

CAMERA DEI DEPUTATI N. 1682-A-bis

DISEGNO DI LEGGE

APPROVATO DAL SENATO DELLA REPUBBLICA

il 10 ottobre 2013 (v. stampato Senato n. 1015)

PRESENTATO DAL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

(LETTA)

E DAL MINISTRO PER LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE E LA SEMPLIFICAZIONE

(D'ALIA)

DI CONCERTO CON IL MINISTRO DELLA GIUSTIZIA

(CANCELLIERI)

CON IL MINISTRO DELL'ISTRUZIONE, DELL'UNIVERSITÀ E DELLA RICERCA

(CARROZZA)

CON IL MINISTRO DEI BENI E DELLE ATTIVITÀ CULTURALI E DEL TURISMO

(BRAY)

CON IL MINISTRO PER LA COESIONE TERRITORIALE

(TRIGILIA)

CON IL MINISTRO DEGLI AFFARI ESTERI

(BONINO)

CON IL MINISTRO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE

(SACCOMANNI)

CON IL MINISTRO DELL'AMBIENTE E DELLA TUTELA DEL TERRITORIO E DEL MARE

(ORLANDO)

CON IL MINISTRO DELL'INTERNO

(ALFANO)

CON IL MINISTRO DELLO SVILUPPO ECONOMICO

(ZANONATO)

CON IL MINISTRO DELLE INFRASTRUTTURE E DEI TRASPORTI

(LUPI)

CON IL MINISTRO DELLE POLITICHE AGRICOLE, ALIMENTARI E FORESTALI

(DE GIROLAMO)

E CON IL MINISTRO DELLA SALUTE

(LORENZIN)

—

Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 31 agosto 2013, n. 101, recante disposizioni urgenti per il perseguimento di obiettivi di razionalizzazione nelle pubbliche amministrazioni

*Trasmesso dal Presidente del Senato della Repubblica
il 14 ottobre 2013*

*(Relatore di minoranza: **INVERNIZZI**)*

ONOREVOLI COLLEGHI! — Il testo approvato dalla maggioranza nelle Commissioni non può ritenersi in alcun modo soddisfacente. Il provvedimento, così come formulato è privo di una visione strategica e programmatica, incapace di fornire ai cittadini prospettive di medio-lungo periodo fondate sul rilancio del Paese attraverso una politica seria di razionalizzazione della spesa pubblica e di efficientamento della pubblica amministrazione.

Il presente disegno di legge recante Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 31 agosto 2013, n. 101, recante disposizioni urgenti per il perseguimento di obiettivi di razionalizzazione nelle pubbliche amministrazioni è stato approvato dal Senato il 10 ottobre e trasmesso alla Camera dei deputati il 14 ottobre 2013.

Dall'inizio di questa legislatura è l'ennesima volta che ci troviamo a convertire un decreto-legge, privo dei requisiti di cui all'articolo 77 della Costituzione. L'eterogeneità di contenuto del presente decreto-legge contrasta, inoltre, apertamente con i contenuti dell'articolo 15 della legge 23 agosto 1988, n. 400, di diretta attuazione costituzionale dell'articolo 77 della Costituzione. In base alla citata disposizione, infatti, i decreti-legge devono contenere misure di immediata applicazione e il loro contenuto deve essere specifico, omogeneo e corrispondente al titolo. L'esame, in Commissione di merito al Senato del presente provvedimento, è stato caratterizzato dall'approvazione di una serie di emendamenti del relatore. Il testo, originariamente composto da 13 articoli, all'esito dell'esame presso l'altra Camera, è risultato formulato in 18 articoli. Tale procedura conseguentemente, nei fatti produce effetti palesemente incostituzionali alla luce di quanto sancito dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 22 del 2012, depositata il 16 febbraio 2012, che ha sancito che il procedimento di conversione si imbatte nel vincolo costituzionale dell'omogeneità delle mo-

dificazioni apportate dal Parlamento, rispetto al testo del decreto-legge. Lo stesso Presidente della Repubblica, a seguito della pronuncia costituzionale succitata, ritenne, nella passata legislatura, di ammonire attraverso comunicazione ufficiale i Presidenti del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati affinché si uniformassero nella programmazione e nello svolgimento dei lavori delle Commissioni di merito e dell'Aula a quanto chiaramente sancito dalla Consulta.

