

XIV COMMISSIONE PERMANENTE

(Politiche dell'Unione europea)

S O M M A R I O

SEDE CONSULTIVA:

DL 138/2011: Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo. Delega al Governo per la riorganizzazione della distribuzione sul territorio degli uffici giudiziari. C. 4612 Governo, approvato dal Senato (Parere alla V Commissione) (<i>Esame e conclusione – Parere favorevole</i>)	14
ALLEGATO (Parere approvato dalla Commissione)	19

SEDE CONSULTIVA

Lunedì 12 settembre 2011. — Presidenza del presidente Mario PESCANTE.

La seduta comincia alle 10.

DL 138/2011: Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo. Delega al Governo per la riorganizzazione della distribuzione sul territorio degli uffici giudiziari.

C. 4612 Governo, approvato dal Senato.
(Parere alla V Commissione).

(Esame e conclusione – Parere favorevole).

La Commissione inizia l'esame del provvedimento in oggetto.

Mario PESCANTE, *presidente*, ricorda che la convocazione odierna è stata preceduta da consultazioni con i rappresentanti dei gruppi in Commissione, con i quali si era inizialmente concordato di non esprimere il parere sul decreto-legge in oggetto, anche in considerazione del fatto che la V Commissione avrebbe probabilmente concluso i propri lavori già nelle giornate di sabato o di domenica.

Successivamente, il gruppo del PD ha chiesto la convocazione della Commissione e ha ritenuto, nel clima di collaborazione che contraddistingue i lavori della XIV Commissione, di accogliere tale esigenza, anche alla luce del fatto che la Commissione Bilancio ha prolungato i propri lavori sino a questa mattina.

Ringrazia quindi il rappresentante del gruppo del PdL per la disponibilità dimostrata e lo invita, in qualità di relatore, ad illustrare i contenuti del provvedimento.

Nicola FORMICHELLA (PdL), *relatore*, evidenzia preliminarmente che il decreto-legge in esame è stato emanato in circostanze del tutto eccezionali, durante una crisi di sostenibilità del debito pubblico italiano sui mercati finanziari internazionali, al fine di garantire il conseguimento del pareggio di bilancio già nell'anno 2013 e non nell'anno 2014 come previsto dal Documento di economia e finanza esaminato dal Parlamento lo scorso aprile e come confermato anche dal recente decreto-legge n. 98 del 2011. Di tali circostanze occorre a suo avviso tenere conto, anche nell'esaminare gli aspetti di competenza della XIV Commissione.

A seguito del provvedimento l'indebitamento dovrebbe attestarsi all'1,3 per cento del PIL nel 2012; il saldo diventerebbe positivo dello 0,2 per cento nel 2013 e dello 0,5 per cento nel 2014.

L'importo complessivo iniziale della nuova manovra ammontava, in termini di indebitamento netto, a 31,5 milioni di euro per il 2011, oltre 18 miliardi di euro per il 2012, oltre 25 miliardi di euro per il 2013 e oltre 7 miliardi di euro per il 2014. Il provvedimento che giunge all'esame della Camera appare rafforzato nei suoi contenuti a seguito dell'approvazione dell'emendamento 1.900 del Governo che prevede un ulteriore intervento correttivo di 700 milioni nel 2011 e di oltre 4 miliardi per ciascuno degli anni 2012, 2013 e 2014.

Con riferimento ai profili di interesse della Commissione XIV segnala innanzitutto che i commi 2-*bis* e 2-*ter* dell'articolo 2, introdotti nel corso dell'esame al Senato, provvedono ad aumentare dal venti al ventuno per cento della base imponibile l'aliquota massima IVA. Al riguardo, ricorda che la normativa sull'IVA è oggetto di disciplina europea. In particolare, in base all'articolo 97 della direttiva 2006/112/CE (cosiddetta « direttiva IVA ») l'aliquota normale d'imposta fissata da ciascun paese membro non poteva essere, fino al 31 dicembre 2010, inferiore al 15 per cento. Tale termine è stato prorogato al 31 dicembre 2015 dalla direttiva 2010/88/CE. Gli articoli 98 e 99 consentono agli Stati membri la facoltà di applicare una o due aliquote ridotte. Tale facoltà è ammessa esclusivamente per le cessioni di beni e le prestazioni di servizi delle categorie individuate nell'allegato III della direttiva. In ogni caso, la misura dell'aliquota ridotta non può essere inferiore al 5 per cento. In deroga alle regole normali, alcuni Stati membri sono stati autorizzati a mantenere delle aliquote ridotte, comprese le aliquote « ultraridotte » e le aliquote zero, in alcuni ambiti. In tal senso la revisione dell'aliquota IVA appare coerente con il quadro normativo dell'Unione europea.

