

I COMMISSIONE PERMANENTE

(Affari costituzionali, della Presidenza del Consiglio e interni)

S O M M A R I O

COMITATO PERMANENTE PER I PARERI:

DL 58/2014: Misure urgenti per garantire il regolare svolgimento del servizio scolastico. C. 2385 Governo, approvato dal Senato (Parere alla VII Commissione) (<i>Seguito dell'esame e conclusione – Parere favorevole con condizione ed osservazione</i>)	10
ALLEGATO (Parere approvato)	15

AUDIZIONI:

Audizione del Ministro dell'interno, Angelino Alfano, sulle linee programmatiche (<i>Svolgimento, ai sensi dell'articolo 143, comma 2, del Regolamento, e rinvio</i>)	11
---	----

SEDE REFERENTE:

Sulla pubblicità dei lavori	11
Disposizioni in materia di conflitti di interessi. C. 275 Bressa, C. 1059 Fraccaro, C. 1832 Civati e C. 1969 Tinagli (<i>Seguito dell'esame e rinvio</i>)	12
Istituzione di una Commissione parlamentare di inchiesta sul sistema di accoglienza e di identificazione nonché sul trattamento dei migranti nei centri di accoglienza, nei centri di identificazione ed espulsione e nei centri di accoglienza per richiedenti asilo. Doc XXII, n. 18 Fratoianni, Doc XXII, n. 19 Marazziti e Doc XXII, n. 21 Fiano (<i>Seguito dell'esame e rinvio</i>)	14

COMITATO PERMANENTE PER I PARERI

Mercoledì 28 maggio 2014. — Presidenza del presidente Alessandro NACCARATO.

La seduta comincia alle 9.55.

DL 58/2014: Misure urgenti per garantire il regolare svolgimento del servizio scolastico.

C. 2385 Governo, approvato dal Senato.
(Parere alla VII Commissione).

(*Seguito dell'esame e conclusione – Parere favorevole con condizione ed osservazione*).

Il Comitato prosegue l'esame del provvedimento, rinviato nella seduta del 27 maggio 2014.

Marilena FABBRI (PD), *relatore*, formula una proposta di parere favorevole con una condizione ed una osservazione (*vedi allegato*). Fa presente che la condizione è riferita all'articolo 1, comma 2-ter ed è finalizzata a sottolineare la necessità che la Commissione di merito valuti, alla luce della giurisprudenza costituzionale, il mantenimento del meccanismo di riserva di posti corso-concorso selettivo di formazione per il reclutamento di dirigenti scolastici, con particolare riferimento ai soggetti che hanno un contenzioso pendente, che abbiano avuto una sentenza favorevole almeno nel primo grado di giudizio ovvero non abbiano avuto, alla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, alcuna sentenza definitiva, nel limite della suddetta riserva di posti

già autorizzata per il menzionato corso-concorso, contenzioso legato ai concorsi per dirigente scolastico banditi, rispettivamente, con decreto direttoriale 22 novembre 2004 e con decreto ministeriale 3 ottobre 2006, ovvero riferibile alle procedure di rinnovazione, in Sicilia, del medesimo concorso del 2004, avviate ai sensi della legge n. 202 del 2010. Evidenzia che l'osservazione riguarda l'articolo 2, comma 2-bis, ed è orientata a sollecitare una valutazione della Commissione di merito sull'opportunità di prevedere espressamente un termine finale per gli interventi di mantenimento del decoro e della funzionalità degli immobili adibiti a sede di istituzioni scolastiche ed educative statali nei territori ove non è stata ancora attivata la convenzione CONSIP da effettuare acquistando il relativo servizio dagli stessi raggruppamenti e dalle stesse imprese che assicuravano i servizi di pulizia e gli altri servizi ausiliari alla data del 30 aprile 2014.

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

La seduta termina alle 10.05.

AUDIZIONI

Mercoledì 28 maggio 2014. — Presidenza del presidente Francesco Paolo SISTO. — Interviene il Ministro dell'interno Angelino Alfano.

La seduta comincia alle 14.25.

Audizione del Ministro dell'interno, Angelino Alfano, sulle linee programmatiche.

(Svolgimento, ai sensi dell'articolo 143, comma 2, del Regolamento, e rinvio).

Francesco Paolo SISTO, *presidente*, avverte che la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata anche at-

traverso la trasmissione diretta sulla *web-tv* della Camera dei deputati.

