

**COMMISSIONE PARLAMENTARE
PER LA SEMPLIFICAZIONE**

RESOCONTO STENOGRAFICO

AUDIZIONE

5.

SEDUTA DI GIOVEDÌ 12 MARZO 2015

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE **BRUNO TABACCI**

INDICE

	PAG.		PAG.
Sulla pubblicità dei lavori:		Tabacci Bruno, <i>Presidente</i>	2, 5, 7, 8, 11, 12
Tabacci Bruno, <i>Presidente</i>	2	Carcano Domenico, <i>Capo Ufficio legislativo del Ministero della giustizia</i>	5
Audizione del Capo Ufficio legislativo del Ministero dell'interno, Bruno Frattasi, e del capo ufficio legislativo del Ministero della giustizia, Domenico Carcano, sulla semplificazione normativa (ai sensi dell'articolo 143, comma 2, del Regolamento della Camera dei deputati):		Frattasi Bruno, <i>Capo Ufficio legislativo del Ministero dell'interno</i>	2, 5, 9
		Fucksia Serenella (M5S)	8
		Sollo Pasquale (PD)	7
		Sottanelli Giulio Cesare (SCPI)	8

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE
BRUNO TABACCI

La seduta comincia alle 8.20.

Sulla pubblicità dei lavori.

PRESIDENTE. Avverto che, se non vi sono obiezioni, la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata anche attraverso l'attivazione di impianti audiovisivi a circuito chiuso.

(Così rimane stabilito).

Audizione del Capo Ufficio legislativo del Ministero dell'interno, Bruno Frattasi, e del Capo Ufficio legislativo del Ministero della giustizia, Domenico Carcano, sulla semplificazione normativa.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'audizione del capo ufficio legislativo del Ministero dell'interno, Bruno Frattasi, e del capo ufficio legislativo del Ministero della giustizia, Domenico Carcano, sulla semplificazione normativa.

I colleghi sanno che la Commissione ha dato il via a una serie di audizioni dei capi degli uffici legislativi dei Ministeri. Cominciamo con i capi degli uffici legislativi dei Ministeri dell'interno e della giustizia.

Sono presenti, e li ringrazio per la disponibilità, il prefetto Bruno Frattasi, capo dell'ufficio legislativo del Ministero dell'interno, e il consigliere Domenico Carcano, capo dell'ufficio legislativo del Ministero della giustizia. È altresì presente il consigliere Paolo Porreca, vicecapo dell'ufficio legislativo.

Dal prefetto Frattasi sarebbe utile avere una fotografia della tenuta dei testi unici

che interessano da vicino le competenze del Ministero, per esempio i testi unici degli enti locali e quelli dell'immigrazione, verificando i margini per un'eventuale implementazione.

Analogamente, dal consigliere Carcano sarebbe utile avere una fotografia della tenuta dei grandi codici che interessano da vicino le competenze del Ministero, con particolare riguardo alla fuga dal codice penale relativamente alle disposizioni di carattere sanzionatorio.

Sempre in tema di fughe sarebbe interessante, vista la qualità di Guardasigilli del Ministro della giustizia, approfondire il tema della fuga da leggi e regolamenti, cercando di capire come sia possibile evitare che atti di natura normativa, spesso incidenti su norme di legge, vengano pubblicati in Gazzetta ufficiale privi di un numero identificativo, con la conseguenza che al momento ne è impossibile la pubblicazione nella banca dati Normattiva, nata sul presupposto che tutto ciò che è normativo sia numerato.

A entrambi sollecito, infine, una riflessione sulle potenzialità della banca dati Normattiva e sull'utilità dello strumento del testo unico compilativo ai fini del riordino normativo, su quali altri accorgimenti si potrebbero assumere tra Parlamento e Governo per evitare frammentarietà e volatilità nelle decisioni legislative e sull'eventualità di inserire nella Costituzione la categoria delle leggi organiche, attribuendo magari tale rango anche ai codici.

Do la parola al prefetto Frattasi per lo svolgimento della sua relazione.

BRUNO FRATTASI, *Capo Ufficio legislativo del Ministero dell'interno.* Grazie,

presidente, per l'invito. Saluto anche tutti i componenti della Commissione e il collega Carcano.

Passo subito agli argomenti che lei ha citato e sui quali ha sollecitato un mio parere. Come amministrazione dell'interno, oggi siamo direttamente interessati a tre grandi complessi normativi. Sicuramente due sono quelli che lei ha citato: il testo unico degli enti locali (TUEL), ovvero il decreto legislativo n. 267 del 2000, che ormai ha quindici anni di vita, e poi il testo unico dell'immigrazione.

Per la verità, c'è anche un altro codice, che è quello della normativa antimafia, che ci vede interessati per molti aspetti. Infatti, lì dentro sono contenute disposizioni che riguardano la funzionalità dei controlli di prevenzione amministrativa, in particolare per quello che riguarda gli accertamenti antimafia che svolgono i prefetti sulle attività contrattuali e su tutta l'attività a rilievo economico che riguarda il nostro Paese. Ci sono, inoltre, le norme di funzionamento di un altro importante organismo che è sotto la vigilanza del Ministero dell'interno: l'Agenzia nazionale per i beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata.

Questo codice contiene anche norme di funzionamento che riguardano la Direzione investigativa antimafia, che sono state trasfuse in quel testo organico.

