In conclusione, nessun taglio ha interessato le spese di funzionamento della DIA; né è prevista alcuna riduzione dell'organico dell'Ufficio.

Anzi, l'incremento dell'attività operativa impone la necessità di consolidare il dispositivo territoriale, distribuendo le risorse disponibili in aree sensibili, nonché rafforzare la presenza dei centri DIA sul territorio.

In questa prospettiva voglio segnalare che è in atto l'istituzione, a Bologna, di una Sezione Operativa dipendente dal Centro di Firenze.



## ALLEGATO 3

**Interrogazione n. 5-06170 Rondini e Vanalli: Su presunte irregolarità fiscali nel comune di Lacchiarella.****TESTO INTEGRALE DELLA RISPOSTA**

Signor Presidente, onorevoli Deputati, con l'interrogazione iscritta all'ordine del giorno, gli onorevoli Rondini e Vanalli chiedono di conoscere le valutazioni del Governo in ordine alla sussistenza dei presupposti per l'esercizio dei poteri di rimozione e sospensione di alcuni amministratori del Comune di Lacchiarella (Milano).

La richiesta viene posta in relazione alla gestione della *pro-loco* e alla asserita mancanza di vigilanza sull'associazione da parte dell'Amministrazione comunale.

Al riguardo, ricordo che il Comune di Lacchiarella ha rinnovato i propri organi elettivi nel giugno 2009. Sindaco è stato eletto il dottor Luigi Acerbi alla guida di una lista in seno alla quale è stato eletto consigliere comunale Fausto Franceschi.

Quest'ultimo, secondo quanto riportato dal quotidiano «La Padania» l'8 giugno dello scorso anno, avrebbe lamentato irregolarità fiscali e opacità finanziaria nella gestione della locale *pro-loco*, asserendo la mancanza di vigilanza da parte del Sindaco e degli altri colleghi di maggioranza.

Secondo quanto riferito dal locale Comando Provinciale della Guardia di Finanza, non risultano, al momento, ele-

menti che confermino quanto riportato nell'articolo di stampa.

In ogni caso, lo stesso Comando Provinciale ha avviato un'attività di indagini volta all'accertamento di eventuali irregolarità.

Ricordo che per esercitare i poteri di rimozione e sospensione di amministratori locali – ai sensi dell'articolo 142 del Testo Unico sugli Enti locali – è necessaria l'esistenza, tra gli altri, di « gravi e persistenti violazioni di legge » ovvero, secondo giurisprudenza consolidata, della reiterazione di azioni illegali o di comportamenti omissivi, trascurando colpevolmente l'adozione di atti obbligatoriamente connessi all'esercizio delle proprie funzioni. A tal fine, deve comunque essere dimostrata la persistenza di tali violazioni.

Nell'assicurare che, nell'ambito dei poteri conferiti dalla legge, la situazione locale viene comunque seguita dalla Prefettura, voglio anche precisare che solo all'esito degli accertamenti in corso potranno essere valutate le relative risultanze, nel rispetto dei limiti che qualunque attività conoscitiva incontra quando si tratta di compiere verifiche sugli organi elettivi degli Enti locali.

ALLEGATO 4

**Interrogazione n. 5-06171 Tassone: Atti intimidatori contro amministratori locali calabresi.****TESTO INTEGRALE DELLA RISPOSTA**

Signor Presidente, onorevoli Deputati, l'onorevole Tassone pone nuovamente all'attenzione, da ultimo con la richiesta di informativa del Ministro dell'interno presentata ieri in Aula, il tema degli episodi intimidatori verificatisi in diverse località della Calabria, che hanno riguardato amministratori locali ed esponenti della società civile.

Sulle vicende criminose segnalate voglio assicurare che le posizioni di tutti gli amministratori vittime di atti intimidatori sono costantemente seguite dalle Autorità di pubblica sicurezza.

In particolare, l'adeguatezza delle misure di protezione viene valutata dagli appositi organismi istituiti presso le prefetture: in prima battuta, dall'ufficio provinciale per la sicurezza personale e, successivamente, dalle riunioni tecniche di coordinamento dei vertici provinciali delle forze di polizia.

A tali riunioni vengono anche invitati gli interessati, che – bisogna dirlo – non sempre forniscono gli elementi in loro possesso per una compiuta valutazione della situazione di rischio.

Complessivamente, nel corso del 2011 gli atti intimidatori rilevati in Calabria sono stati 249.

Di questi sono 143 quelli che hanno avuto come destinatari amministratori ed esponenti di enti locali.

Il picco di atti intimidatori si è avuto tra i mesi di aprile e maggio dello scorso anno, in coincidenza con le elezioni amministrative. Dal dicembre 2011 sono stati 23 gli atti intimidatori ai danni di amministratori pubblici.

Informo anche che, a livello nazionale, i dispositivi di protezione attivati al 31 gennaio ai sensi dell'articolo 1 della legge n. 133 del 2002 (servizi di scorta) nei confronti di amministratori di Enti locali, sono 24 dei quali 2 in Calabria.

Per contrastare l'ingerenza malavitosa nelle amministrazioni locali vengono ampiamente utilizzati gli strumenti previsti dalla normativa antimafia, quali le commissioni di accesso e i conseguenti scioglimenti degli organi consiliari.

Voglio anche evidenziare un dato che ritengo di fondamentale importanza in chiave di lettura di alcuni fenomeni intimidatori: essi, in taluni casi, vanno posti in relazione alla resistenza delle amministrazioni pubbliche alle pressioni ed ai condizionamenti illeciti.

Al riguardo, ricordo il caso di Scido, un Comune dell'entroterra aspromontano, il cui Sindaco e Vice Sindaco non hanno esitato a denunciare i gravi episodi di intimidazione subiti a scopo estorsivo da soggetti – poi tratti in arresto – che intendevano conseguire illecitamente appalti pubblici.

I singoli casi evidenziati nell'interrogazione hanno riguardato i Sindaci di Monasterace e di Rosarno, la cooperativa Goel operante nel Comune di Caulonia, la comunità Progetto Sud di Don Giacomo Panizza di Lametia Terme, il Sindaco di San Giovanni in Fiore, il Sindaco ed alcuni amministratori del Comune di Isola Capo Rizzuto.

In quest'ultimo comune, si sono verificati anche recentemente alcuni episodi. Mi riferisco in particolare all'incendio sviluppatosi – il 7 gennaio scorso – nel portone

dell'ingresso principale del palazzo municipale e alla lettera anonima inviata – il 2 febbraio 2011 – al Sindaco. Da ultimo, il 3 febbraio scorso, ignoti hanno rubato sei *computer* in dotazione all'anagrafe del Comune, scrivendo sui muri degli uffici frasi intimidatorie sempre nei confronti del Sindaco.

In ogni provincia, tutte queste vicende sono state analizzate in sede di riunioni di coordinamento delle Forze di polizia, spesso con la presenza dell'Autorità giudiziaria. In quelle sedi sono state immediatamente disposte adeguate misure di protezione in relazione alle intimidazioni subite dagli amministratori pubblici, nonché il rafforzamento del controllo del territorio.

Inoltre le Prefetture hanno posto in essere numerose iniziative di supporto e di collaborazione con le Amministrazioni comunali, in materia – ad esempio – di riutilizzo, ai fini sociali, dei beni confiscati alla criminalità organizzata e nelle vicende legate a demolizioni di manufatti abusivi.

Ricordo che ancora martedì scorso è stato fatto esplodere un ordigno all'interno di un fondo agricolo di proprietà della cognata e fratello del Sindaco del comune di Taurianova.

Nel 2009 l'amministrazione comunale di Taurianova con a capo l'attuale Sindaco, era stata sciolta per infiltrazioni della criminalità organizzata.

Tra il 2008 ed il 2009, lo stesso Sindaco ha subito tre atti intimidatori a seguito dei quali è stato disposto nei suoi confronti un dispositivo di vigilanza. Proprio questa mattina la vicenda è stata esaminata nel corso di una riunione del Comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica che ha disposto l'intensificazione dei dispositivi di tutela già in atto. Nella stessa occasione è stata esaminata anche la posizione di altri amministratori locali che nei giorni scorsi hanno ricevuto lettere di minacce: mi riferisco ai Sindaci di Monasterace e di Siderno, già sottoposti a misure di vigilanza.

Alla luce di questi episodi, voglio ribadire che la tutela degli amministratori e degli imprenditori deve sempre essere al-

l'attenzione del Ministero dell'interno e costituire una priorità sia nella pianificazione dei servizi di polizia – nell'ambito dei piani coordinati di controllo del territorio, periodicamente aggiornati proprio in relazione alle esigenze emergenti – sia nell'adozione di specifiche misure di protezione.

Ed è proprio per analizzare le cause e le possibili soluzioni del fenomeno delle intimidazioni ad amministratori pubblici – in recente aumento a fronte di una generale diminuzione della delittuosità in quella regione – che ho presieduto presso la Prefettura di Reggio Calabria, il 23 gennaio scorso, una riunione tecnica di coordinamento delle Autorità provinciali di Pubblica Sicurezza e dei vertici provinciali delle Forze di Polizia della Calabria.

Nell'occasione, è stato dato il massimo impulso alle attività di tutela degli amministratori locali oggetto di tali atti intimidatori.

Tutte le forze di polizia hanno potenziato ulteriormente gli sforzi, sia in termini di risorse umane, che in termini di mezzi e di tecnologie.

È stato, inoltre, richiesto un quotidiano impegno a favore degli amministratori locali in Calabria, per testimoniare la vicinanza e la presenza dello Stato, incoraggiandoli così a mantenere comportamenti di resistenza alla criminalità organizzata.

Sappiamo del forte interesse della mafia ad espandersi sul territorio. Per arginare questo fenomeno tutte le Istituzioni dello Stato sono chiamate a svolgere un ruolo decisivo, non solo sul piano della prevenzione dei reati e del contrasto di Polizia, ma anche sperimentando tutte quelle azioni necessarie ad aumentare la fiducia ed il dialogo tra le stesse Istituzioni e la società civile.

È mia intenzione proseguire nell'attività di coordinamento dell'azione delle Autorità di pubblica sicurezza sul territorio, non solo per monitorare l'efficacia dei dispositivi adottati e per valutare gli eventuali correttivi da apportare, ma anche per allargare il Tavolo Tecnico ai rappresentanti del mondo economico e della società civile per promuovere iniziative a sostegno della legalità.

ALLEGATO 5

**Interrogazione n. 5-06173 Bressa, Morassut e Amici: Su una prossima manifestazione di « Casa Pound » nel comune di Grottaferrata.**

**TESTO INTEGRALE DELLA RISPOSTA**

Signor Presidente, onorevoli Deputati, con l'interrogazione all'ordine del giorno l'onorevole Bressa ed altri Deputati chiedono di conoscere le valutazioni del Governo su eventuali situazioni di pericolo per l'ordine pubblico connesse con lo svolgimento della manifestazione che « Casa Pound » vorrebbe organizzare il prossimo 18 febbraio nel teatro comunale di Grottaferrata.

La risposta che mi accingo a fornire tiene conto degli accertamenti disposti dal Dipartimento della Pubblica Sicurezza e dalla Prefettura di Roma.

Lo scorso 13 dicembre, l'Associazione Casa Pound ha annunciato una cerimonia di presentazione di un libro – dal titolo « Riprendersi tutto, 40 concetti per una rivoluzione in atto » – che si sarebbe dovuta svolgere il successivo 17 dicembre presso i locali del teatro comunale di Grottaferrata.

Appresa la notizia, i movimenti antagonisti dei Castelli Romani hanno immediatamente comunicato all'autorità di pubblica sicurezza lo svolgimento di una contromanifestazione, con corteo che sarebbe passato proprio davanti al teatro durante la presentazione del libro.

La manifestazione è stata, tuttavia, sospesa a seguito dei gravi fatti verificatisi il 13 dicembre a Firenze, dove due cittadini senegalesi sono stati uccisi dal gesto disperato di un uomo solo, nella cui abitazione sono state rinvenute pubblicazioni riconducibili alle ideologie di estrema destra.

Il movimento Casa Pound ha, quindi, richiesto al Comune di Grottaferrata la disponibilità del teatro comunale per il successivo 18 febbraio.

Anche se dall'attività informativa delle Forze dell'Ordine non sono emersi segnali di disapprovazione dell'evento, l'evolversi della situazione viene comunque attentamente monitorato, in relazione alla eventuale organizzazione di iniziative di contestazione e protesta da parte di esponenti dei gruppi antagonisti.

Per prevenire, pertanto, ogni momento di tensione, sono stati organizzati mirati servizi informativi e di controllo del territorio.

Nel rispetto delle determinazioni dell'amministrazione comunale in merito alla richiesta di utilizzare il teatro cittadino e dei principi dell'ordinamento che consentono la libera e pacifica manifestazione del pensiero, posso ribadire che l'attenzione delle Forze di Polizia è massima rispetto ad ogni evento da cui possono cogliersi i segnali dell'insorgenza di episodi di intolleranza.

L'attività di contrasto rispetto alle iniziative dei gruppi politici estremisti e delle frange più radicali si sviluppa sia con l'adozione di misure di carattere preventivo, sia con indagini di polizia giudiziaria.

In tale contesto, vengono costantemente monitorati anche i luoghi di aggregazione e le iniziative assunte da tali gruppi e movimenti.

## ALLEGATO 6

**Interrogazione n. 5-06174 Bertolini e Calderisi: Sugli importi corrisposti dal Ministero dell'interno per la locazione degli immobili sede della Questura e del CIE di Modena.**

**TESTO INTEGRALE DELLA RISPOSTA**

Signor Presidente, onorevoli Deputati, gli onorevoli Bertolini e Calderisi hanno chiesto di conoscere gli importi corrisposti dal Ministero dell'interno per la locazione degli immobili dove sono ospitati la Questura e il Centro di Identificazione ed Espulsione (CIE) di Modena, nonché i proprietari degli stessi.

In ordine alla richiesta di accesso agli atti amministrativi – proprio perché inoltrata agli Uffici del Ministero dell'interno dall'On.le Bertolini nella sua qualità di componente della I Commissione permanente della Camera dei Deputati – è stato acquisito il parere dell'Avvocatura Generale dello Stato.

L'Organo legale ha ritenuto che tale richiesta non potesse essere accolta « in quanto non sorretta da un interesse tale da legittimare l'accesso richiesto, ai sensi dell'articolo 22, comma 1, lettera b) della legge n. 241/1990 ».

Sul punto, l'Avvocatura Generale dello Stato ha osservato che la legge – cito testualmente – « non contiene alcuna disposizione analoga all'articolo 43 del Testo

Unico sugli Enti locali – concernente i diritti dei consiglieri comunali e provinciali – atta a fondare il diritto dei parlamentari di ottenere dalle Pubbliche Amministrazioni l'accesso ai documenti amministrativi utili all'espletamento del mandato elettivo, ferma restando, beninteso, la titolarità della funzione di sindacato ispettivo nei confronti del Governo e dell'Amministrazione, mediante la formulazione di interpellanze ed interrogazioni ».

In questa sede, pertanto, comunico le informazioni richieste dagli On.li interroganti: la Questura di Modena ha sede in un edificio situato in Via Divisione Acqui di proprietà della S.p.A. « Beni Stabili Gestioni » di Roma, in virtù di un contratto di locazione di 2.013.741,26 euro annui, con scadenza il 27 luglio 2015.

Il CIE, invece, situato in via La Marmora, è di proprietà della « IRO Costruzioni S.p.A. » con sede in Forlì, in virtù di un contratto di locazione di 1.445.446,32 euro annui, con scadenza il 31 dicembre 2014.

ALLEGATO 7

**Schema di decreto del Presidente della Repubblica recante integrazioni e modifiche al regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 23 dicembre 2002, n. 314, concernente l'individuazione degli uffici dirigenziali periferici del Corpo nazionale dei vigili del fuoco (Atto n. 435).**

**PROPOSTA DI PARERE DEL RELATORE**

La I Commissione,

esaminato, ai sensi dell'articolo 96-ter del regolamento, lo schema di decreto del Presidente della Repubblica recante integrazioni e modifiche al regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 23 dicembre 2002, n. 314, concernente l'individuazione degli uffici dirigenziali periferici del Corpo nazionale dei vigili del fuoco (Atto n. 435);

visti i pareri interlocutori e il parere definitivo del Consiglio di Stato, espressi, rispettivamente, nelle sedute del 10 maggio 2010, del 7 aprile 2011 e del 27 ottobre 2011;

valutato il nuovo testo dello schema di decreto, che tiene conto delle osservazioni formulate dal Consiglio di Stato nei suoi pareri, predisposto dall'amministrazione proponente a scopo meramente collaborativo e trasmesso alle Camere dal Ministro per i rapporti con il Parlamento unitamente al testo dello schema approvato in via preliminare dal Consiglio dei ministri il 16 aprile 2010;

visto che la Commissione bilancio ha valutato favorevolmente lo schema in esame, formulando su di esso due osservazioni;

considerate le valutazioni e le osservazioni del Capo del dipartimento dei Vigili del fuoco, del soccorso pubblico e della difesa civile, nonché dei rappresentanti delle organizzazioni sindacali dei

vigili del fuoco, acquisite nel corso dell'audizione informale svolta il 14 febbraio 2012;

rilevato che il decreto in schema, il cui ambito di intervento concerne in modo specifico l'individuazione degli uffici dirigenziali periferici del Corpo nazionale dei vigili del fuoco ed è delimitato dalle norme di legge cui dà attuazione, non può costituire l'occasione per affrontare le diverse e delicate problematiche connesse con l'ordinamento del Corpo nazionale dei vigili del fuoco e con il suo attuale inquadramento nella struttura amministrativa dello Stato;

espresso nondimeno l'auspicio che il Governo adotti quanto prima iniziative legislative intese a risolvere, nel senso indicato in più sedi dalle rappresentanze sindacali dei vigili del fuoco, il problema del « doppio vertice » del Corpo nazionale dei vigili del fuoco, attribuendo piena autonomia al Corpo stesso;

ricordato che nello svolgimento delle sue attività il Corpo nazionale dei vigili del fuoco è operativo sia in materia di difesa civile che di protezione civile e che in altri paesi le due attività di salvaguardia della popolazione sono unificate in una sola nozione (*civil defense*),

esprime

**PARERE FAVOREVOLE**

*con le seguenti condizioni:*

il Governo tenga conto, nel testo finale del decreto in esame, delle diverse osservazioni formulate dal Consiglio di Stato nei suoi pareri interlocutori e definitivo;

sia in ogni caso assicurata l'effettiva autonomia dei direttori delle direzioni regionali e interregionali, evitando il più possibile di comprimerne il ruolo in quello di meri esecutori tecnici di volontà assunte al livello amministrativo centrale;

*e con le seguenti osservazioni:*

all'articolo 2, comma 3, lettera *a*), valuti il Governo l'opportunità di eviden-

ziare e delimitare gli aspetti di competenza del Corpo nazionale dei vigili del fuoco in materia di protezione civile;

valuti il Governo l'opportunità di riscrivere la clausola di invarianza finanziaria di cui all'articolo 4 nei termini seguenti: « Dall'attuazione del presente regolamento non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio dello Stato » in modo da renderla conforme alla formulazione consolidata;

valuti il Governo al fine di valorizzare il ruolo di delineare aspetti di competenza del corpo in materia di protezione civile.

## ALLEGATO 8

**Schema di decreto del Presidente della Repubblica recante integrazioni e modifiche al regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 23 dicembre 2002, n. 314, concernente l'individuazione degli uffici dirigenziali periferici del Corpo nazionale dei vigili del fuoco (Atto n. 435).**

**PARERE APPROVATO DALLA COMMISSIONE**

La I Commissione,

esaminato, ai sensi dell'articolo 96-ter del regolamento, lo schema di decreto del Presidente della Repubblica recante integrazioni e modifiche al regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 23 dicembre 2002, n. 314, concernente l'individuazione degli uffici dirigenziali periferici del Corpo nazionale dei vigili del fuoco (Atto n. 435);

visti i pareri interlocutori e il parere definitivo del Consiglio di Stato, espressi, rispettivamente, nelle sedute del 10 maggio 2010, del 7 aprile 2011 e del 27 ottobre 2011;

valutato il nuovo testo dello schema di decreto, che tiene conto delle osservazioni formulate dal Consiglio di Stato nei suoi pareri, predisposto dall'amministrazione proponente a scopo meramente collaborativo e trasmesso alle Camere dal Ministro per i rapporti con il Parlamento unitamente al testo dello schema approvato in via preliminare dal Consiglio dei ministri il 16 aprile 2010;

visto che la Commissione bilancio ha valutato favorevolmente lo schema in esame, formulando su di esso due osservazioni;

considerate le valutazioni e le osservazioni del Capo del dipartimento dei Vigili del fuoco, del soccorso pubblico e della difesa civile, nonché dei rappresentanti delle organizzazioni sindacali dei vigili del fuoco, acquisite nel corso del-

l'audizione informale svolta il 14 febbraio 2012;

rilevato che il decreto in schema, il cui ambito di intervento concerne in modo specifico l'individuazione degli uffici dirigenziali periferici del Corpo nazionale dei vigili del fuoco ed è delimitato dalle norme di legge cui dà attuazione, non può costituire l'occasione per affrontare le diverse e delicate problematiche connesse con l'ordinamento del Corpo nazionale dei vigili del fuoco e con il suo attuale inquadramento nella struttura amministrativa dello Stato;

espresso nondimeno l'auspicio che il Governo adotti quanto prima iniziative legislative intese a risolvere, nel senso indicato in più sedi dalle rappresentanze sindacali dei vigili del fuoco, il problema del « doppio vertice » del Corpo nazionale dei vigili del fuoco, attribuendo piena autonomia al Corpo stesso;

ricordato che nello svolgimento delle sue attività il Corpo nazionale dei vigili del fuoco è operativo sia in materia di difesa civile che di protezione civile e che in altri paesi le due attività di salvaguardia della popolazione sono unificate in una sola nozione (*civil defense*),

esprime

**PARERE FAVOREVOLE**

*con le seguenti condizioni:*

il Governo tenga conto, nel testo finale del decreto in esame, delle diverse



osservazioni formulate dal Consiglio di Stato nei suoi pareri interlocutori e definitivo;

sia in ogni caso assicurata l'effettiva autonomia dei direttori delle direzioni regionali e interregionali, evitando il più possibile di comprimerne il ruolo in quello di meri esecutori tecnici di volontà assunte al livello amministrativo centrale, al contempo garantendo l'autonomia e la funzionalità del Corpo nazionale dei vigili del fuoco all'interno della struttura dipartimentale;

*e con le seguenti osservazioni:*

all'articolo 2, comma 3, lettera a), valuti il Governo, al fine di valorizzare il

ruolo delle direzioni regionali e interregionali del Corpo nazionale dei vigili del fuoco nei rapporti con le regioni relativi alla gestione delle situazioni emergenziali, l'opportunità di evidenziare e delimitare gli aspetti di competenza del Corpo nazionale dei vigili del fuoco in materia di protezione civile;

valuti il Governo l'opportunità di riscrivere la clausola di invarianza finanziaria di cui all'articolo 4 nei termini seguenti: « Dall'attuazione del presente regolamento non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio dello Stato » in modo da renderla conforme alla formulazione consolidata.

**Indagine conoscitiva sulle autorità amministrative indipendenti.**

**DOCUMENTO CONCLUSIVO APPROVATO DALLA COMMISSIONE**

**SOMMARIO**

**SVOLGIMENTO DELL'INDAGINE CONOSCITIVA**

**1) Il quadro normativo vigente**

I poteri delle autorità amministrative indipendenti

Le modalità e i requisiti per la nomina e le ipotesi di revoca

Le incompatibilità

La durata del mandato

Lo status dei componenti

L'autonomia finanziaria e contabile

L'autonomia organizzativa

Le strutture amministrative di supporto

**2) La posizione delle Autorità indipendenti rispetto all'organizzazione dei poteri dello Stato e ai diversi livelli istituzionali**

Il rapporto tra Autorità indipendenti, Parlamento e Governo

Il rapporto tra Autorità indipendenti e Regioni e altri enti territoriali, anche alla luce del nuovo Titolo V della parte seconda della Costituzione

Il rapporto tra Autorità indipendenti che operino su materie limitrofe o in parte coincidenti

Il rapporto tra Autorità indipendenti e Unione europea

**3) Il controllo giurisdizionale sugli atti delle Autorità amministrative indipendenti**

Il quadro normativo

Valutazioni e profili di criticità emersi nel corso dell'indagine

**4) Conclusioni**

### **Svolgimento dell'indagine conoscitiva**

La Commissione Affari costituzionali, nella seduta del 2 febbraio 2010, ha deliberato di svolgere una indagine conoscitiva «sulle autorità amministrative indipendenti».

L'attività conoscitiva ha compreso sia l'acquisizione di dati documentali, che lo svolgimento di audizioni.

In particolare:

il 2 marzo 2010 si è svolta l'audizione del Presidente dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato, Antonio Catricalà;

nella seduta del 10 marzo 2010 la Commissione procedeva all'audizione del presidente dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, Corrado Calabrò ;

nella seduta del 17 marzo 2010, ha avuto luogo l'audizione del Presidente dell'Autorità garante per la protezione dei dati personali, Francesco Pizzetti;

il 14 aprile 2010 è stato audito il Presidente della Commissione nazionale per la società e la borsa (CONSOB) Lamberto Cardia;

nella seduta del 21 aprile 2010 la Commissione procedeva all'audizione del presidente dell'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture, Luigi Giampaolino;

nella seduta del 5 maggio 2010 ha avuto luogo l' audizione del presidente della Commissione di garanzia dell'attuazione della legge sullo sciopero nei servizi pubblici essenziali, professor Giovanni Pitruzzella;

nella seduta del 19 maggio 2010 la Commissione ha proceduto all'audizione del presidente dell'Istituto di vigilanza sulle assicurazioni private e di interesse collettivo (Isvap), Giancarlo Giannini;

il 26 maggio 2010 ha avuto luogo l'audizione del presidente dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas, Alessandro Ortis;

nella seduta del 16 giugno 2010 è stato audito il presidente della Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità della pubblica amministrazione, Antonio Martone;

nella seduta del 30 giugno 2010 la Commissione ha audito il presidente della Commissione di vigilanza sui fondi pensione (COVIP), Antonio Finocchiaro;

nella seduta del 27 ottobre 2010 ha avuto luogo l'audizione del direttore generale della Banca d'Italia, Fabrizio Saccomanni;

nella seduta del 9 novembre 2010 è stato audito il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, Altero Matteoli;

nelle sedute del 26 gennaio e del 9 febbraio 2011 la Commissione ha proceduto all'audizione di esperti della materia. In particolare, il 26 gennaio 2011 sono stati auditi i professori Francesco Capriglione, ordinario di diritto dell'economia, Marcello Clarich, ordinario di diritto amministrativo, Marco D'Alberti, ordinario di diritto amministrativo,

Giovanna De Minico, associato di diritto costituzionale, Marco Dugato, ordinario di diritto amministrativo, Alessandro Lolli, ordinario di diritto amministrativo, Alessandro Pajno, Presidente di sezione del Consiglio di Stato e Giampaolo Rossi, ordinario di diritto amministrativo. Il 9 febbraio 2011 è stato audito il professor Marco Sepe, straordinario di diritto dell'economia;

nella seduta del 2 febbraio 2011 ha avuto luogo l'audizione di rappresentanti dei sindacati CGIL, CISL, UIL e UGL. Sono intervenuti: Stefano Fabrizio per la CGIL, Alessandro Spaggiari per la CISL, Marco Maldone per la UIL, e Paolo Varesi per la UGL;

nella seduta del 2 marzo 2011 la Commissione ha audito i rappresentanti di associazioni di consumatori. Sono intervenuti: Silvia Castronovi di Altroconsumo, Liliana Ciccarelli di Cittadinanzattiva, Remigio Del Grosso di Lega Consumatori, Paolo Landi di Adiconsum, Claudio Melchiorre di ADOC, Carlo Pappagallo di Assortenti, Maria Ruggirello di Assoconsum e Sergio Veroli di Federconsumatori. Il Movimento difesa del cittadino e il CODACONS hanno inviato delle memorie;

nella seduta del 23 marzo 2011 è stato audito il Primo Presidente della Corte di Cassazione, Ernesto Lupo;

nella seduta del 30 marzo 2011 ha avuto luogo l'audizione del Garante europeo per la protezione dei dati, Peter Hustinx;

nella seduta del 6 aprile 2011 la Commissione ha audito il Presidente del Consiglio di Stato, Pasquale de Lise;

nella seduta del 4 maggio 2011 sono stati auditi i rappresentanti di ANCI e Legautonomie. Per l'ANCI è intervenuto il sindaco di Potenza, Vito Santarsiero e per Legautonomie l'assessore al bilancio della provincia di Roma, Antonio Rosati. Era prevista l'audizione di rappresentanti dell'UPI; l'associazione ha comunicato di non poter partecipare all'audizione e di essere rappresentata dall'ANCI. Era stata invitata anche la Conferenza dei presidenti delle regioni e delle province autonome, ma quest'associazione ha comunicato di non poter partecipare all'audizione poiché non era stata ancora definita una posizione delle regioni da rappresentare alla Commissione;

infine, nella seduta del 6 luglio 2011 ha avuto luogo l'audizione dei rappresentanti di Confindustria e di R.ete. imprese Italia. Sono intervenuti per la Confindustria Marcella Panucci, direttore affari legislativi e per R.ete imprese Italia il Presidente, Ivan Malavasi.

## **1) Il quadro normativo vigente**

### ***I poteri delle autorità amministrative indipendenti***

Dall'analisi delle attribuzioni e degli specifici ordinamenti riconducibili alle autorità indipendenti emerge un andamento discontinuo che si riflette anche nelle diverse fisionomie funzionali di tali soggetti. Come noto, infatti, le autorità si differenziano tra loro per il tipo di funzioni svolte (di regolazione, di vigilanza, di tutela di diritti o paragiurisdizionali) e per i settori di intervento.

In particolare, nel corso dell'indagine è stata messa in luce l'opportunità di distinguere tra autorità di garanzia, poste a tutela dell'esercizio di diritti fondamentali, e autorità di regolazione (e vigilanza), volte ad assicurare il contraddittorio paritario degli operatori economici in un determinato mercato a tutela degli utenti e dei consumatori.

Al di là dei tentativi di classificazione, tuttavia, le autorità amministrative indipendenti svolgono spesso in varia misura funzioni di regolazione, di amministrazione attiva e di risoluzione di controversie tra i privati, stabilendo così, almeno in parte, un'eccezione al principio classico della separazione (o distinzione) tra i poteri.

Alle autorità di regolazione, come ad esempio quelle che operano nei servizi pubblici e la Commissione nazionale per la società e la borsa, sono attribuite in via prevalente funzioni normative, che si estrinsecano nel potere di definire *ex-ante* regole applicabili in via generale (regolamenti o atti amministrativi generali) ai soggetti che svolgono nel mercato una specifica attività. I regolamenti delle autorità intervengono in ambiti caratterizzati da alto tecnicismo e non regolati dal legislatore primario o secondario. La peculiare posizione di tali regolamenti nel sistema delle fonti, che sono formalmente atti secondari, ma che sostanzialmente intervengono a livello primario, è alla base di un ampio dibattito scientifico sulla qualificazione del potere normativo delle autorità.

In molti casi, anche per garantire l'efficace svolgimento delle funzioni di regolazione, le leggi istitutive assegnano alle autorità compiti di vigilanza sul rispetto delle regole stabilite attraverso penetranti poteri conoscitivi e ispettivi, tra cui la possibilità di richiedere informazioni ed esibizione di documenti, disporre accessi, ispezioni e verifiche, consulenze tecniche. Inoltre, tali poteri sono spesso volte rafforzati dalla previsione ulteriore del potere di irrogare sanzioni amministrative, pecuniarie o interdittive.

Nello svolgimento delle funzioni di vigilanza e garanzia, le autorità esercitano anche poteri che si avvicinano molto a quelli di tipo giurisdizionale, in particolare quelli relativi alla risoluzione di controversie tra soggetti privati (controversie tra imprese e utenti o clienti, e controversie tra imprese).

Accanto alle funzioni principali, le autorità amministrative indipendenti svolgono funzioni ausiliarie, tra cui si annoverano le funzioni consultive. Oltre alla tradizionale trasmissione o illustrazione periodica al Parlamento di relazioni informative sull'attività svolta nei settori di riferimento, generalmente, a cadenza annuale, le autorità possono inoltre rendere pareri, anche in occasione di procedimenti legislativi in corso.

Oltre alle attività di referto e a quella consultiva, assumono particolare rilievo le funzioni di segnalazione, tra cui spiccano quelle riconosciute all'Autorità garante della concorrenza e del mercato. Queste funzioni consistono nella possibilità di evidenziare il contrasto tra le norme affidate alle cure delle autorità e altri provvedimenti normativi o amministrativi, eventualmente indicando gli

interventi necessari al ripristino della coerenza tra i sistemi di regolazione settoriale.

Giova infine ricordare che, nel 2009, è divenuta operativa la Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità della pubblica amministrazione che ha caratteristiche funzionali che la differenziano, in parte, dal modello "classico" delle autorità amministrative indipendenti, dando luogo a interrogativi sulla sua natura. Peraltro, in base al parere del Consiglio di Stato n. 1081 del 2010, la suddetta Commissione è stata ricondotta nel novero delle autorità, con la precisazione che la medesima non rientra nell'ambito delle «amministrazioni pubbliche» cui si riferisce la lettera a) dell'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo n. 165 del 2001. Risulta, quindi, evidente la necessità di un chiarimento legislativo in merito alle caratteristiche che definiscono il regime di indipendenza delle autorità.

In relazione al profilo funzionale delle autorità, l'indagine conoscitiva ha consentito in via principale di evidenziare alcune importanti innovazioni relative al quadro dei poteri e delle competenze delle singole autorità, registrate nel corso degli ultimi anni.

Da un lato, non sono mancati interventi del legislatore che, anche in sintonia con l'ordinamento europeo, hanno determinato un incremento quantitativo e tipologico delle funzioni attribuite alle *authorithies*.

In alcuni casi è stato arricchito il quadro stesso delle finalità istituzionali, come è avvenuto per l'Autorità garante della concorrenza e del mercato, a cui il legislatore, a partire dal 2007, ha progressivamente attribuito le competenze necessarie per la tutela diretta dei consumatori. Da ultimo, il decreto-legge n. 201 del 2011 è recentemente intervenuto nell'ambito dei poteri dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato, prevedendo una significativa integrazione delle sue attribuzioni (definite all'articolo 21 della legge n. 287 del 1990). In particolare viene conferita all'autorità la legittimazione ad agire in giudizio avverso regolamenti, atti amministrativi generali e provvedimenti emanati dalla pubblica amministrazione che violino le norme a tutela della concorrenza e del mercato. Preliminarmente, l'autorità deve indirizzare entro 60 giorni all'amministrazione che ha adottato l'atto un parere motivato, indicando le violazioni riscontrate. Se l'amministrazione interessata non si conforma nei 60 giorni successivi, l'autorità può adire il giudice amministrativo.

Pertanto, mentre con le preesistenti funzioni di monitoraggio e proposta, disciplinate dall'articolo 21 citato, i poteri dell'Autorità si esaurivano con la sottoposizione della questione all'organo istituzionale competente (Parlamento, Governo, ente territoriale), il nuovo potere attribuito all'Autorità è in grado di determinare una conseguenza diretta sull'atto censurato (regolamento, atto amministrativo generale, provvedimento), nel senso di attivare un procedimento giurisdizionale davanti al giudice amministrativo utilizzando anche tutti i conseguenti strumenti di tutela, incluse eventuali misure cautelari.

All'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni sono state attribuite via via dal legislatore nuove funzioni in materia di violazioni della disciplina in materia di diritto d'autore. Da ultimo il decreto-legge n. 201 del 2011 ha trasferito all'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni le funzioni di regolazione e vigilanza del settore postale, disponendo la soppressione dell'Agenzia nazionale di regolamentazione del settore postale, istituita con l'articolo 1 del decreto legislativo n. 58 del 2011, di recepimento della direttiva n. 2008/6/CE.

In via di analogia, alcune innovazioni normative intervenute tra il 2005 e il 2007 hanno assegnato alla Commissione nazionale per la società e la borsa nuove e rilevanti funzioni di regolazione con riferimento a fenomeni di mercato, alcuni del tutto nuovi. In altri casi, ad esempio con riferimento all'Autorità per l'energia elettrica ed il gas ed al Garante per la protezione dei dati personali, è stata rilevata nel tempo una progressiva intensificazione dei poteri sanzionatori, in particolare di quelli diretti a comminare sanzioni pecuniarie, volti a garantire l'effettivo rispetto delle norme da parte degli operatori. In tale quadro, è stato sottolineato anche il più recente strumentario a disposizione dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato, che consente di utilizzare prima della sanzione pecuniaria altri incentivi al corretto comportamento degli operatori, come le decisioni con impegni, le misure cautelari e i cosiddetti programmi di clemenza.

Con riguardo all'Autorità per l'energia elettrica e il gas, giova ricordare come, di recente, il suddetto decreto-legge n. 201 del 2011 ha trasferito a tale organismo le competenze attinenti alla regolazione e al controllo dei servizi idrici che originariamente il decreto-legge n. 70 del 2011 aveva attribuito all'istituenda l'Agenzia nazionale per la regolazione e la vigilanza in materia di acqua, poi soppressa dalle disposizioni del decreto-legge n. 201.

Sul fronte delle proposte emerse nel corso delle audizioni tese a rafforzare i poteri delle *authorities* si segnala quella di attribuire all'Autorità garante della concorrenza e del mercato il potere di sollevare le questioni di costituzionalità delle leggi che violano l'articolo 41 della Costituzione e le regole sulla concorrenza.

### ***Le modalità e i requisiti per la nomina e le ipotesi di revoca***

Le modalità di nomina dei componenti delle autorità indipendenti, sulla base delle singole norme istitutive, presentano profili di forte disomogeneità.

In alcuni casi, la nomina è rimessa ai Presidenti delle Camere. Ad esempio, sono nominati con determinazione adottata d'intesa dai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica i componenti dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato e quelli dell'Autorità garante per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori servizi e forniture. Sono designati dai Presidenti delle Assemblee parlamentari e nominati con decreto del Presidente della Repubblica i componenti della Commissione di garanzia sull'esercizio del diritto di sciopero – CGS.

In altri casi, è prevista l'elezione da parte dei due rami del Parlamento (Autorità per le garanzie nelle comunicazioni), anche utilizzando il sistema del voto limitato (Garante per la protezione dei dati personali).

Vi sono poi altre modalità di nomina per le quali la scelta dei componenti è rimessa al Governo e che vedono l'intervento parlamentare limitato al parere delle Commissioni competenti: è il caso dei membri della Commissione nazionale per la società e la borsa e dell'Istituto per la vigilanza sulle assicurazioni private di interesse collettivo, nominati con decreto del Presidente della Repubblica, adottato previa deliberazione del Consiglio stesso, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri ovvero dei Ministri competenti, sentite le Commissioni parlamentari competenti.

È più forte il coinvolgimento del Parlamento nelle ipotesi (Autorità per l'energia elettrica e il gas, Commissione indipendente per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle pubbliche amministrazioni e Presidente dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni) in cui la nomina è vincolata al parere favorevole delle Commissioni parlamentari competenti, espresso a maggioranza qualificata (in genere, pari ai due terzi dei componenti).

Per altre autorità non è previsto invece alcun coinvolgimento parlamentare nel procedimento di nomina. Così il Governatore della Banca d'Italia è nominato con decreto del Presidente della Repubblica su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri, previa deliberazione del Consiglio stesso, sentito il Consiglio superiore della Banca. I componenti del Direttorio sono nominati, su proposta del Governatore, dal Consiglio superiore della Banca, con la presenza dei due terzi dei membri e il voto favorevole di due terzi dei presenti. La proposta è approvata con decreto del Presidente della Repubblica promosso dal Presidente del Consiglio di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e sentito il Consiglio dei ministri.

Nell'ambito delle audizioni svolte nel corso dell'indagine, il tema dei criteri di nomina è stato ampiamente affrontato in quanto le garanzie che assistono tali processi condizionano l'indipendenza delle autorità stesse. In merito, è affiorata da più parti l'esigenza di individuare un criterio unico di nomina dei componenti, con la finalità di rafforzare i caratteri di autonomia e indipendenza, posto che è innanzitutto sul piano delle nomine che si annidano i maggiori rischi di un condizionamento da parte della politica.

In sede di indagine c'è stata larga condivisione del fatto che costituisca un buon presidio dell'indipendenza la previsione di processi di nomina degli organi di vertice delle autorità che non affidino la scelta al solo apparato governativo, ma prevedano l'intervento di altre qualificate istituzioni o, comunque, la manifestazione di un ampio consenso parlamentare.

Nell'individuare possibili soluzioni unitarie, sono stati sottolineati da alcuni degli intervenuti i vantaggi della procedura di nomina adottata per alcune autorità (Autorità per l'energia elettrica e il gas, Presidente dell'Autorità per le garanzie



nelle comunicazioni, Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche), che, prevedendo il parere vincolante delle commissioni parlamentari a maggioranza qualificata, accentua i controlli in sede parlamentare e promuove la ricerca di soluzioni condivise tra maggioranza e opposizioni.

In relazione all'individuazione di una procedura di nomina unica per tutto il comparto, sono state espresse perplessità, da parte di alcuni presidenti di Autorità indipendenti intervenuti, alla luce delle singole specificità delle Autorità.

Maggiore condivisione si è riscontrata in ordine alle garanzie procedurali che possono accompagnare l'*iter* di selezione dei candidati. È stato sottolineato come il meccanismo di nomina dovrebbe essere il più trasparente possibile, tale da garantire che non siano le inclinazioni politiche a indirizzare una nomina, ma la capacità, la competenza tecnico-scientifica di una persona a candidarla per quel determinato posto.