Introduce quindi l'audizione.

Il Ministro Angelino ALFANO svolge una relazione sui temi oggetto dell'audizione.

Intervengono per porre quesiti e formulare osservazioni i deputati Emanuele FIANO (PD), Fabiana DADONE (M5S), Cristian INVERNIZZI (LNA) e Andrea MAZZIOTTI DI CELSO (SCpI).

Francesco Paolo SISTO, *presidente*, avverte che, d'intesa con il Ministro, il seguito dell'audizione è rinviato ad altra seduta.

La seduta termina alle 15.05.

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

SEDE REFERENTE

Mercoledì 28 maggio 2014. — Presidenza del presidente Francesco Paolo SISTO. — Intervengono il sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio Ivan Scalfarotto e il sottosegretario di Stato per l'interno Domenico Manzione.

La seduta comincia alle 15.05.

Sulla pubblicità dei lavori.

Francesco Paolo SISTO, *presidente*, comunica che è stata avanzata la richiesta che la pubblicità dei lavori sia assicurata anche mediante l'attivazione dell'impianto audiovisivo a circuito chiuso. Non essendovi obiezioni, ne dispone l'attivazione.

Disposizioni in materia di conflitti di interessi.

C. 275 Bressa, C. 1059 Fraccaro, C. 1832 Civati e C. 1969 Tinagli.

(Seguito dell'esame e rinvio).

La Commissione prosegue l'esame del provvedimento, rinviato, da ultimo, nella seduta del 15 maggio 2014.

Matteo BRAGANTINI (LNA) osserva che, anche in ragione della fine della campagna elettorale, si sono create, a suo avviso, le condizioni perché si possa lavorare seriamente per affrontare il problema dei conflitti di interessi senza essere animati da uno spirito di rivalsa nei confronti degli avversari politici. Auspica che il gruppo del Partito Democratico contribuisca a raggiungere tale risultato.

Riccardo FRACCARO (M5S) sottolinea la necessità di una disciplina sul conflitto di interessi che sia veramente efficace ed adeguata alle esigenze di una moderna democrazia. Ritiene che la legge n. 215 del 2004 si sia rivelata del tutto inefficace, in quanto carente sotto molteplici aspetti quali, ad esempio, la mancanza di un profilo preventivo, l'insussistenza di un adeguato impianto sanzionatorio effettivamente dissuasivo, la presenza di requisiti particolarmente stringenti per la sussistenza del conflitto di interessi, requisiti la cui verifica pratica è talmente difficile da configurare una vera e propria *probatio diabolica*.

Osserva che le criticità della normativa sono state evidenziate più volte nelle relazioni dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato e, di recente, anche il GRECO (*Group of States against corruption*), in ambito europeo, ha rappresentato l'esigenza di adottare misure di carattere preventivo. L'attuale disciplina sul conflitto di interessi è, a suo avviso, carente dal punto di vista soggettivo poiché non considera gli amministratori regionali, locali e i componenti delle autorità indipendenti ed è, inoltre, insufficiente in relazione alle incompatibilità in quanto la rimozione della causa di incompatibilità è

rimessa unicamente all'interessato che cessa dalla carica. Ricorda che, secondo un recente orientamento dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato, l'interessato può autosospendersi. Ritiene che il profilo sotto il quale la legge vigente è maggiormente inadeguata è proprio quello della sussistenza del conflitto di interessi per la cui configurazione sono richiesti sia l'incidenza specifica e preferenziale sulla sfera patrimoniale del titolare o dei suoi congiunti, sia il danno per l'interesse pubblico. Su questo punto la normativa vigente si discosta dalla nozione di conflitto accolta a livello internazionale, ove il conflitto di interessi si verifica anche quando interessi personali si pongano in contrasto, anche solo potenziale, con l'esercizio delle funzioni governative.