Per quanto riguarda il testo unico degli enti locali, lei sa, presidente, come sanno tutti i componenti di questa Commissione, che da tempo si sta cercando di mettere mano a una riforma organica delle norme che riguardano la vita degli enti locali e il sistema amministrativo locale.

Io ricordo che nella passata legislatura si è portato avanti fino a un certo punto, e poi non ha avuto più seguito, il codice delle autonomie, che cercava appunto di realizzare un organico riassetto delle disposizioni in materia di enti locali.

Non mi pare che oggi questo progetto di riorganizzazione stia vivendo un momento di grande ripresa, perché probabilmente si è dato vita — questo è comprensibile — a un'altra legislazione che ha dato una risposta al problema degli enti locali.

Mi riferisco alla legge Delrio (la legge n. 56 del 2014), che ha riguardato soprattutto il grande tema delle province. Credo che il tema del riassetto organico degli enti locali sia stato comprensibilmente tenuto fermo, per dare immediatamente una risposta al problema che in quel momento la politica italiana, Governo e Parlamento, avevano sul tavolo, che era quello delle province.

Ora questo è stato fatto. In realtà, la legge Delrio non riguarda soltanto le province, come sappiamo tutti, ma riguarda anche le città metropolitane, le fusioni e le associazioni dei comuni, cioè l'associazionismo comunale. Contiene norme importanti anche da questo punto di vista. Pertanto, l'identificazione della legge Delrio con le province dà un'impressione sbagliata, perché in quella legge c'è molto di più.

C'è molto di più anche con riferimento agli assetti organizzativi delle amministrazioni statali periferiche. Per esempio, in quel testo legislativo c'è una norma precisa che riguarda la tendenza piuttosto netta a scardinare il principio di provincializzazione degli uffici periferici dello Stato. La provincia non è più la circoscrizione unica di esercizio di funzioni statali in ambito periferico.

Questo è molto importante per la rete prefettizia, perché naturalmente ci porta a ragionare anche sulla nostra articolazione periferica.

Noi adesso abbiamo comunque un problema di manutenzione continua della legislazione che riguarda i poteri amministrativi locali, perché è una legislazione in continuo fermento, in continua evoluzione e in continua trasformazione.

C'è una parte più difficile, che è quella dove si possono applicare tutte le censure che noi leggiamo su testi come quello del collega Mattarella che, prima di essere nominato capo dell'ufficio legislativo del Ministro Madia, aveva dato un'effettiva organica sistemazione a tutti i difetti dei processi normativi e degli atti normativi che vengono prodotti all'esito di quei processi.

Per esempio, la finanza locale è un tema che effettivamente richiederebbe una

risistemazione organica del ginepraio di norme che si sono succedute. Poiché molte norme di finanza locale si succedono e vengono inserite di volta in volta nelle leggi di stabilità, cambiando con una velocità anche annuale e su temi importanti, si determina una stratificazione di norme che certamente non è positiva sotto tanti aspetti, anche per quanto riguarda gli stessi comportamenti degli amministratori locali.

Basti pensare al tema dell'approvazione dei bilanci preventivi delle amministrazioni locali e al suo termine, che è un qualcosa di magmatico. Il termine sarebbe la fine dell'anno, però noi sappiamo che c'è una disposizione di legge che consente al Ministro dell'interno, con proprio decreto, di poterlo differire.

Io mi permetto di osservare che questa disposizione andrebbe sicuramente cambiata. Il fatto che con un provvedimento ministeriale, che peraltro può essere adottato e reiterato anche nel corso dello stesso anno, come purtroppo spesso accade, senza nessun particolare obbligo od onere motivazionale da parte dell'autorità politica che lo adotta, si possa far slittare questo atto fondativo della vita dell'ente locale come è il bilancio, dove dovrebbe essere riepilogata tutta la vita amministrativa per come la si vuole impostare, mi sembra effettivamente un punto assai dolente.

Concluderò questa prima parte di intervento con qualche osservazione sulla normativa antimafia.

Per quanto riguarda le disposizioni sull'immigrazione, ritengo che occorra fare anche in esse un'operazione di riassetto. Quello che vedo oggi è una sorta di frammentazione del problema.

Infatti, per quanto riguarda l'immigrazione, se la vogliamo guardare come fenomeno globale di massa, che non è soltanto relativo all'ingresso dello straniero e al suo trattamento in Italia, abbiamo varie possibilità di approcciare il problema. Abbiamo il problema dei rifugiati, quello dei richiedenti protezione in-

ternazionale, quello del loro trattamento, del loro inserimento e della loro inclusione sociale.

Non stiamo parlando soltanto del trattamento dello straniero con riguardo al suo ingresso, al suo permesso, al suo soggiorno regolare nel nostro Paese ed eventualmente al suo allontanamento e alla sua espulsione, per tutti i casi nei quali egli perde il presupposto e i requisiti per rimanere legittimamente nel nostro territorio. Stiamo parlando di un fenomeno molto più ampio e molto più complesso.

Nel fare una *reductio ad unum*, come potrebbe essere un'elaborazione organica di norme, siamo in difficoltà poiché molti di questi aspetti sono attratti da una normativa europea, cioè sono di competenza europea.