In sede di indagine, è emersa ed è stata condivisa da molti degli intervenuti la possibilità di allineare l'ordinamento italiano alle procedure di selezione dei Commissari dell'Unione europea, prevedendo che il meccanismo di nomina dei componenti sia preceduto dal parere da parte delle competenti commissioni parlamentari, espresso a seguito dell'audizione dei candidati, che consentirebbe di apprezzarne la preparazione, l'attitudine e le esperienze. L'idea di rafforzare la procedura di nomina dal punto di vista della trasparenza, garantendo che le competenti Commissioni parlamentari possano verificare le competenze e le capacità dei candidati, sembra dunque un punto ampiamente condiviso.

Sempre con l'obiettivo di rafforzare la trasparenza dei criteri di nomina, è stata avanzata la proposta di rendere pubbliche le candidature e le audizioni, nonché disponibili i *curricula* dei candidati, introducendo altresì l'obbligo della motivazione delle nomine. Come sottolineato da alcuni esperti, qualora si andasse verso una maggiore procedimentalizzazione della nomina potrebbe essere utile anche un parere delle associazioni delle imprese vigilate – peraltro potenzialmente portatrici di specifici interessi nei confronti dei nominandi – che consentirebbe una valutazione tecnica sui requisiti di professionalità dei nominandi stessi. Si tratta di accorgimenti, sollecitati da tempo da una parte della dottrina, che varrebbero a configurare la nomina non più come atto politico, ma come atto amministrativo e che aprirebbero le porte di un possibile controllo giurisdizionale, fino ad oggi ritenuto inammissibile.

Una ulteriore ipotesi emersa in sede di indagine consiste nell'introduzione per la nomina dei componenti delle autorità indipendenti di un bando pubblico, sulla scorta del modello che vige in Europa per il Garante europeo per la protezione dei dati: pertanto potrebbero essere previsti un bando con requisiti predeterminati, domande libere, un esame in pubblico dibattito davanti alle Commissioni parlamentari e, infine, la decisione finale del Governo, che dovrebbe tener conto del giudizio espresso dalle Commissioni. Anche in questo

caso, vi sarebbe lo spazio per un eventuale sindacato del giudice il quale potrebbe annullare l'impugnato atto di nomina qualora riscontrasse delle violazioni rispetto alle prescrizioni contenute nel bando. L'introduzione di un bando pubblico non solo avvicinerrebbe l'ordinamento nazionale agli *standards* europei, ma stimolerebbe anche una concorrenza tra candidature, da più parti ritenuta uno stimolo per un effettivo sistema meritocratico.

Del sistema delle candidature sono stati evidenziati anche i profili di criticità. In merito è stato sottolineato da alcuni degli intervenuti il sostanziale disincentivo alla presentazione di candidature forti, perché tale meccanismo determinerebbe, in primo luogo, un'esternazione di volontà e, in secondo luogo, l'esposizione al rischio molto concreto che a tale esternazione da parte di persone di rilievo consegua la mortificazione della mancata individuazione. Per ovviare a tali limiti, secondo altri l'ipotesi in parola sarebbe accettabile solo qualora la Commissione parlamentare competente avesse la possibilità di fare a sua volta delle candidature in via d'ufficio.

Tra le garanzie poste a tutela dell'indipendenza delle autorità è da annoverarsi anche la disciplina della revoca, ancorché afferente ad una situazione patologica connessa al mandato di un componente o al funzionamento complessivo dell'organo direttivo. In proposito, è sorta la questione se tale istituto possa trovare applicazione nella disciplina delle autorità indipendenti.

Se per revoca si intende una rinnovata valutazione degli interessi pubblici sottostanti al provvedimento di nomina, o anche sulla base di circostanze sopravvenute che rendono inopportuna la permanenza nell'incarico dei nominati, è pacifico che nella disciplina delle autorità essa non può essere ammessa. La revoca nei termini indicati presuppone, infatti, o un rapporto di sovraordinazione o un rapporto permanente di fiducia tra nominante e nominato: figure entrambe antitetico con il modello dell'autorità indipendente.

Uno spazio di operatività, invece, residua per la revoca cosiddetta sanzionatoria, ossia nelle ipotesi di oggettivo riscontro di comportamenti del tutto inadeguati, consistenti tradizionalmente in una prolungata inerzia o in reiterate violazioni di legge.

Da più parti, l'istituto della revoca è considerato con sospetto perché ritenuto atto a incidere sulla piena indipendenza dell'autorità. Nel nostro ordinamento la revoca è prevista, sulla scorta del diritto dell'Unione europea, per il Governatore della Banca d'Italia, ai sensi della legge n. 262 del 2005. Essa avviene con il medesimo procedimento previsto per la nomina, ma solo nei limitati casi ammessi dallo Statuto del Sistema europeo delle banche centrali. Anche la legge istitutiva della Commissione nazionale per la società e la borsa disciplina il potere di revoca dei componenti da parte del Consiglio dei ministri, su proposta del Presidente del Consiglio, che può essere attivato unicamente in caso di impossibilità di funzionamento o di continuata inattività dell'organo.

Induce a riflettere attentamente sull'esigenza di disciplinare più accuratamente l'istituto della revoca l'opportunità offerta dal recepimento delle direttive comunitarie cosiddette di terza generazione nei settori delle comunicazioni elettroniche (direttiva 2009/140/CE) e dell'energia e del gas (direttive 2009/72/CE e 2009/73/CE), che prevedono norme specifiche in proposito. Il legislatore europeo, infatti, nelle direttive citate, ha posto come obiettivo una più compiuta disciplina della revoca dei vertici delle autorità nazionali di regolamentazione, specificando che questa potrà aver luogo soltanto se i componenti non rispondono più ai requisiti prescritti dalle stesse direttive oppure in seguito alla commissione di gravi irregolarità rilevanti ai sensi delle leggi nazionali.

In sede di indagine, il tema è stato solo parzialmente trattato, se non per ricordare che la terzietà di cui devono godere le autorità è consolidata dalla quasi impossibilità di rimozione e l'ipotesi di prevedere un potere di revoca del collegio da parte del Consiglio dei Ministri, al di fuori della specifica ipotesi di impossibilità di funzionamento o continuata inattività suscita delle perplessità in ordine alle possibili pressioni che le autorità potrebbero subire dall'Esecutivo.

Quanto al procedimento di revoca, è stata sostenuta la possibilità di introdurre anche un "impulso" parlamentare, espresso a maggioranza qualificata da parte delle competenti Commissioni, con ciò attribuendo alle stesse una facoltà di "giudizio" sull'operare delle autorità.

### ***Le incompatibilità***

In tutte le leggi istitutive delle autorità indipendenti è presente una norma che impone la nomina esclusivamente di candidati dotati di particolari requisiti soggettivi: le formule, pur non essendo identiche, esprimono la comune necessità che a guidare le autorità vi siano persone che si distinguono per competenza, esperienza, professionalità, moralità e indipendenza. Al contempo, in molte discipline di settore è previsto un severo regime di incompatibilità per coloro che vengono nominati a capo di queste strutture. L'istituto dell'incompatibilità ha la funzione di assicurare che il titolare dell'ufficio si dedichi esclusivamente alla cura degli interessi che gli sono affidati, vietandogli di assumere determinati incarichi o imponendogli di abbandonarli al momento della sua assunzione nella carica.

Tale incompatibilità può concernere anche un dato lasso temporale successivo alla scadenza del mandato, onde evitare la cosiddetta "cattura del regolatore da parte del regolato". I componenti dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas, ad esempio, per almeno quattro anni dalla cessazione dell'incarico non possono intrattenere, direttamente o indirettamente, rapporti di collaborazione, di consulenza o di impiego con le imprese operanti nel settore di competenza.

Una particolare fattispecie di incompatibilità può riguardare, infine, il momento antecedente alla nomina. È quanto è stato previsto nel 2009 per i membri della Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni

pubbliche, i quali non possono essere scelti tra persone che abbiano rivestito incarichi pubblici elettivi o cariche in partiti politici o in organizzazioni sindacali nei tre anni precedenti la nomina.

Di queste due ultime tipologie di incompatibilità è stata evidenziata la particolare importanza, anche ai fini di una più compiuta definizione del modello di autorità indipendente.

Sia le norme sui requisiti soggettivi che le incompatibilità sono tradizionalmente inquadrata tra le garanzie a tutela dell'indipendenza dei singoli componenti delle autorità indipendenti. Però, mentre per queste ultime il controllo può avvenire su basi sostanzialmente oggettive, maggiori problemi si pongono per avere effettivo riscontro dei requisiti soggettivi richiesti dalla legge ai diversi candidati.

E' stato sottolineato come la competenza e l'indipendenza siano requisiti sostanziali e non formali dei soggetti da nominare, nel senso che detti elementi ben possono essere riflessi nei *curricula*, ma la loro sostanza si deve realizzare soprattutto nel concreto, quotidiano operare dei singoli in una visione d'insieme scevra da personalismi o da soggezioni culturali. Ad avviso di alcuni dei presidenti di autorità indipendenti auditi, potrebbe risultare utile la fissazione di più chiari e univoci requisiti per la nomina, in luogo dei criteri di ordine generale esistenti; inoltre, la scelta dei candidati dovrebbe essere sempre accompagnata dalla documentata individuazione dei profili di competenza tecnica e indipendenza di giudizio, in funzione degli specifici settori di riferimento. Alcuni di loro, nell'esprimere una posizione favorevole ad una precisazione e ad una distinzione dei requisiti per le diverse autorità, hanno sottolineato come le qualità soggettive dovrebbero essere valutate con maggiore attenzione, sia quando vengono individuate dalla legge, sia quando vengono verificate in sede di nomina. Tali requisiti, infatti, non solo dovrebbero essere diversi da autorità ad autorità, ma potrebbero persino variare nel tempo in base alle mutate esigenze cui la singola istituzione è chiamata a far fronte.

### ***La durata del mandato***

La terzietà delle autorità è consolidata anche da una congrua durata del mandato dei componenti dell'autorità, ossia tale da evitare il rischio di nomine contingenti.

In merito, il principale punto di discussione verte sull'opportunità di prevedere un mandato lungo senza possibilità di rinnovo, oppure un mandato breve con potenziale riconferma. In ogni caso, c'è condivisione su un aspetto: evitare incarichi coincidenti con la scadenza fisiologica della legislatura. In questo modo è possibile impedire che una diversa maggioranza parlamentare possa sostituire *tout court* i vertici delle autorità, sottoponendoli, di fatto, ad un sistema di *spoils-system* del tutto incompatibile con la natura indipendente di questi organismi. Sulla definizione specifica di un termine del mandato non si è manifestata nel

corso dell'indagine una piena intesa. È stata, infatti, manifestata da alcuni dei presidenti intervenuti la preferenza per un mandato di sette anni, da altri il *favor* per un mandato anche più breve, di cinque o sei anni: ciò, in ogni caso, ferma restando l'opzione della non rinnovabilità dell'incarico.

Occorre peraltro considerare, come si dirà anche successivamente, che la normativa europea pone vincoli del tutto simili. In materia di energia e gas, il paragrafo 5 degli articoli 35 e 39 delle direttive 2009/72/CE e 2009/73/CE dispone che gli Stati membri devono provvedere affinché le Autorità di regolamentazione possano prendere decisioni autonome, in maniera indipendente da qualsiasi organo politico. A tal fine, la lettera *b*) del paragrafo 5 sancisce che i membri del comitato delle autorità di regolamentazione siano nominati per un mandato prefissato compreso tra i cinque e i sette anni, rinnovabile una sola volta.

In tale direzione, occorre rilevare come il legislatore abbia già proceduto – con la legge 28 ottobre 2008, n. 31 – ad una sostanziale omogeneizzazione dell'istituto nel senso indicato dall'Unione europea per alcuni settori. Infatti, la durata del mandato di tutti i componenti della Commissione nazionale per la società e la borsa, del Garante per la protezione dei dati personali e dell'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori servizi e forniture è stata equiparata a quella già prevista per Autorità garante per la concorrenza ed il mercato, Autorità per l'energia elettrica e il gas e Autorità garante per le comunicazioni, pari a sette anni, senza possibilità di rinnovo. Modalità ritenuta corretta da molti degli auditi; è stato in particolare osservato che se, in via ulteriore, si introducesse il divieto di trasferirsi e di essere nominati in altra autorità omologa, si eviterebbe la creazione di ruoli o carriere dei componenti delle autorità.

Va detto che nell'intento di uniformare ulteriormente la disciplina del mandato dei componenti di tutte le autorità amministrative indipendenti, il decreto-legge n. 201 del 2011 ha disposto l'esclusione della possibilità di conferma alla cessazione dalla carica. In tal modo, si stabilisce un divieto di rinnovo consecutivo della carica, ferme restando le disposizioni di settore che prevedono, per singole autorità, la rinnovabilità dell'incarico.

Le perplessità sulla possibilità, non esclusa dall'attuale normativa di settore, che i componenti di un'autorità, alla scadenza del mandato, possano essere nominati presso altra autorità, sono acute secondo alcuni – in particolare il Presidente del Consiglio di Stato – dalla considerazione che risulta difficile ipotizzare una legittimazione ad agire in sede giurisdizionale nei confronti degli atti di nomina dei componenti delle autorità (si veda in proposito, la sentenza TAR Lazio, Roma, I, 6 dicembre 2005, n.13060, che ha dichiarato inammissibile, per difetto di legittimazione, il ricorso proposto da un'associazione a tutela dei consumatori avverso gli atti di nomina di componenti dell'Autorità garante per la concorrenza ed il mercato).

Nel corso dell'indagine è stata auspicata l'introduzione della cosiddetta "scalettatura". In particolare è stato segnalato che i componenti del collegio non dovrebbero decadere tutti insieme, perché una totale interruzione dei lavori determina una perdita di memoria storica, di esperienza, una necessità di riacquisizione, da parte di tutto il collegio, di una competenza adeguata. Sarebbe perciò utile immaginare una durata ragionevole e, in sede di prima attuazione, sfalsata. Ad esempio, se la durata fosse di sette anni, si potrebbe immaginare che alcuni membri del collegio, in prima attuazione, durino cinque anni, altri sei ed altri sette e poi, nella seconda attuazione, durino tutti sette anni. Uno sfalsamento di due anni potrebbe così garantire una sostituzione graduale del collegio facilitando la trasmissione delle competenze maturate. Si tratta di un accorgimento procedurale, da tempo affiorato nel dibattito dottrinale, visto con particolare favore da alcuni dei presidenti auditi.

### ***Lo status dei componenti***

Per quanto concerne la composizione dei collegi delle singole autorità, è stato osservato che sarebbe ragionevole immaginare che questa possa essere omogenea. Sarebbero preferibili collegi piccoli, che sono un antidoto a un'eccessiva frammentazione e stimolano a cercare l'uniformità di giudizio, il consenso e la discussione.

Il decreto-legge n. 201 del 2011 (articolo 23, comma 1) ha stabilito la riduzione dei componenti di tutte le autorità amministrative indipendenti, ad eccezione della Banca d'Italia e del Garante per la protezione dei dati personali. Nel dettaglio, viene ridotto a cinque il numero dei componenti delle autorità che attualmente consistono di nove membri (Autorità per le garanzie nelle comunicazioni e Commissione di garanzia sull'esercizio del diritto di sciopero) e a tre quello delle autorità composte da sette membri (Autorità di vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture, Istituto per la vigilanza sulle assicurazioni private di interesse collettivo) o da cinque membri (Autorità per l'energia elettrica e il gas, Autorità garante della concorrenza e del mercato, Commissione nazionale per la società e la borsa, Commissione di vigilanza sui fondi pensione, Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche). Se si considerano tutti i collegi interessati dalla disposizione, i componenti delle autorità vengono ridotti quasi del 50 per cento, passando dagli attuali cinquantasette a trentuno.

Per quanto concerne la decorrenza della misura, il decreto stabilisce che la riduzione non trova applicazione per i componenti già nominati alla data di entrata in vigore del decreto stesso. Ciò comporta che l'efficacia della disposizione si produrrà gradualmente in relazione alle scadenze dalla carica dei singoli componenti delle diverse autorità.

Inoltre è esteso a tutte le autorità, con esclusione della Banca d'Italia, il principio della prevalenza del voto del presidente in sede deliberante, nel caso in

cui il numero dei componenti, incluso il presidente, risulti pari, il che attualmente è previsto solo per l'Autorità garante per la protezione dei dati personali.

Sempre in tema di composizione dei collegi, alcuni dei presidenti di autorità indipendenti intervenuti hanno sostenuto la bontà della disciplina vigente per le autorità da loro presiedute in ordine alla nomina del Presidente. Infatti, sia per il Garante per la protezione dei dati personali sia per la Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche, l'elezione del Presidente avviene all'interno dello stesso collegio. Sul punto si è espresso anche il Consiglio di Stato (parere n. 1081/2010) sottolineando che "l'autonomia della Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche è confermata dalla circostanza che il suo insediamento avviene ad iniziativa del più anziano del collegio e il presidente è eletto all'interno dello stesso dai suoi componenti". Secondo il Consiglio di Stato, tale meccanismo garantisce alla Commissione autorevolezza e autonomia più di un meccanismo che preveda un sistema di nomina per il presidente diverso da quello previsto per gli altri componenti ed esterno rispetto agli stessi.

Il tema dello *status* dei componenti delle autorità è stato analizzato anche con riferimento alle differenti normative circa il trattamento economico riservato ai presidenti ed ai commissari.

Secondo alcuni presidenti sarebbe opportuno che la retribuzione dei membri dei collegi delle autorità fosse omogeneizzata e, se del caso, parametrata sulle retribuzioni più alte riconosciute agli altri organi dell'ordinamento che devono garantire analoga indipendenza, come ad esempio, le alte magistrature. Ciò eviterebbe che nel tempo si generino condizioni troppo diversificate e controproducenti dialettiche con gli organi politici. In tutti i casi, appare opportuno che si tenga conto, in materia di retribuzione dei componenti delle autorità, delle recenti disposizioni in materia di standard retributivi volti a riportare la media italiana agli standard dei paesi dell'Unione europea.

### ***L'autonomia finanziaria e contabile***

In gran parte, le autorità indipendenti (Commissione nazionale per la società e la borsa, Autorità garante per le comunicazioni, Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici, Commissione di vigilanza sui fondi pensione) godono di un sistema misto di reperimento delle risorse finanziarie, in virtù del quale una parte delle entrate è assicurata direttamente dallo Stato, mentre la rimanente parte è a carico dei soggetti operanti nel settore di competenza.

Di converso, alcune autorità (Autorità garante per la concorrenza ed il mercato, Garante per la protezione dei dati personali, Commissione di vigilanza sull'attuazione della legge n. 146/1990, Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche), beneficiano esclusivamente di stanziamenti a carico del bilancio generale dello Stato.

Infine, solo due autorità (Autorità garante per l'energia elettrica ed il gas ed Istituto per la vigilanza sulle assicurazioni private di interesse collettivo) godono di una piena autonomia finanziaria, potendo interamente far fronte alle spese di gestione e funzionamento con i contributi provenienti dal relativo mercato regolamentato.

Le questioni legate all'approvvigionamento delle necessarie risorse per svolgere adeguatamente la propria missione istituzionale sono divenute negli ultimi anni il tema "caldo" del dibattito sulla riforma delle autorità indipendenti.

Come sottolineato da alcuni esperti, non esiste indipendenza che non sia anche indipendenza finanziaria e, quindi, se si vuole salvaguardare il sistema delle autorità indipendenti, occorre incrementare anche la qualità della loro indipendenza finanziaria, possibilmente mescolando i sistemi di finanziamento delle autorità e non garantendoli soltanto attraverso un unico sistema, perché ciò potrebbe diventare un modo per controllare il funzionamento e la quota dell'indipendenza delle autorità.

Molteplici sono i fattori che possono spiegare la grande attenzione riservata oggi alle modalità con cui questi organismi provvedono al loro finanziamento.

In primo luogo, un dato incontestabile registrato negli ultimi anni è una progressiva, sensibile riduzione del contributo a carico dello Stato, salvo rare eccezioni. Con la legge n. 191 del 2009 (finanziaria 2010), ad esempio, gli stanziamenti autorizzati a favore delle autorità indipendenti hanno subito flessioni oscillanti tra il 20 per cento e il 65 per cento per i successivi tre anni.

A fronte del ridursi dell'impegno statale, le minori entrate sono state compensate con avanzi di amministrazione e con un più consistente ricorso alla contribuzione da parte degli operatori economici. Già la legge finanziaria 2006 prevedeva per la Commissione nazionale per la società e la borsa, l'Autorità garante per le comunicazioni, l'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici e la Commissione di vigilanza sui fondi pensione che le spese di funzionamento non coperte dal bilancio dello Stato fossero finanziate dal mercato di competenza. Successivamente, la finanziaria 2008 è intervenuta sul punto statuendo che per la Banca d'Italia e le altre autorità indipendenti la futura legge di riforma dovrà disciplinare in via generale "i modi di finanziamento, i controlli sulla spesa nel rispetto degli adempimenti previsti dalla normativa comunitaria, nonché le retribuzioni e gli emolumenti, perseguendo gli obiettivi di riduzione di costi e contenimento di retribuzioni ed emolumenti".

Un altro fattore che ha animato il dibattito sul finanziamento delle autorità indipendenti concerne le misure messe in campo dal Governo nell'attuale legislatura. Con la citata legge finanziaria 2010, infatti, è stato previsto una sorta di "prestito" a carico di alcune autorità in favore di altre. Nello specifico, l'articolo 2, comma 241, della legge n. 191 del 2009 ha stabilito che nei prossimi tre anni l'Autorità garante per le comunicazioni, l'Autorità garante per l'energia elettrica ed il gas, l'Istituto per la vigilanza sulle assicurazioni private di interesse collettivo e



l'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici dovranno trasferire all'Autorità per la concorrenza ed il mercato, al Garante per la protezione dei dati personali e alla Commissione di vigilanza sull'attuazione della legge n. 146 del 1990 una data quota delle proprie entrate. Si aggiunge, infine, che "con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, sentite le autorità interessate, sono stabilite, senza maggiori oneri per la finanza pubblica, misure reintegrative in favore delle autorità contribuenti, nei limiti del contributo versato, a partire dal decimo anno successivo all'erogazione del contributo, a carico delle autorità indipendenti percipienti che a tale data presentino un avanzo di amministrazione".

La *ratio* di queste disposizioni è chiaramente quella di creare una perequazione tra le autorità che per finanziarsi possono attingere al mercato di riferimento e quelle autorità che non possono fare altrettanto avendo competenze trasversali. Si tratta, in ogni caso, di una soluzione temporanea visto che il citato "prestito" potrebbe essere restituito nei prossimi anni.

Una proposta con intento analogo è stata avanzata anche nell'ambito dell'esame, alla Camera, del disegno di legge finanziaria per il 2010 (C. 2356): in particolare, si voleva istituire presso il Ministero dell'economia e delle finanze un fondo unico perequativo per integrare il finanziamento di tutte le autorità indipendenti, tranne la Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche, limitatamente alla parte non coperta dal finanziamento a carico del bilancio dello Stato. Al citato fondo perequativo sarebbero affluite tutte le entrate proprie delle autorità indipendenti, per essere annualmente ripartite in percentuale tra le stesse con decreto del Presidente della Repubblica, adottato, entro il 30 novembre di ciascun anno, previa deliberazione del Consiglio dei ministri su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, sentiti i Presidenti delle suddette autorità. Le risorse del fondo sarebbero poi state assegnate, all'inizio di ciascun anno, alle autorità interessate, nei tempi e con le modalità da stabilire con apposito decreto del Ministro dell'economia e delle finanze.

Un ultimo elemento che contribuisce a rendere il tema *de quo* particolarmente sensibile è l'influenza del diritto comunitario.

Come è stato ricordato nel corso dell'indagine, le direttive di terza generazione nei settori dell'energia elettrica, del gas e delle comunicazioni impongono ai vari Stati membri di dotare le autorità nazionali di regolamentazione delle "risorse umane e finanziarie idonee allo svolgimento delle loro attività". La stessa Commissione europea nelle note interpretative sulla direttiva 2009/72/CE precisa che, al crescere delle responsabilità e dei poteri assegnati alle autorità nazionali dal diritto comunitario, dovrà seguire un adeguato aumento delle risorse umane e finanziarie.

Nel settore dei mercati finanziari, il nuovo sistema di vigilanza europea prevede che il finanziamento delle tre autorità (*European Banking Authority*,

*European Insurance and Occupational Pensions Authority, European Securities and Market Authority*) dovrebbe essere assicurato anche da un contributo a carico delle autorità (indipendenti) competenti di tutti gli Stati membri e ciò significa, come sottolineato da alcuni auditi nel corso dell'indagine, dover dotare gli organismi che vigilano sui mercati finanziari (Banca d'Italia, Commissione nazionale per la società e la borsa, Istituto per la vigilanza sulle assicurazioni private di interesse collettivo, Commissione di vigilanza sui fondi pensione) delle idonee risorse per far fronte anche a questo impegno.

Dunque, nel sistema di *governance* multilivello si assiste al consolidamento di orientamenti contrapposti. A livello nazionale è forte l'esigenza di abbattere i costi delle autorità e soprattutto di ridurre la pressione sul bilancio dello Stato. A livello comunitario, per converso, vi è la convinzione che l'affidabilità della regolazione e della vigilanza indipendente possa essere garantita solo a fronte di adeguate risorse umane e strumentali.

La complessità e la conflittualità insite nel tema in parola sono state rispecchiate anche dagli interventi dei soggetti auditi nell'ambito dell'indagine conoscitiva.

Da parte di alcuni dei presidenti intervenuti è stata salutata con favore l'idea che possa essere istituito un fondo unico perequativo tra tutte le autorità indipendenti, precisando però che la divisione delle risorse dovrebbe essere compito di un comitato composto dai rappresentanti delle varie autorità (ad esempio, dai segretari generali), non già dal Ministro dell'economia e delle finanze.

A loro avviso, tutte le risorse percepite dal settore di competenza dalle diverse autorità dovrebbero essere qualificate come generiche risorse pubbliche e pertanto essere prive di uno specifico vincolo di destinazione. Farle convergere in un fondo unico avrebbe il benefico effetto di evitare "fughe in avanti" per quanto riguarda il trattamento economico del personale, innescando un controllo reciproco da parte di tutti i collegi, e di alleggerire la pressione sul bilancio dello Stato, una volta che il sistema di autofinanziamento per tutto il comparto sia entrato a regime.

In senso analogo si sono espressi altri presidenti, i quali, pur nutrendo alcune perplessità sulle concrete modalità di funzionamento del predetto fondo, hanno sottolineato come forme di finanziamento perequative sarebbero molto importanti per consentire alle autorità che non possono ricorrere al mercato di svolgere adeguatamente la propria missione.

Nettamente contrarie, invece, sono le posizioni espresse dagli altri soggetti ascoltati, i quali hanno mosso più di una critica alla paventata ipotesi di costituire un fondo unico perequativo entro cui far confluire contributi statali, ricavi di mercato e contribuzioni per servizi resi.

In primo luogo, è stato sottolineato come il diritto comunitario imponga in alcuni settori (energia elettrica, gas, comunicazioni) che vi sia un legame diretto

tra prestazioni fornite dalle autorità nazionali di regolamentazione e soggetti economici presenti nel relativo settore, chiamati a sostenere un contributo per il finanziamento di dette autorità. Pertanto, il cosiddetto *pooling* delle risorse tra tutte le autorità indipendenti reciderebbe alla radice tale legame ponendosi in aperto contrasto con la normativa europea.

In secondo luogo, la creazione di un fondo unico comporterebbe gravi incertezze nella ripartizione delle risorse. E' stato posto in evidenza come l'intervento di un soggetto istituzionale terzo, come il ministro competente, potrebbe inficiare in radice il principio di indipendenza, vulnerando il legame finanziario diretto, proporzionale e trasparente fra vigilante e vigilato, alla base della stessa logica del sistema di autofinanziamento.

Anche in merito alla differente soluzione del prestito temporaneo a cui il legislatore ha fatto ricorso nella legge n. 191/2009 (finanziaria 2010), si sono ribadite molte delle perplessità espresse in ordine al fondo perequativo. Secondo alcuni si tratta di un compromesso capace di garantire nel breve periodo la funzionalità di quelle autorità che non possono ricorrere al mercato attraverso meccanismi di autofinanziamento, ma non può considerarsi una soluzione a regime.

Altri hanno espresso giudizi decisamente più severi. La norma in parola, infatti, ha come effetto quello di privare le autorità di indipendenza amministrativa e funzionale violando la disciplina comunitaria, di operare una distorsione per la quale alcuni soggetti vigilati finiscono per contribuire al funzionamento di altri organismi con i quali le autorità non hanno alcun rapporto e, infine, di non risolvere definitivamente il problema dello squilibrio finanziario nel comparto delle autorità. Ancora, si lamenta che per quanto riguarda il futuro "rimborso" di quanto prestato, le incognite sono costituite dalla distanza temporale (non prima di 10 anni), dalla condizione di presenza di un avanzo di amministrazione nei bilanci delle autorità beneficiarie e, infine, dalla quantificazione del credito stesso, in quanto la disposizione prevede generiche "misure reintegrative" senza definirne l'esatto ammontare.

Da ultimo, è stato evidenziato come condotte virtuose da parte di alcune autorità, che hanno limitato al minimo le spese di funzionamento, ovvero, notevoli sperequazioni sotto il profilo delle remunerazioni del personale, abbiano finito per finanziare istituzioni che hanno effettuato diverse scelte di bilancio o hanno previsto più elevati livelli retributivi. La suddetta impostazione non parrebbe dunque in linea con una prospettiva di razionalizzazione della spesa pubblica in senso equitativo.

Più in generale, il tema del finanziamento delle autorità indipendenti ha innescato un dibattito su quale possa essere il meccanismo ottimale per risolvere definitivamente il contrasto tra maggiori responsabilità affidate a questi organismi dal diritto interno e comunitario e l'assottigliarsi delle risorse disponibili.

Su questo punto, le soluzioni prospettate sono alquanto eterogenee. In un'ottica di omogeneizzazione, alcuni hanno indicato l'autofinanziamento come modello generale cui tendere, a prescindere dal fatto che le competenze esercitate siano settoriali o trasversali. L'estensione all'intero comparto potrebbe rappresentare il metodo appropriato per garantire ad ogni autorità la stessa indipendenza e responsabilità economica e la stessa conseguente autonomia decisionale ed operativa. Il sistema dell'autofinanziamento implica peraltro un profilo di potenziale conflitto di interesse, nella misura in cui al sostentamento delle autorità contribuiscono anche i proventi delle sanzioni da esse irrogate.

Altri hanno avanzato l'ipotesi di rendere "fissa" la misura con cui lo Stato contribuisce al funzionamento delle autorità che non possono autofinanziarsi, evitando così forme di sostegno solidaristiche tra le diverse autorità. Sarebbe pertanto necessario che il contributo pubblico sia previsto in una misura certa e che non fosse sottoposto di anno in anno alle variabili esigenze di finanza pubblica o a negoziazioni con gli organi di Governo: cosa questa che appare altamente in grado di condizionare l'effettiva indipendenza di ogni autorità.

### ***L'autonomia organizzativa***

Come noto, le autorità indipendenti godono di autonomia organizzativa e sono autorizzate ad emanare regolamenti concernenti la propria organizzazione ed il proprio funzionamento, nonché il trattamento giuridico ed economico del personale e la gestione delle spese. La prerogativa dell'autonomia organizzativa, posta a garanzia dell'indipendenza delle autorità, in concreto, viene declinata secondo schemi eterogenei, anche sulla base delle previsioni normative delle singole leggi istitutive.

Sotto questo profilo, l'aspetto che ha ricevuto maggiore attenzione nell'ambito dell'indagine riguarda l'opportunità di scelte legislative che considerino la dotazione di mezzi finanziari e risorse umane funzionali al ruolo, alle finalità e ai poteri assegnati a ciascuna autorità.

Generalmente, infatti, l'organico del personale delle autorità è definito dalla legge, così come la ripartizione tra dipendenti di ruolo assunti tramite concorsi pubblici e dipendenti a contratto. Di norma, si prevede, infatti, che ogni organismo indipendente abbia un ufficio composto da personale di ruolo, che possa avvalersi, per motivate esigenze, di un limitato contingente di dipendenti di altre pubbliche amministrazioni e che possa, infine, assumere, in percentuali minime e a tempo determinato, personale specializzato proveniente dal settore privato.

Sul punto, l'indagine ha evidenziato alcune criticità. Alcuni presidenti hanno rilevato in particolare l'esiguità del personale a disposizione delle autorità da loro presiedute in relazione alla mole di attività da svolgere.

Pertanto, sono state auspiccate, rispettivamente, l'istituzione di ruoli autonomi per il personale della Commissione che vigila sull'attuazione della legge n. 146

del 1990, favorendo l'autonomia organizzativa della stessa, che attualmente si avvale solo del personale in posizione di comando dalle pubbliche amministrazioni, nonché un dimensionamento idoneo del personale dell'Autorità garante per l'energia elettrica ed il gas in termini numerici, con flessibilità di gestione, tenuto conto delle specifiche competenze professionali necessarie per l'espletamento efficiente dei compiti attribuiti.

In termini più generali, è stato sostenuto da alcuni che, una volta condivisa in via di principio l'autonomia organizzativa delle autorità, non dovrebbero essere previste disposizioni specifiche che riducano i margini di auto-organizzazione.

In tale contesto, tra le distinzioni normative che paiono non trovare più giustificazione vi sarebbero le norme che prevedono, per Commissione nazionale per la società e la borsa e Commissione di vigilanza sui fondi pensione, che i regolamenti in materia di organizzazione e funzionamento, personale e contabilità siano sottoposti ad una previa verifica di legittimità dei Ministeri di riferimento, chiamati a renderli esecutivi

Quanto ad ulteriori ipotesi di armonizzazione delle regole di organizzazione, è emersa nel corso dell'indagine l'ipotesi di rendere omogenei i principi relativi alla procedura di emanazione di atti regolamentari e generali delle autorità, ad esempio prevedendo l'obbligo di motivazione e l'analisi di impatto, la consultazione degli organismi rappresentativi dei soggetti vigilati e dei consumatori, la revisione periodica delle regole.

Un utile punto di riferimento in questa direzione potrebbe essere rappresentato dalla legge 28 dicembre 2005, n. 262, che contiene regole comuni per quanto attiene ai procedimenti per l'adozione di atti regolamentari e generali, nonché di provvedimenti individuali da parte delle autorità di vigilanza dei mercati finanziari.

### ***Le strutture amministrative di supporto***

In relazione al trattamento giuridico ed economico del personale e delle carriere, l'ordinamento delle autorità indipendenti si distingue da quello della generalità delle amministrazioni pubbliche. Le ragioni di tale specialità risiedono nella necessità di personale dotato di una preparazione tecnica specifica e di altissimo livello. Per selezionare e trattenere personale di elevata professionalità è necessario garantire meccanismi di assunzione trasparenti, effettivamente ispirati al modello meritocratico, e conseguentemente compensi più alti rispetto alla media delle retribuzioni della pubblica amministrazione.

Sebbene questi criteri siano condivisi in via generale da quasi tutte le autorità, tra queste permangono ancora delle differenze circa il trattamento riservato al proprio personale.

In gran parte, l'ordinamento del personale delle singole autorità è modellato su quello dell'Antitrust e, a sua volta, quest'ultimo su quello della Banca d'Italia.

Per alcune autorità (Autorità garante per la concorrenza ed il mercato, Commissione nazionale per la società e la borsa) è previsto che il trattamento del proprio personale sia definito in base ai criteri fissati dal contratto collettivo di lavoro in vigore per la Banca d'Italia. A sua volta, altre autorità (come, ad esempio, l'Autorità per l'energia elettrica e il gas e l'Autorità garante per le comunicazioni) definiscono il trattamento del proprio personale in base ai criteri fissati nel contratto collettivo di lavoro in vigore presso l'Autorità garante della concorrenza e del mercato.

In altre autorità ancora, come avviene per i dipendenti dell'Autorità di vigilanza sui contratti pubblici, è invece attribuito il trattamento giuridico ed economico del personale di ruolo della Presidenza del Consiglio dei ministri.

Ferma la irrinunciabilità ad un sistema delle autorità distinto da quello della generalità delle pubbliche amministrazioni, nell'ambito dell'indagine è sorto l'interrogativo se anche lo *status* del personale possa rappresentare terreno utile per una regolazione comune tra tutti gli organismi indipendenti.

Secondo un orientamento emerso nel corso delle audizioni dei presidenti delle Autorità indipendenti, si potrebbe immaginare di creare uno *status* maggiormente uniforme, ma, nello stesso tempo, differenziato rispetto a quello di altre attività del settore pubblico, valorizzando l'indipendenza anche con la previsione di specificità nella provvista e nella valutazione del personale. Secondo alcuni soprattutto la disparità di trattamento economico dà luogo ad una serie di problemi, specie in riferimento al personale di alcune autorità, come l'Autorità di vigilanza sui contratti pubblici, che è soggetto allo stesso regime dei ministeri.

Secondo altri siffatte disuguaglianze, oltre a non essere giustificate dalle competenze professionali richieste e dai profili di responsabilità sovente assimilabili, ostacolano percorsi di mobilità fra le stesse autorità che, invece, potrebbero risultare per molti aspetti auspicabili. Sarebbe pertanto opportuno, a giudizio di costoro, l'avvio di un processo finalizzato alla creazione di un vero e proprio comparto per il personale delle autorità, che gradualmente consenta di definire in modo omogeneo il relativo trattamento giuridico ed economico, pur potendosi ammettere margini di autonomia per le singole istituzioni.

Altri presidenti intervenuti hanno invece sottolineato l'opportunità di una disciplina di cornice relativa al rapporto di lavoro nelle autorità, ma senza arrivare all'istituzione di un autentico comparto sul modello classico delle pubbliche amministrazioni che, con la sua rigidità, finirebbe per opprimere il carattere di specialità che ciascuna autorità deve poter mantenere per svolgere al meglio la propria missione. Per converso, nell'ottica della razionalizzazione e del contenimento dei costi, bisognerebbe indagare quale possa essere lo spazio per una contrattazione collettiva di settore. Allo stesso modo, è stata valutata positivamente da alcuni l'idea di uniformare il regime previdenziale tra le diverse autorità. Sul punto la giurisprudenza è stata oscillante riconoscendo la competenza a volte in capo all'INPS e a volte in capo all'INPDAP, generando

così confusione nei pagamenti con un conseguente aumento dei costi. Un intervento normativo, dunque, potrebbe fugare ogni dubbio su quale sia l'ente previdenziale cui rivolgersi.

Sotto un diverso profilo è emersa l'esigenza di rafforzare i poteri dei dirigenti preposti alla direzione dei diversi uffici in un'ottica di indipendenza e di terzietà. E' stato sottolineato da alcuni esperti che un rafforzamento delle strutture amministrative e burocratiche è funzionale a garantire il principio della separazione tra le funzioni istruttorie degli uffici e le funzioni decisionali dei collegi, che, introdotto dal legislatore per le autorità di vigilanza del mercato finanziario, potrebbe essere esteso anche alle altre.

## **2) La posizione delle Autorità indipendenti rispetto all'organizzazione dei poteri dello Stato e ai diversi livelli istituzionali**

### ***Il rapporto tra Autorità indipendenti, Parlamento e Governo***

Nel corso dell'indagine conoscitiva è stata affrontata con particolare attenzione la questione che attiene al rapporto tra Autorità e Parlamento.

Le Autorità indipendenti si caratterizzano, rispetto ai modelli ordinari di amministrazione, per particolari e specifici profili: da una parte, la loro indipendenza li sottrae al rapporto di subordinazione sussistente tra tutte le amministrazioni statali ed il Governo, interrompendo, di fatto, per i settori ad esse affidati, il rapporto di responsabilità, inteso in senso stretto, che lega il Governo al Parlamento; dall'altra parte, essendo chiamate a svolgere funzioni di normazione, di vigilanza e, in taluni casi, di risoluzione di controversie, derogano al principio di separazione tra i poteri, su cui si fonda l'ordinamento costituzionale italiano, in base al quale le funzioni normative, amministrative e giurisdizionali sono esercitate da apparati distinti.

Le Autorità indipendenti, dunque, in diversi settori nevralgici dell'ordinamento, esercitano funzioni pubbliche a tutela degli interessi generali del settore di riferimento ed in posizione di terzietà rispetto agli interessi pubblici e privati che in esso si confrontano, sulla base di processi decisionali fondati sull'esperienza tecnica e sulla neutralità, in una posizione di, almeno tendenziale, indipendenza dal potere politico.

Il rischio paventato è dunque quello di fuoriuscire dal raccordo corpo elettorale – Parlamento - Governo: non è a costo zero il fatto che il legislatore abbia affidato ampi poteri regolatori alle autorità. E' stato evidenziato come qualcuno abbia pagato per questo spostamento e, in questo caso, il prezzo è stato pagato dall'asse Parlamento-Governo.

E' stato comunque ricordato come "contrappesi" alla naturale assenza della responsabilità politica in senso stretto delle Autorità sono da rintracciare nella trasparenza dei processi decisionali, assicurata dalla partecipazione e dal

contraddittorio, dalla responsabilità civile, dal controllo dell'autorità giudiziaria che è estesa a tutte le attività.

Com'è noto, peraltro, il Parlamento ha risentito, negli ultimi anni, di un processo di "attrazione" delle proprie funzioni dall'alto verso l'Unione europea, dal basso verso il sistema regionale locale e, di lato, verso quello delle Autorità. Ciò non vuol dire che il Parlamento non possa rispondere a tale tendenza valorizzando alcune funzioni che finora ha esercitato solo marginalmente. Una delle questioni su cui la I Commissione intende sollecitare un'attenta riflessione attiene quindi proprio al ruolo che il Parlamento potrà ancora esercitare sulle grandi scelte di politica economica.