Anche sotto il profilo sanzionatorio, a suo avviso, la disciplina del 2004 è del tutto inadeguata. Fa presente, al riguardo, che le sanzioni sono indirizzate alle imprese che traggono vantaggio dall'atto adottato in conflitto. In questi casi è prevista una mera sanzione pecuniaria che, per di più, può intervenire solo a seguito di inottemperanza alla diffida dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato. La sanzione deve essere correlata alla gravità del comportamento e commisurata nel massimo al vantaggio patrimoniale effettivamente conseguito dall'impresa stessa. Nei confronti del titolare di carica, la sanzione rischia di essere ancora più irrilevante, coincidendo con la mera comunicazione, ai soli Presidenti delle Camere, degli accertamenti condotti e della sanzione comminata. Inoltre, il coniuge e i parenti dei destinatari delle norme sul conflitto di interessi non incorrono in alcuna sanzione se non presentano la dichiarazione sullo stato patrimoniale. Manca, infine, l'indicazione di una quota minima in partecipazioni azionarie che faccia scattare il conflitto di interessi.

Per queste ragioni, ritiene opportuna l'integrale abrogazione della cosiddetta legge Frattini e crede indispensabile la predisposizione di un meccanismo, co-

struito in chiave preventiva, volto ad evitare il formarsi di ipotesi di conflitto di interessi.

Evidenzia che la proposta di legge presentata dal suo gruppo possiede alcuni punti di contatto con le proposte di legge di iniziativa dei deputati Civati e Bressa.

Al riguardo, sottolinea che esistono dei punti fermi dai quali una disciplina efficace sul conflitto di interessi non può prescindere che ne costituiscono un aspetto essenziale. Si riferisce, in particolare, alle misure finalizzate a prevenire la situazione di conflitto che può derivare anche solo dalla mera proprietà di patrimoni di rilevanti dimensioni, nonché alla predisposizione di un meccanismo che renda effettiva la repressione del conflitto di interessi attraverso un impianto sanzionatorio con diverse tipologie di sanzioni che spaziano da quelle di carattere pecuniario e dalla nullità degli atti del titolare della carica, fino ad arrivare alla decadenza dalla carica stessa.

In particolare, la proposta di legge del gruppo del MoVimento 5 Stelle prevede un'ipotesi specifica di incompatibilità derivante da attività patrimoniali nel cui ambito possono dar luogo a conflitto di interessi anche la mera proprietà o il possesso di ingenti patrimoni, di valore superiore a 10 milioni di euro, ad eccezione dei contratti concernenti titoli di Stato, ovvero di partecipazioni superiori al 2 per cento del capitale sociale di un'impresa che svolga la propria attività in regime di autorizzazione o concessione rilasciata dallo Stato dalle Regioni o dagli enti locali o che operi in settori particolarmente sensibili. Si concede, in questi casi, la possibilità, per il soggetto interessato, di optare tra la posizione incompatibile e la carica di Governo unitamente al conferimento di un mandato fiduciario che avrebbe ad oggetto l'alienazione o trasformazione dei beni.

Quanto alle sanzioni, oltre a quelle di carattere pecuniario nei confronti del titolare della carica, ritiene opportuna la sanzione della nullità degli atti in una serie di ipotesi che vanno: dall'atto compiuto in violazione dell'obbligo di asten-

sione, a quelli compiuti in presenza di cause di incompatibilità di carattere generale e patrimoniale.

Ravvisa, inoltre, l'opportunità di prevedere e regolamentare, ancorché mediante le opportune cautele e garanzie, l'istituto della decadenza dalla carica di Governo che dovrebbe operare nel caso in cui, sussistendo le cause di incompatibilità, il soggetto, sebbene invitato a farlo, non provveda alla loro rimozione.

Sottolinea che un'efficace disciplina del conflitto di interessi è indispensabile poiché la separazione tra attività imprenditoriale e amministrazione della cosa pubblica è vitale all'interno di un sistema basato sulla concorrenza ed è fondamentale sia per adeguare il Paese alla normativa europea, sia, soprattutto, per garantire quella trasparenza che solo l'imparziale esercizio delle attività di governo consente.

Auspica, quindi, che oggi possa iniziare un lavoro costruttivo che porti ad un testo il più possibile condiviso affinché questo Parlamento possa finalmente arrivare ad approvare una disciplina efficace sul conflitto di interessi, che sia davvero rispondente alle esigenze del Paese.

Fabiana DADONE (M5S) chiede chiarimenti in ordine all'abbinamento della proposta di legge C. 736 Dieni ed altri recante « Modifiche al testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361, al testo unico di cui al decreto legislativo 20 dicembre 1993, n. 533, e al decreto legislativo 31 dicembre 2012, n. 235, in materia di introduzione del voto di preferenza per le elezioni della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica e di disciplina delle cause di incandidabilità ».