Come capita spesso, anche in questo momento ci troviamo alle prese con l'applicazione della legge di delegazione europea 2013 – secondo semestre e con la necessità di dover organicamente trasformare nel nostro ordinamento le due direttive nn. 32 e 33 del 2013 per quanto riguarda i richiedenti protezione internazionale. La direttiva n. 32 contiene procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello *status* di protezione internazionale; la direttiva n. 33 reca norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale.

Proprio in questi giorni abbiamo optato per una scelta organica, cioè realizzare un unico decreto legislativo per queste due direttive. In realtà, sono due direttive di refusione, in quanto le direttive naturalmente già esistevano, ma sono state riviste e rielaborate da parte degli organi europei. Ovviamente adesso spetta agli Stati membri farne una trasposizione nel proprio ordinamento.

La nostra scelta è stata quella di usare un solo decreto per entrambe le direttive, per dare il più possibile organicità ad aspetti che comunque sono affini. Abbiamo fatto una scelta che ci sembra razionale dal punto di vista del metodo.

Certamente è difficile fare un'opera organica di revisione e riassetto di tutta la

normativa sull'immigrazione. La difficoltà risiede nel fatto che il capitolo più importante dell'immigrazione oggi riguarda l'immigrazione dovuta ai sommovimenti che hanno luogo nei Paesi scossi da guerre civili o problematiche gravissime, che hanno un effetto sollecitatorio.

Riguardo al codice antimafia, una normativa organica che per noi riveste un ruolo importante, come dicevo in apertura, io posso fare un'osservazione. Non so se verrà ritenuta interessante, ma mi sento di farla perché pone un altro problema.

Noi abbiamo un codice antimafia che, come sanno benissimo i tecnici, ha diversi problemi. Innanzitutto, non è possibile dare attuazione a quella previsione della legge di delega del 2010 che richiedeva di creare una parte organica in questo codice sulle norme processuali, sostanziali e penali riguardanti i reati di criminalità organizzata. Si è deciso di non attuarla proprio per la difficoltà e la probabile inutilità del compito.

La stessa parte dei controlli di prevenzione amministrativa è carente per una problematica di base, ovvero perché è carente la legge di delega. Quest'ultima normativa forse andrebbe rivista, ma non tanto nella parte attuativa, cioè per ciò che concerne il decreto legislativo n. 159 del 2011 e la sua organizzazione, quanto piuttosto per ciò che è a monte di quella scelta, ovvero la legge da cui è nata, la legge n. 136 del 2010, che conteneva il Piano straordinario di contrasto alle mafie e dava delega al Governo di attuarlo.

Mi pare che il presidente mi abbia chiesto qualche altra delucidazione.

PRESIDENTE. C'era il tema di Normattiva.

BRUNO FRATTASI, Capo Ufficio legislativo del Ministero dell'interno. Capita spesso di avere dei dubbi veramente atroci riguardo alla permanenza in vita di alcune parti o partizioni di disposizioni di legge. Non si sa se siano intervenuti fatti abrogativi oppure no. Questo è un fatto grave. Me ne rendo conto.

Infatti, raccomando sempre ai dirigenti dell'ufficio legislativo di verificare scrupo-

losamente la permanenza in vita delle disposizioni legislative, perché anche nei motori di ricerca più affidabili comunque esiste un problema, dovuto soprattutto al fatto che c'è stato il processo del « taglia leggi », che può avere ulteriormente complicato questo tipo di ricerca e di indagine.

PRESIDENTE. Do la parola a Domenico Carcano, capo ufficio legislativo del Ministero della giustizia.

DOMENICO CARCANO, Capo Ufficio legislativo del Ministero della giustizia. Grazie, presidente. I temi sui quali sono stato chiamato a intervenire sono quanto mai attuali e particolarmente sentiti dall'ufficio legislativo del Ministero della giustizia, proprio per la stratificazione di discipline di normativa speciale.

A volte, per la celerità dell'intervento richiesto, si verifica una vera e propria fuga dai codici, cosa che, in realtà, non dovrebbe accadere. Mi riferisco in particolare al codice penale. Abbiamo una miriade di disposizioni speciali che prevedono norme incriminatrici e sanzioni penali, con una difficoltà di reperimento e in alcuni casi anche una duplicazione di fattispecie che si sovrappongono e creano un'enorme confusione.

Ovviamente Normattiva è uno strumento che potrebbe essere potenziato, proprio per consentire che il nostro lavoro abbia una sistemazione un po' più organica dal punto di vista degli interventi.

Di recente, noi abbiamo proposto un disegno di legge in materia penale, pendente attualmente alla Camera (il n. 2798), con il quale, in una delle ultime norme, indichiamo una sorta di riserva di codice nella materia penale, proprio per l'organicità della materia penale rispetto non solo all'individuazione delle norme incriminatrici, ma anche alla parte generale, che è fondamentale affinché i reati non sfuggano alle norme incriminatrici fondamentali. La parte generale prevede la base per la concreta applicazione delle norme incriminatrici, come, ad esempio, il tentativo e altre norme importanti.

In questo disegno di legge, all'articolo 6, si prevede espressamente l'indicazione di

settori di tutela penale, le cui disposizioni incriminatrici devono essere inserite nel codice, in ragione dell'omogeneità di materia e sulla base degli interessi protetti. Si tratta di un'organicità della sistemazione.

