

CAMERA DEI DEPUTATI

Resoconto della I Commissione permanente
(Affari costituzionali, della Presidenza del Consiglio e Interni)

I Commissione

SOMMARIO

Mercoledì 12 maggio 2010

SEDE REFERENTE

Mercoledì 12 maggio 2010. - Presidenza del presidente Donato BRUNO. - Interviene il sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio Aldo Brancher.

La seduta comincia alle 16.10.

Disposizioni in materia di semplificazione dei rapporti della pubblica amministrazione con cittadini e imprese e delega al Governo per l'emanazione della Carta dei doveri delle amministrazioni pubbliche e per la codificazione in materia di pubblica amministrazione. C. 3209-bis Governo.

(Seguito dell'esame e conclusione).

La Commissione prosegue l'esame del provvedimento, rinviato, da ultimo, nella seduta dell'11 maggio 2010.

Donato BRUNO, *presidente*, avverte che sono pervenuti i pareri delle Commissioni competenti in sede consultiva. È altresì pervenuto il parere del Comitato per la legislazione. La V Commissione Bilancio esprimerà invece il proprio parere direttamente all'Assemblea. Considerata la rilevanza delle questioni poste nei pareri, soprattutto in quelli di alcune Commissioni, ritiene che, se non vi sono obiezioni, convenga rinviarne la valutazione al comitato dei nove che si riunirà martedì prossimo. A tal fine sarà riservato a tale riunione un tempo adeguato.

Andrea ORSINI (PdL), *relatore*, concorda sull'opportunità di rinviare la discussione delle questioni poste dai pareri alla riunione del comitato dei nove.

Propone invece di approvare fin d'ora le seguenti proposte di coordinamento del testo da lui predisposte: all'articolo 1-ter, comma 1, lettera c), capoverso comma 4, ultimo periodo, introdotto dall'articolo aggiuntivo 1.03 (*nuova formulazione*), dopo le parole «commi 1 e 1-bis» sono aggiunte le seguenti: «o successivamente»; all'articolo 2, comma 2, come modificato dagli identici emendamenti 2.1 e 2.2, dopo le parole: «La dichiarazione» sono aggiunte le seguenti: «di cui al comma 1»; all'articolo 5-bis, comma 2, lett. b), introdotto dagli identici articoli aggiuntivi 5.01 e 5.02 (*nuova formulazione*), le parole «all'articolo 14-ter» sono soppresse; all'articolo 5-bis, comma 4, introdotto dagli identici articoli aggiuntivi 5.01 e 5.02 (*nuova formulazione*), le parole: «dopo la parola «assenso» sono aggiunte le seguenti: «e la conferenza di servizi» sono sostituite dalle seguenti: «le parole: «e il silenzio assenso» sono sostituite dalle seguenti: «, il silenzio assenso e la conferenza di servizi»; all'articolo 9, comma 1, lettera b), capoverso comma 2, ultimo periodo, modificata dall'emendamento 9.4 del relatore, dopo le parole «Unità per la semplificazione e la qualità della regolazione» sono inserite le seguenti: «di cui al decreto del Presidente del Consiglio

dei ministri 12 settembre 2006»; all'articolo 10, comma 4, introdotto dall'emendamento 10.7, le parole «nonché la nascita, il cambio di residenza e l'acquisto e perdita della cittadinanza» sono sostituite dalle seguenti «nonché alla nascita, al cambio di residenza ed all'acquisto ed alla perdita della cittadinanza»; all'articolo 18, comma 4, la parola «verbalizzazione» è sostituita dalla seguente: «verbalizzazioni»; all'articolo 20-*quater*, introdotto dagli identici articoli aggiuntivi 20.016 e seguenti (*nuova formulazione*), dopo le parole: «comma secondo dell'articolo 2209 del codice civile» sono aggiunte le seguenti: «, introdotto dal presente articolo»; all'articolo 24, al comma 1 le parole «il comma 3» sono sostituite dalle seguenti: «il comma 1-*bis*». Conseguentemente, al medesimo articolo 24, la numerazione 3-*bis*, ovunque ricorra, è sostituita dalla seguente: 1-*ter* e la numerazione 3-*ter* è sostituita dalla seguente: 1-*quater*; all'articolo 28, comma 4, come modificato dall'emendamento 28.4, le parole «e sono trasmessi» sono sostituite dalle seguenti: «. I predetti schemi sono trasmessi»; all'articolo 29, comma 1, lettera *g*), come modificato dall'emendamento 29.2, le parole «agli articoli 22 e seguenti» sono sostituite dalle seguenti: «agli articoli da 22 a 28».

La Commissione concorda.