Richiama quindi le disposizioni dell'articolo 3, che stabiliscono il principio del-

l'abrogazione delle indebite restrizioni all'accesso e all'esercizio delle professioni e delle attività economiche. Pertanto i Comuni, le Province, le Regioni e lo Stato dovranno adeguare i rispettivi ordinamenti al principio per il quale l'iniziativa e l'attività economica privata sono libere ed è permesso tutto ciò che non è espressamente vietato (commi 1-4). La decorrenza della disposizione è prevista al termine di un anno dall'entrata in vigore della legge di conversione del provvedimento in esame. Il comma 5 individua i principi generali cui dovrà uniformarsi la riforma delle professioni. Tra questi: libero accesso alla professione, previsione dell'obbligo di seguire percorsi di formazione continua, effettività dell'attività formativa del tirocinio per l'accesso alla professione, disciplina dei compensi dei professionisti. I commi da 6 ad 11 riguardano l'accesso alle attività economiche e le relative restrizioni. In particolare, si afferma il principio della « libertà d'impresa » sia nell'accesso che nell'esercizio, salvo eventuali restrizioni dettate per ragioni di pubblico interesse tassativamente menzionate ed interpretate restrittivamente. Dall'abolizione delle restrizioni sono esclusi i servizi di taxi e noleggio di conducente non di linea.

Al riguardo, ricorda che il legislatore dell'Unione europea è intervenuto su tali materie con la direttiva 2005/36/CE, la quale prevede appunto il riconoscimento delle qualifiche professionali al fine di accedere, se in possesso dei requisiti specificamente previsti, alla professione corrispondente per la quale i soggetti sono qualificati nello Stato membro d'origine e di esercitarla alle stesse condizioni previste dall'ordinamento italiano, e con la direttiva 2006/123/CE (cosiddetta « direttiva servizi »). Circa la libera prestazione dei servizi, la direttiva prevede che gli Stati membri non potranno ostacolare la libertà di esercizio nel loro territorio sulla base di requisiti discriminatori, ingiustificati e sproporzionati, o di altri requisiti tra cui l'obbligo per il prestatore di stabilirsi nel territorio dove presta il servizio, di ottenere un'autorizzazione, o di essere registrato in un albo professionale. Potranno

invece applicare restrizioni per motivi legati all'ordine pubblico, alla sicurezza, alla pubblica sanità, alla protezione dell'ambiente e alle condizioni di lavoro.

In particolare, dovrebbero quindi essere oggetto di valutazione da parte della Commissione le disposizioni del comma 11 che consentono la deroga con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri al divieto di restrizioni in presenza di «ragioni di interesse pubblico», fattispecie che appare più ampia di quella attinente a «ragioni di ordine pubblico, di pubblica sicurezza, di sanità pubblica o tutela dell'ambiente» cui fa riferimento, per possibili deroghe, l'articolo 16 della direttiva.

Descrive quindi le disposizioni dell'articolo 4, che ridefiniscono la disciplina dell'affidamento dei servizi locali di rilevanza economica a seguito dell'abrogazione dell'articolo 23-*bis* del decreto-legge n. 112 del 2008 conseguente all'esito del referendum del 12 e 13 giugno 2011. La regola generale per tali servizi diviene l'affidamento tramite gara pubblica (o, in alternativa l'indizione di una gara per l'individuazione del socio privato, con quota non inferiore al 40 per cento in una società mista pubblico-privato affidataria del servizio). Il comma 13 invece prevede, nei casi in cui il valore economico del servizio oggetto dell'affidamento sia pari o inferiore alla somma complessiva di 900.000 euro annui, la possibilità dell'affidamento a favore di società a capitale interamente pubblico che abbiano i requisiti richiesti dall'ordinamento europeo per la gestione cosiddetta *in house*. I commi 14 e 15 impongono alle società *in house* le regole del patto di stabilità interno, l'applicazione delle disposizioni del codice dei contratti pubblici per l'acquisto di beni e servizi (applicabili, queste ultime, anche alle società miste). Il comma 34 esclude dall'applicazione delle disposizioni sopra illustrate il servizio idrico integrato (ad eccezione di quanto previsto dai commi 19 a 26), il servizio di distribuzione di gas naturale e quello di energia elettrica, il servizio di trasporto ferroviario regionale, la gestione delle farmacie comunali. Restano salve le procedure di affidamento già