Le questioni che riguardano l'ambito e l'equilibrio tra i poteri di indirizzo politico e i poteri di alta amministrazione o di esercizio della discrezionalità rispetto ad ambiti specifici sono pertanto rilevanti. Ad esempio, la legge relativa all'Autorità per l'energia elettrica e il gas fa riferimento "all'esercizio in materia tariffaria, tenuto conto di indirizzi generali di politica economica", indirizzi che, di fatto, non si è finora potuto applicare ma che sempre più sarà opportuno che il Parlamento delinei per svolgere le funzioni che la legge gli attribuisce.

Vi è altresì la possibilità di promuovere, nell'ambito dell'autonomia di ciascuna Camera, specifiche modifiche dei regolamenti parlamentari, ferma restando la necessità di evitare una stabile attività di indirizzo da parte degli organi politici sulle autorità, il che potrebbe far sollevare forti perplessità rispetto alla ragione stessa dell'esistenza delle autorità.

Al contempo, è stata ipotizzata, nel corso dell'indagine conoscitiva, la previsione di un potere ispettivo. E' stato infatti osservato che, per non configurare un rapporto che non sia di separazione, è necessario definire un potere ispettivo e di conoscenza che permetta di emettere giudizi.

Al riguardo, tuttavia, da parte delle autorità audite, è stato sottolineato come già il Parlamento abbia gli strumenti per sottoporre ad attento scrutinio l'attività complessiva, i risultati e le eventuali disfunzioni delle autorità, nell'ambito di una fondamentale forma di controllo democratico che non lede l'autonomia delle istituzioni ma piuttosto contribuisce a rafforzarne la legittimazione come organi dello Stato-ordinamento.

E' stato altresì evidenziato come occorra distinguere gli ambiti ed i settori per valutare quelli in cui una decisione politica sia opportuna a monte del processo di regolazione, proprio per le scelte di valore che questa implica, come può essere la tutela degli interessi pubblici rispetto alla tutela della concorrenza nell'ambito delle operazioni di concentrazione di rilievo nazionale.

Al tempo stesso, va tenuto conto del fatto che da parte di alcune autorità, nel corso delle audizioni svolte, è stata sottolineata l'esigenza di un rafforzamento dei loro poteri, osservando come il contributo sotto forma di segnalazioni e pareri al Governo, al Parlamento e ai Consigli regionali in molti casi non trova un effettivo seguito a livello di procedimento legislativo.



Da parte di alcune autorità è stata altresì auspicata un'integrazione della disciplina normativa relativa alla legge annuale per il mercato e la concorrenza, così da prevedere esplicitamente che anche le proposte formulate dalle autorità, per i settori ovviamente di propria competenza e al pari di quelle dell'Antitrust, siano tenute in considerazione ai fini della predisposizione del disegno di legge annuale.

Dal quadro istituzionale in atto emerge, in ogni modo, come vi siano già, allo stato, ampie forme di collaborazione e consultazione con il Parlamento che, tuttavia, vanno rafforzate e "sistematizzate": oltre alle periodiche audizioni presso le competenti Commissioni parlamentari, vi è il già richiamato strumento delle segnalazioni, che a volte sono prese in considerazione e a volte devono essere reiterate da parte delle autorità. Un esempio recente è costituito dalla modifica alla disciplina dei servizi pubblici essenziali – materia com'è noto di particolare rilevanza e delicatezza – contenuta nella legge di stabilità per il 2012 che si fonda in gran parte sulla segnalazione dell'Antitrust in materia. Da ultimo, inoltre, il decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 2, recante disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività, è stato definito dal Governo dando attuazione, in molte parti, alle segnalazioni espresse dalle autorità indipendenti, a partire da quelle dell'Antitrust.

Un esempio di collaborazione strutturata nel tempo è poi quella del Garante per la protezione dei dati personali con la Commissione bicamerale di vigilanza sull'anagrafe tributaria, negli anni 2008 e 2009.

Va, infatti, tenuto presente che il rafforzamento dell'indipendenza delle autorità non determina il venir meno della corretta interlocuzione con il Parlamento e il Governo cui compete il necessario ruolo di indirizzo politico generale nei settori di riferimento.

Non vi è dubbio, dunque, che alla decisione politica spetti di determinare gli interessi generali e di stabilire il livello di tutela, ovvero il punto di equilibrio fra ragioni di efficienza dei mercati e altri interessi generali.

Un'analisi attenta dell'evoluzione dei rapporti istituzionali intercorsi porta infatti a riscontrare un livello di comunicazione che può essere potenziato, con particolare riferimento alle audizioni periodiche presso le Commissioni parlamentari – anche da prevedere in via sistematica per approfondire i contenuti delle relazioni annuali presentate dalle Autorità - ed agli esiti delle segnalazioni al Governo e al Parlamento su tematiche relative ai settori di interesse delle Autorità.

In passato è stato inoltre ipotizzato – come ricordato nel corso dell'indagine conoscitiva - un sistema che mirava a ricondurre ad unità tutte le relazioni presentate dalle singole autorità sulle attività svolte, rilevando gli elementi di raccordo e le eventuali distonie mediante un esame congiunto degli atti, dal quale sarebbe dovuto derivare un documento in cui si potrebbero profilare anche gli indirizzi di politica intersettoriale volti a dare un indirizzo

comune alle singole autorità e volti al bilanciamento dei diversi valori. Tali indirizzi avrebbero avuto come destinatarie più autorità e non una sola, evitando il rischio di ingerenze nell'attività di ciascuna di esse: nel tempo si è visto tuttavia come si trattasse di una configurazione interessante ma di difficile realizzazione pratica.

Un aspetto importante nel rapporto tra potere politico e autorità indipendenti è rappresentato dai controlli che il primo può esercitare sull'operato delle seconde rispettandone l'indipendenza. In generale, è stato detto, si possono utilizzare due modalità di controllo, tra loro complementari. In primo luogo, sul comportamento effettivamente assunto dalle autorità, utili strumenti appaiono – come già evidenziato – le audizioni presso il Parlamento e flussi informativi periodici al Governo e al Parlamento stesso. La seconda tipologia di controlli è di natura *ex ante*. La norma istitutiva di ciascuna autorità dovrebbe definire puntualmente missione, poteri, ripartizione di competenze e modalità di assunzione delle decisioni nonché rigorosi ed effettivi criteri di selezione del vertice.

Per quanto riguarda la definizione della missione delle autorità, è emerso come la diretta assegnazione per legge di obiettivi specifici da perseguire è un'importante premessa sia per l'efficienza del suo operare, sia per verificarne la rispondenza agli obiettivi fissati dal legislatore. Quando gli obiettivi e il mandato sono chiaramente indicati, l'autorità è in grado di meglio individuare le azioni concrete da svolgere per il conseguimento dei propri compiti istituzionali. Inoltre, i comportamenti e le *performance* dell'organizzazione presentano una maggiore misurabilità.

Peraltro, va evidenziato come, rispetto alla definizione della loro missione, la situazione delle autorità attualmente operanti nel sistema italiano si presenta assai variegata. Accanto a chi, nella legge, ha una chiara indicazione dell'obiettivo, vi sono autorità per le quali gli obiettivi sono ricavabili sulla base delle finalità generali della legge e altre per le quali sono indicati in modo generico.

La questione è comunque importante e dovrà essere oggetto di attente e ponderate valutazioni da parte del Parlamento nel futuro: l'importante, comunque, è averne consapevolezza ed avviare una riflessione quanto più possibile condivisa che consenta, in primo luogo, al Parlamento di dare piena attuazione a tutti gli strumenti che la legislazione vigente consente di utilizzare nel rapporto con le autorità indipendenti valutando, al contempo, l'introduzione di nuove forme di raccordo, che si basino anche sull'impulso delle stesse autorità, per realizzare con maggiore efficacia gli obiettivi della migliore tutela degli interessi pubblici e del consumatore.

Un altro aspetto importante della collocazione istituzionale delle autorità riguarda il sistema di relazioni che s'instaura tra le autorità ed il Governo.

Come già evidenziato in merito al rapporto con il Parlamento, è chiaro che l'indipendenza delle autorità è intesa non solo rispetto ai poteri economici privati, ma in primo luogo come sottrazione all'indirizzo politico governativo. Da questo punto di vista, molti profili finora approfonditi, come le nomine, le incompatibilità, i poteri, l'autonomia organizzativa e finanziaria, costituiscono gli elementi di un articolato sistema di garanzie.

Per altro verso, la limitazione del ruolo del Governo, che vede trasferito in settori specifici parte del proprio potere di decisione alle autorità, postula la necessità di stabilire condizioni di "convivenza" e rispettivi ruoli, nonché meccanismi istituzionali per evitare la confusione tra essi ed il loro snaturamento.

Anche sotto questo profilo, il quadro delle relazioni tra autorità e governo non è riconducibile ad omogeneità. Piuttosto si profilano distinte esperienze anche in relazione agli interessi e ai diritti che le singole autorità sono chiamate a tutelare.

La decisione di natura politica resta essenziale per determinare gli interessi generali e stabilirne il livello di tutela, ovvero il punto di equilibrio tra ragioni di tipo strettamente economico e gli altri interessi generali che potrebbero non trovare realizzazione ai livelli ritenuti socialmente accettabili.

Al riguardo, alcuni presidenti hanno rilevato la positiva applicazione delle norme che regolano i rapporti con l'Esecutivo, che prevedono che sia tenuto informato il Ministro di competenza sugli atti e sugli eventi di maggior rilievo e sugli atti regolamentari adottati dall'autorità.

In alcuni casi, come per il Garante per la *privacy*, è stata sottolineata la crescita di attenzione da parte del Governo che chiede sempre più spesso il parere del Garante rispetto all'attività legislativa.

Altri soggetti auditi hanno evidenziato come, pur essendo gerarchicamente e funzionalmente indipendenti dal potere esecutivo, le autorità non operano in maniera avulsa da esso.

Giova poi ricordare come la legislazione più recente abbia introdotto ulteriori forme di collaborazione e relazione istituzionale tra l'autorità e il Governo, tra cui si ricorda l'articolo 3, comma 10-*ter*, del decreto-legge n. 185 del 2008 che prevede che l'autorità invii al Ministero dello sviluppo economico, entro il 30 settembre di ogni anno, una segnalazione sul funzionamento dei mercati. Inoltre, come già richiamato in precedenza, l'articolo 47 della legge n. 99 del 2009 stabilisce che il Governo, su proposta del Ministero dello sviluppo economico, presenti ogni anno alle Camere un disegno di legge per il mercato e la concorrenza, tenendo a tal fin in considerazione le indicazioni dell'autorità garante per la concorrenza ed il mercato e delle altre autorità indipendenti. Si tratta, tuttavia, di uno strumento cui finora è stata data limitata attuazione ed appare pertanto importante e necessario individuare ulteriori meccanismi - di facile applicazione - volti a dare seguito alle indicazioni contenute nei documenti annuali predisposti dall'Antitrust.

E' stato peraltro segnalato come in alcuni casi si possano creare zone d'ombra e di incertezza tra le competenze delle autorità e quelle del Ministero di riferimento. Ad esempio, a proposito della legge n. 66 del 2001, che ha trasferito la competenza al rilascio ed alla vigilanza sui titoli autorizzatori nel settore delle comunicazioni dall'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni al ministero dello sviluppo economico, è stato auspicato che il Parlamento in sede di recepimento delle nuove direttive comunitarie riconduca tale materia alla competenza dell'autorità.

Al tempo stesso, l'intervento del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti ha segnalato l'importanza della compatibilità e della collaborazione fra l'istituzione governativa e quella indipendente, sempre nel rispetto reciproco dei ruoli e in un quadro normativo chiaro come è quello del codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture.

***Il rapporto tra Autorità indipendenti e Regioni e altri enti territoriali, anche alla luce del nuovo Titolo V della parte seconda della Costituzione***

Per quanto riguarda il rapporto tra le autorità indipendenti e gli enti territoriali, l'indagine ha fatto emergere alcuni profili di rilievo.

In primo luogo, si segnala l'esperienza positiva delle autorità che presentano un'articolazione sul territorio. A tale riguardo, merita speciale considerazione il settore delle comunicazioni elettroniche. Infatti, l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni ha un forte presidio sul territorio attraverso i comitati regionali per le comunicazioni, i cosiddetti CORECOM, che sono organi funzionali dell'Autorità. Ad essi, in particolare, l'Autorità ha delegato con successo le procedure di conciliazione nelle controversie tra utenti e operatori di comunicazioni elettroniche nonché, più di recente, il monitoraggio delle emittenti radiotelevisive locali.

Una peculiarità dell'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici è costituita dall'articolazione dell'Osservatorio dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture, il quale si compone di una sezione centrale e di sezioni regionali aventi sede presso le regioni e le province autonome. Tale peculiarità organizzativa, oltre a consentire un'efficace presenza dell'autorità sul territorio, favorisce momenti di confronto, sintesi e mutua collaborazione tra l'autorità e le realtà regionali.

In altri casi, proprio in ragione dei poteri conferiti, alcune autorità hanno registrato un'intensificarsi delle relazioni istituzionali, in particolare, con le regioni. È stato ad esempio ricordato il caso del Garante per la protezione dei dati personali, che, mantiene un rapporto con le regioni estremamente positivo e consolidato da anni; è stata avanzata anche però l'opportunità di conferire a tale rapporto una struttura più stabile. L'Autorità per l'energia elettrica ed il gas non intrattiene invece strette relazioni istituzionali con le regioni italiane. Non pare

però esservi alcuna sovrapposizione tra le pur importanti funzioni, anche legislative, delle regioni in materia di energia e le competenze attribuite all'Autorità.

Da parte loro, i rappresentanti degli enti territoriali intervenuti nel corso dell'indagine hanno sottolineato l'importanza di una razionalizzazione delle autorità specie in riferimento alle competenze relative ai servizi pubblici locali, che contempili anche l'istituzione di un'autorità nazionale per la regolazione e la misurazione della qualità del ciclo integrato delle acque. Come già ricordato, l'articolo 10, comma 1, del decreto-legge n. 70 del 2011 aveva istituito l'Agenzia nazionale per la regolazione e la vigilanza in materia di acqua, soppresso dalle disposizioni del decreto-legge n. 201 del 2011 che ha riorganizzato il settore. Le funzioni dell'Agenzia in materia di acqua sono trasferite al Ministero dell'ambiente, ad eccezione di quelle attinenti alla regolazione e al controllo dei servizi idrici (che dovranno essere individuate, con apposito decreto del Presidente del Consiglio dei ministri da adottare, su proposta del Ministro dell'ambiente, entro 90 giorni dall'entrata in vigore del decreto - legge), che sono trasferite all'Autorità per l'energia elettrica e il gas. Viene specificato che tale Autorità esercita le funzioni attinenti alla regolazione e al controllo dei servizi idrici con i medesimi poteri ad essa attribuiti dalla legge 14 novembre 1995, n. 481.

Quanto alla possibilità di un maggior coinvolgimento degli enti territoriali nei rapporti istituzionali, è emersa la proposta di istituire una Commissione bicamerale allargata al sistema delle autonomie per lo svolgimento dei compiti di nomina ed indirizzo relativi alle autorità.

Per quanto riguarda le competenze in materia di concorrenza, giova richiamare il contenuto del recente articolo 4 del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 2, recante disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività, che pone, in attuazione del secondo comma dell'articolo 120 della Costituzione, in capo alla Presidenza del Consiglio dei ministri la funzione di "assicurare il rispetto della normativa dell'Unione europea e la tutela dell'unità giuridica e dell'unità economica dell'ordinamento". A tal fine attribuisce alla Presidenza, da una parte, la funzione di monitoraggio della normativa regionale e locale e l'individuazione, anche su segnalazione dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato, delle disposizioni contrastanti con la tutela o la promozione della concorrenza; dall'altra parte, le attribuisce il compito di procedere all'assegnazione all'ente interessato un congruo termine per rimuovere i limiti alla concorrenza. L'articolo 4 precisa quindi che, decorso inutilmente il predetto termine, la Presidenza del Consiglio propone al Consiglio dei ministri l'esercizio dei poteri sostituiti di cui all'articolo 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131. Peraltro, ferme restando le competenze dello Stato in materia, occorrerà valutare se questa è la modalità più idonea per intervenire sulla materia.

### ***Il rapporto tra Autorità indipendenti che operino su materie limitrofe o in parte coincidenti***

Una parte significativa del dialogo istituzionale, che vede coinvolte le autorità, è quella con altre autorità amministrative indipendenti.

Negli ultimi anni si sono sviluppate, in particolare, vaste forme di collaborazione tra le autorità di regolazione e l'Antitrust, le prime chiamate a definire *ex ante* regole e strumenti per promuovere la concorrenza e garantire gli interessi dei consumatori, nonché a verificarne il rispetto, inibendo e sanzionando eventuali violazioni della regolazione di settore; la seconda, chiamata a sanzionare *ex post* eventuali condotte delle imprese lesive del principio costituzionale della libera iniziativa economica.

Le occasioni di collaborazione e cooperazione hanno fatto crescere la necessità di mantenere distinte le funzioni di garanzia, esercitate dall'Antitrust su tutti i mercati indistintamente, e quelle di regolazione, esercitate dalle diverse autorità di settore. La rilevanza di tale distinzione è rafforzata dal legislatore europeo che, ad esempio nel settore energetico, sancisce la cooperazione tra autorità, riconoscendo a ciascuna delle due categorie un ruolo specifico e distinto (articolo 13, direttiva 2009/72/CE e articolo 14, direttiva 2009/73/CE).

In sede di indagine, è stata sottolineata l'opportunità di introdurre alcune integrazioni alla normativa nazionale al fine di valorizzare e consolidare istituzionalmente gli strumenti di collaborazione tra Autorità per l'energia elettrica ed il gas e Autorità garante per la concorrenza ed il mercato; è stata suggerita, in particolare, l'utilità di una norma che preveda un parere dell' Autorità per l'energia elettrica ed il gas, sia nei procedimenti condotti da Antitrust, sia nelle procedure di accettazione degli impegni, riguardanti specificamente i settori elettrico e gas.

Nella fase applicativa, anche l'Autorità garante per le comunicazioni e l'Antitrust hanno competenze concorrenti che rischiano di sovrapporsi. In particolare, è stato sottolineato come sia sempre più ampio il ricorso, da parte del regolatore, a strumenti di analisi tipici del diritto Antitrust e in una prospettiva futura saranno molteplici i campi in cui si richiederà l'utilizzo di poteri concorrenti di regolazione ed antitrust. Finora non si sono registrati inconvenienti di rilievo e vi è stata una buona collaborazione tra le due autorità. Ma in prospettiva, è stato evidenziato da alcune delle autorità intervenute che in altre esperienze internazionali si è giunti alla concentrazione delle competenze in una sola autorità. Nel caso inglese, ciò è avvenuto presso l'OFCOM, autorità regolatrice nel campo della comunicazione che, limitatamente a quel campo, è attributaria anche di poteri *antitrust*.

Anche il modello adottato per la vigilanza del mercato finanziario favorisce ed impone la collaborazione ed il coordinamento di diverse autorità nazionali. In questo settore, come è noto, è stato adottato un modello di vigilanza per finalità

(stabilità, trasparenza e correttezza, concorrenza) che giustifica l'esistenza di una pluralità di autorità: rispettivamente, Banca d'Italia, Commissione nazionale per la società e la borsa e Antitrust. Oltre a queste è prevista un'eccezione al modello per finalità per i settori assicurativo e previdenziale, le cui competenze sono attribuite all'Istituto per la vigilanza sulle assicurazioni private di interesse collettivo e alla Commissione di vigilanza sui fondi pensione.

Tale singolarità, peraltro, che rende sostanzialmente ibrido il modello di vigilanza del mercato finanziario, come evidenziato da uno degli esperti intervenuti, è da più parti considerato un limite operativo ed una differenziazione che non trova giustificazione.

In ogni caso, alla luce del quadro normativo vigente, vi sono numerosi elementi di interazione tra le citate autorità. Le esigenze di collaborazione e coordinamento in questo settore sono state affrontate innanzitutto mediante lo scambio di informazioni, che consente a ciascuna autorità di disporre dei risultati delle attività delle altre, utili all'esercizio delle proprie funzioni. Ma, altresì, prevedendo provvedimenti congiunti o ulteriori ipotesi di co-decisione, come l'intesa, ovvero, ancora, mediante consultazioni.

Poiché la legge lascia libere le autorità di vigilanza del mercato finanziario di individuare le modalità attraverso le quali realizzare il coordinamento della loro azione, in alcuni casi si è fatto ricorso alla stipula di protocolli d'intesa o la creazione di comitati. Ciò è avvenuto, in particolare, nell'ambito dei rapporti tra Banca d'Italia e Commissione nazionale per la società e la borsa, con buoni esiti.

Per quanto concerne l'individuazione di profili problematici, nel corso delle audizioni sono emerse alcune criticità in riferimento alle reciproche attribuzioni della Banca d'Italia e dell'Antitrust. Innanzitutto, è stata lamentata l'assenza di una norma che, con riguardo alla competenza dell'Antitrust in tema di tutela della concorrenza, preveda, nei procedimenti che interessano banche, un intervento consultivo della Banca d'Italia, analogamente a quanto già previsto per l'Istituto per la vigilanza sulle assicurazioni private di interesse collettivo e la Commissione di vigilanza sui fondi pensione. In secondo luogo, è stata auspicata una maggiore collaborazione tra le due autorità in relazione alle nuove competenze in materia di tutela dei consumatori attribuite all'Antitrust, che rischiano di sovrapporsi a quelle spettanti alla Banca d'Italia in tema di trasparenza e correttezza delle banche.

Da ultimo, un ulteriore terreno di possibile confusione di attribuzione e sovrapposizione di competenze tra autorità è stato individuato da alcuni esperti nel rapporto tra l'Antitrust e l'Autorità di vigilanza sui contratti pubblici nell'ambito del settore dei servizi pubblici locali.

Pertanto, in tutti questi casi resta aperto il problema dei conflitti di competenza tra autorità che attualmente non dispongono di un luogo di risoluzione.

### **Il rapporto tra Autorità indipendenti e Unione europea**

Nel corso dell'indagine conoscitiva sono venute in evidenza le questioni connesse alla legittimazione delle autorità amministrative indipendenti all'interno dell'ordinamento dell'Unione europea e le problematiche legate all'evoluzione e alla crescita di organismi europei indipendenti nei vari settori di attività.

In primo luogo, da parte di molti degli intervenuti è stato riscontrato un diverso grado di legittimazione delle autorità indipendenti a livello europeo. Alcune sono legittimate a livello di architettura costituzionale dell'Unione europea, come le autorità garanti nel campo della tutela della protezione dei dati. Altre autorità, come quelle garanti delle concorrenza e del mercato, trovano legittimazione in un principio, il controllo della concorrenza, costitutivo dell'ordinamento comunitario fin dalle origini e confermato dal Trattato di Lisbona. Altre sono legittimate dall'evoluzione del diritto e dell'ordinamento dell'Unione europea.

Scendendo nel dettaglio, il capostipite delle autorità di garanzia europee è il Garante europeo della protezione dei dati (EDPS, *European Data Protection Supervisor*). L'interesse di organismi europei verso la tutela del diritto alla *privacy* è risalente alla convenzione del Consiglio d'Europa n. 108 del 1980, ratificata da tutti gli stati membri dell'Unione europea. Negli anni successivi la Comunità europea ha indirizzato la sua attenzione verso l'istituzione di organismi indipendenti garanti della protezione dei dati. L'articolo 28 della direttiva 95/46/CE sulla protezione dei dati personali prevede infatti che ogni Stato debba istituire autorità pubbliche per l'attuazione della medesima direttiva, "pienamente indipendenti nell'esercizio delle funzioni loro attribuite", e con poteri investigativi, d'intervento e di promozione di azioni giudiziarie.

Le autorità garanti nazionali per la protezione dei dati hanno trovato un'ulteriore legittimazione con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, come rilevato da alcune Autorità intervenute.

In virtù della legittimazione costituzionale a livello europeo della tematica della protezione dei dati, il carattere di indipendenza delle Autorità garanti in questo settore risulta quindi pieno e vincolante per gli Stati. A supporto di questa tesi è stata citata dal Garante europeo per la protezione dei dati la sentenza della Corte europea di giustizia, relativa alla causa C-518/07, avente ad oggetto il ricorso della Commissione contro la Repubblica federale di Germania per inadempimento proprio degli obblighi sanciti dal citato articolo 28, n. 1, secondo comma, della direttiva 95/46/CE, causa in cui la Corte ha acconsentito alla costituzione del Garante europeo per la protezione dei dati come parte in causa.

La causa verteva su una differente interpretazione della direttiva 95/46/CE. L'interpretazione della Repubblica federale di Germania era nel senso che l'indipendenza degli enti di supervisione riguardasse le influenze esterne, ma non il Governo, perché le autorità erano ritenute parte della struttura di Governo. La Commissione riteneva invece che il dettato della direttiva dovesse essere



inteso nel senso che nessuna influenza esterna sull'autorità sia accettabile, anche quella dei Governi in quanto compromette il carattere di indipendenza della medesima autorità.

La Corte si è pronunciata in favore dell'interpretazione della Commissione, precisando che per completa indipendenza si deve intendere un potere decisionale che prescinda da qualsiasi influenza diretta o indiretta sull'autorità di vigilanza. L'Autorità deve agire liberamente, senza seguire istruzioni e subire pressioni esterne. Questo perché – precisa la sentenza della Corte di giustizia – le autorità di controllo sono le custodi dei diritti e delle libertà fondamentali, con riguardo alla tutela dei dati personali, e la garanzia della loro indipendenza va interpretata alla luce della finalità di assicurare l'efficacia e l'affidabilità dei compiti di controllo loro affidati.

Nell'argomentare la propria tesi interpretativa, la Repubblica federale di Germania ha posto inoltre un problema rilevante, messo in evidenza nel corso dell'indagine anche da alcuni studiosi intervenuti: la compatibilità del principio di piena indipendenza delle autorità con il principio di democrazia, principio sancito sia dall'articolo 6 del Trattato dell'Unione europea che dall'articolo 1 della Costituzione italiana.

La Corte di giustizia, nella citata sentenza relativa alla causa C-518/07, ha osservato che il principio di democrazia non preclude l'esistenza di autorità pubbliche che siano al di fuori di un'amministrazione gerarchica e indipendenti dal Governo, in quanto è la legge – se non, in alcuni casi la Costituzione – che le disciplina e a cui sono soggette. E' quindi attraverso la cornice normativa soggetta alla propria decisione che il legislatore può esercitare la propria influenza. Inoltre i componenti dell'Autorità possono essere nominati dal Parlamento o dal Governo e la direttiva 1195/46/CE fa riferimento ai rapporti annuali con cui le Autorità sono obbligate a riferire al Parlamento. Lo *status* di indipendenza, quindi, ad avviso della Corte di giustizia, non priva le autorità della loro legittimità democratica.

Su questa linea si sono posti alcuni presidenti di autorità. A loro avviso l'ordinamento deve predisporre meccanismi istituzionali idonei a rispettare un modello di regolazione dove non sussista confusione di ruoli tra decisore politico e regolatore tecnico indipendente. Al primo spetta il compito di stabilire il livello di tutela di interessi generali, che non può essere appannaggio di una decisione tecnica indipendente, ma deve essere ricondotto alle scelte dei soggetti investiti di legittimazione democratica. Al decisore tecnico tocca invece il compito di definire le modalità concrete di attuazione della suddetta tutela.

Alcuni esperti intervenuti hanno invece posto la questione della legittimazione degli atti decisori delle autorità indipendenti in relazione al nostro ordinamento costituzionale. E' stato sottolineato come i poteri regolatori delle autorità indipendenti nazionali, nascendo da atti comunitari, sembrerebbero imporsi all'ordinamento nazionale, in virtù della prevalenza dell'ordinamento

dell'Unione europea su quello interno dello Stato italiano. I medesimi studiosi hanno ricordato però come la giurisprudenza della Corte costituzionale abbia posto alla prevalenza dell'ordinamento europeo i limiti del rispetto dei principi fondamentali della nostra Costituzione e del nostro ordinamento. E tra questi è sicuramente ricompreso l'articolo 1 della Costituzione e il principio di democraticità che affida la responsabilità decisionale al canale politico-rappresentativo, rispetto al quale un potere politico decisionale delle autorità indipendenti sembrerebbe porsi in alternativa. E' stata posta in particolare la questione di come un sistema – quello dell'Unione europea- che vieta al suo interno uno spostamento di responsabilità politica possa invece imporre tale principio attraverso le sue normative a un ordinamento nazionale – quello italiano – e renderlo compatibile con l'ordine costituzionale.

La sentenza citata della Corte di giustizia assume rilevanza per la ricaduta sui processi di revisione di architettura complessiva dell'Unione europea. Tale revisione non potrà non portare, ad avviso, ad esempio, del Garante europeo per la protezione dei dati, a un rafforzamento dell'indipendenza delle autorità e a una loro maggiore armonizzazione dal punto di vista sia del loro *status* che dei loro poteri.

In questa chiave si pone il problema della centralità del tema della regolazione economica indipendente nell'ordinamento dell'Unione europea, sottolineato da alcuni presidenti di autorità. Infatti, la disciplina di liberalizzazione dei mercati ha elaborato veri e propri *status* di indipendenza dei regolatori pubblici, differenziati a seconda dei settori di attività. Ad esempio per alcuni settori la richiesta di indipendenza è meno puntuale – si veda il settore dei trasporti o quello postale - e si limita a richiedere che il regolatore nazionale sia indipendente dagli interessi regolati e dal Governo.

E' stato osservato come in altri casi, invece, le fonti comunitarie richiedano puntualmente che gli Stati membri assicurino alle autorità di regolazione nazionale non solo caratteristiche formali di indipendenza, ma anche risorse finanziarie e umane e poteri sufficienti ad esercitare i propri compiti, con una conseguente limitazione dell'aspetto funzionale e di quello organizzativo degli ordinamenti nazionali.

E' il caso delle telecomunicazioni e dell'energia. In questi campi l'evoluzione del diritto comunitario ha condotto negli ultimi anni a regole comuni e all'istituzione di organismi comunitari: il *Body of European Regulators for Electronic Communications*, nel campo delle telecomunicazioni, e l'*Agency for the cooperation of energy regulators*, in quello dell'energia, con compiti di coordinamento tra le Autorità nazionali.

In particolare l'articolo 1 del Regolamento 1211/2009, istitutivo del *Body of European Regulators for Electronic Communications*, stabilisce che lo stesso svolge i propri compiti in modo indipendente, imparziale e trasparente, in cooperazione con le Autorità nazionali di regolazione e con la Commissione.

L'*Agency for the cooperation of energy regulators* è stata istituita dal Regolamento 713/2009 sulla base delle citate direttive 2009/72/CE e 2009/73/CE relative a norme comuni per il mercato interno rispettivamente dell'energia elettrica e del gas. Tali direttive, recepite recentemente nell'ordinamento italiano dal decreto legislativo 1° giugno 2011, n. 93, dettano norme per armonizzare la legislazione degli Stati membri in materia. Si prevede che gli Stati membri debbano garantire l'indipendenza delle autorità di regolamentazione, affinché esse esercitino i propri poteri con imparzialità e trasparenza. A tal fine gli Stati membri devono fare in modo che l'autorità di regolamentazione sia giuridicamente distinta e funzionalmente indipendente da qualsiasi interesse commerciale, non solleciti né accetti istruzioni dirette da alcun governo o da altri soggetti pubblici o privati e possa prendere decisioni autonome, in maniera indipendente da qualsiasi organo politico. Le direttive inoltre fissano in una durata da cinque a sette anni – rinnovabile una volta - il termine del mandato dei componenti dell'Autorità di regolazione.

Il *Body of European Regulators for Electronic Communications* e l'*Agency for the cooperation of energy regulators* sono diventati operativi nel 2010.

Il valore del parametro dell'autonomia finanziaria delle autorità per il riconoscimento dell'indipendenza delle medesime a livello europeo è sottolineato dal fatto che il Garante europeo per la protezione dei dati dispone di un proprio capitolo del bilancio europeo.

Un ulteriore parametro di valutazione e di riconoscimento del grado di indipendenza delle autorità si può riscontrare nella procedura di nomina dei loro componenti, che deve essere idonea a verificare i requisiti di indipendenza e di competenza che i candidati devono possedere a monte; proprio per questo, è stato osservato come la legge debba essere rigorosa nel fissare tali requisiti. E' esemplificativa, a suo avviso, la procedura di nomina del Garante europeo che prevede un bando di concorso, una preselezione, la pubblicazione dell'elenco dei candidati selezionati e un'audizione parlamentare.

È stato sottolineato come, in alcuni settori, l'Unione europea non solo fissa regole per l'indipendenza dei regolatori nazionali, ma li inserisce in reti di amministrazioni, nell'ambito delle quali viene posto un soggetto istituzionale a livello di Unione europea. E' il caso della Banca centrale europea e del Sistema europeo delle banche centrali e del nuovo sistema della vigilanza europea. Nel caso della vigilanza sul sistema finanziario si tratta di una vera e propria riforma dell'architettura europea, entrata in vigore il 1° gennaio 2011.

Le basi di tale riforma sono state poste dall'accordo del giugno 2009 tra i Capi di Stato e i ministri finanziari europei e dalla successiva intesa raggiunta il 2 dicembre 2009 in sede di ECOFIN. Sono state istituite, come già ricordato, tre Autorità distinte: l'EBA, *European Banking Authority*, per il settore bancario (istituita con il Regolamento (CE) 1093/2010), l'EIOPA, *European insurance and occupational pensions authority* per il settore assicurativo e fondi pensione

(istituita con il Regolamento (CE) 1094/2010) e l'ESMA, *European Securities and Markets Authority* per i mercati e gli strumenti finanziari (istituita con il Regolamento (CE) 1095/2010). Tutte queste autorità sono inquadrare nel SEVIF (*Sistema europeo di vigilanza finanziaria*), unitamente all'ESRB, *European Systemic Risk Board* e alle autorità competenti o di vigilanza degli Stati membri.

Come evidenziato nel corso delle audizioni, la nuova architettura europea è stata resa necessaria dalla crisi dei mercati finanziari che ha evidenziato la necessità di un sistema di vigilanza europeo efficiente e integrato, in grado di individuare tempestivamente i cosiddetti « rischi sistemici ». Il direttore generale della Banca d'Italia ha sottolineato il ruolo preminente assegnato nell'ambito dell'*European Systemic Risk Board* alla Banca centrale europea e alle banche centrali degli Stati membri, sintomo della stretta connessione esistente tra i compiti di banca centrale e di vigilanza macroprudenziale. Compito delle tre nuove autorità è quello di creare regole comuni e di assicurarne l'applicazione uniforme, promuovere il buon funzionamento dei collegi di supervisori e l'intervento coordinato in situazione di emergenza. I Regolamenti sanciscono sia il carattere di indipendenza e obiettività delle Autorità - che si esplica nel non ricevere istruzioni da parte di istituzioni o organi dell'Unione, dai governi degli Stati membri o da altri soggetti pubblici o privati - che la responsabilità di queste dinanzi al Parlamento europeo e al Consiglio. Alcuni degli intervenuti hanno sottolineato come l'ordinamento europeo imponga al legislatore di prevedere il carattere di indipendenza anche per le Autorità nazionali - integrate nel sistema dell'Unione europea - unitamente agli standard internazionali dello IOSCO, *International organization of securities commission*.

Il sistema finanziario europeo prevede inoltre l'istituzione di un Comitato congiunto delle autorità europee di vigilanza per assicurare l'uniformità intersettoriale. Questo aspetto di maggiore cooperazione tra autorità si rileva - come è stato osservato da alcune autorità - anche all'interno del sistema italiano con il Comitato di salvaguardia per la stabilità finanziaria, presieduto dal Ministro dell'economia e delle finanze e a cui partecipano Banca d'Italia, Commissione nazionale per la società e la borsa e Istituto per la vigilanza sulle assicurazioni private di interesse collettivo.

La riforma del sistema di vigilanza europea nel settore finanziario si muove in una direzione ordinamentale e non nel senso di un modello di vigilanza per finalità. E' stato rilevato da alcuni presidenti come la riforma si sia sviluppata sulla base di un orientamento basato sull'evoluzione dei modelli di vigilanza piuttosto che su una radicale rivoluzione: da una parte è stata infatti affiancata alle attuali autorità un'entità preposta alla vigilanza macroprudenziale, dall'altra sono state rafforzate forme di azione integrata e coordinata nell'ambito dell'assetto istituzionale vigente. Altri hanno osservato come, a loro avviso, la scelta effettuata a livello europeo di una vigilanza per soggetti e non per finalità sia sostanzialmente in linea con il modello italiano di supervisione sui mercati

creditizi, finanziari, assicurativi e della previdenza complementare. Uno degli esperti intervenuti ha sottolineato come in realtà il sistema italiano tenda a una vigilanza per finalità – e quindi non in linea con l'ultima evoluzione europea - anche se questo principio è nei fatti molto temperato.

Il sistema del controllo dell'applicazione delle regole di concorrenza non prevede alcuna autorità indipendente a livello europeo, ma è rimesso alla Commissione nella veste non di organo politico, ma di supremo organo tecnico di vigilanza. Alla Commissione si affiancano le autorità nazionali di concorrenza e i singoli giudici nazionali, raccordati in una rete istituzionale. L'indipendenza delle autorità garanti, ad avviso di alcuni presidenti di autorità, si riscontra proprio nel parallelismo di competenze attribuite a queste e ai giudici.

L'evoluzione del sistema europeo delle autorità indipendenti si sta quindi indirizzando verso un numero sempre maggiore di settori di attività, dove la normativa dell'Unione europea orienta il legislatore nazionale nella direzione dell'istituzione di autorità di regolazione in altri settori, come ad esempio quello dei trasporti. A quest'ultimo riguardo, giova ricordare come l'articolo 36 del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 2, recante disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività sopprime la delegificazione normativa inerente all'attribuzione delle funzioni regolatorie dei trasporti ad una delle autorità indipendenti, come previsto dall'articolo 37 del decreto-legge n. 201 del 2011, ed attribuisce le predette funzioni all'Autorità per l'energia elettrica ed il gas in attesa dell'istituzione di una specifica autorità indipendente di regolazione dei trasporti.

Restano aperti alcuni problemi, evidenziati nel corso dell'indagine. Ad esempio la questione dei reali poteri di regolazione delle autorità europee e quella della legittimazione delle autorità nazionali e del loro potere di regolazione in base all'ordinamento dell'Unione europea. Alcuni esperti hanno sottolineato come le autorità indipendenti europee abbiano solo in forma ridotta effettivi poteri regolatori o come, in molti casi, non li abbiano affatto. Il carattere ausiliario delle Autorità indipendenti europee si pone infatti nel rispetto del principio dell'*institutional bilance*, per cui il potere decisionale rimane all'interno del triangolo Parlamento-Consiglio-Commissione, senza alcuna cessione di responsabilità. Sono stati portati ad esempio i regolamenti delle autorità di macro e microvigilanza sui mercati finanziari che devono essere approvati in via definitiva dalla Commissione.

### **3) Il controllo giurisdizionale sugli atti delle Autorità amministrative indipendenti**

#### ***Il quadro normativo***

Le singole leggi istitutive delle autorità hanno attribuito, in prevalenza, alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo la cognizione avverso i provvedimenti adottati dalle autorità indipendenti. La competenza a conoscere degli atti delle autorità in primo grado è stata attribuita al Tribunale amministrativo regionale del Lazio (competenza funzionale); in secondo grado al Consiglio di Stato.

In alcuni casi, peraltro, le leggi istitutive hanno previsto, in materia, competenze del giudice ordinario. È il caso della giurisdizione sugli atti del Garante per la protezione dei dati personali o dei pronunciamenti in materia di risarcimento del danno riguardanti competenze dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato, o, ancora, sui provvedimenti sanzionatori in materia creditizia e di intermediazione finanziaria.

Recentemente il codice del processo amministrativo, adottato con decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104, ha dettato alcune modifiche, che vanno nella direzione sia di ampliare l'ambito del sindacato giurisdizionale esclusivo da parte del giudice amministrativo sulle autorità, sia di prevedere un nuovo caso di giurisdizione con cognizione estesa al merito. Quanto al primo aspetto, la lettera *l*) dell'articolo 133 del codice del processo amministrativo ha ampliato il campo della giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo, devolvendo a questo le controversie aventi ad oggetto i provvedimenti adottati da tutte le autorità, compresi quelli sanzionatori ed esclusi quelli inerenti ai rapporti di impiego privatizzati. La novità di rilievo riguarda, oltre ad una unificazione della fonte normativa, l'estensione in modo generalizzato della cognizione del giudice amministrativo sulle controversie relative ai provvedimenti sanzionatori emessi dalle autorità, che, come accennato, nel previgente regime normativo seguiva un regime parzialmente differenziato, essendo attribuita al giudice ordinario per la materia creditizia (Banca d'Italia) e mobiliare (Commissione nazionale per la società e la borsa).

Sono rimaste attribuite alla giurisdizione del giudice ordinario, invece, le controversie aventi ad oggetto l'uso dei dati personali e, quindi, tutti gli atti del Garante in materia di protezione dei dati personali, nonché le controversie aventi ad oggetto le deliberazioni della Commissione di garanzia per l'attuazione della legge sullo sciopero nei servizi pubblici essenziali in materia di sanzioni. Inoltre, l'articolo 135, comma 1, lettere *b*) e *c*), del predetto codice ha confermato la previsione della devoluzione, in primo grado, alla competenza funzionale inderogabile del Tar Lazio, sede di Roma, delle controversie aventi ad oggetto i

provvedimenti di tutte le autorità, con l'unica eccezione di quelle relative ai poteri dell'Autorità per l'energia elettrica ed il gas, che sono state trasferite alla competenza funzionale del Tar Lombardia, sede di Milano.