Un decreto-legge che, appunto, avrebbe dovuto contenere interventi di carattere straordinario ed urgente — si è trasformato in un provvedimento *omnibus*, recando misure che vanno dal contenimento delle spesa per le cosiddette auto blu e le consulenze del pubblico impiego, alle stabilizzazioni, alle procedure di mobilità, all'accesso nel settore del pubblico e alla regolamentazione dei concorsi, al tema della Commissione indipendente per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche (CIVIT), all'Agenzia per la coesione territoriale, fino ad arrivare alle misure sul Sistema di controllo della tracciabilità dei rifiuti (SISTRI), nonché alla delicatissima questione del commissariamento dell'Ilva di Taranto. In merito a questo non possiamo non ricordare che grazie all'approvazione di un emendamento del Gruppo parlamentare Lega Nord, in I Commissione al Senato, è stata inserita una norma importantissima che, in caso di sequestro preventivo di beni e disponibilità finanziarie, permette l'utilizzo di questi stessi beni da parte degli organi societari in modo da garantire la continuità della produzione e dell'attività di impresa, e quindi di salvaguardare e tutelare i livelli occupazionali e i lavoratori. D'ora in poi, laddove vi sia un sequestro — eseguito ai fini della confisca che abbia a oggetto società, aziende, ovvero beni, titoli, nonché quote azionarie o liquidità anche se in deposito — l'organo di nomina giudiziale dovrà consentire l'utilizzo e la gestione agli organi societari

esclusivamente al fine di garantire la continuità e lo sviluppo aziendali, esercitando i poteri di vigilanza e riferendone all'autorità giudiziaria. Nel caso in cui il sequestro colpisca società che gestiscono stabilimenti di interesse strategico nazionale e da loro controllate si applicheranno le stesse disposizioni.

Un motivo di nostra ferma contrarietà al provvedimento riguarda le disposizioni in materia di assunzioni e gli interventi di stabilizzazione. *In primis* perché tali misure contraddicono con le finalità stesse del decreto, che — come recita il titolo — dovrebbe perseguire obiettivi di razionalizzazione nelle pubbliche amministrazioni. Razionalizzazione vuol dire ottimizzazione, efficienza, mentre le misure in esso contenute rappresentano un dispendio di risorse pubbliche.

Un esempio di spreco è rappresentato dal comma 13 dell'articolo 2 del decreto-legge, che autorizza l'Agea — Agenzia per le erogazioni in agricoltura — ad assumere 3 unità dirigenziali; cioè si prevede l'assunzione di ulteriori dirigenti pubblici per un ente del tutto inutile, da liquidare, perché non in grado di rispondere alle differenze di tipologie agricole e di coltivazioni tra territori.

Riteniamo che interventi prioritari debbano essere la soluzione della questione esodati, l'abbattimento del cuneo fiscale, la decontribuzione per favorire l'occupazione, per i quali necessitano ingenti risorse da reperire attraverso la riduzione della spesa pubblica. Invece questo decreto-legge aumenta la spesa pubblica per stabilizzare personale precario. Non abbiamo nulla contro queste persone, padri o madri di famiglie in attesa da anni di una certezza del posto di lavoro, ma riteniamo che la loro stabilizzazione convalidi una visione distorta di accesso al pubblico impiego, che non si basa di certo sul principio della selezione per capacità e valore. Consideriamo, infatti, i processi di stabilizzazione lesivi della meritocrazia ed offensivi nei riguardi dei tanti giovani che investono il proprio tempo sui libri per superare un concorso pubblico.