Linda LANZILLOTTA (Misto-ApI), preso atto che all'articolo 29 è stato inserito in sede emendativa come ulteriore criterio direttivo della delega per la redazione della Carta dei doveri della pubblica amministrazione quello di prevedere l'obbligo della pubblica amministrazione di rispettare i termini di pagamento nei confronti dei privati stabilendo il principio generale della loro inderogabilità in via convenzionale, osserva che si tratta di una previsione irrealizzabile nel breve periodo, atteso che i debiti della pubblica amministrazione ammontano a circa sessanta miliardi di euro, e dunque tale da minare la credibilità dell'intero provvedimento.

Andrea ORSINI (PdL), *relatore*, fa presente che il criterio direttivo cui fa riferimento la deputata Lanzillotta è stato inserito nel testo non sulla base di un emendamento del relatore o del Governo, bensì di un gruppo di opposizione. Si tratta del resto di un emendamento sul quale il relatore non avrebbe potuto esprimere parere contrario, non potendosi che condividere il principio cui esso si ispira. In ogni caso, si dichiara disponibile ad un approfondimento su questo punto ai fini dell'esame in Assemblea.

Roberto ZACCARIA (PD), dopo aver rilevato come al testo iniziale del provvedimento, che constava di 30 articoli, siano stati aggiunti ben 24 articoli nuovi sulle materie più disparate e come ciò sia avvenuto in due sole sedute, ricorda che non più di un mese e mezzo fa il Capo dello Stato ha rinviato alle Camere un altro provvedimento, che presentava caratteristiche simili: il disegno di legge collegato C. 1441-*quater*, recante delega al Governo in materia di lavori usuranti e di riorganizzazione di enti, misure contro il lavoro sommerso e norme in tema di lavoro pubblico e di controversie di lavoro.

Nel messaggio di rinvio del testo alle Camere il Presidente della Repubblica stigmatizzava questo modo di legiferare, sottolineando come esso abbia effetti negativi non solo sulla certezza del diritto, ma anche sul dibattito parlamentare. Si tratta di rilievi che si attagliano perfettamente anche al provvedimento in esame. Per provvedimenti come questi, il cui contenuto investe in maniera forte la competenza di più Commissioni, sarebbe più che mai necessario garantire a tutte le Commissioni, anche a quelle in sede consultiva, un tempo congruo di riflessione: viceversa, l'esame avviene nella stessa Commissione di merito con estrema rapidità e alle Commissioni in sede consultiva è lasciato un tempo del tutto inadeguato ad un esame accurato. Richiama, per una riflessione più approfondita, l'articolatissimo parere reso dal Comitato per la legislazione.

Andrea ORSINI (PdL), *relatore*, premesso di condividere in linea di principio il richiamo del Capo dello Stato all'importanza dell'omogeneità dei testi legislativi, fa presente che l'omogeneità non è

sempre possibile: un provvedimento come quello in esame, che tende alla semplificazione amministrativa, è infatti per sua natura e inevitabilmente un provvedimento eterogeneo nel contenuto.

Gianclaudio BRESSA (PD) rileva che i problemi segnalati dal collega Zaccaria sono della massima importanza. Fa presente che sul provvedimento si sono espresse, in sede consultiva, quasi tutte le altre Commissioni e che molte di queste hanno formulato sul testo osservazioni o addirittura condizioni. Prende atto della disponibilità manifestata dal presidente e dal relatore a rivedere il testo in sede di comitato dei nove, ma, a meno che il provvedimento venga rivisto da cima a fondo, quello che si profila è un intervento che semplifica ben poco gli adempimenti richiesti ai cittadini e che, semmai, semplifica l'attività dei ministeri che hanno suggerito le norme. In attesa della riunione del comitato dei nove, segnala fin d'ora che, a suo avviso, gli articoli che presentano i problemi più gravi sono il 5-bis, il 5-ter e il 21-bis. Rileva inoltre che nell'oggetto della delega per l'emanazione della Carta dei doveri della pubblica amministrazione, di cui all'articolo 28, è compresa anche l'individuazione delle disposizioni che attengono ai livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione. Fa presente che una delega per l'individuazione di tali livelli essenziali delle prestazioni era già contenuta nella legge n. 42 del 2009 per il federalismo fiscale. Sarebbe dunque bene che il Governo chiarisse le proprie intenzioni.

Segnala inoltre che la delega di cui all'articolo 30, per la semplificazione, il riassetto e la codificazione delle norme generali concernenti l'attività amministrativa, i procedimenti, i poteri e i doveri delle amministrazioni pubbliche e dei loro dipendenti, contiene una evidente violazione delle prerogative parlamentari, in quanto consente al Governo il coordinamento non solo formale, ma anche sostanziale del testo delle disposizioni vigenti: si tratta quindi di una vera e propria delega «in bianco».

Per queste ragioni, pur attendendo gli esiti del lavoro che svolgerà il comitato dei nove, il suo gruppo non può che votare contro il conferimento del mandato favorevole al relatore.