Inoltre, l'articolo 134, lettera c), del suddetto codice prevede che nelle controversie aventi ad oggetto le sanzioni pecuniarie, comprese quelle applicate dalle autorità amministrative indipendenti, la giurisdizione del giudice amministrativo è estesa al merito.

Un'ulteriore tipologia di controllo sull'operato delle autorità amministrative indipendenti è quella sulla gestione contabile, che la Corte dei conti esercita in via successiva sul rendiconto annuale delle autorità.

### ***Valutazioni e profili di criticità emersi nel corso dell'indagine.***

Nel corso dell'indagine, è stato rilevato, innanzitutto, come la tutela giurisdizionale nei confronti di tutti gli atti delle autorità rappresenti non solo un dato ampiamente acquisito all'interno dell'ordinamento giuridico italiano, ma anche uno dei presupposti che consente, pur in assenza di specifica disciplina sulle autorità nella Costituzione, di ritenere conforme il sistema delle autorità rispetto ai principi costituzionali e in particolare rispetto agli articoli 24 e 113 della Carta costituzionale. Come è stato osservato, ciò discende da un principio di carattere generale, secondo il quale la tutela giurisdizionale, prima ancora di essere una tecnica garantistica, è configurata dalla Costituzione come un diritto fondamentale che ha ad oggetto, senza possibilità di deroghe, l'integrità del patrimonio giuridico di ciascun soggetto dell'ordinamento.

E' stato, altresì, rilevato che, in linea generale, il contenzioso relativo agli atti delle autorità risulta dal punto di vista quantitativo piuttosto contenuto. Ad esempio, per quanto attiene al Garante per la protezione dei dati personali, su 321 decisioni assunte a fronte di altrettanti ricorsi, solo il 10 per cento ha dato luogo a impugnative davanti al giudice ordinario.

Rilievo centrale ha assunto, con riferimento al tema della tutela giurisdizionale di fronte agli atti delle autorità, la questione relativa al riparto della giurisdizione fra giudici ordinari e giudici amministrativi, alla luce della recente modifica introdotta dall'articolo 133 del codice del processo amministrativo.

Il Primo Presidente della Corte Suprema di Cassazione ha rimarcato che la tutela giurisdizionale contro provvedimenti adottati da diverse autorità indipendenti, in diverse ipotesi prima attribuita al giudice ordinario, oggi passa al giudice amministrativo, e in particolare al TAR del Lazio.

Un esempio è quello delle sanzioni amministrative pecuniarie previste dall'articolo 144 del Testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia, di cui al decreto legislativo 1o settembre 1993, n. 385, e successive modificazioni, applicate dalla Banca d'Italia.

Emerge quindi, a giudizio del Presidente della Corte di cassazione, un netto orientamento del legislatore nel senso di devolvere le controversie relative all'operare provvedimentale delle autorità indipendenti al giudice amministrativo e non quello ordinario. Tale orientamento, a giudizio del Presidente, non si giustifica in base al principio della materia, perché è insegnamento della Corte costituzionale che non la materia, bensì la presenza di un potere pubblico, di cui l'atto costituisca esercizio, è condizione necessaria per ricondurre la tutela alla giurisdizione amministrativa, pur esclusiva. Quando invece si controverte chiaramente sulla lesione di un diritto soggettivo, come senz'altro accade nel caso di violazione delle norme del codice del consumo in tema di pubblicità ingannevole e di pubblicità comparativa, dove non viene compiuta una ponderazione di interessi, non c'è discrezionalità alla base, poiché si tratta di accertare se, ad esempio, un messaggio pubblicitario costituisce pubblicità ingannevole o meno. Si tratta di accertamenti che fuoriescono dalla correlazione con un potere amministrativo che è il presupposto che giustifica la giurisdizione amministrativa.

Un altro aspetto evidenziato dal Presidente della Corte di Cassazione, riguarda una serie di casi, verificatisi prima dell'emanazione del codice del processo amministrativo, in cui il giudice ordinario è intervenuto a proposito di attività compiute dalle autorità indipendenti e rispetto ai quali occorre verificare per il futuro se tutti questi casi ricadano ancora sotto la giurisdizione del giudice ordinario o se invece, per effetto del citato articolo 133, lettera l), non passino al giudice amministrativo. Si tratta di questioni di particolare rilevanza e delicatezza, quali domande di risarcimento del danno proposte esclusivamente o anche nei confronti dell'autorità indipendente, alla quale si ascrive di non avere adeguatamente svolto i propri doveri di controllo e vigilanza, facilitando o consentendo la commissione di fatti illeciti in danno di terzi. Ciò ha riguardato in particolare il settore della responsabilità degli intermediari finanziari e dei soggetti abilitati - come banche, SIM ed altri soggetti - sia per avere dolosamente distribuito tra i risparmiatori prodotti finanziari rivelatisi rovinosi al fine di evitare il rischio di collocamento (bond emessi dalla Repubblica argentina; prodotti finanziari come Parmalat, Cirio e 4You), sia per aver omesso di fornire ai risparmiatori stessi un'adeguata informazione precontrattuale sui rischi dell'acquisto o sulla sua adeguatezza rispetto al profilo di rischio dell'acquirente.

Il Presidente della Corte di Cassazione ha rilevato come in numerosissime controversie del genere, specie in quelle legate alle vicende Argentina e a Parmalat, nelle azioni promosse dal risparmiatore nei confronti dell'intermediario finanziario è divenuta quasi di prammatica la scelta di citare in giudizio anche la Commissione nazionale per la società e la borsa, nei confronti della quale è stato domandato il risarcimento del danno aquilano, ex articolo 2043 del codice civile, per aver omesso di vigilare sulla condotta dell'intermediario finanziario. La Corte di Cassazione ha ammesso la configurabilità in astratto, salvo vagliarne la



concreta sussistenza da parte del giudice di merito, di una responsabilità dell'autorità di vigilanza quando, nello svolgimento dei propri compiti, abbia superato un duplice limite, uno esterno, rappresentato dalle regole della buona amministrazione, e l'altro interno, rappresentato dall'obbligo di esercitare sempre e comunque l'attività discrezionale al fine di perseguire il pubblico interesse, che nella fattispecie è quello di garantire la trasparenza del mercato dei valori mobiliari.

Una seconda tipologia di casi è quella del contenzioso, che pure – come ricorda il Presidente della Corte di Cassazione - è fiorente, legato alle segnalazioni relative all'indebito trattamento dei dati contenuti nella Centrale dei rischi gestita dalla Banca d'Italia, ovvero la banca dati contenente i nominativi di tutti coloro che hanno debiti in sofferenza nei confronti del sistema bancario e creditizio. In passato, anche su tale questione la Corte di cassazione ha ammesso la configurabilità di una responsabilità della Banca d'Italia e la sua azionabilità davanti al giudice ordinario quale giudice dei diritti

Il dubbio manifestato dal Presidente è se questo orientamento possa essere riaffermato dopo l'entrata in vigore delle disposizioni del codice del processo amministrativo relative alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo. In particolare occorre chiedersi, ad avviso del Presidente, se il codice del processo amministrativo, modificando l'assetto giurisdizionale precedente, non possa incidere sulla tutela precedentemente apprestata con riferimento ai diritti soggettivi di risparmiatori e utenti, che in taluni casi - come nel caso del diritto di rettifica che è stato oggetto di riflessione puntuale nel corso dell'indagine – hanno una protezione direttamente riconducibile al dettato costituzionale.

Sul nuovo assetto del riparto della giurisdizione, derivante dal codice della giustizia amministrativa, una posizione diversa è stata espressa dal Presidente del Consiglio di Stato, il quale ha rilevato che la posizione giuridica di cui è titolare il soggetto inciso da un provvedimento adottato dalle autorità indipendenti è una posizione di interesse legittimo, che indubbiamente può essere connessa e intrecciata con posizioni di diritto soggettivo, configurando uno di quei casi che danno luogo alla giurisdizione esclusiva ai sensi dell'articolo 103 della Costituzione. Quindi, che questa materia sia di giurisdizione esclusiva, attribuita in quanto tale al giudice amministrativo, deriva dal principio secondo il quale il giudice amministrativo è il giudice naturale della legittimità dell'esercizio della funzione pubblica, vale a dire il giudice istituzionalmente competente a stabilire se il potere pubblico sia stato o meno correttamente esercitato. Ciò anche quando il potere amministrativo finisce per incidere su diritti fondamentali e costituzionalmente garantiti, come la libertà di iniziativa economica e la libertà di concorrenza. Questo, a giudizio del Presidente del Consiglio di Stato, non menoma la tutela del cittadino, anche in ragione dell'ampliamento dei poteri del giudice amministrativo a seguito dell'adozione del citato codice del processo amministrativo. Inoltre, la disciplina attuale, a giudizio del Presidente del

Consiglio di Stato, assicura una tutela tempestiva attraverso la dimidiazione dei termini processuali, la sollecita fissazione della camera di consiglio per la domanda cautelare e la possibilità di sentenza semplificata.

Con riferimento ai limiti del sindacato giurisdizionale di legittimità sugli atti delle autorità indipendenti, il Presidente del Consiglio di Stato ha sottolineato come la giurisprudenza amministrativa abbia cercato di individuare un punto di equilibrio tra l'esigenza di garantire la pienezza della tutela giurisdizionale e quella di evitare che il giudice possa esercitare egli stesso il potere attribuito all'autorità, in sintonia, con quanto stabilito su questo aspetto dalla Corte di Cassazione. Il Presidente ha sottolineato come il sindacato del giudice amministrativo vada improntato a un equilibrio e non a una sorta di «timidezza» o di «deferenza», al fine di evitare due rischi opposti: da una parte, quello di consentire, «fughe in avanti ad alcune autorità animate da un eccesso di ardore regolatorio» e, dall'altra, quello di esercitare un controllo che sconfini nel merito delle decisioni adottate dalle autorità stesse.

Con riferimento ai profili di riparto della giurisdizione fra giudice ordinario e giudice amministrativo sollevati dal Primo Presidente della Corte di Cassazione, il Presidente del Consiglio di Stato ha sottolineato la necessità di mantenere un confronto tra la magistratura ordinaria e la magistratura amministrativa, che non si risolva in una contesa sull'attribuzione di competenze, ma che abbia presente l'obiettivo che la giustizia deve perseguire, che consiste nella prestazione di un servizio ai cittadini e alle imprese, alla luce dei principi della nostra Carta costituzionale.

#### **4) Conclusioni**

L'ampiezza della platea dei soggetti ascoltati nel corso dell'indagine, le informazioni acquisite, anche mediante la documentazione depositata agli atti, il livello di approfondimento dei temi indagati, consentono di mettere in luce, da un lato, i punti fermi che si possono ritenere acquisiti in relazione alla disciplina e al funzionamento delle autorità indipendenti nel nostro ordinamento, dall'altro i principali problemi che invece rimangono aperti.

Partendo dal fondamento delle autorità, è emerso che la questione della costituzionalizzazione di tali figure rappresenta oggi una esigenza meno avvertita rispetto al passato, sia alla luce del radicamento delle autorità nel sistema giuridico italiano, sia in ragione della sempre maggiore rilevanza assunta dal loro fondamento giuridico europeo.

Nell'opinione prevalente, le autorità sono ormai un dato di fatto incontrovertibile, appartengono alla Costituzione vivente ed hanno spesso un fondamento costituzionale indiretto (attraverso l'articolo 11 e l'articolo 117, primo

comma), essendo la loro esistenza in molti casi prescritta dall'ordinamento dell'Unione europea. Nel corso delle audizioni è stato evidenziato, in particolare, come un requisito minimo che sembra ricorrere per tutte le autorità è quello del collegamento tra funzioni loro assegnate e la tutela di valori di rango costituzionale, elemento che – secondo un'impostazione basata sul bilanciamento di tali valori – giustificherebbe la deroga al modello di organizzazione incardinato sul Governo e sulla sua responsabilità politica, sancito dall'articolo 95 della Costituzione.

L'esistenza di alcune autorità è prevista direttamente dall'ordinamento dell'Unione europea e questo è per taluni auditi un sufficiente fondamento che giustifica la presenza delle autorità nel nostro sistema giuridico. Va aggiunto, per quel che riguarda la posizione delle autorità indipendenti nazionali rispetto all'Unione europea, che sempre più spesso il legislatore interno è tenuto a istituire autorità indipendenti sulla base di direttive comunitarie.

Al tempo stesso, è emerso il problema della collocazione delle autorità nel sistema politico istituzionale.

Da un canto, infatti, non vengono revocati in dubbio l'utilità e il fondamento di tali figure all'interno del sistema democratico. L'indipendenza dal potere esecutivo è la principale ragione d'essere dell'istituto delle autorità amministrative indipendenti, le quali sono costituite quando – ad avviso del legislatore – un determinato interesse preminente e quindi meritevole di azione pubblica non può essere perseguito pienamente mediante il normale apparato amministrativo pubblico. In linea di principio, quindi, le autorità indipendenti sono autorità amministrative: svolgono cioè compiti che potrebbero essere affidati alla pubblica amministrazione ordinaria, ma che si preferisce affidare invece a organismi specifici, indipendenti da quest'ultima.

D'altro canto, è stato sottolineato il fatto che le autorità sono state istituite nel nostro Paese al di fuori di un disegno unitario, attraverso una stratificazione normativa che ha generato una pluralità eterogenea di organismi con poteri, organizzazioni, prerogative assai diversi.

La mancanza di una cornice giuridica unitaria e l'assenza di una previsione costituzionale, hanno fatto sì che il sistema complessivo si assestasse sulla base di equilibri e di soluzioni non sempre lineari e coerenti. Così, ad esempio, nel settore finanziario, la configurazione delle diverse autorità (Banca d'Italia, Commissione nazionale per la società e la borsa e Istituto per la vigilanza sulle assicurazioni private di interesse collettivo) come organismi competenti in ragione della tipologia dei soggetti da vigilare, ha generato, in taluni casi, incertezze nella disciplina, con conseguenti costi in termini di contenzioso e di effettività nella tutela dei risparmiatori e degli utenti.

Più in generale, la giustapposizione di discipline spesso non legate da una visione unitaria, ha impedito talvolta di collocare in modo armonico le autorità nel

sistema istituzionale, soprattutto per quanto attiene al ruolo e ai poteri delle autorità nel sistema di governo parlamentare.

In particolare, se è vero che, come si è accennato, l'esigenza di costituzionalizzazione è oggi sentita in maniera meno stringente, per le ragioni sopra esposte, rimane il fatto che il fondamento di ogni singola autorità risiede in una disposizione di legge dello Stato, eventualmente a seguito di una previsione normativa assunta a livello europeo.

E' quindi la legge che, nel momento in cui procede alla istituzione di una autorità e ad attribuire ad essa compiti e funzioni che vengono sottratti al circuito della responsabilità politica che lega l'Esecutivo al Parlamento, deve identificare in maniera attenta e puntuale l'ambito di questa "sottrazione".

Questa considerazione vale anche nel caso in cui l'esigenza di costituire una autorità indipendente discenda direttamente dall'appartenenza dell'Italia dall'Unione europea. Il tema della regolazione economica indipendente, infatti, è particolarmente sentito nell'ordinamento comunitario in cui la disciplina di liberalizzazione dei mercati ha elaborato nei diversi settori veri e propri *status* di indipendenza dei regolatori pubblici. L'evoluzione del sistema europeo delle autorità indipendenti si sta inoltre indirizzando verso un numero sempre maggiore di settori di attività, dove la normativa dell'Unione europea orienta il legislatore nazionale nella direzione dell'istituzione di autorità di regolazione in nuovi settori, come ad esempio quello dei trasporti. Per alcuni il fondamento stesso delle autorità dovrebbe essere considerato ammissibile solo se basato sulla legislazione dell'Unione europea.

La necessità di istituire autorità indipendenti di regolazione e di vigilanza non deve tuttavia comportare una loro indiscriminata proliferazione. Non si deve, infatti, perdere di vista un altro aspetto altrettanto necessario quanto l'istituzione di autorità indipendenti: il ruolo e l'imparzialità della pubblica amministrazione, nel rispetto di quanto disposto dal primo comma del vigente articolo 97 della Costituzione, che devono essere comunque promossi e garantiti.

Allo stesso tempo è necessario che la disciplina delle autorità, che dà seguito alle decisioni assunte in sede europea, sia definita dalla legge nazionale nel rispetto degli equilibri costituzionali. Questo profilo appare di particolare rilevanza per ciò che attiene alla potestà di regolazione conferita alle autorità, giacché in questo caso il Parlamento attribuisce a tali organismi non poteri amministrativi, ma il potere di dettare norme generali e astratte, incidendo in modo rilevante sul sistema delle fonti.

Come è stato osservato autorevolmente nel corso dell'indagine, accade sempre più sovente che i poteri normativi vengano attribuiti alle autorità indipendenti attraverso un procedimento di delega a "cascata", in virtù della quale la legge delega il Governo ad emanare uno o più decreti legislativi e il Governo, nell'esercizio dei poteri delegati, delega a sua volta la materia al potere regolamentare delle autorità. Tutto ciò accade talvolta senza la fissazione di

principi generali da parte di norme aventi rango e forza di legge. D'altra parte, lo stesso Consiglio di Stato ha chiarito che non è esclusa *a priori* la possibilità per un'autorità indipendente di emanare regolamenti "indipendenti", ma a condizione che la materia non sia sottoposta a riserva di legge e a condizione che la legge fissi i criteri di fondo per l'esercizio dei poteri normativi da parte dell'autorità.

In ogni modo, si potrebbe valutare l'opportunità di incrementare le garanzie procedurali (*notice and comment*, motivazione rafforzata degli atti, revisione periodica delle delibere, analisi di impatto della regolamentazione - AIR - e verifica dell'impatto della regolamentazione - VIR) come parziale correttivo alla sostanziale indipendenza dei regolamenti delle autorità indipendenti adottati in carenza di norme primarie di indirizzo.

D'altra parte, anche a livello di ordinamento delle istituzioni europee, come sopra si è visto, i poteri regolatori delle autorità europee sono conferiti prevalentemente con riferimento alla disciplina di singoli casi e specifici interessi.

Nell'ordinamento italiano, invece, soprattutto in alcuni settori - quali quelli del credito, delle telecomunicazioni e dell'energia - ci sono sempre più competenze regolatorie che attengono anche a scelte di carattere strategico nei settori fondamentali delle politiche pubbliche e delle politiche di sviluppo. Il tema dell'identità della funzione regolatoria delle autorità indipendenti è dunque un argomento quanto mai rilevante nel quadro dell'architettura istituzionale dello Stato.

L'ordinamento deve predisporre meccanismi istituzionali idonei a rispettare un modello di regolazione dove non sussista confusione di ruoli tra decisore politico e regolatore tecnico indipendente. Al primo spetta il compito di stabilire il livello di tutela di interessi generali, che non può essere appannaggio di una decisione tecnica indipendente, ma deve essere ricondotto alle scelte dei soggetti investiti di legittimazione democratica. Al decisore tecnico tocca invece il compito di definire le modalità concrete di attuazione della suddetta tutela.

Questo è un primo nodo problematico, al quale il Parlamento, se vorrà, potrà porre rimedio, riconsiderando il quadro dei poteri normativi attribuiti alle diverse autorità alla luce dei principi sopra esposti e soprattutto mantenendo la consapevolezza che il potere di regolazione non si può spingere alla definizione di assetti regolativi che attengono in modo diretto all'esercizio delle riserve di legge previste dalla Costituzione.

Al tempo stesso, al fine di consentire alle Camere di esercitare in modo pieno e consapevole le proprie competenze, è fondamentale che il Parlamento faccia un uso meno "distratto" delle relazioni e delle segnalazioni trasmesse dalle autorità. La funzione di questi strumenti è infatti quella di portare a conoscenza del Parlamento i problemi e gli eventuali difetti degli assetti di regolazione che possono essere superati da interventi di correzione in sede legislativa.

Un altro punto che chiama in causa il ruolo del Parlamento, riguarda la necessità di garantire un quadro di riferimento essenziale in merito alla disciplina dei principali aspetti di funzionamento e di organizzazione delle diverse autorità.

Su questo punto, peraltro, c'è da segnalare, che alcuni passi in avanti sono stati compiuti, ad esempio con riferimento alla durata delle autorità e alla esclusione del rinnovo dell'incarico. Ma rimangono altri profili che potrebbero formare oggetto di una disciplina uniforme, che limitandosi agli aspetti essenziali, lasci poi autonomia organizzativa e normativa a ciascun organismo, in maniera da poter soddisfare le rispettive peculiarità attinenti ai compiti istituzionali attribuiti. E' essenziale, infatti, preservare le diverse forme in cui si declina l'autonomia delle autorità indipendenti, volte a garantire loro protezione da influenze e condizionamenti provenienti dalla politica e quindi a renderne effettiva l'indipendenza.

L'esigenza di una legge ordinaria che nei limiti del possibile detti una disciplina generale valida per tutte le autorità è stata ravvisata dalla gran parte degli auditi, i quali hanno concordemente sottolineato come tale disciplina dovrebbe riguardare necessariamente soltanto i profili comuni a tutte le autorità indipendenti in quanto tali, e quindi le procedure per le candidature ed i criteri di nomina, i requisiti dei componenti, la durata degli incarichi, le forme dell'autonomia, i rapporti col Parlamento e col Governo, i criteri per il finanziamento, l'organizzazione e il trattamento economico del personale.

Un terzo profilo che si ritiene fondamentale per riportare in equilibrio l'attuale assetto normativo delle autorità indipendenti e per assicurare un loro armonico inserimento nel sistema dei poteri, riguarda il ruolo del Parlamento nel procedimento di nomina.

Su questo punto sono stati espressi molti avvisi differenti, ma su un punto vi è stata unanimità, vale a dire la necessità di garantire in modo più compiuto l'indipendenza sia all'atto della nomina sia nel corso di esercizio del mandato. Vi è la consapevolezza della difficoltà di individuare un procedimento di nomina che risolva una volta per tutte i problemi emersi nella fase applicativa, però dei passi in avanti si possono fare individuando criteri uniformi e improntati alla trasparenza ed al coinvolgimento dei soggetti interessati. L'indipendenza, peraltro, non si garantisce soltanto con una formula legata alla nomina, ma esiste un problema di effettività e "manutenzione" dell'indipendenza stessa. Essa si realizza anche attraverso interventi che assicurino la qualità dei componenti che vengono indicati, perché esiste un rapporto fortissimo tra indipendenza dell'autorità e qualità tecnica dei suoi componenti. Al tempo stesso, come si è visto, è apparso quanto mai condivisibile prevedere un severo regime di incompatibilità per coloro che vengono nominati a capo di queste strutture, sia per quanto attiene al momento precedente la nomina sia con riguardo ad un lasso temporale successivo alla scadenza del mandato. Si potrebbe altresì

valutare la possibilità di arrivare a prevedere l'istituto della revoca, nei casi di evidenti episodi di conflitto di interessi.

Al di là delle diverse soluzioni che si possono adottare in merito ai soggetti titolati alla nomina, è emersa con forza l'esigenza che spetti agli organi parlamentari in ogni caso un vaglio accurato in relazione alla individuazione dei soggetti chiamati a ricoprire la carica di componente delle autorità, anche adottando le necessarie iniziative per consentire lo svolgimento di audizioni dei soggetti su cui le Commissioni sono chiamate ad esprimere un parere. D'altra parte, rendere stringente il potere di valutazione di tali soggetti risponde pienamente a quell'istanza di rafforzamento dei poteri di controllo del Parlamento, in una visione avanzata dei suoi compiti e delle sue funzioni.

Questa esigenza di un vaglio pieno e rigoroso in sede di nomina da parte del Parlamento è correlata alla necessità di garantire, una volta nominati, una posizione di indipendenza ai componenti, in modo tale da sottrarli a possibili influenze o condizionamenti.

Un altro punto di particolare delicatezza è quello che attiene alla tutela dei cittadini di fronte agli atti delle autorità indipendenti.

E' considerato un dato incontrovertibile che tutti gli atti delle autorità indipendenti possano essere contestati dal cittadino davanti al giudice al fine di proteggere i propri diritti e i propri interessi e questo costituisce indubbiamente una delle condizioni che assicurano l'equilibrato inserimento delle autorità nel sistema istituzionale. E' evidente, infatti, che l'operato delle autorità non può in ogni caso – in un ordinamento di diritto – restare immune dal sindacato del giudice, dovendo l'autorità indipendente agire nel quadro della legalità, e quindi nel rispetto dell'ordinamento e in particolare delle norme che ne regolano l'esistenza e l'azione.

Al tempo stesso, sono emerse nel corso dell'indagine alcune preoccupazioni in ordine alla progressiva attrazione delle controversie nella sfera di giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo, soprattutto nei casi in cui sia evidente la esigenza di tutelare i risparmiatori o i consumatori nelle loro posizioni di diritto soggettivo perfetto.

Anche in questo caso, pertanto, potrebbe essere utile un approfondimento da parte del Parlamento sulle recenti disposizioni del Codice della giustizia amministrativa che attribuiscono alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo le controversie aventi ad oggetto i provvedimenti, compresi quelli sanzionatori, adottati dalle autorità indipendenti.

L'indagine conoscitiva ha quindi consentito di fare il punto sull'importante questione dell'autonomia finanziaria e contabile delle autorità, tenuto conto che negli ultimi anni si è assistito ad una progressiva, sensibile riduzione del contributo a carico dello Stato, compensato da avanzi di amministrazione e da un più consistente ricorso alla contribuzione da parte degli operatori economici, anche se – com'è noto – vi sono alcune autorità che, per le loro funzioni, non

possono finanziarsi in tale modo. Peraltro, la questione diviene ancora più complessa in quanto, a livello nazionale, è forte l'esigenza di abbattere i costi delle autorità e soprattutto di ridurre la pressione sul bilancio dello Stato. A livello comunitario, per converso, vi è la convinzione che l'affidabilità della regolazione e della vigilanza indipendente possa essere garantita solo a fronte di adeguate risorse umane e strumentali. Diverse sono state le proposte per superare tale asimmetria, tra cui quella di istituire un fondo unico perequativo tra tutte le autorità amministrative indipendenti.

L'indagine ha consentito, infine, di svolgere una specifica riflessione sul rapporto tra le autorità indipendenti e gli enti territoriali nonché sui riflessi della normativa dell'Unione europea sull'assetto delle autorità a livello nazionale e sulla crescita di organismi europei indipendenti nei vari settori di attività.

L'indagine condotta dalla Commissione Affari Costituzionali, che ha consentito di raccogliere elementi di conoscenza e di analisi provenienti da fonti, esperienze e punti di vista diversi, costituisce una base di conoscenza e di valutazione che può consentire alla Camera dei deputati, se lo riterrà, di intervenire al fine di migliorare l'assetto giuridico delle autorità indipendenti.

L'obiettivo è quello di consolidare la posizione delle autorità nel sistema istituzionale, di assicurare, nei limiti sopra indicati, una cornice giuridica uniforme, eliminando duplicazioni e sovrapposizioni di funzioni fra le diverse autorità, semplificando il quadro delle autorità esistenti e ricalibrando la disciplina nei diversi settori al fine di renderla più adeguata agli obiettivi istituzionali di ciascun organismo. In tal modo sarà possibile garantire, nel quadro dei principi dell'Unione europea e della Costituzione, il buon funzionamento del mercato, il rispetto delle regole del gioco nei diversi settori di attività e soprattutto la tutela dei diritti e delle libertà dei risparmiatori, dei consumatori e degli utenti.



## II COMMISSIONE PERMANENTE

### (Giustizia)

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

#### SEDE CONSULTIVA:

Disposizioni per il superamento del blocco delle assunzioni nelle pubbliche amministrazioni e per la chiamata dei vincitori e degli idonei nei concorsi. Testo unificato C. 4116 Damiano e abbinate (Parere alla XI Commissione) ( <i>Seguito dell'esame e conclusione – Parere favorevole</i> ) .....	113
ALLEGATO ( <i>Parere approvato</i> ) .....	117

#### SEDE REFERENTE:

Disposizioni in materia di false comunicazioni sociali e di altri illeciti societari. C. 1895 Palomba e C. 1777 Di Pietro ( <i>Seguito dell'esame e rinvio</i> ) .....	114
Circostanza aggravante relativa all'aver provocato dissesto finanziario. C. 2996 Reguzzoni ( <i>Rinvio del seguito dell'esame</i> ) .....	114
Definizione del processo penale nei casi di particolare tenuità del fatto. C. 2094 Tenaglia ( <i>Seguito dell'esame e conclusione</i> ) .....	114
UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI .....	116

#### SEDE CONSULTIVA

*Giovedì 16 febbraio 2012. — Presidenza del presidente Giulia BONGIORNO. — Interviene il sottosegretario per la giustizia Andrea Zoppini.*

**La seduta comincia alle 13.30.**

**Disposizioni per il superamento del blocco delle assunzioni nelle pubbliche amministrazioni e per la chiamata dei vincitori e degli idonei nei concorsi. Testo unificato C. 4116 Damiano e abbinate.**  
(Parere alla XI Commissione).

*(Seguito dell'esame e conclusione – Parere favorevole).*

La Commissione prosegue l'esame del provvedimento, rinviato il 14 febbraio 2012.

Fulvio FOLLEGOT (LNP), *relatore*, presenta una proposta di parere favorevole che nella premessa tiene conto di quanto emerso nell'ultima seduta (*vedi allegato*).

La Commissione approva la proposta di parere del relatore.

**La seduta termina alle 13.35**

#### SEDE REFERENTE

*Giovedì 16 febbraio 2012. — Presidenza del presidente Giulia BONGIORNO. — Interviene il sottosegretario per la giustizia Andrea Zoppini.*

**La seduta comincia alle 13.35.**

**Disposizioni in materia di false comunicazioni sociali e di altri illeciti societari.**

**C. 1895 Palomba e C. 1777 Di Pietro.**

*(Seguito dell'esame e rinvio).*

La Commissione prosegue l'esame dei provvedimenti, rinviato il 9 febbraio 2012.

Giulia BONGIORNO, *presidente*, dopo avere ricordato che il relatore ha illustrato le proposte di legge abbinata, rileva come nessuno intenda intervenire.

Federico PALOMBA (IdV), *relatore*, nell'invitare i colleghi ad approfondire le complesse tematiche oggetto di esame, al fine di apportare i loro contributi per l'eventuale predisposizione di un testo unificato, rappresenta l'opportunità di procedere comunque ad alcune audizioni che potranno servire per approfondire tali tematiche.

Giulia BONGIORNO, *presidente*, facendo riferimento all'intervento del relatore, specifica che la questione delle audizioni nonché della loro programmazione sarà affrontata dall'Ufficio di Presidenza, integrato dai rappresentanti dei gruppi. Nessuno chiedendo di intervenire, rinvia il seguito dell'esame ad altra seduta.

**Circostanza aggravante relativa all'aver provocato dissesto finanziario.**

**C. 2996 Reguzzoni.**

*(Rinvio del seguito dell'esame).*

La Commissione prosegue l'esame del provvedimento, rinviato il 31 agosto 2011.

Giulia BONGIORNO, *presidente*, prendendo atto che nessuno chiede di intervenire rinvia il seguito dell'esame ad altra seduta.

Sospende quindi la seduta in attesa del parere della I Commissione sulla proposta di legge C. 2094.

**La seduta, sospesa alle 13.40, riprende alle 13.55.**

**Definizione del processo penale nei casi di particolare tenuità del fatto.**

**C. 2094 Tenaglia.**

*(Seguito dell'esame e conclusione).*

La Commissione prosegue l'esame del provvedimento, rinviato il 15 febbraio 2012.

Giulia BONGIORNO, *presidente*, nel dar conto del parere favorevole con condizioni ed una osservazione espresso dalla I Commissione sul testo della proposta di legge in esame, così come risultante dagli emendamenti approvati, esprime delle perplessità sull'osservazione volta ad invitare la Commissione di merito a valutare l'opportunità di escludere l'applicazione dell'istituto della particolare tenuità del fatto per i reati contro la persona, ritenendo che nell'ambito di alcuni reati contro la persona si dovrebbe verificare caso per caso la reale offensività della condotta.

Lanfranco TENAGLIA (PD), *relatore*, si sofferma sul parere evidenziando in primo luogo come la condizione volta a sottolineare l'esigenza di coordinare il nuovo articolo 530-*bis* del codice di procedura penale con le fattispecie penali in cui la particolare tenuità del fatto è causa di attenuazione della pena anziché di proscioglimento sia in realtà non condivisibile, secondo quanto emerso nei lavori sia della Commissione che del Comitato ristretto. A tale proposito ricorda che nel testo base era stato inserito, su sua proposta, l'articolo 12 volto proprio a coordinare il nuovo istituto della particolare tenuità con una serie di circostanze attenuanti relative proprio ai casi di tenuità del danno. Tuttavia è stato evidenziato come in realtà non sussista tale esigenza di coordinamento, la quale peraltro dovrebbe eventualmente già sussistere a legislazione vigente, considerato che l'istituto della particolare tenuità del fatto è già previsto per i reati di competenza del giudice di pace nonché per i reati commessi da minori. Inoltre non si può non tener conto che gli specifici reati per i quali sono previste

circostanze attenuanti relative alla tenuità del fatto sono reati la cui offensività è di per sé così grave da dover escludere tendenzialmente la possibilità di applicare il nuovo istituto processuale della particolare tenuità del fatto. Per tale ragione sono stati ieri approvati gli emendamenti soppressivi dell'articolo 12.

Per quanto attiene la condizione relativa alla necessità che siano specificati gli effetti dell'opposizione presentata dalla persona offesa in caso di richiesta di archiviazione per particolare tenuità del fatto, rilevando come questi effetti siano gli stessi che il codice di procedura penale già prevede per altri casi di opposizione all'archiviazione.

In relazione all'osservazione, dichiara di condividere pienamente le perplessità del Presidente.

Federico PALOMBA (IdV), pur non condividendo la formulazione dell'osservazione, sottolinea come questa centri uno dei principali problemi che pone il provvedimento in esame, che a torto non circoscrive l'applicazione del nuovo istituto ad una cerchia di reati, come ad esempio quelli per i quali si prevede la citazione diretta. Condivide invece pienamente la prima condizione laddove viene invitata la Commissione di merito a considerare la tenuità del fatto come una causa di non punibilità. A tale proposito ricorda di aver presentato un emendamento proprio diretto ad inserire l'istituto nel diritto penale sostanziale, qualificandolo come una causa di non punibilità.

Donatella FERRANTI (PD) dichiara di non condividere il parere espresso dalla I Commissione in quanto non tiene adeguatamente conto che il nuovo istituto è diretto a consentire al magistrato di valutare la particolare tenuità nel caso concreto, secondo i parametri individuati dall'articolo 530-*bis* del codice di procedura penale. Condivide pienamente quanto affermato dal relatore in merito sia alla prima che alla seconda condizione, sottolineando in relazione a quest'ultima come in realtà sia già il codice di procedura

penale a specificare gli effetti dell'opposizione presentata dalla persona offesa in caso di richiesta di archiviazione.

Manlio CONTENUTO (PdL), dopo aver dichiarato di condividere pienamente l'intervento del relatore, ribadisce quanto già da lui espresso nella seduta di ieri in merito all'esigenza di sopprimere le norme volte a coordinare l'istituto della particolare tenuità con le circostanze attenuanti relative ad ipotesi di particolare tenuità, sottolineando come le norme sulle circostanze attenuanti debbano considerarsi di carattere speciale rispetto a quelle sulla particolare tenuità. Non ritiene che la parte offesa non sia tutelata sufficientemente, prevedendosi anche che debba comunque essere informata qualora il giudice intendesse procedere all'archiviazione per particolare tenuità.

Anna ROSSOMANDO (PD) rileva l'assoluta infondatezza della seconda condizione, rilevando come quanto chiesto dalla Commissione affari costituzionali trovi già risposta nei principi generali nonché nelle specifiche norme del codice di procedura penale. Dichiara inoltre di condividere pienamente la scelta della Commissione di non prevedere un coordinamento specifico tra il nuovo istituto e le circostanze attenuanti relative alla tenuità del fatto.

Nicola MOLTENI (LNP) ribadisce la totale contrarietà del gruppo della Lega all'introduzione dell'istituto della particolare tenuità del fatto, ritenendo che, anche a causa della eccessiva genericità dei parametri che devono essere utilizzati dal magistrato, sia una forma di amnistia mascherata ovvero una vera e propria depenalizzazione. Non ritiene che per ragioni deflative del carico di lavoro dei magistrati e degli uffici giudiziari debbano essere prosciolte persone che comunque un reato lo hanno commesso. Non condivide neanche l'atteggiamento di totale chiusura della Commissione rispetto al parere della I Commissione che pone una serie di questioni che non dovrebbero essere sottovalutate. Nel concludere prean-

nuncia il voto contrario del gruppo della Lega al conferimento al relatore del mandato a riferire in senso favorevole in Aula.

Giulia BONGIORNO, *presidente*, preso atto che non vi sono proposte di modifica del testo alla luce del parere della I Commissione, avverte che sarà ora posta in votazione la proposta di conferire al relatore il mandato a riferire in senso favorevole in Assemblea.

Federico PALOMBA (IdV) preannuncia il voto di astensione del proprio gruppo, ritenendo che l'istituto della particolare tenuità del fatto non possa essere applicato in maniera generalizzata a tutti i reati, essendo necessario circoscriverlo a reati di minor gravità.

La Commissione delibera di conferire il mandato al relatore, onorevole Tenaglia, di riferire in senso favorevole all'Assemblea sul provvedimento in esame. Delibera altresì di chiedere l'autorizzazione a riferire oralmente.

Giulia BONGIORNO, *presidente*, si riserva di designare i componenti del Comitato dei nove sulla base delle indicazioni dei gruppi.

**La seduta termina alle 14.15.**

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

L'ufficio di presidenza si è riunito dalle 13.40 alle 13.55.

ALLEGATO

**Disposizioni per il superamento del blocco delle assunzioni nelle pubbliche amministrazioni e per la chiamata dei vincitori e degli idonei nei concorsi. Testo unificato C. 4116 Damiano e abbinato.**

**PARERE APPROVATO**

La Commissione giustizia,

esaminato il testo unificato in oggetto;

ritenuto conforme al principio di buon andamento della pubblica amministrazione che le graduatorie dei concorsi non abbiano periodi di validità eccessivamente protratti nel tempo, anche al fine di non disperdere nel tempo la professionalità dei soggetti che potranno essere assunti;

ritenuta altresì conforme al predetto principio la vigente disciplina che consente alla pubblica amministrazione di affidare ruoli dirigenziali con contratti di diritto privato,

esprime

**PARERE FAVOREVOLE.**

## III COMMISSIONE PERMANENTE

### (Affari esteri e comunitari)

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

##### AUDIZIONI INFORMALI:

Audizione del professor Alberto Mazzoni, presidente dell'UNIDROIT, nell'ambito dell'esame del nuovo testo C. 4432, approvato dal Senato, e abb., recante « Disposizioni in materia di insequestrabilità delle opere d'arte prestate da uno Stato, da un ente o da un'istituzione culturale stranieri, durante la permanenza in Italia per l'esposizione al pubblico » .....	118
UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI .....	118

#### AUDIZIONI INFORMALI

*Giovedì 16 febbraio 2012.*

**Audizione del professor Alberto Mazzoni, presidente dell'UNIDROIT, nell'ambito dell'esame del nuovo testo C. 4432, approvato dal Senato, e abb., recante « Disposizioni in materia di insequestrabilità delle opere d'arte prestate da uno Stato, da un ente o da un'istituzione culturale stranieri, durante la permanenza in Italia per l'esposizione al pubblico ».**

L'audizione informale è stata svolta dalle 9 alle 9.40.

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

L'ufficio di presidenza si è riunito dalle 9.40 alle 9.45.

## V COMMISSIONE PERMANENTE

### (Bilancio, tesoro e programmazione)

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

##### INDAGINE CONOSCITIVA:

Indagine conoscitiva nell'ambito dell'esame della Comunicazione della Commissione – Analisi annuale della crescita per il 2012 e relativi allegati (COM(2011)815 definitivo).

Audizione del Presidente della SVIMEZ, Adriano Giannola (*Svolgimento e conclusione*) ... 119

##### INTERROGAZIONI A RISPOSTA IMMEDIATA:

5-06175 Vannucci e altri: Iniziative in materia di valutazione da parte delle agenzie di *rating* dei titoli del debito pubblico ..... 120

*ALLEGATO 1 (Testo della risposta)* ..... 127

5-06176 Bitonci e Fugatti: Applicabilità del Patto di stabilità interno a spese riferite alle prestazioni dei lavoratori stagionali del Parco nazionale dello Stelvio ..... 121

*ALLEGATO 2 (Testo della risposta)* ..... 128

5-06177 Toccafondi: Risorse destinate all'attuazione della legge n. 193 del 2000, relativa agli sgravi fiscali alle imprese che assumono lavoratori detenuti ..... 121

*ALLEGATO 3 (Testo della risposta)* ..... 129

##### ATTI DEL GOVERNO:

Schema di decreto del Presidente del Consiglio dei ministri concernente la definizione del limite massimo riferito al trattamento economico annuo onnicomprensivo per i pubblici dipendenti indicati nell'articolo 23-ter del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214. Atto n. 439 (Rilievi alle Commissioni I e XI) (*Seguito dell'esame, ai sensi dell'articolo 96-ter, comma 2, del Regolamento, e conclusione – Valutazione favorevole con osservazione*) ..... 121

*ALLEGATO 4 (Deliberazione approvata)* ..... 130

UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI ..... 125

##### INDAGINE CONOSCITIVA:

Indagine conoscitiva nell'ambito dell'esame della Comunicazione della Commissione – Analisi annuale della crescita per il 2012 e relativi allegati (COM(2011)815 definitivo).

Audizione di rappresentanti di R.ETE Imprese Italia (*Svolgimento e conclusione*) ..... 125

Indagine conoscitiva nell'ambito dell'esame della Comunicazione della Commissione – Analisi annuale della crescita per il 2012 e relativi allegati (COM(2011)815 definitivo).