Gli LSU, ad esempio, simboleggiano quella degenerazione del sistema di assistenza pubblica e sociale in cui lo Stato interviene erogando fondi senza un con-

creto piano nel lungo periodo, ma al solo scopo di acquisire consensi. Sono frutto di scellerate politiche, che artificiosamente hanno tentato di inserire nell'amministrazione pubblica persone che non hanno superato alcuna prova selettiva. L'istituto degli LSU, difatti, si è trasformato nel tempo in un vero e proprio ammortizzatore sociale, con l'assurda pretesa da parte dei soggetti impiegati di ottenere il cosiddetto posto fisso, anche in quelle amministrazioni con bilancio in costante *deficit*. Ovviamente altra questione è se a stabilizzare — nel senso di salvaguardare lavoratori combattendo il precariato — sono enti virtuosi che vi provvedono con oneri a proprio carico.

Non possiamo non esprimere forti criticità nel metodo di come si è intervenuti sulle misure di razionalizzazione della spesa pubblica (consulenze, autovetture di servizio). Misure che nel merito possono essere considerate di buonsenso, ma che nei fatti vanno stigmatizzate in quanto insufficienti, non organiche e soprattutto non adeguate al contesto economico di crisi che sta vivendo il nostro Paese.

Ci saremmo aspettati, certamente, qualcosa di diverso da un provvedimento come l'attuale decreto-legge che in teoria doveva apportare interventi urgenti sulla pubblica amministrazione. Noi della Lega Nord riteniamo da sempre che la pubblica amministrazione è il fronte sul quale va combattuta la principale battaglia per l'efficienza e il risparmio: il tasso di spreco medio è nell'ordine del 20-25 per cento, il che significa che, se si adottassero pratiche incisive, si potrebbero risparmiare almeno 100 miliardi l'anno. Ma cosa ben più grave, il Governo anche questa volta ha perso un'altra buona occasione per ultimare quei passaggi obbligati richiesti al fine di rendere realmente operativa la riforma fiscale. È ovvio che il pensiero va al federalismo fiscale e al suo contenuto così innovatore da presentarsi come modello virtuoso di cambiamento. La riforma del federalismo fiscale segna difatti una svolta senza precedenti nel nostro sistema Stato. Una riforma che contiene un rinnovato *corpus* volto a definire un sistema di finanza multilivello che declina in modo nuovo

ed originale i rapporti tra Stato, Autonomie ed Unione europea, al fine di assicurare un coordinamento unitario e coerente non solo della finanza pubblica, ma delle stesse politiche pubbliche. La parola d'ordine è superare definitivamente la « finanza derivata », con l'attribuzione a Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni di autonomia di entrata e di spesa. Un sistema nel quale, superati i trasferimenti, le risorse finanziarie derivano da tributi ed entrate propri, da compartecipazioni al gettito di tributi erariali e dal fondo perequativo per i territori a minore capacità fiscale. Il superamento del finanziamento basato sul criterio della « spesa storica » a quello determinato in relazione al fabbisogno « standard ». Se da un lato la « storia » della siringa che in Lombardia costa un euro e in altre regioni, soprattutto del Meridione, costa tre volte tanto, è divenuta, oramai, una verità inconfutabile, dall'altro lato non si può non constatare come tutto resti immutato, e si continui a sperperare fiumi di denaro pubblico in costi e spese scellerate. Se tutte le Regioni italiane applicassero il rapporto costi/prestazioni che c'è ad esempio in Veneto e in Lombardia, risparmieremmo 30 miliardi di euro, 1/3 degli interessi del debito pubblico. Certamente sufficienti per scongiurare l'aumento dell'IVA.

Non ci stancheremo mai di dire e di ribadire che per poter tagliare la spesa in maniera selettiva occorre rispettare un principio basilare che è quello dell'individuazione dei fabbisogni *standard* e dell'applicazione consequenziale dei costi *standard*.