Oggi sta entrando nel codice anche la tutela dell'ambiente, che prima era in un codice completamente diverso e ora diventa una materia organica del codice penale.

Stiamo cercando di fare uno sforzo, non solo nel settore penale, ma anche nel settore civile, affinché le disposizioni che riguardano singoli settori siano regolate dalla parte generale del codice penale e di quello civile.

È importante anche avere dei testi unici. In questo disegno di legge si prevede un testo unico che riguarda il casellario giudiziale, che prima era inserito, forse correttamente, nelle ultime norme del codice di procedura penale. Nel 2001, le norme che riguardavano il casellario giudiziale, che è di completamento al codice di procedura penale, sono state eliminate dal codice stesso e inserite in un decreto del Presidente della Repubblica autonomo. Ciò ha creato una disorganicità rispetto alla necessità che il casellario giudiziale sia la norma di completamento del codice di procedura penale, laddove individua i provvedimenti da iscrivere.

È molto importante, ed è in questa nostra delega, la revisione della disciplina delle misure di sicurezza, che richiedono anch'esse un'organicità. Molte misure di sicurezza collegate a particolari figure di reato o comunque di comportamento sono disseminate in leggi speciali. Questo in alcuni casi rende molto difficile una concreta individuazione delle norme. A volte abbiamo trovato delle duplicazioni che avrebbero potuto essere evitate.

Pertanto, il profilo di approfondimento da parte della Commissione è condivisibile. È importante ribadire il tema della riserva di codice, che riguarda non solo il codice penale, ma anche il codice civile, il codice di procedura civile e il codice di procedura penale.

Noi stiamo introducendo un istituto particolare, la penale irrilevanza del fatto,

che è nata come una delega e, quindi, con la possibilità di fare un codice avulso dal contesto del codice di procedura penale e del codice penale.

Noi abbiamo cercato di inserire questo istituto nella parte relativa alle norme sostanziali del codice penale, in particolare quelle che riguardano l'individuazione della pena e la punibilità, e in alcune norme del codice di procedura civile relative ai moduli processuali attraverso i quali queste norme possono essere attuate, cercando di evitare, anche in questo caso, una legislazione speciale. È condivisibilissima la necessità di un riordino normativo.

Normattiva per noi è uno strumento utile. Forse, se ci fosse un riordino normativo, con testi unici compilativi, potrebbe essere uno strumento ancora più utile per poter trovare al suo interno i testi concretamente da applicare.

Non c'è nessuna osservazione, anzi c'è una condivisione sull'eventualità di inserire nella Costituzione la categoria delle leggi organiche, attribuendo tale rango anche ai codici. Questo sarebbe molto importante e potrebbe essere anche un'indicazione di modalità di intervento.

Certamente la legislazione deve essere orientata, come si evidenzia, a evitare questa frammentarietà che si percepisce in tutti i settori.

La frammentarietà riguarda in particolare modo il settore penale, quello che da ultimo è stato più volte preso in considerazione per interventi frammentari e anche sovrapponibili su reati particolari, su cui si è voluto intervenire, non con un'indicazione più coordinata e più dogmaticamente orientata a definire l'ambito delle fattispecie, ma con richiami. Mi riferisco, ad esempio, alla materia dei furti, dove praticamente si è creata una sovrapposizione di aggravanti e di figure autonome che crea molta confusione.

Nella materia della predisposizione di questi interventi in materia penale, sarebbe opportuno evitare la duplicazione dei bis, ter, quater o quinquies. Io penso che gli operatori, in particolare coloro che debbono occuparsi di questi reati, trovino

veramente un'impossibilità di coordinamento complessivo delle norme sopravvenute e delle modifiche apportate. Dunque, ben venga un coordinamento di questi interventi legislativi.

Sottolineo la necessità che nel codice penale sia inserito anche tutto ciò che riguarda le fattispecie penali. Altrettanto si può dire per il codice civile, dove non mancano i bis, i ter, i quater e i quinquies che si sovrappongono uno all'altro, tanto che in alcuni casi ci arrivano segnalazioni dagli uffici giudiziari sulla vigenza o meno di testi normativi.

Uno dei punti importanti è quello che riguarda la pubblicazione nella Gazzetta ufficiale e la mancanza di numeri. Per la verità, questo fenomeno si sta riducendo, anzi è quasi completamente eliminato, perché tutti i provvedimenti di natura normativa, siano essi legislativi o regolamentari, sono ormai tutti numerati.

Ci possono essere dei decreti di cui viene disposta la pubblicazione in Gazzetta Ufficiale, ma sono situazioni molto particolari e isolate. A questo proposito, si potrebbe pensare a una numerazione che in alcuni casi è già stata attuata per dei decreti che sono privi di contenuto normativo. Questo servirebbe ancor di più per la pronta identificazione e per la pronta pubblicazione nel sistema di Normattiva, che noi riterremo molto utile, laddove fosse implementato in questa direzione.

PRESIDENTE. Do la parola ai colleghi che intendano intervenire per porre quesiti o formulare osservazioni.

PASQUALE SOLLO. Innanzitutto ringrazio il prefetto e il presidente. Con quest'ultimo e con i suoi collaboratori ho avuto ultimamente degli scambi proprio per l'introduzione dei reati ambientali nel codice penale.

