

XVII LEGISLATURA

BOLLETTINO

DELLE GIUNTE E DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI

INDICE

GIUNTA DELLE ELEZIONI	<i>Pag.</i>	3
COMMISSIONI RIUNITE (V Camera e 5 ^a Senato)	»	4
COMMISSIONI RIUNITE (II e VI)	»	5
COMMISSIONI RIUNITE (VIII e X)	»	30
AFFARI COSTITUZIONALI, DELLA PRESIDENZA DEL CONSIGLIO E INTERNI (I)	»	40
GIUSTIZIA (II)	»	50
DIFESA (IV)	»	61
BILANCIO, TESORO E PROGRAMMAZIONE (V)	»	75
FINANZE (VI)	»	121
CULTURA, SCIENZA E ISTRUZIONE (VII)	»	148
AMBIENTE, TERRITORIO E LAVORI PUBBLICI (VIII)	»	161
TRASPORTI, POSTE E TELECOMUNICAZIONI (IX)	»	165
ATTIVITÀ PRODUTTIVE, COMMERCIO E TURISMO (X)	»	173

N. B. Sigle dei gruppi parlamentari: Partito Democratico: PD; Movimento 5 Stelle: M5S; Forza Italia - Il Popolo della Libertà - Berlusconi Presidente: (FI-PdL); Area Popolare (NCD-UDC): (AP); Scelta Civica per l'Italia: (SCpI); Sinistra Ecologia Libertà: SEL; Lega Nord e Autonomie - Lega dei Popoli - Noi con Salvini: (LNA); Per l'Italia-Centro Democratico (PI-CD); Fratelli d'Italia-Alleanza Nazionale: (Fdi-AN); Misto: Misto; Misto-MAIE-Movimento Associativo italiani all'estero-Alleanza per l'Italia: Misto-MAIE-ApI; Misto-Minoranze Linguistiche: Misto-Min.Ling; Misto-Partito Socialista Italiano (PSI) - Liberali per l'Italia (PLI): Misto-PSI-PLI; Misto-Alternativa Libera: Misto-AL.

LAVORO PUBBLICO E PRIVATO (XI)	<i>Pag.</i>	176
AFFARI SOCIALI (XII)	»	182
AGRICOLTURA (XIII)	»	186
COMMISSIONE PARLAMENTARE PER L'INDIRIZZO GENERALE E LA VIGILANZA DEI SERVIZI RADIOTELEVISIVI	»	190
COMITATO PARLAMENTARE PER LA SICUREZZA DELLA REPUB- BLICA	»	192
COMMISSIONE PARLAMENTARE DI INCHIESTA SUI FENOMENI DELLA CONTRAFFAZIONE, DELLA PIRATERIA IN CAMPO COMMERCIALE E DEL COMMERCIO ABUSIVO	»	193
COMMISSIONE PARLAMENTARE DI INCHIESTA SUL SISTEMA DI ACCOGLIENZA E DI IDENTIFICAZIONE, NONCHÉ SULLE CON- DIZIONI DI TRATTENIMENTO DEI MIGRANTI NEI CENTRI DI ACCOGLIENZA, NEI CENTRI DI ACCOGLIENZA PER RICHIEDENTI ASILO E NEI CENTRI DI IDENTIFICAZIONE ED ESPULSIONE .	»	367
<i>INDICE GENERALE</i>	<i>Pag.</i>	369

GIUNTA DELLE ELEZIONI

S O M M A R I O

COMITATO PERMANENTE PER LE INCOMPATIBILITÀ, LE INELEGGIBILITÀ E LE DECADENZE	3
---	---

COMITATO PERMANENTE PER LE INCOMPATIBILITÀ, LE INELEGGIBILITÀ E LE DECADENZE

Martedì 4 agosto 2015.

Il Comitato, che si è riunito dalle 13.55 alle 14.30, ha proseguito l'istruttoria sulle cariche ricoperte da deputati ai fini del giudizio di compatibilità con il mandato parlamentare.

COMMISSIONI RIUNITE

V (Bilancio, tesoro e programmazione) della Camera dei deputati e 5^a (Programmazione economica, bilancio) del Senato della Repubblica

S O M M A R I O

INDAGINE CONOSCITIVA:

Indagine conoscitiva sulle prospettive di riforma degli strumenti e delle procedure di bilancio.
Audizione del Ministro dell'economia e delle finanze, Pier Carlo Padoan (*Svolgimento e conclusione*)

4

INDAGINE CONOSCITIVA

Martedì 4 agosto 2015. — Presidenza del presidente della V Commissione Bilancio della Camera dei deputati Francesco BOCCIA, indi del vicepresidente della V Commissione Bilancio della Camera dei deputati Edoardo FANUCCI.

La seduta comincia alle 20.40.