I tagli non devono essere previsti sui bilanci consuntivi ma su quelli preventivi, cosa che ad oggi non viene fatta. Il passaggio dalla spesa storica al costo *standard* orienterà la politica delle amministrazioni verso una nuova logica meritocratica che eviti le note inefficienze del passato. Una vera e propria rivoluzione del sistema Stato che richiederà da parte delle amministrazioni un impegno non indifferente, ma che nel medio periodo porterà un notevole cambiamento, migliorando la qualità dei servizi e l'efficacia e l'efficienza delle stesse ammi-

nistrazioni pubbliche fondata sul principio di responsabilità.

Un sistema entro il quale siano ben individuabili le responsabilità può dare le migliori garanzie ai cittadini di una efficace condotta della cosa pubblica. Un percorso lento ma inesorabile se si vorrà, finalmente, approdare verso un cambiamento radicale, che verrà completato con l'entrata in vigore di una riforma federale dello Stato. Uno Stato federale che sappia valorizzare le peculiarità territoriali, l'autonomia regionale e il valore aggiunto delle amministrazioni di prossimità degli enti locali, che sappia rinnovarsi in modo efficiente attraverso la riorganizzazione dei bacini di competenza provinciale con l'introduzione del concetto di area vasta, che sappia prendere consapevolezza dell'assioma del « vedo, pago, voto ».

Soltanto in questo modo sarà possibile restituire ai cittadini la voglia di essere parte attiva nel governo dei territori. Questa è l'unica via se realmente vogliamo evitare che esploda la rabbia. È inaccettabile che vi siano regioni nelle quali la lotta alla disoccupazione si basi esclusivamente sull'assistenzialismo dove i dipendenti pubblici se parametrati per la grandezza del territorio e la densità popolare dello stesso sono il doppio se non il triplo di quelli occupati in altre regioni, per giunta, maggiormente efficienti e virtuose.

Situazioni paradossali ampiamente denunciate che oramai appartengono al dna di un sistema mostruoso che si nutre delle sue stesse inefficienze. È necessario attivare il circuito della responsabilità, favorendo la trasparenza delle decisioni di spesa e la loro imputabilità attraverso il pieno compimento del passaggio dalla spesa storica (che finanzia servizi e sprechi) al costo/fabbisogno *standard* (che finanzia i servizi) al fine di garantire un elevatissimo grado di solidarietà e di gestione responsabile del pubblico denaro.

Occorre ammettere che il Governo ha fatto un passo importante in tema di SISTRI, verso la limitazione dell'applicazione del sistema elettronico di tracciabilità ai soli rifiuti speciali pericolosi. Il nostro gruppo è stato da sempre favorevole alla limitazione dell'obbligo della tracciabilità elettronica dei rifiuti ai soli

rifiuti speciali pericolosi, visto che solo questo obbligo viene chiesto a livello delle direttive comunitarie. Infatti, avevamo presentato emendamenti in tal senso nella scorsa legislatura. Il vecchio sistema era esteso anche ai rifiuti non pericolosi creando enormi difficoltà agli operatori. L'entrata in vigore del nuovo SISTRI al 1° ottobre è stata molto ravvicinata alla data dell'emanazione del decreto-legge 101. Infatti, la data è scaduta e il decreto-legge n. 101 non è stato ancora convertito in legge dalle Camere. Ciò ha creato grande incertezza per gli operatori sulle norme da applicare. Anche se a posteriori, si ritiene opportuno spostare la prima data dell'entrata in vigore al 1° aprile 2014. Il novo SISTRI deve introdurre specifici adempimenti che rendano semplice, efficace e poco oneroso l'esercizio del sistema con vantaggi per i piccoli produttori e per l'amministrazione di controllo.