Leggerò la risposta, perché purtroppo ho un impegno in un'altra Commissione e, quindi, dopo l'intervento andrò via.

Sono perfettamente d'accordo con lei circa il testo unico sugli enti locali. Aldilà del fatto che è vecchio, secondo me contiene molte norme inutili.

Lei ha fatto un esempio calzante. Io sono stato sindaco per dieci anni. Ritrovarsi con il termine di approvazione del bilancio preventivo così differito nel tempo è completamente inutile. Il rinvio a marzo ha un senso, perché molte manovre sono legate alla legge di stabilità, ex finanziaria. Potrebbe avere un senso, perché molto spesso da novembre si va fino a dicembre e, quindi, i comuni possono non avere il termine tecnico per chiudere. L'anno scorso siamo andati al 30 settembre, se memoria non m'inganna. Mi chiedo che senso abbia.

Io ho terminato nel 2012 i miei dieci anni da sindaco. Essendo io un tecnico in materia economica, a prescindere dalla scadenza, lo approvavo sempre entro il 28 febbraio. Visto che lei è un prefetto, vorrei porle una domanda riguardo al codice normativo antimafia, sempre in base all'esperienza che ho avuto come sindaco. Condivido che l'informativa antimafia, che molto spesso effettuano le prefetture, debba essere più precisa. Mi è capitato molto spesso, nell'ambito di gare d'appalto, di dover dire che non c'erano impedimenti ma quella ditta che partecipava aveva una parentela con determinate persone.

Secondo me, ciò è completamente inutile per una ragione molto semplice: non è un motivo di esclusione. In realtà, io ho escluso un'impresa con una delibera di Giunta. Volevano fare ricorso, ma non l'hanno fatto. Si dice che una determinata impresa non ha fondamenti di inquinamento con associazioni criminali, con situazioni mafiose o camorristiche, ma ha una parentela. Anche questo andrebbe riformato. Secondo me, un'informativa del genere non ha assolutamente nessun senso.

Da lei vorrei sapere se ritiene che l'esercizio della custodia cautelare sia abusato. Se ne parla molto in questi ultimi periodi. Secondo me, anche quello andrebbe riformato e usato in modo completamente diverso, perché ci sono casi in cui non ci sono i presupposti. Io ne conosco tanti. Sappiamo che devono esserci l'inquinamento delle prove oppure la

reiterazione del reato ed eventualmente pericoli di fuga. Molto spesso quando una persona non esercita più quel ruolo, non c'è più motivo per farlo, ma lo si fa lo stesso. Alla fine, se c'è un esercizio sbagliato di questa misura, si rovina la carriera politica o professionale di qualcuno.

SERENELLA FUCKSIA. Ringrazio e mi scuso del ritardo. Ho ascoltato con un po' di sorpresa il suo apprezzamento sull'inserimento dei reati ambientali nel codice penale.

Nell'ottica del suo apprezzamento per i testi unici, che io condivido pienamente, mi chiedo come avrebbe visto, al posto della riforma dei titoli con capi d'imputazione cambiati e con allegata una diversa regolamentazione della pena rispetto a quanto previsto nel testo unico ambientale n. 152 del 2006, l'inserimento nel codice penale di un articolo in cui si affermasse che per tutto quanto riguarda la materia dei reati ambientali si fa riferimento al testo unico n. 152 del 2006, magari aumentando le pene in questo testo unico per tutti quegli aspetti che sono fumosi o carenti.

Dopo il suo giudizio in merito a questa mia osservazione, le chiedo, invece, come vedrebbe da un punto di vista organizzativo, l'idea di una procura unica sia riguardo alla materia dei reati ambientali sia riguardo alla sicurezza nei luoghi di lavoro.

GIULIO CESARE SOTTANELLI. Vorrei chiedere al prefetto Frattasi alcune riflessioni in merito alla prima parte del suo intervento sul TUEL.

È ovvio che gli enti locali sono stati oggetto di tagli, quindi difficilmente hanno la possibilità di pianificare i loro interventi, anche quelli di manutenzione. Osserviamo in questi giorni quello che accade in generale in tutte le regioni d'Italia. Negli enti locali, che sono i primi presidi del territorio, sempre più martoriato dai cambiamenti climatici e quant'altro, non si riesce più a fare le manutenzioni necessarie.

Se l'approvazione del bilancio di previsione è protratta addirittura fino a no-

vembre, non si tratta più di un bilancio di previsione, ma diventa un consuntivo. Magari si opera per dodicesimi, non potendo dare una giusta programmazione alle manutenzioni e, quindi, ai presidi dei territori.

Io condivido con lei la necessità di aggiornare un TUEL oramai sorpassato, dando in anticipo agli amministratori locali delle certezze sui flussi finanziari, che li possano mettere in condizioni di pianificare meglio le loro manutenzioni, soprattutto in virtù delle recenti normative. Mi riferisco alla modifica della Costituzione sulle competenze, che sono state variate rispetto alle regioni, e alla legge Delrio sulle province. Non si capisce bene in che modo, nelle diverse regioni d'Italia, si stiano trasferendo le deleghe tra le province e la regione. Io penso che un riordino complessivo e un aggiornamento al testo unico siano urgenti e non più procrastinabili.