Indagine conoscitiva sulle prospettive di riforma degli strumenti e delle procedure di bilancio.

Audizione del Ministro dell'economia e delle finanze, Pier Carlo Padoan.

(Svolgimento e conclusione).

Francesco BOCCIA, *presidente*, avverte che la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata anche attraverso la trasmissione televisiva sul canale satellitare della Camera dei deputati e la trasmissione diretta sulla *web-tv* della Camera dei deputati.

Introduce, quindi, l'audizione.

Pier Carlo PADOAN, *Ministro dell'economia e delle finanze*, svolge una relazione sui temi oggetto dell'audizione.

Intervengono quindi i deputati Francesco BOCCIA, *presidente*, Francesco CARIELLO (M5S), Girolamo PISANO (M5S) e Giulio MARCON (SEL) e il senatore Paolo GUERRIERI PALEOTTI (PD), ai quali Pier Carlo PADOAN, *Ministro dell'economia e delle finanze*, fornisce ulteriori precisazioni.

Edoardo FANUCCI (PD), *presidente*, ringrazia Pier Carlo PADOAN, *Ministro dell'economia e delle finanze*, per l'esauriente relazione svolta e dichiara conclusa l'audizione.

La seduta termina alle 21.40.

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

COMMISSIONI RIUNITE

II (Giustizia) e VI (Finanze)

S O M M A R I O

ATTI DEL GOVERNO:

Schema di decreto legislativo recante revisione del sistema sanzionatorio. Atto n. 183 (<i>Seguito esame, ai sensi dell'articolo 143, comma 4, del regolamento, e rinvio</i>)	5
ALLEGATO 1 (<i>Proposta di parere dei relatori</i>)	8
ALLEGATO 2 (<i>Proposta alternativa di parere del gruppo MoVimento 5 Stelle</i>)	15
Schema di decreto legislativo recante misure per la revisione della disciplina degli interpellati e del contenzioso tributario. Atto n. 184 (<i>Seguito esame, ai sensi dell'articolo 143, comma 4, del regolamento, e rinvio</i>)	7
ALLEGATO 3 (<i>Proposta di parere dei relatori</i>)	19
ALLEGATO 4 (<i>Proposta alternativa di parere del gruppo MoVimento 5 Stelle</i>)	25

ATTI DEL GOVERNO

Martedì 4 agosto 2015. — Presidenza del presidente della II Commissione Donatella FERRANTI. — Intervengono il Viceministro della giustizia Enrico Costa ed il Viceministro all'economia e alle finanze Luigi Casero.

La seduta comincia alle 13.40.

Schema di decreto legislativo recante revisione del sistema sanzionatorio.

Atto n. 183.

(*Seguito esame, ai sensi dell'articolo 143, comma 4, del regolamento, e rinvio*).

Le Commissioni proseguono l'esame dello schema di decreto legislativo in oggetto, rinviato nella seduta del 9 luglio 2015.

Donatella FERRANTI, *presidente e relatrice per la II Commissione*, avverte di aver presentato insieme al relatore per la VI Commissione una proposta di parere (*vedi allegato 1*) e che il gruppo MoVimento 5 Stelle ha presentato una proposta alternativa di parere (*vedi allegato 2*).

Michele PELILLO (PD), *relatore per la VI Commissione*, ritiene che la proposta di parere formulata dai relatori sia molto articolata e chiara, invitando pertanto tutti i componenti delle Commissioni ad approfondirla attentamente.

Evidenzia quindi come la stessa proposta di parere dei relatori recepisca, in tutto o in parte, nove dei dodici rilievi contenuti nella proposta di parere alternativa presentata dal gruppo M5S.

Ritiene quindi che sia possibile giungere a un voto condiviso sul parere.

Donatella FERRANTI, *presidente e relatrice per la II Commissione*, rispetto alla

proposta alternativa di parere da parte dei deputati del Movimento Cinque Stelle, evidenza come una buona parte delle osservazioni e dei rilievi critici contenuti nella predetta proposta alternativa di parere sono stati esplicitati come specifiche condizioni nella proposta di parere testé illustrata dal collega Pelillo.

Daniele PESCO (M5S) sottolinea l'esigenza di rivedere la formulazione della previsione, di cui all'articolo 1, comma 1, lettera c), relativa alle operazioni simulate, che, a suo giudizio, dovrebbe essere soppressa, in quanto foriera di rischi in fase applicativa.