Secondo il nostro Gruppo, occorre prevedere la possibilità di delegare gli adempimenti di iscrizione, movimentazione e registrazione da parte di tutti i produttori di rifiuti, specialmente da parte di quelli di minori dimensioni, agli operatori professionali, come trasportatori, soggetti che effettuano lo smaltimento o il recupero, commercianti e intermediari non detentori, associazioni di categoria, per evitare di caricare con nuovi obblighi, anche onerosi, soggetti, come ad esempio i parrucchieri che producono quantità minime di rifiuti pericolosi. In ogni caso occorrerebbe escludere i piccoli produttori di rifiuti, ossia imprese fino a 10 dipendenti, e i produttori iniziali di rifiuti pericolosi che effettuano operazioni di raccolta e trasporto dei propri rifiuti pericolosi in quantità non eccedenti trenta chilogrammi o trenta litri al giorno (articolo 212, comma 8 del codice). Occorre evitare di caricare con nuovi obblighi, anche onerosi, soggetti che producono quantità minime di rifiuti pericolosi. Inoltre, occorrerebbe introdurre una disposizione *ad hoc* che determini l'esonero dal SISTRI di tutte le operazioni di MICRORACCOLTA di Rifiuti Pericolosi, esenzione dalla quale non consegue una perdita automatica del « tracciamento » dei

rifiuti derivanti dalla MICRORACCOLTA. Infatti, in tutti i passaggi successivi, vale a dire dai Gestori Autorizzati (ad esempio, dal Gestore che ne effettua solo lo Stoccaggio intermedio, al successivo Impianto Autorizzato di Trattamento) agli Impianti di Recupero/Smaltimento di destinazione (finale o meno), i Rifiuti Pericolosi oggetto di MICRORACCOLTA (che avviene in prima fase) rimarranno comunque sotto « tracciamento » SISTRI. La riduzione complessiva del campo di applicazione di cui sopra consentirebbe una più semplice e immediata verifica del funzionamento (effettivo avvio) del Sistema SISTRI (in fase di collaudo di cui all'articolo 11, comma 8, secondo periodo). Il numero dei soggetti e delle movimentazioni coinvolte sarebbe significativamente più circoscritto dell'attuale, in perfetta linea con l'intendimento di addivenire a maggiori semplificazioni e minori oneri per le imprese tutte, intendimento espresso testualmente dal Ministro On. Andrea Orlando nella riunione di martedì 3 settembre, nel relativo Comunicato stampa e, da ultimo, nella risposta fornita personalmente alla Camera all'interrogazione dell'On. Ermete Realacci. Inoltre, la possibilità di entrare volontariamente nel sistema soggetti non obbligati creerebbe difficoltà alla catena logistica della gestione dei rifiuti e pertanto proponiamo di sopprimere i commi che prevedono tale facoltà. Occorre delimitare il più possibile il campo di applicazione del SISTRI, per garantire la stessa funzionalità del sistema. Inoltre, una cosa che non era prevista nel SISTRI vecchio, la cui assenza ha spaventato da sempre gli operatori, è la possibilità di tenere conto della buona fede degli operatori introducendo per talune fattispecie l'istituto del ravvedimento operoso di modo che il soggetto in buona fede che sbaglia abbia la possibilità di denunciare senza timore l'errore agli organi competenti, in questo modo liberando altresì risorse umane e materiali per l'accertamento delle violazioni di maggiore gravità. Infine riteniamo doveroso prevedere l'obbligo di restituire le somme versate per l'iscrizione al SISTRI negli anni in cui esso non è entrato in operatività. Si individua una procedura amministrativa

da fissarsi con decreto dando la possibilità di ricevere le somme o in alternativa di compensarle con i debiti di qualunque genere (tributari, fiscali, contributivi) vantati dal soggetto titolato nei confronti della pubblica amministrazione.

Per le ragioni sopraesposte, rimaniamo critici ed insoddisfatti sull'impostazione

del decreto-legge all'esame. Tuttavia, comprendendo l'importanza degli interventi da esso recati e condividendone le finalità, auspichiamo un miglioramento del provvedimento con l'approvazione dei nostri emendamenti e, per questo motivo, non abbiamo ritenuto necessario presentare un testo alternativo.

€ 1,00



17PDL0011450