avviate all'entrata in vigore del presente decreto (comma 35). Al riguardo, ricorda la giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea in materia di delimitazione della possibilità di affidamenti *in house*. In particolare la Corte ha individuato come criteri caratterizzanti di tali società – con riferimento ai quali si può derogare all'obbligo di affidamento di lavori, servizi e forniture con gara da parte di amministrazioni pubbliche – l'esercizio da parte dell'amministrazione pubblica di un controllo sulla società analogo a quello sulle proprie articolazioni e lo svolgimento da parte della società della propria attività in modo prevalente con l'amministrazione pubblica controllante. In proposito, andrebbe valutata in particolare la coerenza con i principi della giurisprudenza dell'Unione europea dell'esclusione dall'applicazione delle disposizioni dell'articolo dei settori di cui al comma 34 (servizio idrico integrato; servizio di distribuzione di energia elettrica; trasporto ferroviario regionale; gestione delle farmacie comunali).

Ricorda infine le disposizioni dell'articolo 6 che prevedono l'entrata in funzione, dal 9 febbraio 2012, del SISTRI (Sistema di controllo della tracciabilità dei rifiuti speciali a livello nazionale). In particolare oggetto di valutazione dovrebbero essere le disposizioni che consentono di individuare con decreto del Ministro dell'ambiente le specifiche tipologie di rifiuti alle quali è possibile applicare – si deve ritenere in deroga rispetto alla classificazione del Codice dell'ambiente (decreto legislativo n. 152 del 2006) – le procedure previste per i rifiuti speciali non pericolosi (comma 3).

Formula, in conclusione, una proposta di parere favorevole (*vedi allegato*).

Massimo POMPILI (PD) ringrazia il Presidente per la disponibilità dimostrata nell'accogliere la richiesta di convocazione avanzata dal suo gruppo. Evidenzia quindi come il decreto-legge in conversione rappresenti l'ultimo provvedimento del Governo in materia di stabilizzazione finanziaria, reso necessario dalle forti turbolenze sui mercati finanziari internazionali

e dalla perdurante e strutturale debolezza del Paese, che il Governo non ha saputo affrontare nonostante i richiami e le sollecitazioni più volte avanzate dalla Commissione europea e dai Consigli europei dei Ministri.

Anche con l'attuale manovra, le scelte adottate dal Governo, nel complesso, pur considerando necessario il raggiungimento degli obiettivi del pareggio di bilancio – confermato negli atti predisposti in sede comunitaria e nella lettera riservata della BCE al Governo, più volte citata e di cui il Parlamento non ha potuto prendere visione – sono ampiamente inadeguate, non rispondono alle reali esigenze del Paese e alle specifiche indicazioni e raccomandazioni espresse dall'UE in tema di stabilità e sviluppo, prefigurano un andamento recessivo per la nostra economia e soprattutto sono del tutto inique sul piano sociale.

Il Partito Democratico intende correggere alla radice le iniquità della manovra ed introdurre interventi per lo sviluppo sostenibile. Come è sempre più chiaro, è la battaglia per la crescita e l'occupazione, in particolare giovanile e femminile, la vera sfida da vincere nel rispetto degli ineludibili vincoli di finanza pubblica. È una sfida che riguarda l'Italia e l'Europa.

Occorre dunque più Europa per affrontare la crisi. Soltanto un governo politico dell'area euro per lo sviluppo sostenibile e la gestione comune dei debiti sovrani, secondo le proposte elaborate dai partiti progressisti europei (Agenzia Europea per il Debito, Eurobonds per gli investimenti produttivi, tassa sulle transazioni finanziarie speculative, ecc.) e secondo progetti sistemici come quello illustrato da Prodi e Quadrio Curzio su *Il Sole 24 Ore* del 23 agosto, può dare senso alle politiche di austerità.