Donatella FERRANTI, *presidente e relatrice per la II Commissione*, precisa che la condizione di cui alla lettera b) della proposta di parere fa riferimento alla necessità di rivedere le operazioni simulate, con riferimento, oltre che alla volontà di non realizzarle in tutto o in parte, al fatto che la simulazione è caratterizzata da una situazione solo apparente, mentre la situazione giuridica occulta è l'unica reale e vincolante. Tuttavia, anche alla luce dei rilievi critici appena formulati dal collega Pesco, ritiene che la lettera b) preannuncia la riformulazione della condizione di cui alla lettera b), eliminando il riferimento alla volontà specificando l'oggettività della situazione apparente. La lettera b) verrebbe, quindi, così riformulata: « all'articolo 1, comma 1, lettera c), sia rivista la definizione di operazioni simulate avendo riferimento al fatto che la simulazione è caratterizzata da una situazione oggettiva solo apparente, mentre la situazione giuridica occulta è l'unica reale e vincolante.

Daniele PESCO (M5S) ritiene che la formulazione della condizione di cui alla lettera b) della proposta di parere dei relatori non risolve il problema segnalato, in quanto, nel chiedere al Governo di rivedere la definizione delle operazioni simulate, si fa tuttavia riferimento anche all'elemento soggettivo della volontà di non

realizzarli, rischiando in tal modo di costruire una fattispecie di per sé contraddittoria.

Giovanni PAGLIA (SEL), con riferimento all'articolo 10 dello schema di decreto, il quale inserisce nel decreto legislativo n. 74 del 2000 un nuovo articolo 12-*bis*, relativo alla confisca dei beni che costituiscono il profitto o il prezzo dei delitti previsti dal predetto decreto legislativo n. 74, segnala come l'esclusione, ivi prevista, della possibilità di confisca dei beni appartenenti ai terzi rischi di non consentire l'applicazione di tale istituto ai cosiddetti « prestanome ».

Donatella FERRANTI, *presidente e relatrice per la II Commissione*, sottolinea che il cosiddetto « prestanome », ai sensi dell'articolo 110 del codice penale, è da ritenersi, senza dubbio alcuno, concorrente nel reato. Al riguardo, osserva che il nuovo articolo 12-*bis* disciplina una specifica ipotesi di confisca, che comunque è soggetta ai principi generali dell'ordinamento penale.

Daniele PESCO (M5S) lamenta come la proposta di parere formulata dai relatori non contenga alcun rilievo con riferimento alle modifiche alla disciplina della dichiarazione infedele recate dall'articolo 4 dello schema di decreto all'articolo 4 del decreto legislativo n. 74 del 2000, rilevando a tale proposito l'esigenza di specificare, in tale ambito, che le irregolarità compiute nella quantificazione delle attività iscritte a bilancio integra anch'essa la fattispecie di dichiarazione infedele.

Donatella FERRANTI, *presidente e relatrice per la II Commissione*, specifica che l'articolo 3 riguarda il reato di « dichiarazione fraudolenta mediante artifici » e non la diversa fattispecie di « dichiarazione infedele ». Nessun altro chiedendo di intervenire, rinvia quindi il seguito dell'esame ad altra seduta.

Schema di decreto legislativo recante misure per la revisione della disciplina degli interpelli e del contenzioso tributario.

Atto n. 184.

(Seguito esame, ai sensi dell'articolo 143, comma 4, del regolamento, e rinvio).

Le Commissioni proseguono l'esame dello schema di decreto legislativo in oggetto, rinviato nella seduta del 9 luglio 2015.

Donatella FERRANTI, *presidente e relatrice per la II Commissione*, avverte che i relatori hanno presentato una proposta di parere (*vedi allegato 3*) e che il gruppo MoVimento 5 Stelle ha presentato una proposta alternativa di parere (*vedi allegato 4*).

Alfredo BAZOLI (PD), *relatore per la II Commissione*, illustra, anche a nome del

relatore per la VI Commissione, una proposta di parere favorevole con condizioni ed osservazioni (*vedi allegato 3*).

Donatella AGOSTINELLI (M5S) illustra la proposta di parere alternativa (*vedi allegato 4*).

Alfredo BAZOLI (PD), *relatore per la II Commissione*, si riserva di valutare attentamente i contenuti della proposta di parere testé presentata dai colleghi del Movimento Cinque Stelle, al fine di accogliere alcuni dei rilevi critici ivi indicati.

Donatella FERRANTI, *presidente*, nessun altro chiedendo di intervenire, rinvia il seguito dell'esame ad altra seduta.

La seduta termina alle 13.55.