Audizione del Presidente dell'ISTAT, Enrico Giovannini (*Svolgimento e conclusione*) ..... 126

##### INDAGINE CONOSCITIVA

*Giovedì 16 febbraio 2012. — Presidenza del vicepresidente Roberto OCCHIUTO.*

**La seduta comincia alle 8.35.**

**Indagine conoscitiva nell'ambito dell'esame della Comunicazione della Commissione – Analisi an-**

**nuale della crescita per il 2012 e relativi allegati (COM(2011)815 definitivo).**

**Audizione del Presidente della SVIMEZ, Adriano Giannola.**

*(Svolgimento e conclusione).*

Roberto OCCHIUTO, *presidente*, propone che la pubblicità dei lavori sia assi-

curata anche mediante impianti audiovisivi a circuito chiuso. Non essendovi obiezioni, ne dispone l'attivazione.

Introduce, quindi, l'audizione.

Adriano GIANNOLA, *Presidente della SVIMEZ*, svolge una relazione sui temi oggetto dell'indagine conoscitiva.

Intervengono, quindi, per porre quesiti e formulare osservazioni, i deputati Giorgio LA MALFA (Misto-LD-MAIE), Ludovico VICO (PD), Renato CAMBURSANO (Misto) e Roberto Mario Sergio COMMERCIIO (Misto-MpA-Sud), nonché Roberto OCCHIUTO, *presidente*, ai quali replica Adriano GIANNOLA, *Presidente della SVIMEZ*.

Roberto OCCHIUTO, *presidente*, ringrazia il presidente della SVIMEZ per il contributo fornito all'indagine. Dichiarata, quindi, conclusa l'audizione.

#### **La seduta termina alle 9.25.**

---

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

#### **INTERROGAZIONI A RISPOSTA IMMEDIATA**

*Giovedì 16 febbraio 2012. — Presidenza del vicepresidente Roberto OCCHIUTO. — Interviene il sottosegretario di Stato per l'economia e le finanze Gianfranco Polillo.*

#### **La seduta comincia alle 13.45.**

Roberto OCCHIUTO, *presidente*, ricorda che, ai sensi dell'articolo 135-ter, comma 5, del regolamento, la pubblicità delle sedute per lo svolgimento delle interrogazioni a risposta immediata è assicurata anche tramite la trasmissione attraverso l'impianto televisivo a circuito chiuso. Dispone, pertanto, l'attivazione del circuito.

#### **5-06175 Vannucci e altri: Iniziative in materia di valutazione da parte delle agenzie di rating dei titoli del debito pubblico.**

Massimo VANNUCCI (PD) illustra l'interrogazione in titolo, evidenziando come a suo avviso la soluzione ai problemi recentemente registrati non sia tanto la costituzione di una nuova agenzia europea, da contrapporre a quelle già esistenti, quanto piuttosto la regolamentazione del rating dei debiti sovrani, anche alla luce degli errori di valutazione compiuti in passato dalle agenzie di rating.

Il sottosegretario Gianfranco POLILLO risponde all'interrogazione in titolo, richiamando in primo luogo il contenuto della nota predisposta dagli uffici del Ministero (*vedi allegato 1*). Rileva, peraltro, come a breve dovranno essere collocate sul mercato ingenti quantità di titoli di Stato statunitensi ed europei, nonché di titoli obbligazionari bancari e come, proprio per questa ragione, il mercato sia ora dominato più che dall'offerta, come in passato, dalla domanda. Osserva, inoltre, come nella maggior parte dei casi l'azione delle agenzie di rating segua l'evoluzione dei mercati e come, nei casi in cui le agenzie hanno anticipato i mercati, come nel caso del declassamento della valutazione dei titoli statunitensi, i mercati stessi non abbiano in sostanza seguito le indicazioni delle agenzie. Segnala, peraltro, come le valutazioni dei mercati spesso prescindano dall'ammontare complessivo del debito, come testimonia il caso del Giappone, che, nonostante presenti un debito superiore al 200 per cento del prodotto interno lordo, colloca i propri titoli a tassi assai contenuti. Con riferimento ai problemi evidenziati nell'interrogazione in esame, ritiene che non sia opportuno introdurre limiti alla valutazione dei titoli di debito pubblico da parte delle agenzie di rating, ritenendo preferibile condurre una campagna di comunicazione volta a chiarire all'opinione pubblica il ruolo di tali organismi, che non sono soggetti indipendenti, ma operatori di



mercato, nonché il rilievo dei rendimenti dei titoli di stato, anche nel quadro degli equilibri economici e finanziari internazionali.

Massimo VANNUCCI (PD), replicando, osserva come le considerazioni del rappresentante del Governo non rappresentino una vera e propria risposta, segnalando la necessità che il Governo definisca rapidamente i propri orientamenti su questa delicata materia. In questa ottica, ritenendo che non debba sottovalutarsi il rilievo delle valutazioni delle agenzie di *rating*, dal momento che molti fondi di investimento decidano i propri acquisti sulla base di tali valutazioni, ed auspicando che l'Italia faccia di tutto per riconquistare la tripla A, ribadisce che, a suo avviso, non ci si deve muovere nella direzione della costituzione di un'agenzia europea, da contrapporre a quelle anglosassoni, ma è invece opportuno subordinare la possibilità di effettuare valutazioni sui titoli del debito pubblico alla titolarità di precisi requisiti, quali l'indipendenza da operatori economici e finanziari e la presenza nel capitale di investitori a livello globale, in modo da evitare possibili conflitti di interesse.

**5-06176 Bitonci e Fugatti: Applicabilità del Patto di stabilità interno a spese riferite alle prestazioni dei lavoratori stagionali del Parco nazionale dello Stelvio.**

Maurizio FUGATTI (LNP) richiama il contenuto dell'interrogazione in titolo.

Il sottosegretario Gianfranco POLILLO risponde all'interrogazione in titolo nei termini riportati in allegato (*vedi allegato 2*).

Maurizio FUGATTI (LNP) ringrazia il rappresentante del Governo per i chiarimenti forniti.

**5-06177 Toccafondi: Risorse destinate all'attuazione della legge n. 193 del 2000, relativa agli sgravi fiscali alle imprese che assumono lavoratori detenuti.**

Gabriele TOCCAFONDI (PdL) richiama il contenuto dell'interrogazione in titolo.

Il sottosegretario Gianfranco POLILLO risponde all'interrogazione in titolo nei termini riportati in allegato (*vedi allegato 3*).

Gabriele TOCCAFONDI (PdL), in relazione alla risposta del rappresentante del Governo, osserva che la conferma, anche per il 2012, dello stesso stanziamento già previsto per il 2011 è da considerarsi parzialmente positiva, pur ricordando che le risorse stanziato per il 2011 sono terminate già nel mese di febbraio e si è dovuto poi procedere ad un reintegro al fine di assicurare l'inserimento dei detenuti nelle imprese. Sottolinea quindi l'esigenza di garantire alle imprese elementi di certezza intorno ai quali poter programmare l'assunzione di detenuti. Osserva comunque come andrebbe chiarito se lo stanziamento richiamato dal rappresentante del Governo corrisponda a quanto effettivamente erogato ovvero allo stanziamento inizialmente previsto per il 2011.

Roberto OCCHIUTO, *presidente*, dichiara concluso lo svolgimento delle interrogazioni all'ordine del giorno.

**La seduta termina alle 14.**

#### ATTI DEL GOVERNO

*Giovedì 16 febbraio 2012. — Presidenza del vicepresidente Roberto OCCHIUTO, indi del presidente Giancarlo GIORGETTI. — Interviene il sottosegretario di Stato per l'economia e le finanze Gianfranco Polillo.*

**La seduta comincia alle 14.**

**Schema di decreto del Presidente del Consiglio dei ministri concernente la definizione del limite massimo riferito al trattamento economico annuo onnicomprensivo per i pubblici dipendenti indicati nell'articolo 23-ter del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214.**

**Atto n. 439.**

(Rilievi alle Commissioni I e XI).

*(Seguito dell'esame, ai sensi dell'articolo 96-ter, comma 2, del Regolamento, e con-*

clusione – Valutazione favorevole con osservazione).

La Commissione prosegue l'esame dello schema di decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, rinviato nella seduta del 14 febbraio 2012.

Il sottosegretario Gianfranco POLILLO con riferimento alle richieste di chiarimento formulate dal relatore, fa presente che lo schema di decreto del Presidente del Consiglio in esame è volto a dare attuazione all'articolo 23-ter del decreto-legge n. 201 del 2011, introdotto, in sede di conversione, a seguito dell'introduzione di un emendamento di iniziativa parlamentare e come tale non scaturente da una preliminare, compiuta valutazione tecnica. Rileva che tale circostanza ha determinato elementi di criticità sia in riferimento alla formulazione letterale della disposizione, non scevra da elementi di indeterminatezza, che di ordine sistematico in relazione alla sovrapposizione con la previsione di cui all'articolo 1 del decreto-legge n. 98 del 2011 che, per alcune categorie, ha introdotto il principio del cosiddetto livellamento retributivo con le istituzioni europee. Osserva come primario punto di interesse della Commissione sembri l'esigenza che il Governo chiarisca l'ambito di applicazione del decreto, al fine di poterne determinare i relativi effetti finanziari. Ricorda, in particolare, che in tale sede sono state sollevate una serie di questioni interpretative riguardanti, principalmente, la possibile estensione del decreto anche oltre l'ambito strettamente statale coinvolgendo tutte le amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo n. 165 del 2001, pure se non espressamente richiamate dal citato articolo 23-ter, l'applicabilità, prevista dal decreto, anche a tutte le Autorità amministrative indipendenti, peraltro non comprese dall'ambito di applicazione del comma 1 del richiamato articolo 23-ter, e, infine, l'incidenza sui trattamenti economici in essere. Per quanto concerne le amministrazioni destinate, sia per assecondare l'esigenza di

contenimento della spesa pubblica che rappresenta la *ratio* primaria della norma, sia per evidenti ragioni di equità, ritiene potrebbe valutarsi l'ipotesi di estenderne l'ambito applicativo ai soggetti che ricevono emolumenti o retribuzioni nell'ambito di rapporti di lavoro intercorrenti con tutte le pubbliche amministrazioni, ivi compreso, quindi, il sistema delle autonomie locali e gli enti del Servizio sanitario nazionale, anche in considerazione del riferimento contenuto nell'articolo 23-ter, che si rivolge a chiunque riceva a carico delle finanze pubbliche emolumenti o retribuzioni nell'ambito di rapporti di lavoro dipendente o autonomo. Alla luce di tutto ciò, considerati gli evidenziati elementi di incertezza, e tenuto anche conto che non è possibile prevedere i comportamenti dei soggetti interessati, come pensionamenti, dimissioni, ovvero rinuncia all'incarico, ritiene che la quantificazione degli effetti finanziari del provvedimento non possa prescindere dalla puntuale e motivata definizione del perimetro applicativo dello stesso da parte degli uffici che ne hanno curato la predisposizione. Avverte che solo una volta sciolti i delicati nodi interpretativi descritti, il Governo potrà fornire utili elementi per corrispondere alla richiamata richiesta.

Roberto OCCHIUTO (UdCpTP), *presidente e relatore*, alla luce dei chiarimenti forniti dal rappresentante del Governo, formula la seguente proposta:

«La V Commissione Bilancio, tesoro e programmazione,

esaminato, per quanto di competenza, ai sensi dell'articolo 96-ter, comma 2, del Regolamento, lo schema di decreto del Presidente del Consiglio dei ministri concernente la definizione del limite massimo riferito al trattamento economico annuo onnicomprensivo per i pubblici dipendenti indicati nell'articolo 23-ter del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214 (atto n. 439);

rilevato, preliminarmente, che il provvedimento è suscettibile di determi-

nare, nel complesso, minori oneri a carico della finanza pubblica;

preso atto dei chiarimenti formulati dal Governo, anche sulla base di una nota della Ragioneria generale dello Stato, che osserva tra l'altro come la quantificazione degli effetti finanziari del provvedimento non possa prescindere dalla puntuale e motivata definizione del perimetro applicativo dello stesso;

ritenuto pertanto, anche sulla scorta di quanto affermato dal rappresentante del Governo, che:

la disposizione di cui al richiamato articolo 23-ter, comma 1, del decreto-legge n. 201 del 2011, non consente di definire univocamente l'effettiva platea dei soggetti cui si applicherebbe il limite massimo alle retribuzioni di cui allo schema di decreto del Presidente del Consiglio dei ministri;

andrebbe approfondita la possibilità di estendere l'applicazione del decreto oltre l'ambito strettamente statale, coinvolgendo altre amministrazioni centrali nonché il sistema delle autonomie territoriali e gli enti del Servizio sanitario nazionale;

in particolare, pure in assenza di esplicite deroghe, il provvedimento sembrerebbe poter trovare applicazione solo nei confronti dei dipendenti di talune autorità indipendenti, ma, a rigore, non nei confronti di altre e dei componenti delle autorità medesime;

sussiste la necessità di approfondire, anche alla luce della giurisprudenza costituzionale, la possibilità di applicare le disposizioni di cui allo schema di decreto del Presidente del Consiglio dei ministri anche con riferimento ai contratti già stipulati e agli incarichi già conferiti, al fine di evitare i prevedibili contenziosi;

le disposizioni di cui all'articolo 5, volto a consentire alle amministrazioni di ridefinire il trattamento economico del personale di qualifica dirigenziale che non raggiunge il limite massimo indicato nel provvedimento, non sono direttamente attuative del richiamato articolo 23-ter e

sembrerebbe pertanto opportuna una precisazione in ordine all'effettiva portata normativa della disposizione chiarendo, in particolare, se la medesima sia volta ad autorizzare senz'altro le amministrazioni alla riduzione degli attuali trattamenti ovvero a configurare un mero indirizzo per l'attività contrattuale della pubblica amministrazione;

sembrerebbe opportuno un maggiore coordinamento temporale con i provvedimenti attuativi dell'articolo 23-bis del medesimo decreto-legge n. 201 del 2011, relativi ai compensi per gli amministratori con deleghe delle società partecipate dal Ministero dell'economia e delle finanze;

#### VALUTA FAVOREVOLMENTE

lo schema di decreto del Presidente del Consiglio dei ministri e formula la seguente osservazione:

si valuti l'opportunità di precisare l'effettiva portata del provvedimento in conformità con le disposizioni di cui all'articolo 23-ter del decreto-legge n. 201 del 2011, con particolare riferimento all'esatta definizione e alla eventuale estensione della platea dei soggetti incisi e alla sua effettiva applicabilità anche con riferimento ai contratti già stipulati e agli incarichi già conferiti dalle pubbliche amministrazioni interessate, nonché alla possibilità di intervenire anche sui trattamenti economici dei soggetti che non raggiungono il limite massimo fissato dal provvedimento, al fine di evitare l'insorgere di contenziosi che determinerebbero effetti negativi per la finanza pubblica».

Amedeo CICCANTI (UdCpTP) preliminarmente ricorda di avere già espresso in sede di approvazione delle disposizioni di cui all'articolo 23-ter del decreto-legge n. 201 del 2011 numerose perplessità in ordine all'opportunità di adottare una disciplina siffatta. In particolare, osserva come sia sostanzialmente contraddittoria, in riferimento ai dipendenti delle amministrazioni pubbliche statali di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo

n. 165 del 2001, una norma volta a limitare l'attività contrattuale del Governo, che è parte del processo di formazione delle retribuzioni per le quali si intenderebbe porre un limite. Rileva quindi come, di contro, per le amministrazioni caratterizzate da una particolare posizione di autonomia, come le Autorità indipendenti e gli organi costituzionali la norma inappare applicabile, mentre tali enti possono, nell'esercizio della propria autonomia, senza alcun intervento normativo, introdurre disposizioni volte a contenere la spesa per il personale. Evidenzia inoltre come la medesima norma non troverebbe nemmeno applicazione nei confronti delle autonomie locali e degli enti del Servizio sanitario nazionale, come chiarito anche dal rappresentante del Governo. Ricorda poi i tentativi già effettuati di porre un tetto alle retribuzioni pubbliche durante il Governo Prodi e da ultimo, nel Governo Berlusconi, dal Ministro Brunetta. Sottolinea come tali tentativi siano naufragati essenzialmente per la mancanza di trasparenza, malgrado l'obbligo di pubblicazione delle retribuzioni tuttora vigente, ma non applicato. Evidenzia come tali disposizioni siano peraltro prive di sanzioni e suggerisce, nell'espressione del parere, di tenere presente l'esigenza di una massima trasparenza sulle retribuzioni pubbliche. Segnala inoltre come le difficoltà applicative richiamate dal rappresentante del Governo siano dovute anche a tale aspetto e fa presente di avere dovuto ricostruire in maniera artigianale una lista dei dirigenti pubblici che godono di trattamenti al di sopra del tetto previsto, tra i quali ricorda il Capo della polizia e il Comandante dell'Arma dei carabinieri. Ricorda quindi la posizione del presidente dell'INPS che, pur percependo, secondo quanto emerso sugli organi di stampa, una retribuzione lorda pari a circa quattro volte il tetto previsto, sarebbe comunque escluso dall'applicazione del predetto limite.

Maino MARCHI (PD), pur rilevando che il provvedimento in esame è senza dubbio perfettibile, ritiene che la Commissione sia nelle condizioni di esprimere i

propri rilievi già in questa seduta. A suo avviso, infatti, nel momento in cui sono state adottate misure assai incisive, alcune ancora suscettibili di correzioni, come quelle relative al pensionamento dei lavoratori che abbiano rescisso i propri contratti di lavoro nel quadro di procedimenti di esodo, sarebbe sbagliato comunicare la sensazione che si esita ad intervenire sui trattamenti economici dei dipendenti pubblici. Rileva, pertanto, che in presenza di un provvedimento con effetti finanziari sicuramente positivi, la Commissione non possa che esprimere un parere favorevole, pur con le osservazioni proposte dal relatore, rimettendo a successivi atti la individuazione della soluzione alle criticità evidenziate.

Roberto OCCHIUTO (UdCpTP), *presidente e relatore*, osserva che, come evidenziato dallo stesso rappresentante del Governo, il provvedimento in esame è senza dubbio perfettibile, ma ritiene che la Commissione debba esprimersi esclusivamente con riferimento ai profili di propria competenza.

Amedeo CICCANTI (UdCpTP) evidenzia come sia positivo richiamare l'opportunità di un'estensione della platea dei destinatari della norma, facendo in modo di inserire anche i soggetti che sfuggirebbero ad un'applicazione letterale della disciplina.

Giancarlo GIORGETTI, *presidente*, osserva che l'articolo 23-ter del decreto-legge n. 201 del 2011 rappresenta una disposizione che, in un clima demagogico, ha cercato di affrontare una questione complessa, quale quella dei limiti ai trattamenti economici dei dipendenti pubblici, attraverso un enunciato normativo complessivamente insoddisfacente, che rischia di determinare problemi applicativi assai rilevanti. Rileva, peraltro, che alla disposizione non sono stati ascritti, in sede di approvazione del decreto-legge n. 201 del 2011, effetti finanziari, osservando che proprio per questo motivo la Commissione bilancio può in sede di rilievi esprimere una valutazione favorevole, anche in as-

senza di una relazione tecnica che quantifichi dettagliatamente gli effetti finanziari dello schema in esame. Ritiene, pertanto, che la proposta del relatore rappresenti una soluzione equilibrata.

Pier Paolo BARETTA (PD), con riferimento all'osservazione contenuta nella proposta del relatore, fa presente che, a suo avviso, sarebbe preferibile riferimento non alla « applicabilità », ma alla « applicazione » delle disposizioni del provvedimento ai contratti già stipulati e agli incarichi già conferiti dalle pubbliche amministrazioni interessate.

Il sottosegretario Gianfranco POLILLO fa presente che il riferimento all'applicabilità ai contratti e agli incarichi già in essere si giustifica in considerazione della circostanza che sicuramente l'estensione delle nuove disposizioni a rapporti giuridici in corso determinerà la presentazione di un rilevante contenzioso anche di natura costituzionale. Comunica quindi che è testé pervenuta una nota del Ministero della giustizia in cui si precisa che il trattamento economico corrisposto nel 2011 al primo presidente della Corte di cassazione sarebbe stato pari a 293.658,95, segnalando in proposito l'opportunità di correggere lo schema di decreto in esame.

Roberto OCCHIUTO (UdCpTP), *relatore*, prendendo atto di quanto rappresentato dall'onorevole Baretta e dal sottosegretario Polillo presenta una nuova formulazione della propria proposta di deliberazione (*vedi allegato 4*).

La Commissione approva la proposta di deliberazione, come da ultimo riformulata dal relatore.

**La seduta termina alle 14.20.**

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

L'ufficio di presidenza si è riunito dalle 14.20 alle 14.30.

**INDAGINE CONOSCITIVA**

*Giovedì 16 febbraio 2012. — Presidenza del presidente Giancarlo GIORGETTI.*

**La seduta comincia alle 14.30.**

**Indagine conoscitiva nell'ambito dell'esame della Comunicazione della Commissione – Analisi annuale della crescita per il 2012 e relativi allegati (COM(2011)815 definitivo).**

**Audizione di rappresentanti di R.ETE Imprese Italia.**

*(Svolgimento e conclusione).*

Giancarlo GIORGETTI, *presidente*, propone che la pubblicità dei lavori sia assicurata anche mediante impianti audiovisivi a circuito chiuso. Non essendovi obiezioni, ne dispone l'attivazione.

Introduce, quindi, l'audizione.

Marco VENTURI, *Presidente di R.ETE Imprese Italia e di Confesercenti*, svolge una relazione sui temi oggetto dell'indagine conoscitiva.

Intervengono quindi, per porre quesiti e formulare osservazioni, i deputati Giorgio LA MALFA (Misto-LD-MAIE), Roberto OCCHIUTO (UdCpTP) e Maino MARCHI (PD), ai quali replicano Marco VENTURI, *Presidente di R.ETE Imprese Italia e di Confesercenti*, Mariano BELLA, *Responsabile dell'ufficio di Confcommercio – Imprese per l'Italia*, e Claudio GIOVINE, *Responsabile del dipartimento politiche industriali della CNA*.

Giancarlo GIORGETTI, *presidente*, ringrazia gli intervenuti per il contributo fornito all'indagine conoscitiva. Dichiara quindi conclusa l'audizione.

**La seduta, sospesa alle 15.10, riprende alle 15.15.**

**Indagine conoscitiva nell'ambito dell'esame della Comunicazione della Commissione – Analisi annuale della crescita per il 2012 e relativi allegati (COM(2011)815 definitivo).**

**Audizione del Presidente dell'ISTAT,  
Enrico Giovannini.**

*(Svolgimento e conclusione).*

Giancarlo GIORGETTI, *presidente*, propone che la pubblicità dei lavori sia assicurata anche mediante impianti audiovisivi a circuito chiuso. Non essendovi obiezioni, ne dispone l'attivazione. Introduce, quindi, l'audizione.

Enrico GIOVANNINI, *Presidente dell'ISTAT*, svolge una relazione sui temi oggetto dell'indagine conoscitiva.

Intervengono, quindi, per porre quesiti e formulare osservazioni, i deputati Giorgio LA MALFA (Misto-LD-MAIE), Amedeo CICCANTI (UdCpTP) e Lino DUILIO (PD), nonché Giancarlo GIORGETTI, *presidente*, ai quali replica Enrico GIOVANNINI, *Presidente dell'ISTAT*.

Giancarlo GIORGETTI, *presidente*, ringrazia il presidente Giovannini per il contributo fornito all'indagine conoscitiva. Dichiarata quindi conclusa l'audizione.

**La seduta termina alle 16.45.**

---

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

## ALLEGATO 1

**5-06175 Vannucci e altri: Iniziative in materia di valutazione da parte delle agenzie di *rating* dei titoli del debito pubblico.****TESTO DELLA RISPOSTA**

Si fa riferimento all'interrogazione dell'onorevole Vannucci ed altri, finalizzata a conoscere le iniziative del Governo in sede europea e internazionale affinché venga aperta, da parte delle istituzioni europee, un'indagine conoscitiva sulle operazioni di declassamento del debito sovrano dell'Italia effettuate dalle agenzie di *rating* tra il 2011 e il 2012, e vengano elaborate in sede europea nuove regole in tema di *rating* dei debiti sovrani.

Relativamente a quest'ultimo aspetto, si osserva che il vigente quadro normativo comunitario (regolamento (CE) n. 1060/2009, CRA I, come modificato dal regolamento (CE) n. 513/2011, CRA II) prevede misure per la qualità e la trasparenza delle attività di *rating*, l'efficienza delle procedure di registrazione e la vigilanza sulle attività di dette agenzie nell'Unione.

Tuttavia, proprio con riferimento alle criticità evidenziate dagli onorevoli interroganti, si fa presente che, in esito alla consultazione pubblica lanciata dalla Commissione europea lo scorso autunno, il 15 novembre 2011 sono state pubblicate le proposte di un regolamento (CRA III) che emenderà la disciplina comunitaria per gli aspetti non affrontati dalla prima revisione (CRA II).

Le innovazioni mireranno principalmente a rafforzare il quadro regolamentare proprio alla luce dei rilevanti effetti giuridici ed economici che i *rating* hanno nelle scelte degli intermediari, degli investitori istituzionali e dei risparmiatori e, conseguentemente, dell'impatto che gli stessi hanno sul buon funzionamento dei mercati e sull'attività di vigilanza.

Alla luce di tutto ciò, è condivisibile la posizione della Commissione europea e dell'Eurogruppo sull'opportunità di una maggiore competizione tra le agenzie, perseguibile attraverso una modifica alla cornice regolamentare che favorisca, in particolare, l'elaborazione di valutazioni del merito di credito del debito sovrano da parte di uno o di una pluralità di soggetti, anche pubblici.

Infine, le proposte della Commissione dovrebbero contemplare anche le misure per ridurre l'eccessivo affidamento sui *rating* da parte degli operatori finanziari e degli investitori, per migliorare il sistema dei *rating* dei debiti sovrani, per favorire più in generale la concorrenza, per disciplinarne il regime di responsabilità civile e per eliminare o, quanto meno, ridurre i conflitti di interesse.

## ALLEGATO 2

**5-06176 Bitonci e Fugatti: Applicabilità del Patto di stabilità interno a spese riferite alle prestazioni dei lavoratori stagionali del Parco nazionale dello Stelvio.****TESTO DELLA RISPOSTA**

Si rileva che l'onorevole interrogante ha chiesto di sapere se per l'anno 2012 risultano ancora validi i chiarimenti della Ragioneria generale dello Stato in merito all'esclusione delle spese per le prestazioni dei lavoratori stagionali del parco nazionale dello Stelvio dai vincoli del patto di stabilità interno sostenute da parte dei tre comitati costituenti il consorzio del citato parco, in relazione alle assegnazioni effettuate dalle Province autonome di Trento e Bolzano e dalla regione Lombardia.

Al riguardo, premesso che non si comprende a quali chiarimenti della Ragioneria generale dello Stato si faccia riferimento, e, considerato, altresì, che il consorzio del parco in questione non è assoggettato alla disciplina statale del patto di stabilità interno, si rappresenta che le spese ammesse in esclusione dal patto di stabilità per le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano sono puntualmente disciplinate dall'articolo 32 della legge 12 novembre 2011, n. 183.



## ALLEGATO 3

**5-06177 Toccafondi: Risorse destinate all'attuazione della legge n. 193 del 2000, relativa agli sgravi fiscali alle imprese che assumono lavoratori detenuti.**

**TESTO DELLA RISPOSTA**

Con l'interrogazione a risposta immediata in Commissione l'onorevole Toccafondi chiede quali iniziative si intendano adottare per garantire l'integrale finanziamento previsto dalla legge n. 193 del 2000, recante norme per favorire l'attività lavorativa dei detenuti, nonché per conoscere la situazione dei finanziamenti per gli anni 2011 e 2012.

Al riguardo, si fa presente che il finanziamento disposto dalla citata legge attualmente è allocato sul capitolo di spesa n. 1764 – piano di gestione 02 « Spese per mercedi ai detenuti lavoranti » dello stato di previsione del Ministero della giustizia, con uno stanziamento pari a euro 4.648.112,00 sia per l'anno finanziario 2011, che per l'anno 2012.

Sulla questione, il Ministero della giustizia, nel confermare il citato *budget* di spesa, peraltro stabilito dall'articolo 6 della stessa legge e dai decreti attuativi, ha precisato che le comunicazioni fornite ai

Provveditorati regionali, di cui è cenno nell'interrogazione, sono state disposte dalla competente Direzione generale dell'Amministrazione penitenziaria soltanto in seguito ai monitoraggi effettuati, allorché è stato registrato il raggiungimento del limite di spesa normativamente previsto.

Tale situazione, non si è verificata negli anni passati, atteso che la « legge Smuraglia » pur avendo un lento, seppur costante *trend* positivo, ha sempre consentito di ripianare le mancate entrate all'INPS e all'Agenzia delle entrate, senza che fosse necessario fissare limiti per imprese e cooperative.

Pertanto, tenuto conto che anche per il 2012 gli stanziamenti saranno gli stessi degli anni precedenti, il Ministero della giustizia ha manifestato la piena disponibilità a favorire le politiche di incremento occupazionale della popolazione detenuta, legate all'intervento del mondo dell'imprenditoria.

## ALLEGATO 4

**Schema di decreto del Presidente del Consiglio dei ministri concernente la definizione del limite massimo riferito al trattamento economico annuo onnicomprensivo per i pubblici dipendenti indicati nell'articolo 23-ter del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214 (Atto n. 439).**

**DELIBERAZIONE APPROVATA**

La V Commissione Bilancio, tesoro e programmazione,

esaminato, per quanto di competenza, ai sensi dell'articolo 96-ter, comma 2, del Regolamento, lo schema di decreto del Presidente del Consiglio dei ministri concernente la definizione del limite massimo riferito al trattamento economico annuo onnicomprensivo per i pubblici dipendenti indicati nell'articolo 23-ter del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214 (atto n. 439);

rilevato, preliminarmente, che il provvedimento è suscettibile di determinare, nel complesso, minori oneri a carico della finanza pubblica;

preso atto dei chiarimenti formulati dal Governo, anche sulla base di una nota della Ragioneria generale dello Stato, che osserva tra l'altro come la quantificazione degli effetti finanziari del provvedimento non possa prescindere dalla puntuale e motivata definizione del perimetro applicativo dello stesso;

ritenuto pertanto, anche sulla scorta di quanto affermato dal rappresentante del Governo, che:

la disposizione di cui al richiamato articolo 23-ter, comma 1, del decreto-legge n. 201 del 2011, non consente di definire univocamente l'effettiva platea dei soggetti cui si applicherebbe il limite massimo alle retribuzioni di cui allo schema di decreto del Presidente del Consiglio dei ministri;

andrebbe approfondita la possibilità di estendere l'applicazione del decreto oltre l'ambito strettamente statale, coinvolgendo altre amministrazioni centrali nonché il sistema delle autonomie territoriali e gli enti del Servizio sanitario nazionale;

in particolare, pure in assenza di esplicite deroghe, il provvedimento sembrerebbe poter trovare applicazione solo nei confronti dei dipendenti di talune autorità indipendenti, ma, a rigore, non nei confronti di altre e dei componenti delle autorità medesime;

sussiste la necessità di approfondire, anche alla luce della giurisprudenza costituzionale, la possibilità di applicare le disposizioni di cui allo schema di decreto del Presidente del Consiglio dei ministri anche con riferimento ai contratti già stipulati e agli incarichi già conferiti, al fine di evitare i prevedibili contenziosi;

le disposizioni di cui all'articolo 5, volto a consentire alle amministrazioni di ridefinire il trattamento economico del personale di qualifica dirigenziale che non raggiunge il limite massimo indicato nel provvedimento non sono direttamente attuative del richiamato articolo 23-ter e sembrerebbe pertanto opportuna una precisazione in ordine all'effettiva portata normativa della disposizione chiarendo, in particolare, se la medesima sia volta ad autorizzare senz'altro le amministrazioni alla riduzione degli attuali trattamenti ovvero a configurare un mero indirizzo per l'attività contrattuale della pubblica amministrazione;

sembrerebbe opportuno un maggiore coordinamento temporale con i provvedimenti attuativi dell'articolo 23-*bis* del medesimo decreto-legge n. 201 del 2011, relativi ai compensi per gli amministratori con deleghe delle società partecipate dal Ministero dell'economia e delle finanze;

#### VALUTA FAVOREVOLMENTE

lo schema di decreto del Presidente del Consiglio dei ministri e formula la seguente osservazione:

si valuti l'opportunità di precisare l'effettiva portata del provvedimento in

conformità con le disposizioni di cui all'articolo 23-*ter* del decreto-legge n. 201 del 2011, con particolare riferimento all'ammontare del limite massimo retributivo, all'esatta definizione e alla eventuale estensione della platea dei soggetti incisi e alla sua effettiva applicazione anche con riferimento ai contratti già stipulati e agli incarichi già conferiti dalle pubbliche amministrazioni interessate, nonché alla possibilità di intervenire anche sui trattamenti economici dei soggetti che non raggiungono il limite massimo fissato dal provvedimento, al fine di evitare l'insorgere di contenziosi che determinerebbero effetti negativi per la finanza pubblica.

## VII COMMISSIONE PERMANENTE

(Cultura, scienza e istruzione)

### S O M M A R I O

#### AUDIZIONI INFORMALI:

Audizione di rappresentanti del settore, nell'ambito dell'esame delle proposte di legge C. 4822 sen. Asciutti, approvata dal Senato, e abbinate C. 814 Angela Napoli e C. 3808 Carlucci, recanti valorizzazione del sistema dell'alta formazione e specializzazione artistica e musicale ..... 132

#### AUDIZIONI INFORMALI:

Audizione di rappresentanti del settore, nell'ambito dell'esame delle proposte di legge C. 4822 sen. Asciutti, approvata dal Senato, e abbinate C. 814 Angela Napoli e C. 3808 Carlucci, recanti valorizzazione del sistema dell'alta formazione e specializzazione artistica e musicale ..... 132

#### AUDIZIONI INFORMALI

*Giovedì 16 febbraio 2012.*

**Audizione di rappresentanti del settore, nell'ambito dell'esame delle proposte di legge C. 4822 sen. Asciutti, approvata dal Senato, e abbinate C. 814 Angela Napoli e C. 3808 Carlucci, recanti valorizzazione del sistema dell'alta formazione e specializzazione artistica e musicale.**

L'audizione informale è stata svolta dalle 9.30 alle 10.

#### AUDIZIONI INFORMALI

*Giovedì 16 febbraio 2012.*

**Audizione di rappresentanti del settore, nell'ambito dell'esame delle proposte di legge C. 4822 sen. Asciutti, approvata dal Senato, e abbinate C. 814 Angela Napoli e C. 3808 Carlucci, recanti valorizzazione del sistema dell'alta formazione e specializzazione artistica e musicale.**

L'audizione informale è stata svolta dalle 12.10 alle 12.55.

## VIII COMMISSIONE PERMANENTE

### (Ambiente, territorio e lavori pubblici)

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

##### AUDIZIONI:

Audizione del Capo del Dipartimento della Protezione Civile, Prefetto Franco Gabrielli, sull'assetto del Dipartimento della Protezione Civile ( <i>Svolgimento, ai sensi dell'articolo 143, comma 2, del Regolamento, e rinvio</i> ) .....	133
--	-----

##### INTERROGAZIONI:

5-05812 Rondini: Riqualificazione della strada provinciale n. 46 Rho-Monza .....	134
<i>ALLEGATO 1 (Testo della risposta)</i> .....	139
5-05508 Ginefra: Sullo svolgimento delle attività commerciali sul sedime autostradale ....	134
<i>ALLEGATO 2 (Testo della risposta)</i> .....	141
5-05185 Sereni: Sulla proposta per l'intitolazione all'Unità d'Italia del ponte sulla Valnerina in località Galletto .....	135
<i>ALLEGATO 3 (Testo della risposta)</i> .....	145

##### SEDE REFERENTE:

Disposizioni in materia di tutela e valorizzazione delle grotte turistiche italiane. C. 3688 Rosato ( <i>Esame e rinvio</i> ) .....	135
---	-----

#### AUDIZIONI

*Giovedì 16 febbraio 2012. — Presidenza del presidente Angelo ALESSANDRI.*

**La seduta comincia alle 14.**

**Audizione del Capo del Dipartimento della Protezione Civile, Prefetto Franco Gabrielli, sull'assetto del Dipartimento della Protezione Civile.**

*(Svolgimento, ai sensi dell'articolo 143, comma 2, del Regolamento, e rinvio).*

Angelo ALESSANDRI, *presidente*, propone che la pubblicità dei lavori sia assicurata mediante l'attivazione dell'impianto audiovisivo a circuito chiuso. Non essen-

dovi obiezioni, ne dispone l'attivazione. Introduce, quindi, l'audizione.

Il prefetto Franco GABRIELLI svolge una relazione sui temi oggetto dell'audizione.

Intervengono, per formulare quesiti ed osservazioni, i deputati Armando DIONISI (UdCpTP), Aldo DI BIAGIO (FLpTP), Raffaella MARIANI (PD), Gianpiero BOCCI (PD), Alessandro BRATTI (PD), Manuela LANZARIN (LNP), Sergio Michele PIF-FARI (IdV), Carmen MOTTA (PD), Gianluca BENAMATI (PD), Elisabetta ZAMPARUTTI (PD) e Chiara BRAGA (PD).

Angelo ALESSANDRI, *presidente*, al fine di garantire adeguato spazio alla replica del Prefetto Gabrielli, propone di

rinvia la replica medesima ad altra seduta.

La Commissione consente.

Angelo ALESSANDRI, *presidente*, rinvia, quindi, il seguito dell'audizione.

**La seduta termina alle 15.15.**

*N.B.: Il resoconto stenografico dell'audizione è pubblicato in un fascicolo a parte.*

#### INTERROGAZIONI

*Giovedì 16 febbraio 2012 — Presidenza del presidente Angelo ALESSANDRI. — Interviene il sottosegretario di Stato per le infrastrutture e i trasporti Guido IMPROTA.*

**La seduta comincia alle 15.15.**

**5-05812 Rondini: Riqualficazione della strada provinciale n. 46 Rho-Monza.**

Il sottosegretario Guido IMPROTA risponde all'interrogazione in titolo nei termini riportati in allegato (*vedi allegato 1*).

Marco RONDINI (LNP) si dichiara parzialmente soddisfatto della risposta fornita dal rappresentante del Governo. Pur riconoscendo, infatti, che l'opera oggetto della propria interrogazione sia un'opera importante per migliorare la viabilità a Milano e in tutta la Lombardia, soprattutto in vista dell'Expo 2015, sottolinea che la sua realizzazione, così come attualmente prevista, costituirebbe forse un *unicum* negativo in tutto il Paese, dato che si tradurrebbe in un mostruoso nastro d'asfalto costruito da sedici corsie stradali affiancate l'una all'altra e situate praticamente a ridosso di diversi centri abitati.

Ritiene, inoltre, inaccettabile che la riferita importanza dell'opera possa essere considerato elemento sufficiente per procedere alla sua realizzazione, anche contro

il parere degli enti locali e senza tenere in alcuna considerazione la sua compatibilità ambientale.

Giudica, infine, fuorvianti le osservazioni contenute nella risposta del Governo circa l'allungamento dei tempi e la lievitazione dei costi che deriverebbero dall'interramento dell'opera, dal momento che nessun allungamento di tempi si sarebbe verificato se questa soluzione fosse stata prevista fin dall'inizio. Aggiunge che, qualora effettivamente non ci siano le risorse necessarie per modificare in modo migliore il progetto dell'opera, allora meglio sarebbe non procedere alla sua realizzazione.

Conclude, quindi, annunciando che farà quanto necessario, in collaborazione con i cittadini e le associazioni che sul territorio si battono contro la realizzazione dell'opera, per impedire che si dia avvio alla realizzazione della stessa secondo le attuali prescrizioni progettuali.

**5-05508 Ginefra: Sullo svolgimento delle attività commerciali sul sedime autostradale.**

Il sottosegretario Guido IMPROTA risponde all'interrogazione in titolo nei termini riportati in allegato (*vedi allegato 2*).

Dario GINEFRA (PD) si dichiara soddisfatto della risposta fornita dal Governo, anche perché i dati e gli elementi di conoscenza in essa contenuti confermano, a suo avviso, la giustezza delle posizioni di quanti, a partire dai parlamentari del Partito Democratico, hanno chiesto in questi anni e oggi chiedono al nuovo Governo di procedere con determinazione alla revisione della normativa in materia di concessioni autostradali e di determinazione delle relative tariffe. Ritiene che ciò sia opportuno per assicurare quelle garanzie normative e operative necessarie perché le società concessionarie provvedano in concreto al rigoroso rispetto degli impegni assunti in sede di stipula delle convenzioni, sia sotto il profilo della realizzazione degli investimenti sia sotto quello del rispetto delle clausole relative alla determinazione delle tariffe e al ver-

samento dei canoni. Conclude, quindi, esprimendo un giudizio critico sull'azione troppo prudente e « timida » intrapresa dal Governo ed esortando lo stesso ad un più deciso ed incisivo intervento, a partire dall'accoglimento delle numerose proposte emendative, presentate in Parlamento in queste settimane, in sede di esame dei recenti decreti-legge emanati dal Governo per il risanamento dei conti pubblici e il rilancio dell'economia.

**5-05185 Sereni: Sulla proposta per l'intitolazione all'Unità d'Italia del ponte sulla Valnerina in località Galletto.**

Il sottosegretario Guido IMPROTA risponde all'interrogazione in titolo nei termini riportati in allegato (*vedi allegato 3*).