Andrea ORSINI (Pdl), *relatore*, ritiene che la delega di cui all'articolo 30 non sia «in bianco», come è evidente se si legge tutta la lettera c) del comma 2 dell'articolo 30.

Donato BRUNO, *presidente*, concorda con il relatore sul fatto che l'articolo 30 nel disciplinare la delega detta principi e criteri direttivi sufficientemente chiari e definiti.

David FAVIA (IdV) dichiara che, nonostante l'accoglimento da parte della maggioranza di alcuni emendamenti del suo gruppo, questo non può sostenere il provvedimento in Aula: sono molti infatti i punti del testo che suscitano perplessità, come evidenziato dai pareri delle Commissioni in sede consultiva e dal parere del Comitato per la legislazione.

Ritiene inoltre che il provvedimento in esame confermi la tendenza del Governo in carica a distruggere gradualmente i diritti dei lavoratori. Gli articoli 7 e 8, in particolare, dei quali il suo gruppo aveva chiesto la soppressione, attentano gravemente ai diritti dei lavoratori, eliminando l'obbligo di denuncia degli incidenti mortali all'autorità di pubblica sicurezza, il che è un segno di disinteresse verso la piaga delle morti bianche, e sopprimendo il libretto personale per i lavoratori dello spettacolo.

Giudica infine «chiacchiere» le previsioni degli articoli 29 e 30 per l'emanazione di una Carta dei doveri della pubblica amministrazione. Si tratta di enunciazioni di principio destinate a restare lettera morta anche perché non sorrette da sanzioni. Personalmente ritiene che in molti casi di inadempienza della pubblica amministrazione una soluzione potrebbe essere quella di consentire al difensore civico locale di adottare in via sostitutiva i provvedimenti che le pubbliche amministrazioni hanno omesso di emanare.

Pierluigi MANTINI (UdC) rileva come, ad avviso del suo gruppo, ci si trovi di fronte all'ennesima manovra di semplificazione sbagliata poiché fondata su una logica errata, tornando ad una situazione che sembra antecedente all'approvazione della legge n. 241 del 1990, quando fu fatto un lavoro ampio e complesso che ha portato ad un'importante riforma della pubblica amministrazione insieme a quella sull'ordinamento degli enti locali.

Sottolinea la necessità di non uscire dai principi cardine della legge n. 241 del 1990: si tratta di principi generali applicabili a tutti i procedimenti amministrativi che hanno attribuito alla pubblica amministrazione una connotazione di modernità.

Rileva, peraltro, come in questa fase possano essere necessarie misure di attuazione di tali principi: con il provvedimento in esame, tuttavia, tali principi vengono smantellati. Ciò è confermato dal testo degli articoli 28 e 30 che, nel recare deleghe al Governo, rispettivamente, per l'elaborazione della Carta dei doveri delle amministrazioni pubbliche e per il riassetto complessivo delle vigenti norme generali concernenti l'attività amministrativa, i procedimenti, i poteri e i doveri delle amministrazioni pubbliche e dei loro dipendenti, confermano implicitamente che i principi generali della materia non sono più contenuti nella legge n. 241 del 1990.

Evidenzia come, pur essendovi la necessità di tenere conto della più recente normativa in materia di organizzazione e di informatizzazione, vadano tenuti fermi i principi unitari della responsabilità della pubblica amministrazione senza tornare indietro sotto nessun punto di vista. Ritiene inoltre sbagliato pensare di intervenire con un'ottica di semplificazione in tutti i settori che lo richiedono attraverso l'adozione di norme specifiche. Si tratta di un problema culturale, politico e costituzionale, che rischia di far tornare l'Italia ad una frantumazione e ad una totale confusione amministrativa.

Ricorda che il suo gruppo aveva presentato una proposta emendativa volta a prevedere, come regola generale, un termine massimo generale di sessanta giorni per tutte le pubbliche amministrazioni dopo il quale, in mancanza della emanazione dei permessi, delle licenze e degli altri atti analoghi, il privato può avvalersi della procedura della DIA, previo accertamento di un professionista abilitato. Successivamente, sarebbe previsto un ulteriore termine di sessanta giorni per eventuali ulteriori controlli da parte della pubblica amministrazione.

Si sofferma, quindi, su quanto stabilito all'articolo 30, comma 2, che - oltre prevedere un «coordinamento sostanziale» del testo delle disposizioni vigenti - consente, alla lettera d), di dare attuazione alla delega facendo riferimento all'esigenza di «risoluzione di eventuali anomalie e discrasie tenendo conto dei consolidati orientamenti giurisprudenziali». Ritiene che sarebbe stato più opportuno evitare il conferimento di ulteriori deleghe al Governo ponendo in capo al Parlamento l'individuazione di principi generali di semplificazione.