Vorrei una sua opinione in merito a un provvedimento di qualche anno fa sul taglio del numero dei consiglieri. Per l'esperienza che ho sul territorio, ritengo che sia stato un male per la pubblica amministrazione e per la trasparenza, perché i consiglieri comunali costano un'inezia nel bilancio di un comune e spesso una differenza ristretta tra i consiglieri della maggioranza e quelli dell'opposizione, in particolar modo nei piccoli comuni, mette in grossa difficoltà i sindaci.

Vorrei sapere se lei non ritenga di dover tornare ad aumentare il numero dei consiglieri, magari a costo zero, liberando la Giunta e il sindaco da alcune tensioni spesso avvertite sui territori, che noi, cercando di presidiare il territorio, rileviamo in maniera costante.

PRESIDENTE. Sulla materia degli enti locali ci sarebbe molto da dire. Soprattutto bisognerebbe rifare la storia della finanza locale, almeno a partire dagli anni settanta, perché altrimenti non comprendiamo come vicende che sono state intersecate dalla dialettica politica in quegli

anni sono poi diventate lo schermo di copertura. Penso al tema dalla spesa storica e al suo superamento.

Oggi, di fronte a una marcata deideologizzazione, forse sarebbe il momento di affrontare la questione. Non si può pensare di avere autonomia se non c'è autonomia impositiva. Se non si ha autonomia impositiva, è chiaro che anche la tecnica bilanciistica diventa del tutto strumentale. I bilanci venivano approvati tardi, anche perché così si spendeva in dodicesimi. Era una garanzia per evitare che si sforasse.

Se si vuole evitare tutto questo, è chiaro che bisogna fondarsi sull'autonomia impositiva. Basta vedere la storia dell'IMU e vicende di questo genere.

In realtà, i comuni non vorrebbero fare la loro parte. Preferiscono essere oggetto di finanza derivata che gestire in proprio i problemi. Questa è una contraddizione in termini evidenti. Poi ci si lamenta perché i sindaci diventano gli ufficiali esecutori delle politiche fiscali del Governo. Non si può avere tutto e il suo contrario. Questo, secondo me, è un problema che richiede dei bilanciamenti.

Lo stesso vale per il rapporto tra elezione diretta del sindaco e poteri del consiglio comunale. È evidente che quando lo sbilanciamento è eccessivo il ruolo del consiglio comunale è sminuito. Il consiglio comunale è una figura di supporto dell'elezione diretta del sindaco, mentre dovrebbe essere una figura di assoluta autonomia per il controllo che può esercitare sugli atti dell'esecutivo. Se questo non c'è, è chiaro che la funzione del consiglio comunale è totalmente ancillare rispetto alla figura del sindaco. Questo comporta uno snaturamento profondo degli equilibri.

Siccome anche il lavoro interno del controllo finisce per svilirsi, gli atti vanno poi alla magistratura, perché le opposizioni interne o coloro che dissentono, anziché utilizzare gli strumenti propri dell'attività del consiglio comunale, preferiscono trasferire gli atti all'attività giudiziaria: ciò comporta uno snaturamento profondo delle funzioni e dei presidi degli enti locali.

Do la parola ai nostri ospiti per la replica.

BRUNO FRATTASI, *Capo Ufficio legislativo del Ministero dell'interno*. Credo di dover rispondere alle sollecitazioni che mi sono venute dal senatore Sollo, dall'onorevole Sottanelli e da lei.

Quanto all'intervento del senatore Sollo, mi pare che abbia toccato il tema delle informative antimafia prefettizie, lamentando che la normativa oggi prevede la possibilità di rilasciare informative che sono liberatorie, da un lato, però poi raccomandano aspetti di prudenza in relazione a possibili collegamenti parentali.

Questo probabilmente oggi non accade più, perché, se ho capito bene l'intervento, l'istituto dell'informativa supplementare atipica, come veniva chiamato un tempo, è stato cancellato dal nostro ordinamento proprio con il codice antimafia. È sopravvissuto per un periodo di tempo, perché il Libro II del codice antimafia non è entrato immediatamente in vigore, ma è entrato in vigore un po' dopo con l'approvazione del primo correttivo. È sopravvissuto per circa un anno all'introduzione del codice, ma oggi è definitivamente superato.

Pertanto, la possibilità che un prefetto possa adottare un'informazione che non ha elementi ostativi formali e, quindi, nei fatti è liberatoria e, tuttavia, raccomandi alla stazione appaltante prudenza o cautela in relazione a possibili elementi o collegamenti parentali, non essendo questi ultimi direttamente considerati ostativi alla possibilità e alla conclusione del contratto o comunque alla concessione di qualcosa a un imprenditore o a un operatore economico, oggi è definitivamente venuta meno.

Riguardo all'osservazione sulla certezza sui flussi finanziari, onorevole Sottanelli, sono assolutamente d'accordo. Posso, però, integrare il mio precedente intervento aggiungendo che noi abbiamo proposto al Dipartimento degli affari giuridici e legislativi, perché venga condiviso anche in sede di pre-Consiglio e poi venga appro-

vato dal Consiglio dei ministri, un collegato ordinamentale alla legge di stabilità che riguarda appunto gli enti locali.