Marina SERENI (PD) esprime soddisfazione per il fatto che il nuovo Governo consideri con favore la proposta di intitolare all'Unità d'Italia il ponte sulla Valnerina lungo la strada statale Terni-Rieti. Nel ribadire, inoltre, l'importanza sul piano simbolico, ma anche su quello politico e culturale, di tale atto, esprime un sincero ringraziamento all'Associazione nazionale partigiani d'Italia e all'Associazione nazionali perseguitati politici italiani antifascisti che con la loro iniziativa hanno contribuito a riaffermare il valore fondativo dell'unità della Repubblica e la necessità di contrastare ogni spinta alla divisione e alla lacerazione del tessuto unitario del Paese.

Angelo ALESSANDRI, *presidente*, dichiara concluso lo svolgimento delle interrogazioni all'ordine del giorno.

**La seduta termina alle 15.35.**

**SEDE REFERENTE**

*Giovedì 16 febbraio 2012. — Presidenza del presidente Angelo ALESSANDRI.*

**La seduta comincia alle 15.35.**

**Disposizioni in materia di tutela e valorizzazione delle grotte turistiche italiane.**

**C. 3688 Rosato.**

(*Esame e rinvio*).

La Commissione inizia l'esame della proposta di legge in oggetto.

Ermete REALACCI (PD), *relatore*, riferisce che la proposta di legge di cui oggi la Commissione avvia l'esame si propone, secondo quanto recita l'articolo 1, l'obiettivo di inserire le grotte turistiche nel sistema turistico nazionale e di definire i principi fondamentali per lo sviluppo ecosostenibile delle medesime grotte.

Osserva, poi, che, secondo quanto riportato nella relazione illustrativa, il perseguimento di tali finalità attraverso un'iniziativa legislativa si giustifica in ragione del fatto che le grotte turistiche non sono prese in considerazione né dalla legge n. 135 del 2001 (cosiddetta « legge quadro nazionale sul turismo »), né dal D.P.C.M. 13 settembre 2002 (recante il recepimento dell'accordo fra lo Stato, le regioni e le province autonome sui principi per l'armonizzazione, la valorizzazione e lo sviluppo del sistema turistico), che individua le caratteristiche qualitative dell'offerta turistica italiana secondo i criteri e gli standard minimi comuni per i differenti prodotti e servizi turistici.

Fa presente, poi, che l'articolo 2 della proposta di legge reca, al comma 1, la definizione di grotte turistiche. In base a tale comma, sono considerate tali le cavità naturali ipogee che sono gestite da soggetti autorizzati e nelle quali le visite sono guidate da personale appositamente formato. Lo stesso comma precisa, inoltre, che dalla medesima definizione sono esclusi gli ipogei artificiali. Con riferimento a tale precisazione, osserva, tuttavia, che essa appare ridondante, dal momento che la precedente definizione di grotte turistiche si riferisce già ai soli ipogei naturali.

Il successivo comma 2 dello stesso articolo individua i seguenti requisiti delle grotte turistiche: origine naturale della

grotta (sono ammesse le gallerie artificiali solo se indispensabili per facilitare o per consentire la visita delle cavità naturali); sentieri agibili, in condizioni di sicurezza senza alcuna necessità di illuminazione individuale e di attrezzature, calzature o abbigliamento particolari; impianto elettrico in grado di illuminare in maniera efficace l'ambiente sotterraneo, garantendo una visione del sentiero sufficiente per procedere in condizioni di sicurezza; percorsi sotterranei di almeno 100 metri, calcolando il percorso di andata e di ritorno (limite che non si applica alle cavità naturali caratterizzate da aspetti scientifici, estetici, archeologici, storici, paleontologici o paleontologici di particolare rarità o importanza).

L'articolo 3, comma 1, della proposta di legge in esame ricomprende, poi, la guida di grotte turistiche fra le figure professionali del turismo di cui all'articolo 7, comma 5, della citata legge n. 135 del 2001. Nel rilevare che tale legge è stata abrogata dal decreto legislativo n. 79 del 2011, osserva, peraltro, che le disposizioni recate dall'articolo 7, comma 5, della legge abrogata, si trovano ora contenute (in una versione più ampia) nella definizione di professioni turistiche recata dall'articolo 6 del citato decreto legislativo. Sarebbe quindi opportuno, a suo avviso, procedere all'aggiornamento del riferimento normativo previsto dall'articolo 3, comma 1, della proposta di legge in esame, al fine di richiamare, in luogo del citato articolo 7 della legge n. 135 del 2001, l'articolo 6 del decreto legislativo n. 79 del 2011.

Rileva, inoltre, che il successivo comma 2 dell'articolo 3 demanda, invece, alle regioni, nell'ambito delle loro competenze, l'emanazione della disciplina delle modalità di accesso, di esercizio e di tutela della figura professionale della guida di grotte turistiche. Al riguardo, fa presente che tale rinvio alle competenze normative regionali appare coerente con la delega di funzioni operata dall'articolo 45 del decreto legislativo n. 112 del 1998.

L'articolo 4 della proposta di legge in esame disciplina il procedimento da seguire per l'apertura di nuove grotte turi-

stiche. In particolare, segnala che tale apertura viene consentita su autorizzazione degli enti locali; acquisito il parere dell'Associazione grotte turistiche italiane (AGTI) di cui al successivo articolo 6 della proposta di legge e, fatti salvi particolari vincoli di carattere archeologico, naturalistico o di altra natura, nel rispetto della normativa nazionale vigente in materia di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro (con particolare riferimento al decreto legislativo n. 81 del 2008 e al decreto legislativo n. 230 del 1995).

Con riferimento al contenuto dell'articolo 4 in commento, segnala che andrebbe valutata l'opportunità di prevedere nel testo un maggiore coinvolgimento delle regioni, in considerazione del riparto di competenze costituzionali nella materia del turismo.

Il successivo articolo 5 della proposta di legge introduce, quindi, al comma 1, il principio dello sviluppo sostenibile delle grotte turistiche. Viene infatti previsto che ogni attività riguardante le grotte turistiche, comprese quelle già aperte al pubblico alla data di entrata in vigore della presente legge, debba conformarsi al principio dello sviluppo sostenibile, di cui all'articolo 3-*quater* del decreto legislativo n. 152 del 2006 (cosiddetto «Codice dell'ambiente»), al fine di non danneggiare l'ecosistema ipogeo. Si tratta di una norma di principio molto importante, che pone un limite rigoroso alle indicate attività che devono comunque garantire il corretto funzionamento e l'evoluzione degli ecosistemi naturali dalle modificazioni negative che possono essere prodotte dalle attività umane.

Il comma 2 del medesimo articolo, al fine di salvaguardarne gli ecosistemi, assoggetta, inoltre, le grotte turistiche a un monitoraggio continuo diretto a verificare l'impatto dell'antropizzazione sull'ambiente naturale ed a controllare la proliferazione della lampenflora (crescita di muschi, alghe, felci e batteri fotosintetici vicino alle fonti di illuminazione artificiale) che potrebbe provocare distorsioni agli ecosistemi sotterranei.



L'articolo 6 della proposta di legge riconosce, poi, al comma 1, la funzione di valorizzazione e di divulgazione del patrimonio costituito dalle grotte turistiche esercitata dall'Associazione grotte turistiche italiane (AGTI). Al riguardo, segnala che le finalità di tale associazione privata, come si evince dalla lettura dello Statuto, sono quelle riprese dal comma 3 dell'articolo 6 della proposta di legge in esame. Segnala, inoltre, che l'Associazione raggruppata, ad oggi, ventiquattro grotte turistiche.

Aggiunge che, ai sensi del comma 2 dell'articolo 6 in commento, l'AGTI provvede ad assumere adeguate iniziative per promuovere, su tutto il territorio nazionale, le grotte turistiche, tenuto conto, ai sensi degli articoli 4 e 5, della tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro e degli obblighi derivanti dall'osservanza del principio dello sviluppo ecosostenibile.

Il successivo comma 3 affida all'AGTI i seguenti compiti: *a)* valorizzazione e corretta divulgazione scientifica degli aspetti fondamentali riguardanti i fenomeni carsici ipogei e di superficie; *b)* studio delle problematiche che interessano direttamente o indirettamente la gestione delle grotte turistiche con particolare attenzione alla sicurezza degli operatori turistici e dei visitatori delle grotte; *c)* tutela ambientale e sviluppo ecosostenibile delle grotte turistiche dei siti che le circondano; *d)* promozione di un'immagine complessiva delle grotte turistiche finalizzata ad accrescere l'interesse verso il mondo sotterraneo; *e)* ricerca di soluzioni sempre più efficaci per l'assolvimento delle proprie funzioni e per l'ottimizzazione dei servizi forniti ai visitatori.

Nel richiamare l'opportunità di procedere ad un approfondimento in ordine alla tipologia di funzioni attribuite all'AGTI che, in alcuni aspetti, presentano profili pubblicistici (quale la tutela ambientale delle grotte), desidera concludere evidenziando come, ad una prima lettura, la proposta di legge in esame sembri prevalentemente riconducibile alla materia del turismo e che tale materia, a seguito della

riforma del Titolo V della Costituzione operata dalla legge costituzionale n. 3 del 2001, appartiene alla competenza legislativa residuale delle Regioni. In conseguenza, occorre tenere presente che in materia di turismo l'intervento legislativo statale è consentito, in primo luogo, se assistito da un autonomo titolo di competenza prevalente (in via esclusiva o concorrente), con riferimento allo specifico oggetto di volta in volta in questione, rispetto a quello del turismo; l'intervento legislativo statale è consentito, inoltre, se sussistono esigenze di accentramento, in capo allo Stato, di funzioni amministrative in materia turistica (attrazione in sussidiarietà) e di valorizzare al meglio l'attività turistica sul piano economico interno ed internazionale. Questi principi, del resto, sono ribaditi dall'articolo 2 del richiamato Codice del turismo. Con riguardo allo specifico oggetto della proposta di legge, segnala, infine, che alcune regioni (Puglia, Abruzzo, Liguria) hanno già emanato norme per lo sviluppo del turismo speleologico e per la conservazione del patrimonio speleologico istituendo, in taluni casi, il Catasto delle grotte o dei geositi e disciplinando in maniera dettagliata tali aspetti.

Con riferimento alla richiamata esigenza generale del rispetto delle competenze legislative costituzionalmente definite, segnala, infine, l'opportunità che Commissione svolga nel prosieguo dei lavori gli appropriati approfondimenti, al fine di costruire tutte le condizioni necessarie al raggiungimento del duplice obiettivo, concreto e positivo, che questa iniziativa si propone: salvaguardare e valorizzare il grande patrimonio naturalistico, paesaggistico, ma anche turistico ed economico, rappresentato dalle grotte italiane e dai siti carsici che le circondano; costruire sinergie fra Stato e regioni per perseguire insieme politiche capaci di coniugare le ragioni dell'ambiente e quelle dei territori e delle comunità che in essi vivono e lavorano.

Dopo aver dichiarato di sottoscrivere la proposta di legge in esame e avere ribadito la bontà dei fini perseguiti dalla proposta

di legge in esame, richiama la Commissione sull'opportunità di costruire una disciplina legislativa che abbia ad oggetto un sistema coordinato di gestione delle grotte turistiche italiane, che di per sé costituirebbe uno strumento utile per tenere insieme gli obiettivi della salvaguardia ambientale e dello sviluppo di tutte quelle attività che, sotto il segno della sostenibilità e della qualità, possono mettere in valore la varietà e la bellezza dei luoghi e del territorio italiano.

Conclude, quindi, esprimendo l'auspicio che in sede istruttoria sia possibile, nel dialogo con i rappresentanti delle istituzioni regionali e rafforzando i profili di

tutela e di salvaguardia dell'ambiente, nonché, per quanto riguarda i compiti assegnati all'AGTI, verificando tutte le possibilità offerte dal principio costituzionale di sussidiarietà, addivenire alla predisposizione di un testo equilibrato, rispettoso del riparto di competenze legislative costituzionalmente previsto e tale da consentire alla Commissione di valutare anche la possibilità dell'assegnazione in sede legislativa della proposta di legge.

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

**La seduta termina alle 15.45.**

## ALLEGATO 1

**5-05812 Rondini: Riqualficazione della strada provinciale n. 46 Rho-Monza.****TESTO DELLA RISPOSTA**

La problematica in esame è stata già oggetto di precedenti atti di sindacato ispettivo da parte dell'Onorevole interrogante (16 febbraio 2011).

Come già ha avuto modo di riferire il precedente Governo, l'intervento è suddiviso in tre tratti la cui realizzazione è stata distribuita tra le concessionarie Milano Serravalle, Milano Tangenziale S.p.A. e Autostrade per l'Italia S.p.A.

L'ANAS, in data 2 febbraio 2009, ha approvato il progetto preliminare relativo a tutti e tre i tratti. Le due concessionarie, Autostrade per l'Italia e Milano Serravalle-Milano Tangenziale, hanno successivamente avviato la progettazione definitiva con tempi e modi diversi.

Senza soffermarmi dettagliatamente sulle vicende procedurali volte alla realizzazione di tale opera, sulle quali l'Onorevole interrogante è stato già informato, ritengo necessario fare alcuni aggiornamenti.

Come è noto, il progetto in esame è stato messo in gara, unitamente alle prescrizioni della Conferenza preliminare; il 17 maggio 2010 è stato inviato all'ANAS lo schema di « bando per appalto concorso » che veniva approvato, con prescrizioni, in data 12 luglio 2010.

Il bando per la procedura ristretta è stato pubblicato alla fine del mese di novembre 2010.

L'amministrazione comunale di Paderno Dugnano ha impugnato, nel febbraio 2011, davanti al TAR della Lombardia, con ricorso a tutt'oggi pendente, gli atti di indizione della gara censurandone la non conformità con lo strumento urbanistico comunale. L'udienza per la discussione è fissata per il 29 marzo 2012.

Avverso la procedura di gara risultavano pendenti anche i ricorsi di alcuni dei concorrenti che avevano presentato domanda (su 21 soggetti ne sono stati ammessi inizialmente 13 ed esclusi 8). A seguito di dette impugnazioni, il Provveditorato ha provveduto alla riammissione di tutti i concorrenti, invitando alla procedura ristretta tutte le 21 imprese qualificate, con un termine di presentazione fissato al 5 settembre 2011. La gara è tuttora in corso.

In merito, poi, agli aspetti tecnico-progettuali dell'Opera, ANAS ha segnalato che il progetto preliminare, sviluppato ed approvato dalla medesima, ha avuto tra le linee fondamentali di sviluppo anche quella di favorire l'inserimento dell'infrastruttura nel contesto territoriale, con particolare riguardo alla creazione di corridoi verdi e di continuità della connessione ecologica, agli aspetti di carattere acustico ed ambientale e agli interventi di carattere compensativo.

ANAS ha fatto presente, altresì, che, dal punto di vista del rumore, il progetto ha previsto la realizzazione di una galleria antirumore proprio in comune di Paderno.

Per quanto riguarda, poi, lo studio d'interramento relativo alla variante della tratta 1 del tracciato originario, ovvero quella interamente ricadente nel territorio comunale di Paderno Dugnano, ANAS ha precisato che l'ultima versione progettuale, che recepisce la variante proposta dagli enti locali, prevede l'interramento in galleria della tratta per circa 2,3 km.

Tale progettazione presenta elementi di tracciato non a norma e talune criticità sia per la fasizzazione, ovvero la ripartizione

dell'investimento economico in più fasi, sia per la cantierizzazione. Le modalità realizzative non sono compatibili con i tempi fissati nel progetto preliminare approvato da ANAS S.p.A. e comportano impegni economici di gran lunga superiori.

I tempi di sola realizzazione variano a seconda della soluzione di scavo adottata e oscillano da 41 a 65 mesi, contro i 30 mesi previsti nel progetto preliminare approvato da ANAS S.p.A.

Allo stato attuale, faccio presente, come evidenziato dal Provveditorato interregionale Lombardia-Liguria, che, essendo ancora in corso la procedura di gara, non è possibile intervenire con modifiche progettuali senza annullare l'intero procedimento, il che determinerebbe, senza dubbio, richieste di risarcimento da parte dei partecipanti o, quanto meno, l'insorgere di contenzioso con i concorrenti.

Nel concludere, faccio presente, in relazione a quanto richiesto dall'Onorevole interrogante, che per poter tenere in considerazione le istanze dei comuni di Paderno Dugnano, Novate, Baranzate, Cormano e Bollate e del Consiglio Provinciale di Milano sarà necessario attendere il compimento delle procedure di gara e l'individuazione dell'esecutore.

Pertanto, mio malgrado, devo ribadire che l'esame delle soluzioni prospettate dai rappresentanti dei comuni interessati potrà svolgersi in sede di VIA e, successivamente in sede di approvazione del progetto in Conferenza dei servizi.

Infine, in merito al reperimento delle ulteriori risorse economiche che si rendessero necessarie, non potrà procedersi ad alcuna valutazione, prima che sia redatto il progetto definitivo/esecutivo, unico strumento idoneo a quantificarne l'esatto ammontare.

## ALLEGATO 2

**5-05508 Ginefra: Sullo svolgimento delle attività commerciali sul sedime autostradale.****TESTO DELLA RISPOSTA**

Come è noto, tra gli obblighi posti a carico delle società concessionarie dalle Convenzioni uniche vi è quello di corrispondere al concedente un canone annuo su tutti i ricavi conseguiti dalle subconcessioni collegate all'utilizzo del sedime autostradale e alle attività collaterali, ivi comprese quelle relative allo sfruttamento per fini commerciali delle reti di telecomunicazioni.

Tale canone non incide sulle tariffe praticate all'utenza: la tariffa autostradale e la sua revisione periodica sono, infatti, completamente indipendenti dal canone di subconcessione.

Il versamento del canone da subconcessione è previsto in misura percentuale rispetto ai ricavi percepiti dalle società concessionarie autostradali derivanti dalle subconcessioni, e deve essere corrisposto all'ANAS entro il 31 marzo successivo all'anno di riferimento.

La percentuale da corrispondere all'ANAS, originariamente pari al 2 per cento per tutte le società concessionarie, da calcolarsi su tutti i ricavi conseguiti dalle subconcessioni, è stata successivamente modificata in seguito al rinnovo degli atti convenzionali.

In merito alla verifica circa la corretta corresponsione del canone da parte dei concessionari, si segnala che, ai sensi dell'articolo 15 della circolare ANAS n. 5442 del 15 novembre 2000 (canone per subconcessioni), le società concessionarie devono trasmettere copia della ricevuta del versamento e il prospetto riepilogativo, vistato dal Presidente del Collegio sindacale, dal quale risulti l'importo del canone corrisposto. Sulla base di tale comunica-

zione, l'ANAS, dopo aver verificato la correttezza degli importi forniti, provvede a fatturare il relativo canone. In seguito, viene verificata la corrispondenza tra gli importi suddetti con quelli forniti nell'ambito dei valori di Contabilità Analitica e, infine, con quanto iscritto in bilancio dalle Concessionarie.

Viene verificato, altresì, che i versamenti siano effettuati entro il predetto termine del 31 marzo dell'anno successivo a quello di competenza. In caso di versamento ritardato, l'ANAS provvede a richiedere gli interessi di mora.

A questo proposito, in merito alle Concessionarie specificatamente indicate dagli Onorevoli interroganti, ANAS ha comunicato che:

la società Autostrade di Venezia Padova ha correttamente versato, negli ultimi 5 anni, il canone di subconcessione nella misura convenzionalmente prevista (pari al 2 per cento) sia dalla convenzione del 7 dicembre 1999, sia dalla convenzione unica del 7 novembre 2007, efficace dal 6 giugno 2008 fino alla scadenza della concessione;

la Concessionaria Autovie Venete ha correttamente versato, per il 2006 e 2007, il canone di subconcessione nella misura convenzionalmente prevista (pari al 2 per cento) dalla convenzione del 7 dicembre 1999. Per il 2008, dopo aver inizialmente versato il canone nella misura errata del 2 per cento, ha in seguito integrato il versamento, come da richiesta ANAS, fino alla misura (pari al 20 per cento) prevista dalla convenzione unica del 7 novembre 2007, efficace dal 6 giugno 2008. Per gli

anni 2009 e 2010 ha correttamente versato il canone di subconcessione nella misura del 20 per cento;

la Concessionaria Centro Padane ha correttamente versato, per il 2006 e 2007, il canone di subconcessione nella misura convenzionalmente prevista (pari al 2 per cento) dalla convenzione del 20 dicembre 1999. Dal 2008 fino ad oggi ha continuato a versare l'aliquota del 2 per cento in luogo di quella prevista (pari al 20 per cento) dalla convenzione unica del 7 novembre 2007, efficace dal 6 giugno 2008. A seguito del richiamo da parte dell'ANAS la Concessionaria ha presentato vari ricorsi, a tutt'oggi pendenti, volti ad ottenere l'annullamento delle note di richiesta del versamento dei canoni inviate dalla stessa ANAS;

la Concessionaria Brescia Verona Vicenza Padova S.p.A. ha correttamente versato, per il 2006, 2007 e 2008, il canone di subconcessione nella misura convenzionalmente prevista (pari al 2 per cento) dalla convenzione del 7 dicembre 1999. Dal 2009 fino ad oggi la Società ha erronea-

mente continuato a versare l'aliquota del 2 per cento in luogo di quella prevista (pari al 20 per cento) nella convenzione unica del 9 luglio 2007, efficace dal 4 novembre 2009. A seguito del richiamo da parte dell'ANAS, anche tale Concessionaria ha presentato ricorso, tuttora pendente, per l'annullamento delle note della stessa ANAS.

Per quanto attiene ai quesiti riguardanti l'accesso alle rendicontazioni delle richiamate società e la quantificazione degli importi riferiti a ciascuna voce di entrata, si rappresenta che i bilanci di ANAS riportano solo in forma aggregata i corrispettivi legati alla riscossioni dei vari canoni.

In ordine all'ultimo quesito posto dall'Onorevole interrogante, evidenzio che nel caso di mancato o parziale pagamento dei canoni da subconcessioni, lo Schema di Convenzione unica non prevede la risoluzione del contratto di concessione, ma l'applicazione di un'apposita sanzione, la cui misura è fissata nel «Disciplinare per l'applicazione di sanzioni e penali».

ANNO	Aree di servizio	Attraversamenti	Locazioni immobili/terreni/siti tecnologici	Canoni pubblicità	Altre locazioni	Totale Royalties	Canone di concessione
2006	3.268.200,66	55.925,56	57.434,24	422.719,46	211.244,48	4.015.524,40	80.310,49
2007	3.369.463,55	172.354,75	58.337,03	279.697,10	199.832,71	4.079.685,14	81.593,70
2008	3.139.842,93	246.979,05	41.276,74	187.220,77	261.982,69	3.877.302,18	77.546,04
2009	2.996.378,38	177.260,10	50.118,04	234.410,46	55.671,00	3.513.837,98	70.276,76
2010	2.825.907,43	182.477,40	50.561,13	188.103,51	56.090,66	3.303.140,13	660.628,03

AUTOVIE VENETE

ANNO	Totale Royalties	Canone di concessione
2006	2.973.945,59	59.478,91
2007	6.561.979,54	131.239,59
2008	4.592.260,00	91.845,20
2009 (*)	4.409.563,56	88.191,27
2010 (*)	4.817.012,50	96.340,25

(\*) Dal 1° dicembre 2009 la rete gestita dalla Società Venezia Padova è passata alla CAV - Concessioni Autostradali Venete

VENEZIA PADOVA

ANNO	Area di servizio	Attraversamenti	Locazioni immobili/terreni/siti tecnologici	Canoni pubblicità	Altre locazioni	Totale Royalties	Canone di concessione
2006	1.060.073,66	50.779,97	0,00	31.796,34	275,00	1.142.924,97	22.858,50
2007	1.078.703,33	58.370,96	0,00	33.945,30	307,50	1.171.327,09	23.426,54
2008	1.048.197,18	60.615,06	0,00	36.455,50	337,50	1.145.605,24	22.912,10
2009	981.483,40	57.919,72	0,00	34.913,62	132,50	1.074.449,24	21.488,98
2010	986.219,46	49.379,14	1.374,82	6.290,00	282,50	1.043.545,92	21.118,39

## CENTROPADANE

ANNO	Area di servizio	Attraversamenti	Locazioni immobili/terreni/siti tecnologici	Canoni pubblicità	Altre locazioni - varie	Totale Royalties	Canone di concessione
2006	4.998.358,37	144.268,07	232.175,85	477.045,31	3.061,20	5.854.908,80	117.098,18
2007	5.936.655,89	190.385,43	233.938,05	503.352,09	2.216,62	6.866.548,08	137.330,96
2008	6.577.522,12	185.887,74	277.930,39	269.367,67	0,00	7.310.707,92	146.214,16
2009	14.258.694,99	154.621,20	235.075,27	529.062,34	1.345,57	15.178.799,37	303.575,99
2010	13.395.519,18	167.866,81	240.378,45	329.605,12	1.105,57	14.134.475,13	282.689,50

## BRESCIA PADOVA



## ALLEGATO 3

**5-05185 Sereni: Sulla proposta per l'intitolazione all'Unità d'Italia del ponte sulla Valnerina in località Galleto.****TESTO DELLA RISPOSTA**

Ringrazio l'Onorevole interrogante per aver posto alla nostra attenzione un'iniziativa così significativa, come quella dell'intitolazione all'Unità d'Italia del ponte sulla Valnerina, tema rispetto al quale questo Ministero è senz'altro sensibile.

Al riguardo, informo che sono state chieste notizie all'ANAS e all'Unità tecnica di missione appositamente istituita presso la Presidenza del Consiglio dei ministri per il 150° dell'Unità d'Italia.

L'ANAS ha fatto presente che, sebbene si sia già espressa in merito con la nota del 2 maggio 2011, citata dall'onorevole interrogante, di essere comunque disponibile ad adoperarsi per la realizzazione di tale iniziativa, pur tenendo conto della circostanza che l'apertura al traffico non potrà avvenire prima della fine del 2013 e pertanto ben oltre il termine delle celebrazioni per i 150 anni dell'Unità d'Italia.

Dal canto suo, l'Unità tecnica di missione ha fatto presente che tra i soggetti istituzionali interessati figura anche il Comitato interministeriale di cui al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 24

aprile 2007, al quale sono demandati i compiti connessi al programma delle celebrazioni per il 150° anniversario dell'Unità d'Italia.

Allo stato, poiché non sono state ancora assunte determinazioni in ordine al rinnovo del suddetto Comitato dopo la costituzione della nuova compagine di Governo, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 5 dicembre 2011 le funzioni di indirizzo relative al completamento delle celebrazioni per i 150 anni dell'Unità d'Italia – al cui esercizio è deputata la predetta Unità Tecnica di Missione – sono state delegate al Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei ministri, Consigliere Paolo Peluffo.

L'Unità Tecnica ha comunicato di avere già inoltrato la richiesta al Sottosegretario, al fine di conoscere le determinazioni che intenderà assumere al riguardo.

Assicuro che il Ministero che rappresento seguirà con la massima attenzione l'evolversi della vicenda in esame.

## IX COMMISSIONE PERMANENTE

### (Trasporti, poste e telecomunicazioni)

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

##### AUDIZIONI INFORMALI:

Audizione di rappresentanti di Casartigiani Autoriparazione, Confartigianato Imprese e CNA Autoriparazione, nell'ambito dell'esame della proposta di legge C. 4574 Delfino, recante « Modifica all'articolo 1 della legge 5 febbraio 1992, n. 122, concernente la disciplina dell'attività di autoriparazione » .....

146

##### AUDIZIONI INFORMALI

*Giovedì 16 febbraio 2012.*

**Audizione di rappresentanti di Casartigiani Autoriparazione, Confartigianato Imprese e CNA Autoriparazione, nell'ambito dell'esame della proposta di legge C. 4574 Delfino, recante « Modifica all'articolo 1 della legge 5 febbraio 1992, n. 122, concernente la disciplina dell'attività di autoriparazione ».**

L'audizione informale è stata svolta dalle 14.35 alle 15.

## **X COMMISSIONE PERMANENTE**

**(Attività produttive, commercio e turismo)**

---

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

AVVERTENZA .....	147
------------------	-----

*Giovedì 16 febbraio 2012.*

#### **AVVERTENZA**

Il seguente punto all'ordine del giorno non è stato trattato:

#### *COMITATO RISTRETTO*

*Riduzione dei termini di pagamento nelle transazioni commerciali.*

*C. 3970 Dal Lago, C. 4078 Cambursano, C. 3531 Mastromauro, C. 4160 Gava, C. 4324 Cosenza e C. 4380 Laganà Fortugno.*

## XI COMMISSIONE PERMANENTE

### (Lavoro pubblico e privato)

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

#### INTERROGAZIONI:

5-04430 Gnechchi: Problematiche relative alla ricongiunzione di contributi presso l'INPS ..	148
ALLEGATO 1 (Testo della risposta) .....	152
5-05950 Bellanova: Sulle risorse utilizzate dalle regioni per gli ammortizzatori sociali in deroga .....	150
ALLEGATO 2 (Testo della risposta) .....	154

#### INTERROGAZIONI

*Giovedì 16 febbraio 2012. — Presidenza del vicepresidente Luigi BOBBA. — Intervengono il Ministro del lavoro e delle politiche sociali, Elsa Fornero, e il viceministro del lavoro e delle politiche sociali, Michel Martone.*

**La seduta comincia alle 9.05.**

#### **5-04430 Gnechchi: Problematiche relative alla ricongiunzione di contributi presso l'INPS.**

Il ministro Elsa FORNERO risponde all'interrogazione in titolo nei termini riportati in allegato (*vedi allegato 1*), formulando talune ulteriori considerazioni sull'argomento oggetto dell'interrogazione in titolo. Nonostante sia pienamente consapevole che le misure assunte in materia siano suscettibili di pregiudicare la posizione previdenziale di determinati soggetti rispetto ad altre categorie di lavoratori, ritiene doveroso sottolineare che a queste ultime sono stati riconosciuti in passato trattamenti più favorevoli sulla base dell'applicazione di criteri privilegiati e non

corrispondenti a logiche di equità e giusta contribuzione. Ritiene utile, pertanto, avere posto fine a tali forme di beneficio, rendendo uniforme per tutti i lavoratori la disciplina sulle ricongiunzioni, valorizzando il principio secondo il quale ciascun lavoratore ha diritto a percepire un trattamento corrispondente a tutti i contributi versati, a prescindere dalla durata dei periodi di tale contribuzione. Ricorda, in proposito, che le più recenti misure assunte dal Governo in carica hanno riguardato, oltre alla generalizzazione del metodo contributivo per tutti i lavoratori, anche l'eliminazione del limite dei tre anni per l'ammissibilità della totalizzazione dei contributi, al fine di favorire un miglior raccordo tra prestazione previdenziale e onere contributivo sostenuto, che sia basato su criteri di maggiore equità generazionale.

Fa, quindi, notare che la questione dell'onerosità della ricongiunzione si pone soprattutto per i casi di trasferimenti di posizioni contributive tra fondi pensionistici che funzionano secondo regole previdenziali differenti, laddove il fondo chiamato a liquidare la pensione finale, sulla base di tali regole, riconosca un tratta-

mento di maggior favore per i lavoratori, richiedendo, pertanto, il pagamento di un onere corrispondente al miglioramento della prestazione pensionistica complessiva. Osserva, altresì, che l'onerosità della ricongiunzione così introdotta appare corretta e razionale anche sotto il profilo attuariale, come dimostrano le stime fornite dall'INPS in proposito — che sono riportate nell'annesso al testo della risposta — secondo le quali, in caso di eventuale reintroduzione del principio di gratuità della ricongiunzione, risulterebbe un quadro di impegno finanziario insostenibile e troppo gravoso, pari a 378 milioni di euro per l'anno corrente, che — in misura costantemente crescente — diventerebbe di 1.470 milioni di euro a regime, a decorrere dall'anno 2015.

Ritiene, in conclusione, che in un periodo di grave crisi economica come quello attuale a tutti è richiesto uno sforzo maggiore nel sostenere sacrifici e oneri, osservando che la situazione di privilegio goduta da taluni nel periodo storico antecedente non può essere presa a riferimento da altri che ne sono oggi esclusi per lamentare l'esistenza di disparità di trattamento — non esistenti nel caso di specie, a meno che non le si voglia raffrontare a privilegi passati — che il Governo, al contrario, vuole seriamente eliminare, in coerenza con il rispetto di principi di giustizia generazionale.

Marialuisa GNECCHI (PD), dopo aver ringraziato il Ministro per avere assicurato la propria presenza in Commissione per la risposta a una interrogazione che investe un tema di estrema sensibilità sociale, osserva preliminarmente che il suo gruppo ha condiviso la scelta del Governo — peraltro in linea con l'azione avviata sul punto dal Governo Prodi — di rendere omogeneo per tutti i lavoratori il regime contributivo *pro rata* a partire dal 1° gennaio 2012, nel segno della valorizzazione di qualsiasi forma di contribuzione a prescindere dall'arco temporale preso a riferimento e in un'ottica di maggiore solidarietà tra le generazioni. Ritiene, tuttavia, che le posizioni assunte dall'Esecu-

tivo in carica sulla materia della ricongiunzione siano suscettibili di determinare forti ingiustizie tra lavoratori e vadano modificate: manifesta, al riguardo, la disponibilità del suo gruppo a confrontarsi sulla questione senza pregiudizi di sorta o schematismi ideologici.

Ricorda, infatti, che la scelta di rimuovere la possibilità di ricongiungere gratuitamente i contributi versati è stata assunta dal precedente Governo Berlusconi, nel tentativo di scoraggiare la prematura uscita dal lavoro delle donne del pubblico impiego (così come testimoniano atti di indirizzo presentati da esponenti del centrodestra durante l'esame in Assemblea di provvedimenti in materia), in conformità alle misure assunte dal medesimo Governo in tema di innalzamento dell'età pensionabile delle dipendenti pubbliche; tuttavia, le iniziative governative sul punto si sono progressivamente allontanate dalla *ratio* fondante di tali misure, dal momento che esse sono state estese arbitrariamente ad altre categorie di lavoratori, dando luogo a palesi forme di iniquità. Ritiene, pertanto, che alla base di tale decisione vi sia stato un errore di interpretazione giuridica nonché una sottovalutazione degli effetti che tali misure avrebbero potuto produrre, come peraltro hanno riconosciuto rappresentanti del precedente Governo, in risposta ad atti di sindacato ispettivo presentati in Commissione (si dichiarò, in un'occasione, l'intenzione di porre rimedio a tale situazione, attesa anche la « neutralità finanziaria » di un eventuale intervento riparatore in tale ambito), nonché in sede di espressione del parere sulla mozione approvata all'unanimità dall'Assemblea della Camera nel luglio 2011.

Pur riconoscendo che la ricongiunzione dei contributi verso un fondo esclusivo o sostitutivo ai fini dell'erogazione di una pensione migliore non possa che essere onerosa (come è sempre stato ed è attualmente, giustificandosi l'onere di ricongiunzione con il trattamento più favorevole garantito nel fondo esclusivo o sostitutivo), fa notare che in precedenza essa era gratuita anche laddove i lavoratori sceglievano di costituire (e non di ricongiungere)

gratuitamente la posizione assicurativa presso l'INPS, accontentandosi di un trattamento tendenzialmente inferiore (con eccezione degli operai e dei turnisti elettrici e telefonici). Osserva, infatti, che ricongiungere gratuitamente verso il regime generale dell'INPS facendo confluire gratuitamente la propria (altrimenti sterile) contribuzione, significa aspirare ad avere lo stesso trattamento riconosciuto ai lavoratori dipendenti, non un trattamento migliore o disomogeneo, ovvero significa, a suo avviso, cercare di avere — giustamente — un'unica pensione.

Fa notare, peraltro, che l'onere della contribuzione si giustifica unicamente con il vantaggio pensionistico che deriva dalla ricongiunzione e si determina facendo la differenza tra due pensioni con e senza la contribuzione ricongiunta; osserva, quindi, che, se da tale operazione non deriva una differenza pensionistica (così come avvenuto in passato per i lavoratori che hanno scelto un trattamento potenzialmente inferiore rispetto a quello che avrebbe ottenuto nel fondo esclusivo o sostitutivo), l'onere di ricongiunzione è pari a zero e quest'ultima è assolutamente gratuita, facendo altresì presente che le aliquote contributive differenti non hanno mai inciso sull'onere di ricongiunzione. Sottolinea, quindi, che il Ministro ha omesso di precisare che si sta chiedendo un onere di ricongiunzione anche a lavoratori che hanno fatto sempre lo stesso lavoro dipendente, pagando le medesime aliquote dei lavoratori dipendenti sulla medesima retribuzione pensionabile: l'ingiusta differenza si produce proprio ai danni di chi, pur avendo sempre svolto un lavoro dipendente, si trova ad avere la contribuzione divisa tra due o più assicurazioni, per scelte aziendali e più raramente per scelte individuali.

Rileva, inoltre, che esiste un problema reale per i lavoratori e le lavoratrici degli enti locali: per risparmiare, gli enti locali hanno infatti versato, fino alla legge n. 335 del 1995, nel fondo pensioni per i propri dipendenti aliquote inferiori, che adesso penalizzano molto i lavoratori e le lavoratrici che dovessero andare in pensione

con il calcolo contributivo o la totalizzazione. Fa presente, però, che il problema è fondamentalmente dell'ente pubblico che ha risparmiato e non può riflettersi sulle spalle del singolo lavoratore.

Infine, alla luce dei dati sui profili finanziari forniti dagli uffici del competente ente previdenziale, che giudica totalmente inattendibili, ritiene che sia ormai indispensabile procedere ad una audizione in Commissione del presidente dell'INPS.

Luigi BOBBA, *presidente*, nel riservarsi di rappresentare al presidente della Commissione la richiesta, testé formulata, di audizione del presidente dell'INPS, avverte di avere consentito una replica dettagliata all'onorevole Gnechi, esclusivamente nel presupposto dell'assoluta rilevanza del tema oggetto del suo interrogazione, ferma restando l'esigenza di attenersi ai termini temporali previsti dal Regolamento.

**5-05950 Bellanova: Sulle risorse utilizzate dalle regioni per gli ammortizzatori sociali in deroga.**

Il ministro Elsa FORNERO risponde all'interrogazione in titolo nei termini riportati in allegato (*vedi allegato 2*), aggiungendo che è in fase di studio un'ampia riforma del mercato del lavoro, nell'ambito di un aperto e serio confronto tra il Governo e le parti sociali, che dovrebbe condurre, tra l'altro, a una profonda revisione degli ammortizzatori sociali, da attuare secondo logiche di ampliamento della platea dei potenziali beneficiari. Fatto notare, peraltro, che tali riforme non avranno immediata operatività, anche perché è impensabile far partire i nuovi meccanismi con immediatezza, osserva che il Governo non intende assolutamente mettere in discussione il ricorso alla cassa integrazione guadagni, anche in deroga, per l'anno corrente, considerato l'attuale, grave, periodo di crisi occupazionale e produttiva, che induce il Governo a rappresentare come un obiettivo a più lungo termine la riforma degli ammortizzatori sociali.

Teresa BELLANOVA (PD) prende atto con soddisfazione della parte aggiuntiva della risposta del Ministro, auspicando che il Governo possa elaborare, in accordo con le parti sociali, una riforma degli ammortizzatori sociali che faccia rientrare tra i beneficiari dei trattamenti di integrazione salariale, anche in deroga, le categorie di lavoratori più deboli oggi escluse: tra queste ultime cita i giovani, ai quali, a suo avviso, fino ad oggi nulla è stato restituito in termini di maggiori risorse e opportunità, nonostante i risparmi economici che si sono conseguiti ai danni dei più anziani.

Invita, altresì, il Ministro a realizzare un approfondito monitoraggio per singole regioni, volto a constatare quali realtà

risultino ancora in pendenza con pratiche inevase, al fine di valutare modalità di intervento utili ad eliminare eventuali inefficienze, che rischiano di penalizzare soprattutto i lavoratori più deboli. Fa notare, infatti, che a rendere preoccupante la situazione testé descritta non è tanto la mancanza dei trasferimenti alle regioni, quanto l'inerzia di talune di queste ultime nell'assolvimento delle procedure burocratiche necessarie all'erogazione dei trattamenti.

Luigi BOBBA, *presidente*, dichiara concluso lo svolgimento delle interrogazioni all'ordine del giorno.

**La seduta termina alle 9.45.**

## ALLEGATO 1

**5-04430 Gnecchi: Problematiche relative alla  
ricongiunzione di contributi presso l'INPS.****TESTO DELLA RISPOSTA**

L'interrogazione che passo a discutere, presentata dall'onorevole Gnecchi, concerne la questione delle ricongiunzioni onerose.

A questo proposito vorrei ricordare alla Commissione che la disciplina in materia di ricongiunzione onerosa, introdotta dal precedente Governo (con il decreto-legge n. 78 del 2010, convertito dalla legge n. 122 del 2010), aveva l'obiettivo di ridurre la frammentazione e il particolarismo delle tutele offerte alle diverse categorie di lavoratori.

L'imposizione di un onere di ricongiunzione risponde infatti a criteri di equità tra le categorie. Del resto, prima che venisse adottata la disposizione contenuta nel decreto-legge n. 78 del 2010, la ricongiunzione dei contributi a titolo gratuito era in vigore unicamente per i lavoratori che dalle cd. « Gestioni Alternative (quali INPDAP, Fondi speciali Ferrovie, Volo, Elettrici, Telefonici, ...) » intendevano passare al Fondo Pensioni Lavoratori Dipendenti (FPLD).

Risultavano già essere a titolo oneroso, invece, tutte le ricongiunzioni dalle « Gestioni Speciali » (ossia dalle « altre » gestioni, come quelle di artigiani e commercianti, ad esempio) al FPLD e dal FPLD alle « Gestioni Alternative e Speciali ». Sussisteva quindi una disomogeneità di trattamento tra lavoratori che difficilmente poteva trovare giustificazione dal punto di vista economico o sociale.