Esprime infine sorpresa con riferimento alla previsione dell'articolo 1-ter, che reca una delega al Governo il cui termine va oltre la fine della legislatura in corso considerato che, ai trenta mesi previsti al comma 1, vanno aggiunti i due anni entro cui possono essere adottati ulteriori decreti correttivi e integrativi.

Andrea ORSINI (PdL), *relatore*, rileva come già nella seduta di ieri la questione da ultimo richiamata dal collega Mantini sia stata oggetto di approfondimento e sia emersa la disponibilità, anche da parte del Governo, a rivedere i termini in questione in senso più restrittivo.

Giuseppe CALDERISI (PdL), nel dichiarare il giudizio favorevole del suo gruppo sul provvedimento, esprime rammarico per il modo in cui si è svolto il dibattito. Se è vero che la Conferenza dei presidenti di gruppo costringe talora le Commissioni ad un esame in tempi piuttosto ristretti, è anche vero che le opposizioni avrebbero potuto, da una parte, esprimere le proprie posizioni di dissenso sugli emendamenti della maggioranza nel corso dell'esame degli stessi e, dall'altra, chiedere al presidente di adoperarsi per un rinvio dell'inizio dell'esame del provvedimento in Assemblea. Si augura in ogni caso che la differente valutazione del testo possa essere superata

attraverso il lavoro che sarà svolto, auspicabilmente in spirito di collaborazione, dal comitato dei nove.

Raffaele VOLPI (LNP), nell'associarsi a gran parte delle osservazioni testé svolte dal collega Calderisi intende svolgere alcune considerazioni anche con riferimento alle questioni poste dal collega Zaccaria sull'importanza dei lavori delle Commissioni.

Rileva, infatti, come sia importante mantenere una terzietà rispetto ad alcuni particolarismi che sembrano invece emergere nei pareri espressi dalle Commissioni competenti in sede consultiva. Si tratta comunque di una materia sicuramente ampia e trasversale che si è cercato di affrontare tenendo conto dei diversi aspetti.

Esprime quindi il voto favorevole del proprio gruppo, nella certezza che nell'ambito del Comitato dei nove, anche considerata la disponibilità manifestata dal Governo, sarà possibile tenere conto di tutte le questioni che sono state rappresentate. Sottolinea, in ogni modo, come ci si trovi di fronte ad un importante intervento di semplificazione su cui la maggioranza ha deciso di intervenire con convinzione.

Linda LANZILLOTTA (Misto-ApI) prende atto del rammarico espresso dai deputati Calderisi e Volpi per il fatto che un provvedimento che, per la finalità, dovrebbe contenere misure condivise, finisce invece con l'essere terreno di contrapposizione. Si augura che la disponibilità dichiarata dalla maggioranza si concretizzi poi nel lavoro del comitato dei nove. Riscontra nel provvedimento la ripetizione di disposizioni già previste dall'ordinamento, la cui applicazione è però rimasta sospesa: per esempio per quanto riguarda la informatizzazione delle comunicazioni tra le pubbliche amministrazioni o il principio per il quale il cittadino è tenuto a comunicare una sola volta la variazione dei dati che lo riguardano. Più che ripetere, evidentemente a scopo propagandistico, previsioni già introdotte nell'ordinamento, il Governo dovrebbe preoccuparsi di garantirne l'attuazione. Segnala che con l'articolo 23 il Dipartimento della funzione pubblica si rafforza con l'ingresso di venti unità di personale il cui compito non è ben chiaro, e questo a dispetto del fatto che la spesa per le pubbliche amministrazioni sta crescendo anziché diminuire. Segnala, ancora, che l'articolo 21-bis, con il pretesto di assicurare omogeneità ed efficienza al processo di formazione continua dei pubblici dipendenti, raccoglie in unico fondo posto nelle disponibilità del Dipartimento della funzione pubblica, per interventi non chiariti, una serie di fondi allocati in diversi stati di previsione della spesa. Si tratta di questioni che dovranno essere affrontate.

Mario TASSONE (UdC), rilevato che molti pareri delle altre Commissioni prevedono osservazioni o condizioni, chiede in che modo la maggioranza intenda procedere.

Donato BRUNO, *presidente*, ribadisce che le questioni sollevate nei pareri delle altre Commissioni e del Comitato per la legislazione avverrà martedì prossimo, in sede di comitato dei nove. Si dice certo che in quella sede il relatore dirà quali rilievi intende accogliere e per quali ragioni.

La Commissione delibera di conferire il mandato al relatore di riferire in senso favorevole all'Assemblea sul provvedimento in esame. Delibera altresì di chiedere l'autorizzazione a riferire oralmente.

Donato BRUNO, *presidente*, si riserva di designare i componenti del Comitato dei nove sulla base delle indicazioni dei gruppi.

La seduta termina alle 17.05.