È un provvedimento che contiene una norma di delega, perché si faccia un riassetto complessivo, più che altro compilativo, della legislazione più recente, anche tenuto conto che dobbiamo gestire gli esiti della riforma Delrio. Per la parte, invece, di diretta applicazione, contiene norme di aggiustamento e modifica del quadro regolatorio complessivo della vita degli enti locali, tenuto conto di tutte le criticità che si sono venute a determinare in questi ultimi tempi.

Credo che il collegato ordinamentale sugli enti locali dovrebbe essere uno dei prossimi temi che affronteremo in sede di pre-Consiglio, che, come sapete, è la riunione preparatoria del Consiglio dei ministri, che vede coinvolti i vari capi degli uffici legislativi.

È un testo i cui contenuti sono stati concordati con ANCI e con UPI, gli organismi di rappresentanza delle amministrazioni locali. Naturalmente abbiamo coinvolto anche tutte le amministrazioni centrali che sono interessate al tema: il Dipartimento degli affari regionali, il Dipartimento della funzione pubblica e il Ministero dell'economia e delle finanze.

L'onorevole Sottanelli mi ha chiesto che cosa ne pensi del taglio del numero dei consiglieri. Il taglio del numero dei consiglieri è stata una previsione rientrata nel contenimento dei cosiddetti « costi della politica ». Probabilmente si è visto in questo un elemento che avrebbe potuto portare a un ridimensionamento degli aspetti finanziari che gravano sull'ente.

Mi rendo conto che il tema è un po' delicato. Questo taglio del numero dei consiglieri può essere visto sotto vari profili. Io credo che un profilo sul quale certamente ci dobbiamo interrogare sia se un ridimensionamento del numero dei consiglieri possa portare in qualche modo a una compromissione della qualità della democrazia elettiva nell'ambito degli enti locali. Ci dobbiamo chiedere, cioè, se una riduzione della platea dei soggetti eleggibili

possa portare in qualche modo alla compromissione dei criteri di rappresentanza, in particolare delle minoranze.

Io ho fatto il prefetto in sede e posso anche testimoniare personalmente. È un tema cui ha fatto cenno lei, presidente, quando ha parlato del bilanciamento dei poteri tra sindaco e consiglio comunale. Oggi, in base alla mia esperienza, per la verità, c'è una sofferenza estesissima dei meccanismi di dialettica tra maggioranza e minoranza nei consigli comunali.

Pertanto, o, come dice il presidente, si finisce dinanzi al giudice, perché ci sono esposti, denunce eccetera, oppure il fatto non viene nemmeno portato nella sede consiliare, per un ostruzionismo che viene effettuato sistematicamente. Ne parlo come fenomeno sistemico. Non mi riferisco a questa o a quella parte politica.

In realtà, quindi, più che del taglio del numero dei consiglieri, che va certamente valutato alla luce di quell'elemento che richiamavo, va valutato proprio il bilanciamento, di cui parlava poc'anzi il presidente, tra i vari organi dell'ente locale e soprattutto il bilanciamento dei rapporti tra sindaco e consiglio comunale.

Su quest'ultimo punto posso soltanto aggiungere una cosa. È stato presentato proprio ieri al Dipartimento degli affari giuridici legislativi un nuovo disegno di legge, anche questo concordato con ANCI, che interviene sul tema delicato della sicurezza urbana e della *governance*.

Da questo punto di vista — lo dico semplicemente perché la suggestione del presidente Tabacci mi spinge a dirlo — abbiamo cercato proprio di intervenire su questo bilanciamento di poteri.

Lei sa che, proprio in materia di sicurezza urbana, il sindaco, attraverso il potere di ordinanza, riconosciutogli fin dal 2008 con una modifica al testo unico degli enti locali, può adottare ordinanze in materia di sicurezza urbana senza nemmeno coinvolgere il consiglio comunale, perché lo fa come organo monocratico.

In questo ultimo testo noi abbiamo dato al sindaco un potere di ordinanza che prescinde dal suo essere ufficiale del Governo e abbiamo potenziato, quindi, l'ar-

articolo 50 del testo unico degli enti locali, che dà invece un potere di ordinanza al sindaco quale vertice dell'ente locale.

Abbiamo cercato di dare anche un ruolo maggiore al consiglio comunale, prevedendo che in materia di sicurezza urbana debbano essere necessariamente adottati regolamenti ordinari del consiglio comunale per tutti gli aspetti che riguardano la tranquillità e la convivenza civile delle comunità locali.

Volevo dirlo, perché lei vi ha fatto riferimento.

DOMENICO CARCANO, *Capo Ufficio legislativo del Ministero della giustizia*. Per quanto riguarda il tema posto dal senatore Sollo sulla custodia cautelare, le sue indicazioni sono certamente condivisibili.

La custodia cautelare prevista nel codice di procedura penale, in particolare la custodia cautelare in carcere o comunque la custodia cautelare agli arresti domiciliari, che sono misure pressoché identiche sotto il profilo effettivo, nel momento in cui viene adottata si fonda su principi di adeguatezza e proporzionalità, che a volte possono essere oggetto di valutazione diversificata.

C'è un disegno di legge pendente alla Camera e in avanzata fase di discussione che interviene in maniera molto decisa sulla custodia cautelare.