Francesco Paolo SISTO, *presidente*, replicando alla collega Dadone, fa presente che, all'esito di un primo approfondimento, il contenuto della proposta di legge C. 736 a prima firma del deputato Dieni sembra potersi ricondurre prevalentemente alla materia elettorale. Si riserva,

peraltro, di sottoporre la questione all'ufficio di presidenza, integrato dai rappresentanti dei gruppi della Commissione.

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

Istituzione di una Commissione parlamentare di inchiesta sul sistema di accoglienza e di identificazione nonché sul trattamento dei migranti nei centri di accoglienza, nei centri di identificazione ed espulsione e nei centri di accoglienza per richiedenti asilo. Doc XXII, n. 18 Fratoianni, Doc XXII, n. 19 Marazziti e Doc XXII, n. 21 Fiano.

(Seguito dell'esame e rinvio).

La Commissione prosegue l'esame del provvedimento, rinviato, da ultimo, nella seduta del 6 maggio 2014.

Gennaro MIGLIORE (SEL), *relatore*, ricorda che, prima della pausa dei lavori in occasione delle elezioni europee, in una

precedente seduta dedicata all'esame del provvedimento i Gruppi avevano manifestato una convergenza sulla proposta avanzata dal collega Cozzolino in merito all'istituzione di un Comitato ristretto finalizzato alla redazione, in tempi brevi, di un testo unificato delle proposte in discussione. Nel riservarsi di verificare, anche in via informale, se persista tale orientamento, si dichiara comunque pronto a presentare, nella sua qualità di relatore, una proposta di testo unificato da sottoporre quanto prima alla Commissione.

Francesco Paolo SISTO, *presidente*, considerato che nella seduta odierna non sono presenti i rappresentanti di diversi gruppi e non essendovi obiezioni, ritiene preferibile che la decisione della Commissione in ordine alle modalità di adozione del testo base sia assunta in una seduta da convocarsi la prossima settimana.

La seduta termina alle 15.20.

ALLEGATO

DL 58/2014: Misure urgenti per garantire il regolare svolgimento del servizio scolastico (C. 2385 Governo, approvato dal Senato).**PARERE APPROVATO**

Il Comitato permanente per i pareri della I Commissione,

esaminato il testo del disegno di legge C. 2385 Governo, approvato dal Senato, recante « Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 7 aprile 2014, n. 58, recante misure urgenti per garantire il regolare svolgimento del servizio scolastico »;

considerato che le disposizioni da esso recate sono riconducibili alle materie « ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali » e « norme generali sull'istruzione » di cui all'articolo 117, secondo comma, lettere g) ed n), della Costituzione;

rilevato che all'articolo 1, i commi 2-bis e 2-ter, introdotti nel corso dell'esame al Senato, dispongono in ordine all'indizione del primo corso-concorso selettivo di formazione bandito annualmente dalla Scuola nazionale dell'amministrazione per il reclutamento di dirigenti scolastici, di cui all'articolo 17, del decreto legge n. 104 del 2013;

preso atto, in particolare, che la nuova procedura concorsuale è indetta limitatamente alle esigenze di copertura di posti vacanti nelle regioni nelle quali sia esaurita la graduatoria del concorso del 2011 e che, a tal fine, il citato comma 2-bis novella l'articolo 17, comma 1-bis, del predetto decreto legge n. 104 del 2013, sopprimendo la previsione in base alla quale non si poteva dar luogo all'indizione del corso-concorso selettivo prima dell'as-

sunzione di tutti i vincitori ed idonei presenti in tutte le graduatorie regionali del concorso del 2011, trasformate ad esaurimento dalla medesima disposizione;

evidenziato che il comma 2-ter dell'articolo 1 prevede, quindi, che « la prima tornata » del corso-concorso nazionale sia bandita entro il 31 dicembre 2014, disponendo che una quota dei posti sia riservata a talune categorie di soggetti;