Inoltre, le diverse gestioni previdenziali si sono storicamente contraddistinte per una grande eterogeneità nelle aliquote previdenziali, nei criteri di accesso alle prestazioni e nelle regole di calcolo delle

pensioni. L'onerosità della ricongiunzione è volta a compensare tali differenze, per garantire parità di trattamento tra lavoratori « che optano per la ricongiunzione provenendo da altre gestioni previdenziali » e « lavoratori che da sempre contribuiscono alla gestione in causa » (al FPLD, nel nostro caso).

Proprio al fine di non produrre ingiuste differenze, la totalizzazione dei contributi, che è l'alternativa alla ricongiunzione, è gratuita, ma dà origine a pensioni calcolate interamente con il metodo contributivo. Questo metodo garantisce infatti, in ossequio al principio di equità, pensioni strettamente legate ai contributi versati.

In proposito, vorrei sottolineare che la riforma del sistema previdenziale introdotta da questo Governo (di cui all'articolo 24 della legge n. 214 del 2011), ha abolito la soglia minima di 3 anni di contribuzione per vedersi riconosciuti i contributi versati ad ogni singola gestione. Ora la totalizzazione riguarda tutti i contributi versati dal lavoratore, a prescindere dagli anni di contribuzione maturati nelle diverse gestioni.

Tanto premesso, al fine di dare risposta al quesito che mi è stato rivolto, informo la Commissione che dalle rilevazioni effettuate dall'INPS risulta che negli ultimi dieci anni sono state presentate circa 150.000 domande di trasferimento gratuito dei contributi all'Assicurazione Generale Obbligatoria gestita dall'INPS (e ciò sia a titolo di ricongiunzione gratuita che per costituzione di posizione assicurativa).

Di tali domande circa 110.000 sono state definite; circa 16.000 sono state re-



spinte e poco più di 2.300 sono state « chiuse » per rinuncia da parte degli interessati.

#### ANNESSE ALLA RISPOSTA DEL GOVERNO

Stima degli oneri derivanti dal ripristino della normativa vigente ante legge n. 122 del 2010 in tema di ricongiunzioni e trasferimenti di posizioni assicurative.

Si è analizzato il quadro normativo esistente in materia di ricongiunzione e trasferimento di periodi assicurativi maturati presso diversi Fondi/Gestioni nell'ipotesi di abrogazione delle norme contenute nella legge n. 122 del 30 luglio 2010, (articolo 12 commi da 12-*septies* a 12-*undecies*) che hanno introdotto l'onerosità dei suddetti trasferimenti.

Per la valutazione si è tenuto conto che:

l'abrogazione della normativa riguarda esclusivamente i lavoratori dipendenti, sia pubblici che privati;

la stima della platea dei beneficiari è stata effettuata sulla base dei dati, relativi agli anni 2007-2009, contenuti nella procedura di controllo del processo produttivo dell'INPS, nella quale vengono rilevate le domande di ricongiunzione e trasferimento verso l'AGO dei contributi versati presso lo Stato o presso i Fondi Speciali dell'INPS (articolo 1 legge n. 29 del 1979 e articolo 1 legge n. 322 del 1958);

ulteriore elemento preso a riferimento per la determinazione della platea di beneficiari è stata la distribuzione delle pensioni INPDAP nuove liquidate per categoria e sesso degli ultimi anni, ed i relativi indicatori statistici;

gli oneri sono stati valutati in termini di periodo medio di anticipo del pensionamento in relazione al riconoscimento gratuito di periodi assicurativi, altrimenti non utilizzabili ai fini della maturazione dei requisiti;

a seguito dell'innalzamento dell'età di vecchiaia delle donne del settore pubblico (61 anni nel 2011 e 65 a partire dal 2012), è stato valutato il trasferimento delle posizioni assicurative relative alle donne dello Stato verso l'INPS, in relazione alla gratuità dell'operazione;

trattandosi di lavoratori dipendenti, si è tenuto conto del differimento di 12 mesi a decorrere dalla maturazione dei requisiti (c.d. finestra), per l'accesso alle prestazioni pensionistiche;

La stima evidenzia la seguente articolazione dell'onere nel decennio di osservazione.

*Oneri derivanti dal ripristino della normativa vigente ante legge n. 122 del 2010, in tema di ricongiunzioni e trasferimenti di posizioni assicurative*

*(importi in milioni di euro 2012 e numeri in migliaia di unità)*

Anno	Numero pensioni vigenti	Oneri per rate di pensione
2012	20	378
2013	50	665
2014	80	1.125
2015	110	1.470
2016	140	1.470
2017	170	1.470
2018	200	1.470
2019	230	1.470
2020	260	1.470
2021	290	1.470

## ALLEGATO 2

**5-05950 Bellanova: Sulle risorse utilizzate dalle regioni per gli ammortizzatori sociali in deroga.****TESTO DELLA RISPOSTA**

L'interrogazione che passo ad illustrare concerne le risorse utilizzate dalle regioni per gli ammortizzatori sociali in deroga.

Preliminarmente ricordo che la possibilità di accedere agli ammortizzatori sociali in deroga, introdotti con la legge finanziaria per il 2009, è stata prorogata e rifinanziata annualmente con la legge di stabilità.

Per l'anno 2011, l'assegnazione di risorse è avvenuta in misura inferiore rispetto alla richiesta, in quanto l'importo richiesto dalle Regioni risultava essere quasi il doppio rispetto alle risorse disponibili. A fronte di una richiesta complessiva di assegnazione di risorse pari a 1.761.000,77 euro, infatti, sono state assegnate alle Regioni, con decreto interministeriale, a seguito di stipula di accordo governativo tra Ministero del lavoro e delle politiche sociali e Regione, risorse pari ad 937 milioni di euro (secondo la ripartizione di cui alla tabella allegata).

Con riferimento alle risorse finanziarie da assegnare per l'annualità 2012, faccio presente che la legge di stabilità per il 2012 ha incrementato il Fondo sociale per occupazione e formazione di un miliardo di euro per l'anno 2012.

Ricordo che tali risorse sono destinate a finanziare, oltre gli ammortizzatori sociali in deroga, di competenza statale e regionale, anche gli interventi previsti dalla legge di stabilità di cui all'articolo 33.

Alle risorse stanziata dalla legge di stabilità, tuttavia, devono essere aggiunte le risorse residue degli anni precedenti.

Allo stato attuale, sono pervenute alla competente Direzione Generale del Ministero che rappresento richieste di assegnazioni di fondi, per la finalità della concessione o proroga di ammortizzatori sociali in deroga, dalle seguenti Regioni:

Lazio, per un importo pari ad Euro 220 milioni;

Marche, per un importo pari ad Euro 40 milioni;

Sicilia, per un importo pari ad Euro 60 milioni.

Da ultimo, segnalo che l'INPS procede – attraverso la cd « banca data percettori » – al costante monitoraggio dei trattamenti in deroga concessi alle aziende e ai lavoratori.

Tale monitoraggio è effettuato per ciascuna Regione e rileva sia i trattamenti effettivamente erogati alle aziende e ai lavoratori, sia i finanziamenti destinati alle singole Regioni, previo accordo delle stesse con il Ministero che rappresento.

Il monitoraggio dei dati è messo a disposizione di ogni singola Regione e dei Ministeri vigilanti.

Con riferimento ai ritardi nei pagamenti circa l'indennizzo di cassa integrazione in deroga, l'INPS ha dichiarato di procedere con tempestività al pagamento delle prestazioni, vale a dire nel momento in cui riceve i provvedimenti concessori adottati dalle Regioni e i dati necessari per la liquidazione del trattamento forniti dalle aziende (ove, per esempio, è indicato il periodo effettivo di sospensione di ogni singolo lavoratore).

È la complessità del procedimento relativo agli ammortizzatori in deroga che talvolta può generare tempi di definizione più articolati che possono essere causati dalla tempistica connessa alla adozione dei

provvedimenti concessori delle Regioni ovvero dalla ritardata esibizione all'istituto, da parte delle aziende, di elementi informativi utili per la liquidazione della prestazione.

ANNESSO ALLA RISPOSTA DEL GOVERNO

DEROGA 2011 - ASSEGNAZIONI FONDI ALLE REGIONI - (Aggiornamento al 31/12/2011)									
Anno	2011								Totale
		data accordo governativo	importo min	data accordo governativo	importo min	data addendum	importo min	importo min	
1	Abruzzo	19/04/2011	€ 20,00			10/11/2011	€ 20,00	€ 40,00	
	Abruzzo (Sisma)	19/04/2011	€ 15,00					€ 15,00	
2	Basilicata	15/06/2011	€ 24,00					€ 24,00	
3	Calabria	03/11/2011	€ 95,00					€ 95,00	
4	Campania	30/05/2011	€ 60,00			10/11/2011	€ 90,00	€ 150,00	
5	Emilia Romagna	25/05/2011	€ 30,00					€ 30,00	
6	Friuli Venezia Giulia	16/06/2011	€ 10,00					€ 10,00	
7	Lazio	07/04/2011	€ 75,00					€ 75,00	
8	Liguria	07/06/2011	€ 10,00			30/12/2011	€ 20,00	€ 30,00	
9	Lombardia	07/04/2011	€ 25,00					€ 25,00	
10	Marche	09/08/2011	€ 20,00					€ 20,00	
11	Molise	23/05/2011	€ 13,00					€ 13,00	
12	Piemonte	07/04/2011	€ 60,00					€ 60,00	
13	Puglia	08/09/2011	€ 100,00					€ 100,00	
14	Umbria							€ 0,00	
15	Sardegna	15/07/2011	€ 50,00					€ 50,00	
16	Sicilia	14/06/2011	€ 50,00			09/08/2011	€ 10,00	€ 60,00	
17	Toscana	07/04/2011	€ 50,00					€ 50,00	
18	Valle D'Aosta							€ 0,00	
19	Veneto	19/04/2011	€ 90,00					€ 90,00	
20	Provincia autonoma di Bolzano							€ 0,00	
21	Provincia autonoma di Trento							€ 0,00	
			€ 797,00				€ 0,00	€ 140,00	€ 937,00

## XII COMMISSIONE PERMANENTE

### (Affari sociali)

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

#### SEDE REFERENTE:

Principi fondamentali in materia di governo delle attività cliniche per una maggiore efficienza e funzionalità del Servizio sanitario nazionale. Ulteriore nuovo testo unificato C. 278-799-977-ter-1552-1942-2146-2355-2529-2693-2909/A ( <i>Seguito dell'esame e rinvio</i> ) ...	156
ALLEGATO 1 ( <i>Emendamenti e articoli aggiuntivi approvati e nuove formulazioni</i> ) .....	162

#### INTERROGAZIONI:

5-05741 Mancuso: Iniziative per promuovere la donazione del sangue cordonale .....	160
ALLEGATO 2 ( <i>Testo della risposta</i> ) .....	164
5-05796 Mancuso: Iniziative contro le pratiche della vivisezione e della sperimentazione su primati, cani e gatti .....	161
ALLEGATO 3 ( <i>Testo della risposta</i> ) .....	167
AVVERTENZA .....	161

#### SEDE REFERENTE

*Giovedì 16 febbraio 2012. — Presidenza del presidente Giuseppe PALUMBO. — Interviene il sottosegretario di Stato per la salute Adelfio Elio Cardinale.*

#### La seduta comincia alle 12.35.

**Principi fondamentali in materia di governo delle attività cliniche per una maggiore efficienza e funzionalità del Servizio sanitario nazionale. Ulteriore nuovo testo unificato C. 278-799-977-ter-1552-1942-2146-2355-2529-2693-2909/A.**

*(Seguito dell'esame e rinvio).*

La Commissione prosegue l'esame del provvedimento, rinviato, da ultimo, nella seduta del 15 febbraio 2012.

Giuseppe PALUMBO, *presidente*, ricorda che nella seduta precedente è iniziata la discussione sugli emendamenti riferiti all'articolo 7 del testo unificato, sui quali il relatore ha espresso il parere.

Laura MOLTENI (LNP) esprime la sua contrarietà alla previsione, contenuta nell'articolo 7, per cui il limite massimo di età per il collocamento a riposo dei dirigenti medici e sanitari del Servizio sanitario nazionale è stabilito, a domanda dell'interessato, al compimento del settantesimo anno di età. Ritiene, infatti, che tale disposizione non favorisca l'inserimento e la stabilizzazione dei nuovi medici i quali presumibilmente riusciranno ad accedere al mondo del lavoro in età sempre più avanzata.

Sabina FABI (LNP) condivide le osservazioni fatte dall'onorevole Molteni, ritenendo anch'essa che sia assolutamente

inopportuno prevedere la possibilità di prolungare il limite di età, in quanto una siffatta previsione andrebbe a scapito dei giovani, che non riuscirebbero mai ad inserirsi.

Paola BINETTI (UdCpTP) evidenzia come, anche in assenza dell'articolo 7 del testo unificato, comunque, sulla base della normativa generale, il collocamento a riposo scatterebbe al compimento del sessantasettesimo anno di età, con la possibilità per l'interessato di continuare a svolgere la propria attività fino al settantesimo anno di età.

Anna Margherita MIOTTO (PD) richiama la normativa attualmente vigente in materia di collocamento a riposo dei dirigenti medici e sanitari, facendo notare che, sulla base della base delle modifiche intervenute negli ultimi anni, sarebbe venuta meno la discrezionalità del direttore generale in ordine alla richiesta dell'interessato di restare in servizio fino al compimento del settantesimo anno di età. Pertanto, non essendoci più la discrezionalità del direttore generale, già allo stato attuale il dirigente medico o sanitario va in pensione a sessantasette anni, ma può decidere di restare fino settanta anni.

Giuseppe PALUMBO, *presidente*, fa notare che, nella situazione attuale, di fatto la decisione in ordine alla proroga della permanenza in servizio dei dirigenti medici, oltre l'età per cui è previsto il collocamento a riposo, spetta al direttore generale. Lo scopo della disposizione è, dunque, quello di spostare il centro decisionale dal direttore generale al soggetto interessato, con il parere del Collegio di direzione.

Donata LENZI (PD) richiama il suo emendamento 7.1, soppressivo dell'articolo 7 del testo unificato, specificandone la *ratio*, che è quella di fare riferimento, per quanto riguarda i limiti di età, alla normativa generale, recentemente approvata, che non prevede deroghe.

Carla CASTELLANI (PdL) evidenzia come l'emendamento 7.50 del relatore faccia esplicito riferimento al comma 18 dell'articolo 24 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214.

Carmine Santo PATARINO (FLpTP), richiamando gli interventi che si sono succeduti sul punto, rileva che si tratta di risolvere un problema interpretativo, in ordine al fatto che vi sia o meno, a legislazione vigente, un potere discrezionale in capo al direttore generale: se si ritiene che tale potere permanga, l'articolo 7 ha una sua utilità; in caso contrario, si tratterebbe di una disposizione superflua.

Domenico DI VIRGILIO (PdL), *relatore*, chiarisce ai colleghi che fino ad oggi la normativa di riferimento per quanto riguarda il collocamento a riposo dei dirigenti medici e sanitari è data dall'articolo 22 della legge n. 183 del 2010 (cosiddetto «collegato lavoro») e che vi è la discrezionalità del direttore generale circa le richieste di rimanere in servizio oltre l'età pensionabile. Ritiene, pertanto, che l'articolo 7 abbia un'indubbia utilità e raccomanda, in particolare, l'approvazione del suo emendamento 7.50.

Inoltre, fa proprio l'emendamento Barani 7.2 e lo riformula nel senso di sostituire la parola: «medici»: con le seguenti: «ricercatori universitari di cui all'articolo 5, comma 1, del decreto legislativo 21 dicembre 1999, n. 517» e di sostituire le parole: «e su valutazione del Collegio di direzione» con le seguenti: «sentito il Collegio di direzione».

Il sottosegretario Adelfio Elio CARDINALE esprime parere favorevole sull'emendamento Barani 7.2, fatto proprio dal relatore e riformulato.

La Commissione respinge l'emendamento Lenzi 7.1.

La Commissione approva l'emendamento 7.50 del relatore (*vedi allegato 1*).

La Commissione approva l'emendamento Barani 7.2 (*Nuova formulazione*) (vedi allegato 1).

Antonio PALAGIANO (IdV) chiede al relatore ed al sottosegretario un ripensamento circa il parere espresso sul suo emendamento 7.3, teso a specificare che il prolungamento dell'età pensionabile, su domanda dell'interessato e con il parere del Collegio di direzione, sia ottenibile solo previa verifica del possesso dei requisiti attitudinali e psicofisici, valutati da un'apposita commissione di medici del lavoro.

Domenico DI VIRGILIO (PdL), *relatore*, ribadisce la richiesta di invito al ritiro dell'emendamento Palagiano 7.3.

Il sottosegretario Adelfio Elio CARDINALE esprime parere conforme al relatore.

La Commissione respinge l'emendamento Palagiano 7.3.

Antonio PALAGIANO (IdV) chiede al relatore ed al sottosegretario un ripensamento circa il parere espresso sul suo emendamento 7.4, volto a fissare un limite, pari a due anni, alla possibilità per i professori universitari di continuare a svolgere l'attività di ricerca prevista in progetti di ricerca clinica dopo la cessazione dalle ordinarie attività assistenziali.

Domenico DI VIRGILIO (PdL), *relatore*, ribadisce la richiesta di invito al ritiro dell'emendamento Palagiano 7.4.

Il sottosegretario Adelfio Elio CARDINALE si rimette alla Commissione.

Giovanni Mario Salvino BURTONE (PD) dichiara di essere contrario all'emendamento Palagiano 7.4, in quanto ritiene che non sia opportuno fissare un limite di età alla ricerca.

Francesca MARTINI (LNP) dichiara il voto favorevole del gruppo della Lega Nord all'emendamento Palagiano 7.4.

Eugenia ROCCELLA (PdL), dichiara la propria contrarietà all'emendamento Palagiano 7.4., in quanto ritiene che non è impedendo ai medici anziani di continuare a svolgere attività di ricerca che si favorisce l'inserimento dei giovani.

Alessandra MUSSOLINI (PdL) si domanda come mai per la generalità della popolazione l'innalzamento dell'età per il collocamento a riposo costituisce un problema, mentre i dirigenti medici e i professori universitari insistono tanto per ottenere proroghe del termine massimo. A suo avviso, ciò corrisponde al desiderio di continuare ad esercitare il potere all'interno delle aziende sanitarie o delle università.

Paola BINETTI (UdCpTP) fa presente che, a suo avviso, la genialità, l'attitudine alla ricerca, non siano commisurabili con il parametro dell'età.

Laura MOLTENI (LNP) ritiene che sia inopportuno che vi possano essere eventuali ricercatori che, raggiunto il momento della pensione, vogliono mantenere il ruolo a tutti i costi, mentre i giovani dotati di genialità sono costretti a recarsi all'estero per poter svolgere attività di ricerca, non trovando il giusto inserimento, riscontro e stabilizzazione nel nostro sistema-Paese.

Carlo CICCIOLO (PdL) fa presente che, al di là delle diverse opinioni, che sono state espresse nel corso del dibattito, nella realtà accade spesso che i dirigenti medici e sanitari vanno in pensione, per poi continuare a coordinare le stesse strutture dall'esterno.

Giuseppe PALUMBO, *presidente*, fa presente che l'emendamento in esame si riferisce propriamente alla prosecuzione dell'attività di ricerca dei professori universitari.

La Commissione respinge l'emendamento Palagiano 7.4.

Antonio PALAGIANO (IdV), in riferimento al suo emendamento 7.5, chiede al relatore ed al sottosegretario un ripensamento circa il parere espresso, in quanto tale proposta emendativa è volta ad estendere la disciplina relativa ai professori di ruolo anche al personale universitario medico e sanitario delle analoghe professionalità della dirigenza del Servizio sanitario nazionale convenzionato con il Servizio sanitario nazionale.

Domenico DI VIRGILIO (PdL), *relatore*, modificando il parere espresso nella seduta precedente, esprime parere favorevole sull'emendamento Palagiano 7.5.

Il sottosegretario Adelfio Elio CARDINALE esprime parere conforme al relatore.

La Commissione approva l'emendamento Palagiano 7.5 (*vedi allegato 1*).

Antonio PALAGIANO (IdV) ritira il suo emendamento 7.6, ritenendo che sia stato assorbito dall'approvazione dell'emendamento Barani 7.2, nella sua nuova formulazione.

La Commissione passa all'esame delle proposte emendative presentate all'articolo 8.

Domenico DI VIRGILIO (PdL), *relatore*, esprime parere favorevole sugli emendamenti 8.1 e 8.2, nonché sull'articolo aggiuntivo Miotto 8.02, a condizione che sia riformulato nel senso di eliminare il riferimento all'articolo 3-ter del decreto legislativo n. 502 del 1992. Esprime altresì parere contrario sugli articoli aggiuntivi 8.07 e 8.03. Avverte, inoltre, di aver riformulato il suo articolo aggiuntivo 8.04 (*vedi allegato 1*).

Il sottosegretario Adelfio Elio CARDINALE esprime parere conforme al relatore. Esprime altresì parere favorevole sull'articolo aggiuntivo 8.04, come riformulato dal relatore, purché al comma 1, lettera *b*), le parola: « effettivo » venga

sostituita dalla seguente: « definitivo », in modo tale da prevedere che le compagnie di assicurazione possano disdettare la polizza o aumentare il premio solo a seguito dell'accertamento definitivo della responsabilità professionale, ponendo così un freno al drammatico problema dell'aumento sconsiderato dei premi assicurativi.

La Commissione approva l'emendamento Pedoto 8.1 (*vedi allegato 1*).

La Commissione approva l'emendamento Palagiano 8.2 (*vedi allegato 1*).

Anna Margherita MIOTTO (PD) dichiara di accogliere la proposta di riformulazione del suo articolo aggiuntivo 8.02.

Carla CASTELLANI (PdL) dichiara il proprio voto favorevole all'articolo aggiuntivo 8.02, ritenendo che esso possa introdurre un importante elemento di trasparenza nel sistema.

La Commissione approva l'articolo aggiuntivo Miotto 8.02, come riformulato dalla presentatrice (*vedi allegato 1*).

Domenico DI VIRGILIO (PdL) raccomanda l'approvazione del suo articolo aggiuntivo 8.04, come riformulato, che si propone essenzialmente di risolvere l'esplosione dei costi delle assicurazioni mediche, che si riflette sui costi a carico dell'utenza dei servizi professionali e sui costi generali del sistema sanitario. In particolare, l'articolo aggiuntivo proposto prevede che il Ministro della salute proponga modelli nazionali di polizza assicurativa del personale medico e del personale sanitario, tenendo conto di determinati criteri.

Donata LENZI (PD) pur concordando con il fatto che esiste un problema connesso ai costi delle assicurazioni mediche, ritiene che la soluzione non sia contenuta nell'articolo aggiuntivo predisposto dal relatore. In particolare, si domanda cosa si intenda con l'espressione: « modelli nazionali di polizza assicurativa del personale medico ». Rileva, inoltre, che, tra coloro

che il Ministro della salute è tenuto a sentire, dovrebbe figurare anche l'Isvap. Teme, infine, che l'introduzione nel provvedimento di una disposizione siffatta possa entrare in contrasto con la normativa sulle liberalizzazioni, in corso di approvazione presso il Senato.

Giovanni Mario Salvino BURTONE (PD) dichiara di essere d'accordo con le considerazioni fatte dall'onorevole Lenzi. A suo avviso, il tema dell'assicurazione obbligatoria per la responsabilità del professionista andrebbe più opportunamente trattato nell'ambito di un progetto di legge sul rischio clinico.

Francesca MARTINI (LNP) esprime perplessità sull'articolo aggiuntivo 8.04, come riformulato dal relatore. Ritiene che sicuramente esiste il problema della cosiddetta « medicina difensiva », ovvero degli atti che vengono posti in essere al fine di evitare la possibilità di un contenzioso medico legale, che rappresentano un fenomeno da arginare nell'interesse del medico, del paziente e anche delle casse dello Stato. In particolare, fa riferimento alle spese che i pazienti sono costretti a sostenere al fine di provare l'esistenza di un nesso di causalità tra il comportamento del medico e il danno subito. Tuttavia, pur riconoscendo ampiamente l'esistenza del problema, non concorda con la soluzione individuata con l'articolo aggiuntivo 8.04, rilevando come, innanzitutto, essa non tenga conto dei modelli che alcune regioni hanno già adottato, per cui non si può dire alle regioni come devono comportarsi. Teme, inoltre, che un eventuale contratto nazionale possa tradursi in un pregiudizio per le regioni che hanno ben gestito la sanità, in quanto vi è il rischio che esso vada a tamponare le situazioni di disavanzo presenti in altre regioni. Per questa ragione, ritiene che sarebbe opportuno prevedere delle audizioni di rappresentanti regionali sulla materia.

Antonio PALAGIANO (IdV) ritiene che quello dell'assicurazione obbligatoria del professionista sia un tema così rilevante

da non potersi esaurire in poche battute. Richiama alcuni dei numerosi profili problematici ad esso connessi, dal lievitamento dei costi alle compagnie assicurative che non vogliono assicurare i medici al malcostume per cui alcuni avvocati si accordano con i propri clienti nelle cause contro i medici, nel senso di assisterli gratuitamente, per poi pretendere una parte del risarcimento in caso di vittoria della causa.

Laura MOLTENI (LNP) formalizza la richiesta, già avanzata dall'onorevole Martini, di svolgere audizioni di rappresentanti degli assessori regionali sui costi delle assicurazioni per la responsabilità professionale.

Domenico DI VIRGILIO (PdL), *relatore*, alla luce dei profili problematici emersi dagli interventi succedutisi nel corso del dibattito, propone di accantonare il suo articolo aggiuntivo 8.04, come riformulato nella seduta odierna.

La Commissione delibera di accantonare l'articolo aggiuntivo 8.04 del relatore, come riformulato.

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

**La seduta termina alle 13.45.**

#### INTERROGAZIONI

*Giovedì 16 febbraio 2012. — Presidenza del presidente Giuseppe PALUMBO – Interviene il sottosegretario di Stato per la salute Adelfio Elio Cardinale.*

**La seduta comincia alle 13.45.**

**5-05741 Mancuso: Iniziative per promuovere la donazione del sangue cordonale.**

Il sottosegretario Adelfio Elio CARDINALE risponde all'interrogazione in titolo



nei termini riportati in allegato (*vedi allegato 2*).

Gianni MANCUSO (PdL), replicando, si dichiara soddisfatto della risposta.

**5-05796 Mancuso: Iniziative contro le pratiche della vivisezione e della sperimentazione su primati, cani e gatti.**

Il sottosegretario Adelfio Elio CARDINALE risponde all'interrogazione in titolo nei termini riportati in allegato (*vedi allegato 3*).

Gianni MANCUSO (PdL), replicando, si dichiara soddisfatto della risposta, evidenziando la necessità di scegliere, ove possibile, metodi alternativi alla vivisezione ed alla sperimentazione su animali. Ricorda, a tal proposito, che ogni anno ha luogo una strage di esseri senzienti, che spesso si rivela inutile, soprattutto quando si tratta di animali sui quali è stato scritto tutto nella letteratura scientifica.

Giuseppe PALUMBO, *presidente*, dichiara concluso lo svolgimento delle interrogazioni all'ordine del giorno.

**La seduta termina alle 14.05.**

#### AVVERTENZA

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

#### SEDE REFERENTE

*Disposizioni per consentire l'impianto degli embrioni abbandonati giacenti presso i centri italiani di procreazione medicalmente assistita.*

*C. 2058 Palagiano, C. 4308 Farina Coscioni, C. 4800 Bocciardo e C. 4831 Laura Molteni.*

*Riconoscimento e disciplina della chiropratica come professione sanitaria primaria e istituzione dell'albo professionale dei chiropratici.*

*C. 1287 Di Centa.*

## ALLEGATO 1

**Principi fondamentali in materia di governo delle attività cliniche per una maggiore efficienza e funzionalità del Servizio sanitario nazionale. Ulteriore nuovo testo unificato C. 278-799-977-ter-1552-1942-2146-2355-2529-2693-2909/A.**

**EMENDAMENTI E ARTICOLI AGGIUNTIVI  
APPROVATI E NUOVE FORMULAZIONI**

## ART. 7.

*Al comma 1, dopo le parole:* decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, *aggiungere le seguenti:* in conformità a quanto disposto dal comma 18 dell'articolo 24 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214.

**7. 50.** Il Relatore.

**(Approvato)**

*Al comma 1, capoverso comma 1, primo periodo, dopo le parole:* di struttura complessa, *aggiungere le seguenti:* e i ricercatori universitari di cui all'articolo 5, comma 1, del decreto legislativo 21 dicembre 1999, n. 517.

*Conseguentemente, al medesimo capoverso, al secondo periodo, sostituire le parole:* e su valutazione del con le seguenti: sentito il.

**7. 2.** *(Nuova formulazione)* Barani.

**(Approvato)**

*Ai comma 1, capoverso comma 2, aggiungere, in fine, il seguente periodo:* Le disposizioni di cui al presente comma si applicano anche al personale universitario medico e sanitario delle analoghe professionalità della dirigenza del Servizio sani-

tario nazionale convenzionato con il Servizio sanitario nazionale.

**7. 5.** Palagiano, Mura.

**(Approvato)**

## ART. 8.

*Dopo l'articolo 8, aggiungere il seguente:*

## ART. 8-bis.

*(Assicurazione obbligatoria del professionista).*

1. In attuazione di quanto previsto dalla lettera e) del comma 5 dell'articolo 3 del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n. 148, in materia di assicurazione obbligatoria per la responsabilità professionale, il Ministro della salute, d'intesa con l'Associazione nazionale fra le imprese Assicuratrici (ANIA), le regioni e i rappresentanti della Federazione nazionale degli ordini dei medici (FNOMCeO), sentite le associazioni mediche e delle professioni sanitarie, e le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative della dirigenza Sanitaria nell'ambito del quale sono concordati in regime convenzionale, propone modelli nazionali di polizza assicurativa RCT del personale medico, del personale sanitario

e delle aziende sanitarie, tenendo conto dei seguenti criteri:

a) obbligo delle compagnie ad assicurare il professionista richiedente;

b) possibilità per le compagnie di disdettare la polizza o di incrementare il premio solo a seguito dell'accertamento effettivo della responsabilità professionale;

c) divieto di applicazione di clausole unilaterali o vessatorie;

d) competenza specifica dei periti assicurativi chiamati a valutare la responsabilità medica;

e) adeguata valutazione delle specifiche caratteristiche di ciascuna specializzazione medica.

2. Per quanto riguarda l'esercizio delle professioni reso nell'ambito del Servizio sanitario nazionale o in rapporto di convenzione con lo stesso, le regioni possono delegare le aziende sanitarie a provvedere all'obbligo assicurativo di cui al comma 1 o provvedere con modalità differenti.

3. Le polizze per la responsabilità professionale attualmente in essere rimangono invariate sino alla loro naturale scadenza.

**8. 04.** (Nuova formulazione) Il Relatore.

*Dopo il comma 1, aggiungere il seguente:*

1-bis. Nell'ambito delle procedure di cui al comma 1, al fine di garantire la protezione dalle radiazioni dei pazienti e degli operatori, deve essere prevista la

valutazione di sicurezza delle tecnologie radiologiche di cui al decreto legislativo n. 187 del 2000, garantendo il coinvolgimento delle strutture di fisica medica.

**8. 1.** Pedoto.

**(Approvato)**

*Dopo il comma 1, aggiungere il seguente:*

1-bis. Le aziende sanitarie locali, le aziende ospedaliere, le aziende ospedaliere-universitarie e gli istituti di ricovero e cura a carattere scientifico di diritto pubblico, possono costituire, nei loro ambito, organismi o enti *no-profit*, per la raccolta di fondi atti all'acquisizione di tecnologie sanitarie ritenute di interesse strategico per lo sviluppo della risposta sanitaria aziendale.

**8. 2.** Palagiano, Mura.

**(Approvato)**

*Dopo l'articolo 8, aggiungere il seguente:*

ART. 8-bis.

*(Collegio sindacale e pubblicità degli atti).*

1. Le periodiche verifiche di cassa e le relazioni sull'andamento delle attività delle Aziende sanitarie ed ospedaliere svolte dal collegio sindacale devono essere rese note al pubblico anche mediante la pubblicazione nei siti web delle aziende.

**8. 02.** (Nuova formulazione) Miotto.

**(Approvato)**

## ALLEGATO 2

**5-05741 Mancuso: Iniziative per promuovere la donazione del sangue cordonale.****TESTO DELLA RISPOSTA**

Per la questione in esame, nel rispetto delle disposizioni in materia di conservazione di cellule staminali da sangue del cordone ombelicale per uso autologo-dedicato (decreto ministeriale 18 novembre 2009), è consentita:

1) la conservazione di cellule staminali da cordone per uso allogenico, cioè in favore di persone diverse da quelle da cui le cellule sono prelevate, a fini solidaristici;

2) la conservazione di sangue da cordone ombelicale per uso dedicato al neonato con patologia in atto al momento della nascita o evidenziata in epoca prenatale, o per uso dedicato a consanguineo con patologia in atto al momento della raccolta o pregressa, per la quale risulti appropriato l'utilizzo di cellule staminali da sangue cordonale, previa presentazione di motivata documentazione clinico-sanitaria;

3) la conservazione per uso dedicato nel caso di famiglie a rischio di avere figli affetti da malattie geneticamente determinate per le quali risulti appropriato l'utilizzo di tali cellule, previa presentazione di motivata documentazione clinico-sanitaria rilasciata da un medico specialista nel relativo ambito clinico.

In questi ultimi due casi, si tratta di donazione dedicata, e le cellule staminali, conservate gratuitamente nelle banche italiane, sono ad esclusiva disposizione del soggetto al quale sono state dedicate in regione della sua patologia.

Allegato al decreto ministeriale 18 novembre 2009 è riportato l'elenco dettagliato delle patologie per le quali è consolidato l'uso delle cellule staminali ematopoietiche per scopo di trapianto.

Il decreto ministeriale 18 novembre 2009 ha previsto, inoltre, che può essere consentita la conservazione del sangue cordonale ad uso autologo-dedicato anche nel caso di particolari patologie non ancora ricomprese nell'elenco dell'allegato citato, ma per le quali sussistano comprovate evidenze scientifiche di un possibile impiego di cellule staminali del sangue da cordone ombelicale anche nell'ambito di sperimentazioni cliniche approvate secondo la normativa vigente, previa presentazione di una documentazione rilasciata da un medico specialista nel relativo ambito clinico.

Tale conservazione viene autorizzata dal responsabile delle banche, sentito il parere di un apposito gruppo tecnico multidisciplinare coordinato dal Centro Nazionale Trapianti (CNT).

Interesse primario ed esclusivo del Servizio Sanitario Nazionale (SSN) è quindi la conservazione del sangue da cordone ombelicale, donato a fini solidaristici per uso trapiantologico, prevedendone la conservazione nelle strutture pubbliche dedicate, quale erogazione di livello essenziale di assistenza, con oneri totalmente a carico del SSN.

Allo stesso modo, è consentita la conservazione nel territorio nazionale, senza alcun onere per i richiedenti, di sangue del

cordone ombelicale per uso autologo-dedicato, ma solo nei casi e alle condizioni previste dalla normativa citata.

Nell'ipotesi in cui, invece, i genitori decidano di conservare per uso personale i campioni di sangue cordonale presso banche estere, le spese relative al trasporto e alla conservazione del campione sono a totale carico dei richiedenti.

Tale possibilità è stata consentita dalla legge italiana solo a salvaguardia della libera scelta di ogni singolo individuo, ma senza oneri economici per il SSN, non rappresentando una prestazione compresa nei livelli essenziali di assistenza (LEA).

Infatti, anche sulla base delle posizioni ampiamente espresse da organismi scientifici nazionali ed internazionali, la conservazione ad esclusivo uso personale non appare, al momento, sostenuta da una valida motivazione sul piano razionale, scientifico ed etico.

La conservazione ad uso autologo, al di fuori dei casi in cui è già consentita, risulta una procedura inappropriata dal punto di vista clinico-assistenziale, e quindi non può essere compresa nei LEA.

Questa posizione è stata decisa congiuntamente da tutte le Autorità sanitarie competenti del settore (Ministero della Salute, CNT e Centro Nazionale Sangue (CNS), Assessorati regionali alla salute), ed è conforme a quella delle Autorità sanitarie francesi, degli organismi dell'Unione Europea, del Consiglio d'Europa, nonché delle principali società scientifiche di settore, nazionali ed internazionali.

Tale orientamento, che non ha basi ideologiche, ma si fonda su evidenze scientifiche, ha incontrato ampi consensi presso le Associazioni dei pazienti ed è fortemente sostenuto dalle Associazioni che rappresentano le donatrici di sangue cordonale, che da sempre concorrono a sostenere e promuovere la cultura della donazione volontaria, gratuita ed anonima e a fare informazione corretta su questo difficile e delicato tema.

Il Ministero della salute si è fatto carico, da parte sua, di porre in essere tutti i provvedimenti idonei ad assicurare elevati ed omogenei livelli di qualità e di

sicurezza nell'attività di donazione e conservazione del sangue cordonale, attraverso specifici atti normativi, all'interno dei quali opera la rete nazionale delle Banche cordonali pubbliche.

Nello specifico ambito della garanzia di qualità delle attività di raccolta del sangue cordonale, di competenza delle Divisioni di Ostetricia delle Aziende sanitarie pubbliche e/o private accreditate, sono stati introdotti criteri qualitativi e quantitativi per accreditare e autorizzare il Punto nascita allo svolgimento di questa specifica attività.

Tali criteri, condivisi dagli organismi regionali competenti in materia di organizzazione sanitaria, si fondano sulla necessità di mantenere nel tempo l'*expertise* del personale ostetrico, necessaria per svolgere correttamente la procedura di raccolta del sangue cordonale, attraverso l'esecuzione frequente e regolare della suddetta attività.

In punti nascita con numero esiguo di parti per anno, il mantenimento di un adeguato livello di competenza e manualità non appare garantito. Di conseguenza, l'attuale rete dei Punti nascita potrà certamente essere ampliata, ma solo a fronte dell'evidenza che le strutture arruolate rispondano ai requisiti strutturali, organizzativi e tecnologici indicati dalle norme vigenti (Accordo Stato/Regioni, Re. Atti n. 184/CSR del 29 ottobre 2009).

D'altra parte, l'adozione di tali criteri, indispensabile per garantire la qualità e la sicurezza di un prodotto biologico destinato al trapianto ematopoietico di pazienti critici (terapia salva vita), ha assecondato un analogo provvedimento organizzativo, condiviso dalle Regioni, volto a razionalizzare la rete dei Punti nascita per conseguire obiettivi di miglioramento complessivo della qualità assistenziale e della sicurezza delle prestazioni correlate al parto.

In relazione alle specifiche istanze poste con l'interrogazione in esame, si segnala che:

1) per quanto riguarda il potenziamento della raccolta di unità cordonali a fini solidaristici, attraverso uno specifico

Accordo Stato/Regioni, è stato disposto già dal 2009, e rinnovato per gli anni 2010 e 2011, lo stanziamento di fondi, da ripartire tra le Regioni, finalizzati a potenziare la rete esistente delle Banche pubbliche e a favorire la creazione di reti strutturate di Punti nascita accreditati per la raccolta del sangue cordonale in tutte le Regioni italiane;

2) in merito alle iniziative di informazione dell'opinione pubblica sul tema della donazione del sangue cordonale, questo Ministero ha provveduto a pubblicare uno specifico documento informativo sull'utilizzo appropriato delle cellule staminali cordonali, il quale viene ampiamente utilizzato dalle Banche pubbliche e dai relativi Punti nascita collegati, per informare correttamente le mamme e le coppie e promuovere la scelta consapevole e responsabile della donazione solidaristica. Detto documento è stato ed è tuttora

ampiamente divulgato sia direttamente sia attraverso gli organismi tecnici istituzionali del Ministero, CNS e CNT, nonché dalle Associazioni di volontariato che operano in questo settore, prima fra tutte l'Associazione Donatrici Italiane Sangue Cordone Ombelicale (ADISCO).

In relazione alla necessità di contrastare la forza comunicativa delle banche « profit », che in Italia fanno pubblicità ingannevole a favore della raccolta ad uso personale del sangue cordonale, pur in presenza di un divieto stabilito dalle norme vigenti, si ravvisa la necessità di coordinare le azioni degli organismi istituzionali e delle associazioni di volontariato, al fine di promuovere una campagna informativa penetrante ed efficace a sostegno della donazione solidaristica e a favore di un impiego terapeutico appropriato, sostenuto da evidenze scientifiche, del sangue cordonale.

## ALLEGATO 3

**5-05796 Mancuso: Iniziative contro le pratiche della vivisezione e della sperimentazione su primati, cani e gatti.****TESTO DELLA RISPOSTA**

Il decreto legislativo 27 gennaio 1992, n. 116 «Attuazione della direttiva n. 86/609/CEE in materia di protezione degli animali utilizzati a fini sperimentali o ad altri fini scientifici», disciplina la sperimentazione effettuata mediante l'utilizzo degli animali.

Per quanto riguarda l'attività di allevamento e fornitura di animali impiegati a fini sperimentali, l'articolo 10 del decreto legislativo n. 116/1992 prevede una apposita autorizzazione da parte dei Comuni.

Nei confronti dell'azienda «Green Hill 2010 Srl», la Direzione Generale della sanità animale e dei farmaci veterinari di questo Ministero, allo scopo di verificare la corretta ed omogenea applicazione del decreto legislativo n. 116/1992, ha provveduto a sensibilizzare il Servizio Veterinario della Regione Lombardia e quello dell'ASL competente per territorio a predisporre ulteriori e più assidui controlli presso la stessa struttura ed ha effettuato, nel mese di luglio 2010, una ispezione ministeriale congiunta con la ASL locale e il Servizio Veterinario Regionale presso l'allevamento in questione, per la verifica del rispetto delle linee guida europee e nazionali riguardanti la sistemazione, l'allevamento e la tutela di tutti gli animali allevati per fini sperimentali.