Le principali proposte alternative del Pd alla manovra del governo per ottenere equità e sviluppo sostenibile sono le seguenti.

In primo luogo, sono necessarie istituzioni più snelle e taglio ai costi della politica, con interventi per riorganizzare e ristrutturare l'assetto istituzionale centrale

e territoriale e le pubbliche amministrazioni. In particolare: dimezzamento del numero dei parlamentari; interventi sistematici e coordinati su Regioni, Province, Comuni per lo snellimento degli organi di rappresentanza e di governo, per l'obbligo della gestione associata di tutte le funzioni nei comuni con meno di 5000 abitanti (e profonda revisione dell'articolo 16 del Decreto che limita la rappresentanza democratica e non produce reali risparmi di spesa); dimezzamento delle Province o, in alternativa, la loro trasformazione in enti di secondo livello; accorpamento degli uffici periferici dello Stato, radicale riduzione delle società partecipate da Regioni, Province e Comuni ed eliminazione degli organi societari per le società *in house* (oltre 50 mila incarichi); riorganizzazione di enti, agenzie ed organismi, intermedi e strumentali (consorzi di bonifica, bacini imbriferi montani) nel quadro del riordino delle competenze degli enti locali; centrale unica per gli acquisti di beni e servizi per ogni articolazione delle pubbliche amministrazioni; riavvio della *spending review*, per realizzare, per ciascuna amministrazione, veri e propri piani industriali, introdurre *best practices* e costi standard; revisione delle norme sugli appalti, in particolare per una drastica riduzione del numero delle stazioni appaltanti.

In secondo luogo, bisogna adottare ad un piano quinquennale di dismissione e valorizzazione di immobili demaniali in partenariato con gli enti locali per almeno 25 miliardi di euro e introdurre un'asta competitiva per le frequenze televisive.

In terzo luogo, è necessario procedere a liberalizzazioni, mediante un pacchetto di interventi per rafforzare e dare operatività immediata alle misure di liberalizzazione dei servizi professionali, della distribuzione dei farmaci, della filiera petrolifera, del RC auto, dei servizi bancari, delle reti energetiche, dei servizi pubblici locali. Si tratta di interventi possibili nell'ambito dell'articolo 41 della Costituzione.

Un quarto settore di interventi è quello delle politiche industriali per lo sviluppo sostenibile, il lavoro, il Mezzogiorno. Tra l'altro: la stabilizzazione dell'agevolazione

fiscale del 55 per cento per l'efficienza energetica (in scadenza al 31 dicembre 2011); progetti per l'innovazione tecnologica italiana e la ricerca, con attenzione prioritaria alle straordinarie risorse potenziali, a partire dalle donne, del Mezzogiorno; il finanziamento pluriennale del contratto di apprendistato recentemente riformato; la revisione dell'intervento sull'Istituto per il Commercio Estero; la revisione per la semplificazione e l'adattamento alle diverse dimensioni aziendali del Sismi.

Il quinto ambito di azione è l'adozione di una politica vera contro l'evasione fiscale, con un pacchetto di misure efficaci contro l'evasione fiscale, per raccogliere risorse da utilizzare in via prioritaria per la riduzione dei contributi sociali sui contratti a tempo indeterminato al fine di eliminare i vantaggi di costo dei contratti precari; per la riduzione dell'Irpef, in via prioritaria sulle mamme lavoratrici; per la graduale eliminazione del costo del lavoro a tempo indeterminato dalla base imponibile dell'Irap. Tra le altre misure il Pd propone: la tracciabilità, a fini anti-riciclaggio, dei pagamenti superiori a 1.000 euro e, a fini anti-evasione, dei pagamenti superiori a 300 euro; la comunicazione da parte delle imprese dell'elenco clienti-fornitori; la parziale o totale deducibilità delle spese per la manutenzione della casa di abitazione.

In sesto luogo si deve introdurre una imposta erariale ordinaria sui grandi valori immobiliari, basata su criteri fortemente progressivi.