osservato che, tra le predette categorie di soggetti, sono compresi quelli che hanno un contenzioso pendente, che abbiano avuto una sentenza favorevole almeno nel primo grado di giudizio ovvero non abbiano avuto, alla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, alcuna sentenza definitiva, nel limite della suddetta riserva di posti già autorizzata per il menzionato corso-concorso, contenzioso legato ai concorsi per dirigente scolastico banditi, rispettivamente, con decreto direttoriale 22 novembre 2004 e con decreto ministeriale 3 ottobre 2006, ovvero riferibile alle procedure di rinnovazione, in Sicilia, del medesimo concorso del 2004, avviate ai sensi della legge n. 202 del 2010;

sottolineato, al riguardo, che l'introduzione di una quota di posti riservata in un corso-concorso comporta una diversità di trattamento tra i candidati che partecipano alla procedura prevedendo, a determinate condizioni, un accesso differenziato alla carriera di dirigente scolastico;

ricordato che la Corte costituzionale, con la sentenza n. 234 del 1994, ha sancito che il legislatore gode di ampia di-

screzionalità nello stabilire i criteri di ammissione ai concorsi, nonché i sistemi e le procedure per la progressione in carriera dei pubblici dipendenti nel rispetto, però, dei canoni di ragionevolezza e di salvaguardia del buon andamento della pubblica amministrazione, specificando, in particolare, quanto ai requisiti concorsuali, che occorre che la disciplina adottata risulti congrua rispetto alle finalità cui la selezione è preordinata;

rilevato, peraltro, che la stessa Corte costituzionale, con la sentenza n. 214 del 2009, anche se con riferimento ad una diversa fattispecie, quale la violazione della disciplina sull'apposizione del termine nei contratti di lavoro a tempo determinato, ha ritenuto priva di ragionevolezza la circostanza che situazioni di fatto identiche risultassero destinatarie di discipline sostanziali diverse per la mera e del tutto casuale circostanza della pendenza di un giudizio ad una certa data;

evidenziato, inoltre, che la formulazione della norma non appare sufficientemente chiara relativamente al contenzioso al quale si intende fare riferimento poiché non è specificato se sia esclusivamente quello pendente in sede giurisdizionale, ovvero possa trattarsi anche di contenzioso pendente in sede amministrativa, né risulta evidente l'individuazione dei beneficiari della riserva di posti, anche in considerazione del fatto che la categoria dei soggetti aventi un contenzioso pendente sembrerebbe poter coincidere con quella di coloro che non abbiano avuto alcuna sentenza definitiva;

preso atto che il comma 2-bis dell'articolo 2, introdotto durante l'esame al Senato, dispone che gli interventi di mantenimento del decoro e della funzionalità degli immobili adibiti a sede di istituzioni scolastiche ed educative statali nei territori ove non è stata ancora attivata la convenzione CONSIP sono effettuati acquistando il relativo servizio dagli stessi raggruppa-

menti e dalle stesse imprese che assicuravano i servizi di pulizia e gli altri servizi ausiliari alla data del 30 aprile 2014 senza, tuttavia, indicare un termine finale,

esprime

PARERE FAVOREVOLE

con la seguente condizione:

all'articolo 1, comma 2-ter, è necessario che la Commissione di merito valuti, alla luce della giurisprudenza costituzionale indicata in premessa, il mantenimento del meccanismo di riserva di posti corso-concorso selettivo di formazione per il reclutamento di dirigenti scolastici, con particolare riferimento ai soggetti che hanno un contenzioso pendente, che abbiano avuto una sentenza favorevole almeno nel primo grado di giudizio ovvero non abbiano avuto, alla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, alcuna sentenza definitiva, nel limite della suddetta riserva di posti già autorizzata per il menzionato corso-concorso, contenzioso legato ai concorsi per dirigente scolastico banditi, rispettivamente, con decreto direttoriale 22 novembre 2004 e con decreto ministeriale 3 ottobre 2006, ovvero riferibile alle procedure di rinnovazione, in Sicilia, del medesimo concorso del 2004, avviate ai sensi della legge n. 202 del 2010;

e con la seguente osservazione:

all'articolo 2, comma 2-bis, valuti la Commissione di merito l'opportunità di prevedere espressamente un termine finale per gli interventi di mantenimento del decoro e della funzionalità degli immobili adibiti a sede di istituzioni scolastiche ed educative statali nei territori ove non è stata ancora attivata la convenzione CONSIP da effettuare acquistando il relativo servizio dagli stessi raggruppamenti e dalle stesse imprese che assicuravano i servizi di pulizia e gli altri servizi ausiliari alla data del 30 aprile 2014.