Nel lontano 1983 fu introdotto il tribunale del riesame, cioè il tribunale della libertà. Questo tribunale, che avrebbe dovuto dare una risposta pronta e in tempi brevissimi al corretto utilizzo di una misura cautelare, nel tempo si è un po' rarefatto, perché la giurisprudenza afferma che è sufficiente che sia depositato il dispositivo nei tempi, ma non è necessaria la motivazione.

In questo disegno di legge si introduce una norma, condivisa dal Ministero della giustizia, con la quale si prevede che anche la motivazione debba essere depositata nei termini previsti dalla legge, in modo da avere una verifica da un organo collegiale nei tempi più brevi. Se non dovesse essere

depositata nei termini di legge, si ha l'automatica estinzione della misura cautelare applicata.

Si escludono ovviamente i reati molto più gravi, quali quelli collegati alla criminalità organizzata, dove in realtà possono esserci esigenze completamente diverse.

Il tribunale del riesame è un organo che deve individuare quei criteri cui il senatore Sollo ha fatto riferimento, ma molto più incisivamente i criteri di adeguatezza dell'intervento e la possibilità di scegliere, nel ventaglio delle misure cautelari, quelle meno afflittive rispetto alle misure custodiali e interdittive. È un intervento molto importante.

Per quanto riguarda il tema posto relativamente ai reati ambientali, al loro inserimento nel codice penale e alla possibilità di una tecnica legislativa diversa con il recepimento del decreto n. 152 nel codice penale, io ritengo che un intervento organico nella materia penale sia importante e decisivo.

L'inserimento nel codice penale di determinate fattispecie, come ho già detto nell'intervento introduttivo, consente di coordinare tutti gli altri istituti della parte generale. Mi riferisco in particolare alle circostanze di reato, all'individuazione del reato di pericolo e del reato di danno e alla prescrizione, che a volte sfugge ad una corretta applicazione.

Abbiamo visto l'interpretazione che è stata data sul disastro ambientale riguardo alla prescrizione del reato, che ha evidenziato la necessità di una disciplina molto più organica.

Inoltre, nella formulazione delle norme è importante il lessico, che deve essere comprensibile e uniforme.

Un altro principio fondamentale che la riserva di codice realizza è la conoscenza dell'illecito penale, che è il fondamento costituzionale dell'imputabilità a un soggetto di un determinato reato.

Su questo è intervenuta più volte la Corte costituzionale. È vero che l'ignoranza della legge non scusa, però a volte l'ignoranza della legge, in testi che sono rarefatti in vari interventi, potrebbe even-

tualmente essere causa proprio dalla legislazione parcellizzata per vari settori di intervento.

Per quanto riguarda la procura unica, sono perfettamente d'accordo. L'intervento penale, oggi più che mai, deve essere prevedibile e uniforme, anche dal punto di vista dell'uniformità di andamento.

Col Ministero dell'interno e col prefetto Frattasi abbiamo introdotto i nuovi reati in materia di terrorismo internazionale e abbiamo attribuito alla Procura nazionale antimafia il coordinamento delle indagini a livello territoriale su questo tipo di reati, proprio per assicurare l'uniformità e la prevedibilità dell'intervento.

La prevedibilità dell'intervento riguarda la collettività e riguarda lo stesso soggetto nei cui confronti l'azione penale è esercitata. Le indagini si sviluppano e si fondano su un'uniformità di attività investigativa più incisiva, laddove ci sono delle procure ben individuate.

Su materie come l'ambiente, la sicurezza del lavoro e le altre che noi abbiamo individuato (terrorismo internazionale e reati di crimine organizzato), i valori fondamentali dell'uniformità delle indagini e della prevedibilità degli interventi devono essere salvaguardati sia per la maggiore tutela della collettività sia per la maggiore garanzia della persona sottoposta alle indagini.

Io ritengo che questa potrebbe essere la strada da seguire, proprio per evitare che in determinate aree vengano effettuati sequestri in materia di ambiente e in altre aree contigue, solo perché il procuratore della Repubblica è diverso e ha una diversa valutazione, non vengano effettuati. Gli interventi di applicazione di misure

cautelari possono essere effettuati da un procuratore della Repubblica sensibile a una determinata materia, mentre, a distanza di pochi chilometri, un procuratore della Repubblica che si trova di fronte allo stesso fenomeno non intende attuarli. Questo frazionamento del territorio con l'individuazione di circondari molto più stretti crea una difformità di trattamento penale.

Su reati di particolare intensità sotto il profilo della tutela è necessario che ci siano la tutela e nello stesso tempo la garanzia del soggetto sottoposto alle indagini, una maggiore prevedibilità e una maggiore uniformità di trattamento. Pertanto, ben venga questo tipo di procura unica su determinati settori di tutela.

PRESIDENTE. Ringrazio il prefetto Frattasi e il Consigliere Carcano per i contributi che hanno portato ai lavori della nostra Commissione.

Rammento che la Commissione tornerà a riunirsi giovedì prossimo sempre alle 8.15 per l'audizione dei capi degli uffici legislativi dei Ministeri della salute e del lavoro e delle politiche sociali.

Dichiaro pertanto conclusa la seduta.

La seduta termina alle 9.20.

*IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO RESOCONTI
ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE
DELLA CAMERA DEI DEPUTATI*

DOTT. VALENTINO FRANCONI

*Licenziato per la stampa
il 27 maggio 2015.*

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