Occorre segnalare, tuttavia, che il Ministero della salute, pur condividendo le preoccupazioni espresse nell'interrogazione in esame, non può non tener conto delle vigenti normative comunitarie.

La recente Direttiva 63/2010/UE prevede un rafforzamento della tutela degli animali secondo i più aggiornati sviluppi scientifici e rappresenta un passo importante verso l'obiettivo finale della completa sostituzione delle procedure su animali vivi. A tal fine, essa cerca di agevolare e di promuovere lo sviluppo e la diffusione di metodi alternativi; nel nostro Paese, il Ministero della salute ha individuato il Laboratorio del Reparto Substrati Cellulari dell'Istituto Zooprofilattico Sperimentale della Lombardia e Emilia Romagna – sede di Brescia – quale Laboratorio nazionale di riferimento per i metodi alternativi alla sperimentazione animale.

Al momento, la Direttiva 63/2010/UE è inserita nello schema di d.d.l. «Legge Comunitaria 2011» (AC 4623), che è all'esame delle competenti Commissioni parlamentari.

La Commissione XII – «Affari Sociali» – della Camera dei deputati ha approvato un emendamento tra i criteri di delega per l'attuazione della Direttiva in questione, il quale prevede il divieto di allevamento di primati, cani e gatti destinati alla sperimentazione su tutto il territorio nazionale.

Per quanto riguarda i metodi alternativi all'impiego di animali vivi nella sperimentazione, questo Ministero collabora fattivamente con il Centro europeo di ricerca della Commissione U.E., per la convalida di metodi alternativi all'impiego degli animali.

Peraltro, i metodi alternativi scientificamente validati sono già ampiamente dif-

fusi attraverso il portale *web* del Ministero, i convegni e le iniziative di aggiornamento professionale dei ricercatori, al fine di sensibilizzare gli operatori all'impiego.

Inoltre, il Regolamento (UE) n. 15/2011 prevede, a partire dal 1° gennaio 2015, la sostituzione del topo con un metodo chi-

mico (LC-MS: Cromatografia Liquida, Spettrometria di Massa) per la ricerca delle biotossine algali nei molluschi bivalvi vivi e, a tal riguardo, il Ministero della salute ha provveduto a sensibilizzare, con nota dell'8 luglio 2011, i laboratori specializzati allo scopo di anticipare tale adempimento.



# COMMISSIONE PARLAMENTARE

## per l'attuazione del federalismo fiscale

### S O M M A R I O

UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI .....	169
ATTI DEL GOVERNO:	
Sull'ordine dei lavori .....	169
Schema di decreto legislativo recante ulteriori disposizioni in materia di ordinamento di Roma capitale. Atto n. 425 ( <i>Esame ai sensi dell'articolo 143, comma 4, del regolamento, e rinvio</i> ) .....	171

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

*Giovedì 16 febbraio 2012.*

L'ufficio di presidenza si è riunito dalle 13.35 alle 13.50.

#### ATTI DEL GOVERNO

*Giovedì 16 febbraio 2012. — Presidenza del presidente Enrico LA LOGGIA. — Interviene il sottosegretario di Stato per i beni e le attività culturali, Roberto Cecchi.*

**La seduta comincia alle 13.50.**

#### Sull'ordine dei lavori.

Il senatore Paolo FRANCO (LNP), intervenendo sull'ordine dei lavori, sottolinea di non poter condividere le argomentazioni svolte dal Presidente nel corso dell'ufficio di presidenza per giustificare la decisione di calendarizzare l'esame dello schema di decreto legislativo anche oltre il termine di scadenza del 19 febbraio. Osserva in primo

luogo che tali argomentazioni non tengono conto della peculiarità delle funzioni svolte dalla Commissione. Ritiene altresì che i precedenti richiamati dal Presidente di espressione del parere oltre il termine di scadenza non siano assimilabili alla situazione attuale, dal momento che in passato uno dei due relatori era nominato nell'ambito dei gruppi di opposizione e ciò ha permesso all'opposizione di offrire in ogni caso un contributo rilevante alle decisioni che la Commissione ha di volta in volta assunto e alla definizione dei pareri approvati. Nell'esame dello schema di decreto legislativo in oggetto è stato invece violato il diritto delle opposizioni a designare un proprio relatore, impedendo alle stesse di recare un contributo significativo ai lavori della Commissione. Sotto un diverso profilo, rileva che nel corso dell'attività conoscitiva svolta dalla Commissione sullo schema di decreto in oggetto è emersa in più occasioni la volontà di apportare significative modifiche al testo adottato in via preliminare dal Governo. Anche per questo motivo ritiene essenziale rispettare il termine di scadenza, dal momento che il mancato rispetto di tale termine non trova giustificazione in alcuna previsione della legge

delega. Infine rileva che l'ampliamento dell'opposizione, a seguito della dichiarazione del gruppo dell'Italia dei Valori di non poter più essere collocato tra le forze di maggioranza costituisce un ulteriore motivo per modificare la nomina dei relatori, individuandone uno tra i gruppi di opposizione.

Sulla base delle argomentazioni svolte chiede in primo luogo alla Presidenza di rivedere le proprie decisioni in merito alla calendarizzazione dei lavori, definendo un calendario che permetta alla Commissione di concludere l'esame dello schema di decreto legislativo entro il termine di scadenza per l'espressione del parere, fissato per il 19 febbraio. In assenza di una simile decisione ritiene che non vi siano le condizioni per permettere al gruppo Lega Nord di partecipare ai lavori di esame dello schema di decreto legislativo. Rileva infine che se membri del gruppo Lega Nord continueranno ad assistere ai lavori della Commissione sul provvedimento in esame, lo faranno esclusivamente per evitare che siano introdotte nel testo disposizioni contrarie alla Costituzione.

Il senatore Walter VITALI (PD) osserva che la designazione dei relatori è dipesa anche dalla richiesta del proprio gruppo, il Partito Democratico, di esprimere uno dei due relatori, dal momento che ciò non era potuto accadere con riferimento all'esame del primo schema di decreto legislativo recante disposizioni sull'ordinamento di Roma capitale. In ogni caso ritiene assolutamente corretta l'individuazione dei relatori operata dal Presidente, nel rispetto del principio di rappresentatività, che è stato richiamato anche dal Presidente della Camera, quando, dopo la formazione del Governo Monti, è stato sollecitato l'avvicendamento alla Presidenza del Comitato parlamentare per la sicurezza della Repubblica a favore di un esponente della Lega. Ribadisce peraltro l'impegno già manifestato a sostenere la nomina di un relatore appartenente al gruppo della Lega per l'esame del prossimo provvedimento assegnato alla Commissione, che sarà rappresentato presumibilmente dallo schema di decreto legislativo correttivo in materia

di federalismo fiscale municipale. Infine, per quanto concerne i tempi di esame, pur essendo consapevole della rilevanza e della complessità delle questioni affrontate nel provvedimento in esame, condivide l'indicazione fornita dal Presidente nel corso dell'ufficio di presidenza in ordine alla opportunità di una tempestiva conclusione dei lavori della Commissione, in linea di massima entro quindici giorni dal termine del 19 febbraio. In proposito osserva che al conseguimento di tale obiettivo potrebbe risultare utile la formazione di un gruppo di lavoro, nel quale siano presenti esponenti di tutti i gruppi parlamentari, che coadiuvi i relatori nella predisposizione della proposta di parere.

Il deputato Linda LANZILLOTTA (Misto-ApI) riguardo alle questioni sollevate dal senatore Franco, evidenzia che, sulla base delle norme costituzionali, l'unico termine vincolante è rappresentato da quello entro il quale il Governo deve esercitare la delega e adottare in via definitiva il decreto legislativo. I termini interni al procedimento sono rimessi all'accordo discrezionale tra i soggetti istituzionali coinvolti. Per questo giudica prive di fondamento giuridico le osservazioni in base alle quali la Commissione non potrebbe esprimere il parere oltre il termine di scadenza. Ritiene altresì opportuno precisare che l'intesa espressa dalla Conferenza unificata non costituisce un vincolo in rapporto alle decisioni della Commissione. Il testo definitivo dello schema di decreto legislativo dovrà infatti essere determinato sulla base dell'interlocazione istituzionale tra il Governo e il Parlamento. Segnala altresì che, pur apprezzando la presenza ai lavori della Commissione del sottosegretario per i beni e le attività culturali, tale interlocuzione non potrà limitarsi alla materia dei beni culturali ma dovrà avere per oggetto tutta l'impostazione del disegno federalista e coinvolgere i diversi profili problematici che, da questo punto di vista lo schema di decreto legislativo in esame presenta. Occorre tra l'altro a suo giudizio che con il decreto legislativo in esame si proceda ad

un prima individuazione di un grande sistema metropolitano. Per queste ragioni sollecita la presenza ai lavori della Commissione del ministro delegato all'attuazione del federalismo fiscale.

Enrico LA LOGGIA, *presidente*, in relazione all'intervento del senatore Franco e agli altri interventi sull'ordine dei lavori auspica innanzitutto che il gruppo della Lega fornisca un contributo importante alla definizione del parere che la Commissione andrà ad approvare. Ribadisce in ogni caso la correttezza delle scelte operate in merito alla calendarizzazione dei lavori, rilevando che tali scelte risultano conformi alle previsioni della legge delega, alla disciplina regolamentare e alla prassi univoca seguita dalle Commissioni di Camera e Senato e, in almeno due casi, dalla stessa Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale. Sul tema specifico della designazione dei due relatori, ricorda che il regolamento della Commissione dispone che « il Presidente incarica due relatori, uno dei quali sentiti i Gruppi di opposizione ». Tale previsione non può intendersi nel senso che uno dei due relatori debba obbligatoriamente essere nominato all'interno dei gruppi di opposizione. Condivide infine l'opportunità che i due relatori, nella definizione della propria proposta di parere, siano coadiuvati da un gruppo di lavoro di cui potrebbero far parte l'onorevole Simonetti in rappresentanza del gruppo Lega, l'onorevole Lanzillotta in rappresentanza del gruppo Misto-ApI e il senatore Belisario in rappresentanza del gruppo Italia dei Valori, ed eventuali altri membri della Commissione.

**Schema di decreto legislativo recante ulteriori disposizioni in materia di ordinamento di Roma capitale.**

**Atto n. 425.**

*(Esame ai sensi dell'articolo 143, comma 4, del regolamento, e rinvio).*

La Commissione inizia l'esame dello schema di decreto all'ordine del giorno.

Il deputato Marco CAUSI (PD), *relatore*, prima di affrontare alcune delle questioni problematiche emerse nel corso del lavoro istruttorio svolto in Commissione, reputa opportuno richiamare la rilevanza sia istituzionale sia politica dello schema di decreto in esame, sottolineando, in relazione al primo aspetto, come lo stesso dia attuazione dopo undici anni alla previsione costituzionale, che riconosce la specialità dell'ordinamento del Comune di Roma come capitale della Repubblica.

La rilevanza politica del provvedimento è, a suo giudizio, strettamente connessa alla recente decisione del Governo di non aver acconsentito alla candidatura del Comune di Roma alle Olimpiadi del 2020, per le quali sono stati stimati costi per circa 4,7 miliardi di euro, dei quali 2,6 miliardi avrebbero dovuto essere destinati a finanziare infrastrutture sul territorio della Capitale. A suo avviso la decisione del Governo è motivata non soltanto da ragioni prettamente finanziarie, ma intende rappresentare un segnale politico di un diverso stile di affrontare le decisioni di investimento, che dovranno, nel futuro, collocarsi nell'ambito di procedimenti ordinari e non essere adottate in relazione a grandi eventi. Se questa valutazione trova riscontro nelle ulteriori scelte del Governo, lo schema di decreto in esame dovrebbe essere profondamente modificato al fine di rispondere all'esigenza di incardinare la spesa in conto capitale nell'ambito di canali procedurali ordinari. Se invece il Governo non è disponibile a rafforzare in modo sostanziale i contenuti dello schema di decreto legislativo, con specifico riferimento al finanziamento delle opere infrastrutturali, a suo giudizio il provvedimento in esame non contiene misure tali da giustificare l'adozione, che in questa ipotesi si configurerebbe come un mero adempimento. Si perderebbe pertanto l'occasione di utilizzare uno strumento importante per porre Roma in condizione di far fronte adeguatamente ai complessi e pesanti compiti che gravano sulla città.

Nell'evidenziare le numerose questioni emerse nel corso delle audizioni, ritiene utile richiamare alcuni profili problematici in merito al contenuto del provvedimento in esame, ad iniziare dalla mancata attuazione del criterio di delega recato dall'articolo 24, comma 5, lettera *b*) della legge n. 42, che prevede l'assegnazione di ulteriori risorse a Roma, tenendo conto delle specifiche esigenze di finanziamento derivanti proprio dal ruolo di capitale della Repubblica. Nella consapevolezza che prevedere l'attribuzione di specifici finanziamenti comporterebbe il reperimento di risorse che nell'attuale situazione di difficoltà non risultano disponibili, rileva tuttavia l'opportunità di inserire nel decreto la definizione di un procedimento finalizzato alla stima dei costi che Roma deve sostenere per la gestione del territorio e la prestazione dei servizi in relazione ai compiti peculiari di capitale. Una stima trasparente ed affidabile di tali costi dovrebbe essere affidata ad un soggetto terzo ed imparziale, quale ad esempio l'ISTAT, anche applicando le procedure previste per la determinazione dei fabbisogni standard. Le decisioni relative all'attribuzione delle risorse finanziarie necessarie a sostenere i costi così determinati sarebbero demandate ad un atto successivo, quale la legge di stabilità annuale. Osserva inoltre che le risorse in questione dovrebbero essere considerate nell'ambito degli interventi speciali ai sensi dell'articolo 119, comma quinto, della Costituzione.

Un secondo intervento correttivo dovrà riguardare, a suo avviso, la revisione della disciplina dettata dalla vecchia legge su Roma capitale, legge n. 396 del 1990, non più finanziata anche se tuttora presente nell'ordinamento perché non abrogata, in modo da definire procedure di finanziamento semplici ed efficaci, ben coordinate con le disposizioni vigenti in materia di contabilità di Stato e di realizzazione degli interventi infrastrutturali. Anche sotto questo profilo si farebbe rinvio alle leggi di stabilità per la determinazione dell'entità delle risorse finanziarie da assegnare.

In merito al trasferimento delle funzioni amministrative dalla Regione Lazio al Comune di Roma, rileva come la procedura dettata dallo schema di decreto, all'articolo 1, comma 2, appare, anche a giudizio della dottrina, ridondante rispetto a quanto previsto dal vigente assetto costituzionale. Infatti, il comma terzo dell'articolo 114 della Costituzione, che affida alla legge la disciplina dell'ordinamento di Roma in quanto capitale della Repubblica, letto in modo coordinato con le previsioni di cui all'articolo 118, permetterebbe di procedere direttamente con atto legislativo statale a conferire a Roma capitale tutte le funzioni ad essa spettanti. Nel caso in cui, al contrario, si volesse confermare l'impostazione del testo adottato dal Governo, in conformità con l'accordo interistituzionale intercorso tra la regione e il comune, che contempla un doppio binario per il trasferimento delle funzioni amministrative, costituito rispettivamente dalla legge statale e da quella regionale, andrebbe inserita nel testo una clausola di salvaguardia che, unitamente alla previsione di un termine congruo per l'adozione della legge regionale, disciplini il potere sostitutivo dello Stato in caso di inerzia della Regione Lazio.

Auspica, infine, che le problematiche sopra richiamate e quelle che saranno esposte dall'altro relatore possano essere approfondite e arricchite dai contributi che emergeranno nel corso della discussione generale, in modo da permettere la formulazione di un parere che rafforzi significativamente i contenuti dello schema in esame.

Il deputato Maurizio LEO (PdL), *relatore*, ritiene che la decisione del Governo di non candidare Roma quale sede olimpica nel 2020 abbia un notevole impatto negativo, non solo nei confronti della collettività romana, ma anche verso le centinaia di migliaia di persone, residenti nel territorio circostante, che si recano quotidianamente a Roma per motivi di lavoro. Le Olimpiadi sarebbero state una possibilità per compensare parte del *gap* infrastrutturale che condiziona la città, effet-

tuando gli investimenti di cui il territorio ha bisogno, in particolare per quanto riguarda il sistema dei trasporti e la rete viaria. Evidenzia in proposito che le opere pubbliche a Roma non rispondono soltanto alle esigenze dei residenti, ma anche a quelle derivanti dai compiti istituzionali della città come capitale e dal fatto che essa ospita lo Stato della Città del Vaticano e importanti istituzioni internazionali, per cui, come ricordato nell'audizione di ieri del Sindaco Alemanno, Roma risulta la terza città del mondo per presenza di sedi diplomatiche, dopo New York e Ginevra, con tutti i conseguenti problemi. In occasione dei giochi olimpici sarebbe stato possibile reperire le risorse necessarie a finanziare gli investimenti, compensando quel rapporto squilibrato tra entrate e spese del Comune, che da sempre caratterizza Roma, proprio per la molteplicità e complessità dei compiti che si concentrano sulla città. Si associa pertanto all'auspicio del collega Causi che il Governo valuti con attenzione la possibilità di utilizzare lo schema di decreto in esame come uno strumento per individuare modalità e procedure di finanziamento idonee a colmare, almeno in parte, il *gap* tra la domanda e l'offerta infrastrutturale della città.

Condivide altresì le osservazioni del collega Causi in merito all'esigenza di una revisione della legge n. 396 del 1990 su Roma capitale, che dovrebbe interessare in particolare gli aspetti procedurali, mentre la determinazione delle risorse da assegnare non potrebbe che essere demandata alle leggi annuali di stabilità.

Sempre in materia di finanziamento delle infrastrutture, ritiene che assumerebbe valenza fondamentale la previsione della partecipazione del sindaco di Roma capitale alle sedute del CIPE, in quanto in quella sede si definiscono la politica nazionale per le infrastrutture, in primo luogo quelle di trasporto, e le relative risorse. L'intervento del Sindaco di Roma permetterebbe pertanto di evidenziare le specifiche esigenze infrastrutturali, che

non riguardano Roma in quanto semplice comune, sia pur di grandi dimensioni, ma in quanto capitale del Paese.

A suo avviso, un altro elemento su cui è opportuno un intervento è rappresentato dal patto di stabilità. Ritiene infatti che la disciplina del patto debba prevedere un negoziato con il Comune, non solo per quanto riguarda le modalità di applicazione, ma anche l'entità del concorso alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica, come era previsto dalle legge di stabilità 2011. Non giudica opportuna la limitazione di negoziato alle sole modalità, disposta dalla recente legge di stabilità 2012, che non fa più menzione dell'entità del concorso.

Osserva che ulteriori interventi correttivi dovranno riguardare le disposizioni concernenti la materia dei beni culturali. Da questo punto di vista ritiene che si debba precisare le funzioni conferite a Roma capitale sono quelle relative al concorso alle attività di valorizzazione dello straordinario patrimonio storico e artistico della città. Rileva inoltre che dovrebbero essere specificati i compiti conferiti con riferimento al Teatro dell'Opera e che un'analogha disposizione specifica dovrebbe essere introdotta in relazione all'Accademia di Santa Cecilia.

Dopo aver convenuto con il collega Causi in merito alla mancata attuazione nello schema in esame del criterio di delega previsto dall'articolo 24, comma 5, della legge n. 42, circa l'assegnazione di specifiche risorse relative all'esercizio del ruolo di capitale, rileva che non è stato attuato neppure il criterio di delega di cui al comma 7 dell'articolo 24, che prevede l'assegnazione a Roma di un proprio patrimonio, anche mediante trasferimento a Roma capitale, a titolo gratuito, di beni appartenenti al patrimonio dello Stato non più funzionali alle esigenze dell'amministrazione centrale. A questo proposito condivide la proposta, emersa nel corso dell'attività conoscitiva, di inserire nel testo previsioni che permettano il trasferimento a Roma capitale di beni patrimoniali dello Stato che non siano destinati all'esercizio di funzioni istituzionali statali,

con particolare riferimento alla società EUR SpA e al patrimonio immobiliare di cui è proprietaria. Ricordando che attualmente il capitale della società è detenuto per il 10 per cento dal Comune e per il restante 90 per cento dal Ministero dell'economia, ritiene che l'attribuzione integrale della partecipazione azionaria a Roma capitale potrebbe compensare, almeno parzialmente, la mancata assegnazione di risorse. Osserva che gli immobili in questione non possono essere considerati strategici per lo Stato, mentre hanno una valenza fondamentale per il territorio, anche alla luce dei nuovi interventi in corso di realizzazione.

Sollecita, infine, una riflessione sui raccordi istituzionali previsti dallo schema in esame, vale a dire, la sessione speciale della Conferenza Unificata, per quanto riguarda il raccordo di carattere generale, e la Conferenza delle Soprintendenze, per quanto riguarda il coordinamento nell'esercizio delle competenze in materia di beni culturali. Con riferimento a quest'ultimo organismo, rileva l'opportunità di semplificarne la composizione. La Conferenza dovrebbe infatti essere costituita soltanto da due soggetti, da un lato Roma capitale, e, per essa, la Soprintendenza capitolina e, dall'altro, il Ministero dei beni e delle attività culturali, che potrebbe essere rappresentato dalla Direzione regionale del Lazio. Naturalmente le singole Soprintendenze statali aventi competenza sul territorio di Roma parteciperebbero di volta in volta alla Conferenza, a seconda delle questioni da essa affrontate, in un ruolo di ausilio alla Direzione regionale. Osserva, infatti, che una composizione più

snella della Conferenza renderebbe più efficace lo stesso svolgimento delle funzioni di coordinamento.

Il deputato Marco CAUSI (PD), *relatore*, ad integrazione di quanto segnalato dall'altro relatore richiama i possibili profili di costituzionalità dello schema di decreto in ordine alla funzione di tutela e valorizzazione dei beni culturali e ambientali, ricordando come la prima sia riservata dalla Costituzione alla competenza esclusiva dello Stato.

Il senatore Paolo FRANCO (LNP) riservandosi di intervenire nel merito del provvedimento nelle prossime sedute, ritiene essenziali alcuni chiarimenti alla luce delle considerazioni svolte dall'onorevole Causi in merito alla necessità di modificare profondamente lo schema di decreto al fine di prevedervi una nuova procedura che disciplini le decisioni d'investimento infrastrutturale nel territorio del Comune di Roma. Al riguardo invita il Governo, attraverso l'intervento nei lavori della Commissione del Ministro dell'economia e delle finanze, a chiarire se tale provvedimento diventerà lo strumento per far confluire alla Capitale quelle risorse che non sono state assegnate per la realizzazione degli interventi infrastrutturali previsti per la candidatura di Roma quale sede delle Olimpiadi nel 2020.

Enrico LA LOGGIA, *presidente*, nessun altro chiedendo di intervenire, rinvia il seguito dell'esame ad altra seduta.

**La seduta termina alle 14.35.**

## COMITATO PARLAMENTARE

### per la sicurezza della Repubblica

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

Audizione, ai sensi dell'articolo 31, comma 3, della legge n. 124 del 2007 .....	175
Comunicazioni del Presidente .....	175

*Giovedì 16 febbraio 2012. – Presidenza del presidente Massimo D'ALEMA.*

**La seduta comincia alle 8.40.**

**Audizione, ai sensi dell'articolo 31, comma 3, della legge n. 124 del 2007.**

Il Comitato procede, ai sensi dell'articolo 31, comma 3, della legge n. 124 del 2007, all'audizione dell'amministratore delegato dell'ENI, dottor Paolo SCARONI, il quale svolge una relazione e successivamente risponde alle domande poste dal

presidente D'ALEMA (PD), dai senatori BELISARIO (IdV), ESPOSITO (PdL), PASSONI (PD) e RUTELLI (Per il Terzo Polo ApI-FLI) e dal deputato ROSATO (PD).

**Comunicazioni del Presidente.**

Il presidente D'ALEMA (PD) svolge comunicazioni concernenti la documentazione pervenuta e l'organizzazione dei lavori nel corso delle quali intervengono i senatori ESPOSITO (PdL) e PASSONI (PD) e il deputato ROSATO (PD).

**La seduta termina alle 10.**

## COMMISSIONE PARLAMENTARE

### di inchiesta sugli errori in campo sanitario e sulle cause dei disavanzi sanitari regionali

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

Sulla pubblicità dei lavori .....	176
Audizione dell'Assessore alla salute della Regione siciliana, Massimo Russo, e dei Direttori generali delle Aziende sanitarie provinciali di Palermo, Catania e Messina ( <i>Svolgimento dell'audizione e conclusione</i> ) .....	176

*Giovedì 16 febbraio 2012. — Presidenza del presidente Leoluca ORLANDO. — Intervengono Massimo Russo, Assessore alla salute della Regione siciliana, Salvatore Cirignotta, Direttore generale dell'Azienda sanitaria provinciale di Palermo, Gaetano Sirna, Direttore generale dell'Azienda sanitaria provinciale di Catania e Francesco Poli, Direttore generale dell'Azienda sanitaria provinciale di Messina, nonché il dottor Maurizio Guizzardi, Dirigente generale del Dipartimento per la Pianificazione strategica dell'Assessorato alla salute della Regione Siciliana e il dottor Salvatore Sammartano, Dirigente del Servizio economico finanziario del medesimo Assessorato.*

#### **La seduta comincia alle 14.05.**

##### **Sulla pubblicità dei lavori.**

Leoluca ORLANDO, *presidente*, avverte che, se non vi sono obiezioni, la pubblicità dei lavori sarà assicurata anche mediante l'attivazione dell'impianto audiovisivo a circuito chiuso.

*(Così rimane stabilito).*

**Audizione dell'Assessore alla salute della Regione siciliana, Massimo Russo, e dei Direttori generali delle Aziende sanitarie provinciali di Palermo, Catania e Messina.**

*(Svolgimento dell'audizione e conclusione).*

Leoluca ORLANDO, *presidente*, introduce il tema oggetto dell'audizione e svolge ampie considerazioni introduttive.

Massimo RUSSO, *Assessore alla salute della Regione siciliana*, svolge una relazione preliminare sul tema oggetto dell'audizione.

Intervengono, ponendo quesiti e formulando considerazioni, i deputati Giovanni Mario Salvino BURTONE (PD), Leoluca ORLANDO, *presidente*, e Laura MOLTENI (LNP), cui replica il dottor Massimo RUSSO, *Assessore alla salute della Regione siciliana*, e rendono precisazioni il dottor Gaetano SIRNA, *Direttore generale dell'Azienda sanitaria provinciale di Catania*, ed il dottor Maurizio GUIZZARDI, *Dirigente generale del Dipartimento per la Pianificazione strategica dell'assessorato alla salute della Regione Siciliana*.

**La seduta, sospesa alle 16.15, è ripresa alle 16.20.**



Svolgono ulteriori interventi i deputati Benedetto Francesco FUCCI (PdL), Leoluca ORLANDO, *presidente*, e Giovanni Mario Salvino BURTONI (PD), cui rispondono il dottor Maurizio GUIZZARDI, *Dirigente generale del Dipartimento per la Pianificazione strategica dell'assessorato alla salute della Regione Siciliana*, il dottor Salvatore SAMMARTANO, *Dirigente del Servizio economico finanziario, nonché Salvatore CIRIGNOTTA, Direttore generale dell'Azienda sanitaria provinciale di Palermo*, Gaetano SIRNA, *Direttore generale*

*dell'Azienda sanitaria provinciale di Catania e Francesco POLI, Direttore generale dell'Azienda sanitaria provinciale di Messina.*

Leoluca ORLANDO, *presidente*, ringrazia gli auditi ed i colleghi intervenuti e dichiara conclusa l'audizione.

**La seduta termina alle 18.05.**

---

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

## INDICE GENERALE

### COMITATO PER LA LEGISLAZIONE

ESAME AI SENSI DELL'ARTICOLO 96-BIS, COMMA 1, DEL REGOLAMENTO:

Conversione in legge del decreto-legge 9 febbraio 2012, n. 5, recante disposizioni urgenti in materia di semplificazione e sviluppo. Esame C. 4940 – Governo. (Parere alle Commissioni I e X) ( <i>Esame e conclusione – Parere con condizioni, osservazioni e raccomandazione</i> ) .....	3
--	---

### COMMISSIONI RIUNITE (I e II)

SEDE REFERENTE:

Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione. Testo base C. 4434 Governo, approvato dal Senato, C. 3380 Di Pietro, C. 3850 Ferranti, C. 4382 Giovanelli, C. 4501 Torrisi, C. 4516 Garavini e C. 4906 Ferranti ( <i>Seguito dell'esame e rinvio</i> ) .....	16
--	----

### COMMISSIONI RIUNITE (I e V)

UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI .....	20
---	----

### COMMISSIONI RIUNITE (I e X)

SEDE REFERENTE:

DL 5/2012: Disposizioni urgenti in materia di semplificazione e di sviluppo. C. 4940 Governo ( <i>Esame e rinvio</i> ) .....	21
UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI .....	35

### COMMISSIONI RIUNITE (I e XI)

ATTI DEL GOVERNO:

Schema di decreto del Presidente del Consiglio dei ministri concernente la definizione del limite massimo riferito al trattamento economico annuo onnicomprensivo per i pubblici dipendenti indicati nell'articolo 23-ter del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito con modificazioni dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214. Atto n. 439 ( <i>Seguito dell'esame e rinvio</i> ) .....	36
--	----

### I Affari costituzionali, della Presidenza del Consiglio e interni

COMITATO PERMANENTE PER I PARERI:

Definizione del processo penale nei casi di particolare tenuità del fatto. Nuovo testo C. 2094 Tenaglia (Parere alla II Commissione) ( <i>Seguito dell'esame e conclusione – Parere favorevole con condizioni e un'osservazione</i> ) .....	46
ALLEGATO 1 ( <i>Parere approvato</i> ) .....	53

INTERROGAZIONI A RISPOSTA IMMEDIATA:

Sulla pubblicità dei lavori .....	48
-----------------------------------	----

5-06172 Giorgio Conte e Di Biagio: Tagli agli stipendi del personale della DIA .....	48
<i>ALLEGATO 2 (Testo integrale della risposta)</i> .....	55
5-06170 Rondini e Vanalli: Su presunte irregolarità fiscali nel comune di Lacchiarella ...	48
<i>ALLEGATO 3 (Testo integrale della risposta)</i> .....	57
5-06171 Tassone: Atti intimidatori contro amministratori locali calabresi .....	49
<i>ALLEGATO 4 (Testo integrale della risposta)</i> .....	58
5-06173 Bressa, Morassut e Amici: Su una prossima manifestazione di « Casa Pound » nel comune di Grottaferrata .....	49
<i>ALLEGATO 5 (Testo integrale della risposta)</i> .....	60
5-06174 Bertolini e Calderisi: Sugli importi corrisposti dal Ministero dell'interno per la locazione degli immobili sede della Questura e del CIE di Modena .....	49
<i>ALLEGATO 6 (Testo integrale della risposta)</i> .....	61
<b>ATTI DEL GOVERNO:</b>	
Schema di decreto del Presidente della Repubblica recante integrazioni e modifiche al regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 23 dicembre 2002, n. 314, concernente l'individuazione degli uffici dirigenziali periferici del Corpo nazionale dei vigili del fuoco. Atto n. 435 ( <i>Seguito dell'esame e conclusione – Parere favorevole con condizioni ed osservazioni</i> ) .....	50
<i>ALLEGATO 7 (Proposta di parere del relatore)</i> .....	62
<i>ALLEGATO 8 (Parere approvato dalla Commissione)</i> .....	64
<b>SEDE REFERENTE:</b>	
Disposizioni per promuovere il riequilibrio delle rappresentanze di genere nei consigli e nelle giunte delle regioni e degli enti locali. Testo unificato C. 3466 Amici, C. 3528 Mosca, C. 4254 Lorenzin, C. 4271 Anna Teresa Formisano, C. 4415 Governo e C. 4697 Sbrollini ( <i>Seguito dell'esame e rinvio</i> ) .....	51
Attuazione dell'articolo 49 della Costituzione. C. 244 Maurizio Turco, C. 506 Castagnetti, C. 853 Pisicchio, C. 1722 Briguglio, C. 3809 Sposetti, C. 3962 Pisicchio e C. 4194 Veltroni ( <i>Seguito dell'esame e rinvio</i> ) .....	51
Istituzione della Commissione nazionale per la promozione e la protezione dei diritti umani. Testo base C. 4534, approvato dal Senato, C. 1720 Giulietti e C. 1918 Maran ( <i>Rinvio del seguito dell'esame</i> ) .....	51
<b>INDAGINE CONOSCITIVA:</b>	
Sulla pubblicità dei lavori .....	52
Indagine conoscitiva sulle autorità amministrative indipendenti ( <i>Esame del documento conclusivo e conclusione</i> ) .....	52
<i>ALLEGATO 9 (Documento conclusivo approvato dalla Commissione)</i> .....	66
<b>AVVERTENZA</b> .....	52
<b>II Giustizia</b>	
<b>SEDE CONSULTIVA:</b>	
Disposizioni per il superamento del blocco delle assunzioni nelle pubbliche amministrazioni e per la chiamata dei vincitori e degli idonei nei concorsi. Testo unificato C. 4116 Damiano e abbinate (Parere alla XI Commissione) ( <i>Seguito dell'esame e conclusione – Parere favorevole</i> ) .....	113
<i>ALLEGATO (Parere approvato)</i> .....	117
<b>SEDE REFERENTE:</b>	
Disposizioni in materia di false comunicazioni sociali e di altri illeciti societari. C. 1895 Palomba e C. 1777 Di Pietro ( <i>Seguito dell'esame e rinvio</i> ) .....	114
Circostanza aggravante relativa all'aver provocato dissesto finanziario. C. 2996 Reguzzoni ( <i>Rinvio del seguito dell'esame</i> ) .....	114

Definizione del processo penale nei casi di particolare tenuità del fatto. C. 2094 Tenaglia ( <i>Seguito dell'esame e conclusione</i> ) .....	114
UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI .....	116

### III Affari esteri e comunitari

#### AUDIZIONI INFORMALI:

Audizione del professor Alberto Mazzoni, presidente dell'UNIDROIT, nell'ambito dell'esame del nuovo testo C. 4432, approvato dal Senato, e abb., recante « Disposizioni in materia di ininsequestrabilità delle opere d'arte prestate da uno Stato, da un ente o da un'istituzione culturale stranieri, durante la permanenza in Italia per l'esposizione al pubblico » .....	118
---	-----

UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI .....	118
---	-----

### V Bilancio, tesoro e programmazione

#### INDAGINE CONOSCITIVA:

Indagine conoscitiva nell'ambito dell'esame della Comunicazione della Commissione – Analisi annuale della crescita per il 2012 e relativi allegati (COM(2011)815 definitivo).	
Audizione del Presidente della SVIMEZ, Adriano Giannola ( <i>Svolgimento e conclusione</i> ) ...	119

#### INTERROGAZIONI A RISPOSTA IMMEDIATA:

5-06175 Vannucci e altri: Iniziative in materia di valutazione da parte delle agenzie di <i>rating</i> dei titoli del debito pubblico .....	120
<i>ALLEGATO 1 (Testo della risposta)</i> .....	127
5-06176 Bitonci e Fugatti: Applicabilità del Patto di stabilità interno a spese riferite alle prestazioni dei lavoratori stagionali del Parco nazionale dello Stelvio .....	121
<i>ALLEGATO 2 (Testo della risposta)</i> .....	128
5-06177 Toccafondi: Risorse destinate all'attuazione della legge n. 193 del 2000, relativa agli sgravi fiscali alle imprese che assumono lavoratori detenuti .....	121
<i>ALLEGATO 3 (Testo della risposta)</i> .....	129

#### ATTI DEL GOVERNO:

Schema di decreto del Presidente del Consiglio dei ministri concernente la definizione del limite massimo riferito al trattamento economico annuo onnicomprensivo per i pubblici dipendenti indicati nell'articolo 23-ter del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214. Atto n. 439 (Rilievi alle Commissioni I e XI) ( <i>Seguito dell'esame, ai sensi dell'articolo 96-ter, comma 2, del Regolamento, e conclusione – Valutazione favorevole con osservazione</i> ) .....	121
<i>ALLEGATO 4 (Deliberazione approvata)</i> .....	130
UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI .....	125

#### INDAGINE CONOSCITIVA:

Indagine conoscitiva nell'ambito dell'esame della Comunicazione della Commissione – Analisi annuale della crescita per il 2012 e relativi allegati (COM(2011)815 definitivo).	
Audizione di rappresentanti di R.ETE Imprese Italia ( <i>Svolgimento e conclusione</i> ) .....	125
Indagine conoscitiva nell'ambito dell'esame della Comunicazione della Commissione – Analisi annuale della crescita per il 2012 e relativi allegati (COM(2011)815 definitivo).	
Audizione del Presidente dell'ISTAT, Enrico Giovannini ( <i>Svolgimento e conclusione</i> ) .....	126

### VII Cultura, scienza e istruzione

#### AUDIZIONI INFORMALI:

Audizione di rappresentanti del settore, nell'ambito dell'esame delle proposte di legge C. 4822 sen. Ascutti, approvata dal Senato, e abbinate C. 814 Angela Napoli e C. 3808 Carlucci, recanti valorizzazione del sistema dell'alta formazione e specializzazione artistica e musicale .....	132
---	-----

## AUDIZIONI INFORMALI:

Audizione di rappresentanti del settore, nell'ambito dell'esame delle proposte di legge C. 4822 sen. Asciutti, approvata dal Senato, e abbinate C. 814 Angela Napoli e C. 3808 Carlucci, recanti valorizzazione del sistema dell'alta formazione e specializzazione artistica e musicale .....	132
--	-----

**VIII Ambiente, territorio e lavori pubblici**

## AUDIZIONI:

Audizione del Capo del Dipartimento della Protezione Civile, Prefetto Franco Gabrielli, sull'assetto del Dipartimento della Protezione Civile ( <i>Svolgimento, ai sensi dell'articolo 143, comma 2, del Regolamento, e rinvio</i> ) .....	133
--	-----

## INTERROGAZIONI:

5-05812 Rondini: Riqualificazione della strada provinciale n. 46 Rho-Monza .....	134
<i>ALLEGATO 1 (Testo della risposta)</i> .....	139
5-05508 Ginefra: Sullo svolgimento delle attività commerciali sul sedime autostradale ....	134
<i>ALLEGATO 2 (Testo della risposta)</i> .....	141
5-05185 Sereni: Sulla proposta per l'intitolazione all'Unità d'Italia del ponte sulla Valnerina in località Galletto .....	135
<i>ALLEGATO 3 (Testo della risposta)</i> .....	145

## SEDE REFERENTE:

Disposizioni in materia di tutela e valorizzazione delle grotte turistiche italiane. C. 3688 Rosato ( <i>Esame e rinvio</i> ) .....	135
---	-----

**IX Trasporti, poste e telecomunicazioni**

## AUDIZIONI INFORMALI:

Audizione di rappresentanti di Casartigiani Autoriparazione, Confartigianato Imprese e CNA Autoriparazione, nell'ambito dell'esame della proposta di legge C. 4574 Delfino, recante « Modifica all'articolo 1 della legge 5 febbraio 1992, n. 122, concernente la disciplina dell'attività di autoriparazione » .....	146
---	-----

**X Attività produttive, commercio e turismo**

AVVERTENZA .....	147
------------------	-----

**XI Lavoro pubblico e privato**

## INTERROGAZIONI:

5-04430 Gnechchi: Problematiche relative alla ricongiunzione di contributi presso l'INPS ..	148
<i>ALLEGATO 1 (Testo della risposta)</i> .....	152
5-05950 Bellanova: Sulle risorse utilizzate dalle regioni per gli ammortizzatori sociali in deroga .....	150
<i>ALLEGATO 2 (Testo della risposta)</i> .....	154

**XII Affari sociali**

## SEDE REFERENTE:

Principi fondamentali in materia di governo delle attività cliniche per una maggiore efficienza e funzionalità del Servizio sanitario nazionale. Ulteriore nuovo testo unificato C. 278-799-977-ter-1552-1942-2146-2355-2529-2693-2909/A ( <i>Seguito dell'esame e rinvio</i> ) ...	156
<i>ALLEGATO 1 (Emendamenti e articoli aggiuntivi approvati e nuove formulazioni)</i> .....	162

## INTERROGAZIONI:

5-05741 Mancuso: Iniziative per promuovere la donazione del sangue cordonale .....	160
<i>ALLEGATO 2 (Testo della risposta)</i> .....	164

5-05796 Mancuso: Iniziative contro le pratiche della vivisezione e della sperimentazione su primati, cani e gatti .....	161
ALLEGATO 3 (Testo della risposta) .....	167
AVVERTENZA .....	161
<b>COMMISSIONE PARLAMENTARE PER L'ATTUAZIONE DEL FEDERALISMO FISCALE</b>	
UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI .....	169
ATTI DEL GOVERNO:	
Sull'ordine dei lavori .....	169
Schema di decreto legislativo recante ulteriori disposizioni in materia di ordinamento di Roma capitale. Atto n. 425 (Esame ai sensi dell'articolo 143, comma 4, del regolamento, e rinvio) .....	171
<b>COMITATO PARLAMENTARE PER LA SICUREZZA DELLA REPUBBLICA</b>	
Audizione, ai sensi dell'articolo 31, comma 3, della legge n. 124 del 2007 .....	175
Comunicazioni del Presidente .....	175
<b>COMMISSIONE PARLAMENTARE DI INCHIESTA SUGLI ERRORI IN CAMPO SANITARIO E SULLE CAUSE DEI DISAVANZI SANITARI REGIONALI</b>	
Sulla pubblicità dei lavori .....	176
Audizione dell'Assessore alla salute della Regione siciliana, Massimo Russo, e dei Direttori generali delle Aziende sanitarie provinciali di Palermo, Catania e Messina (Svolgimento dell'audizione e conclusione) .....	176

PAGINA BIANCA

€ 10,00



\*16SMC0006090\*