In settimo luogo occorre prevedere un contributo di solidarietà dai capitali scudati. Un'imposta patrimoniale *una tantum* del 15 per cento sull'ammontare dei capitali esportati illegalmente e condonati attraverso lo scudo fiscale del 2003 e del 2009 e, a titolo di saldo del debito fiscale, del 30 per cento sui patrimoni 'non scudati' detenuti nei paradisi fiscali, in modo da avvicinare l'intervento italiano alle medie delle analoghe misure prese nei principali paesi industrializzati e di reperire risorse da dedicare agli interventi per lo

sviluppo sostenibile. Parte delle risorse così raccolte vanno utilizzate per finanziare il pagamento di una parte dei debiti delle pubbliche amministrazioni nei confronti delle piccole e medie imprese e per alleggerire il patto di stabilità interno, così da consentire immediati investimenti ai comuni. Inoltre, si propone la rinegoziazione dei trattati bilaterali con i paradisi fiscali transitati dalla *black* alla *white list* dell'Ocse (in particolare la Svizzera).

Un principio da salvaguardare è poi l'autonomia delle parti sociali. Il Decreto del governo viola il principio da tutti riconosciuto della non intrusività delle norme di legge nei rapporti tra le parti sociali. Di conseguenza, va soppresso l'articolo 8 o, in alternativa, va cambiato in modo da recepire i punti fondamentali dell'accordo raggiunto dalle parti sociali il 28 giugno scorso.

Un ulteriore ambito di intervento è quello delle misure contro il falso in bilancio, l'autoriciclaggio e il caporalato. Occorre una revisione delle norme sulle false comunicazioni sociali affinché il falso in bilancio torni ad essere reato punito severamente e vengano eliminate le clausole di non punibilità, una revisione della normativa sull'autoriciclaggio ed un irrobustimento delle norme contro il caporalato.

Sono infine necessari interventi per l'efficienza della Giustizia, a cominciare dalla revisione delle circoscrizioni giudiziarie (razionalizzazione, gestione migliore del personale, più efficienza), dall'istituzione dell'ufficio per il processo (unità operativa in grado di svolgere tutti i compiti) e dalla semplificazione ed unificazione dei riti nella giustizia civile.

Alla luce delle considerazioni esposte, preannuncia il voto contrario del PD sulla proposta di parere favorevole formulata dal relatore.

Nessun altro chiedendo di intervenire, La Commissione approva la proposta di parere favorevole del relatore.

La seduta termina alle 10.15.

ALLEGATO

DL 138/2011: Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo. Delega al Governo per la riorganizzazione della distribuzione sul territorio degli uffici giudiziari (C. 4612 Governo, approvato dal Senato).

PARERE APPROVATO DALLA COMMISSIONE

La XIV Commissione (Politiche dell'Unione europea),

esaminato il disegno di legge C. 4612 di conversione del decreto-legge n. 138 del 2011;

rilevato che il provvedimento consentirà il raggiungimento di un indebitamento netto delle pubbliche amministrazioni dell'1,3 per cento del PIL nel 2012 e il conseguimento di un saldo positivo dello 0,2 per cento nel 2013 e dello 0,5 per cento nel 2014, in coerenza con le sollecitazioni da ultimo giunte dalle istituzioni dell'Unione europea;

considerato che:

l'incremento dal venti al ventuno per cento dell'aliquota normale IVA appare coerente con la disciplina dell'Unione europea che prescrive, fino al 31 dicembre

2015, un'aliquota normale d'imposta non inferiore al quindici per cento (direttive 2006/112/CE e 2010/88/CE);

con riferimento all'articolo 3, che stabilisce il principio dell'abrogazione delle indebite restrizioni all'accesso e all'esercizio delle professioni e delle attività economiche, le disposizioni del comma 11 di tale articolo – le quali consentono la deroga con DPCM al divieto di restrizioni in presenza di «ragioni di interesse pubblico» – dovranno essere applicate alla luce del contenuto dell'articolo 16 della direttiva 2006/123/CE, che consente allo Stato membro di mantenere delle restrizioni in presenza di «ragioni di ordine pubblico, di pubblica sicurezza, di sanità pubblica o tutela dell'ambiente»;

esprime

PARERE FAVOREVOLE.