ALLEGATO 1

Schema di decreto legislativo recante revisione del sistema sanzionatorio. Atto n. 183.**PROPOSTA DI PARERE DEI RELATORI**

Le Commissioni riunite II (Giustizia) e VI (Finanze) della Camera dei deputati,

esaminato lo schema di decreto legislativo recante revisione del sistema sanzionatorio (Atto n. 183);

osservato che lo schema di decreto legislativo in esame è diretto a modificare il sistema sanzionatorio in materia tributaria al fine di dare attuazione ai principi di effettività, proporzionalità e certezza della risposta sanzionatoria dell'ordinamento di fronte a condotte illecite, rilevanti tanto in sede amministrativa quanto in sede penale;

condiviso l'obiettivo indicato nella relazione di accompagnamento secondo cui il sistema sanzionatorio tributario deve essere caratterizzato dalla predeterminazione delle condotte illecite, dalla certezza della misura sanzionatoria, dalla rapidità dei tempi di irrogazione della sanzione e dalla percezione della pena come risposta adeguata, non vessatoria né di carattere espropriativo;

ritenuto che il sistema sanzionatorio fiscale rappresenti uno degli strumenti attraverso i quali promuovere la competitività del Paese, in quanto le sanzioni che puniscono le violazioni degli obblighi fiscali possono essere disincentivanti di nuove possibili scelte di investimento quando sono percepite come ingiuste, sproporzionate ed incerte dal destinatario che sia un potenziale investitore, nazionale o straniero;

rilevato che lo schema di decreto in esame è in linea con i principi ed i

criteri direttivi di delega, di cui all'articolo 8, comma 1, della legge 11 marzo 2014, n. 23, con la quale è stata conferita delega al Governo per un sistema fiscale più equo, trasparente e orientato alla crescita, individuando la sanzione penale (Titolo I dello schema) come una *extrema ratio* rispetto alla sanzione amministrativa, lasciando quindi alla pena la punizione di condotte caratterizzate da un particolare disvalore giuridico, oltre che etico e sociale, consistenti – come si legge nella relazione di accompagnamento allo schema di decreto – in «comportamenti artificiali, fraudolenti e simulatori, oggettivamente o soggettivamente inesistenti, ritenuti insidiosi anche rispetto all'attività di controllo». In questa ottica si è, pertanto, proceduto alla individuazione di soglie di punibilità e a casi di non punibilità, che non stanno a significare la liceità delle condotte che stanno al di sotto di tali soglie o che rientrano nei casi di non punibilità, quanto piuttosto che l'illiceità di queste condotte è punita dalla sanzione amministrativa (Titolo II dello schema). In tal modo il giudice potrà concentrarsi meglio sulle violazioni di una certa gravità;

richiamato il seminario svolto dalle Commissioni II e VI il 27 luglio 2015 sulle tematiche relative allo schema di decreto legislativo recante revisione del sistema sanzionatorio (Atto n. 183) e allo schema di decreto legislativo recante misure per la revisione della disciplina degli interpelli e del contenzioso tributario (Atto n. 184),

rilevato che:

il Governo ha ritenuto che il richiamato articolo 8, prevedendo come principio di delega la revisione del sistema sanzionatorio penale tributario anziché la sua « riforma » o « riscrittura » stia a significare che « l'intervento debba comunque muoversi entro le coordinate di fondo del sistema vigente, delineate dal decreto legislativo 10 marzo 2000, n. 74, a cominciare da quelle della preminente focalizzazione della risposta repressiva sul momento dell'auto-accertamento del debito di imposta, ossia della dichiarazione »;

la delega in materia penale si concentra sui « comportamenti fraudolenti, simulatori o finalizzati alla creazione e all'utilizzo di documentazione falsa », che nella relazione di accompagnamento allo schema di decreto sono individuati come « fatti connotati da una frodolenza in senso oggettivo, che si estrinseca nel ricorso ad « artifici » atti ad ostacolare o a sviare l'azione di accertamento o esecutiva dell'amministrazione finanziaria ». Si tratta di fatti per i quali, secondo la delega, si devono prevedere « adeguate soglie di punibilità » e che devono essere puniti con « con la pena detentiva compresa fra un minimo di sei mesi e un massimo di sei anni », rimanendo altresì esclusa la possibilità di ridurre « le pene minime previste dalla legislazione vigente alla data di entrata in vigore del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n. 148 »;

il Governo ha preso atto che i predetti comportamenti da punire rientrano in alcune fattispecie penali già previste dall'ordinamento, per cui ha ritenuto che « l'indicazione del legislatore delegante debba trovare attuazione tramite una calibrata estensione anche soggettiva della fattispecie generale della dichiarazione fraudolenta mediante altri artifici (articolo 3 del decreto legislativo);

in merito alle condotte che non sono connotate da frodolenza in senso oggettivo la delega prevede la « possibilità

di ridurre le sanzioni per le fattispecie meno gravi o di applicare sanzioni amministrative anziché penali, tenuto conto anche di adeguate soglie di punibilità », per cui nello schema si prevedono delle soglie di punibilità al di sotto delle quali interviene comunque la sanzione amministrativa;

in relazione al principio che stabilisce al « revisione del regime della dichiarazione infedele [...] al fine di meglio correlare, nel rispetto del principio di proporzionalità, le sanzioni all'effettiva gravità dei comportamenti », il Governo ha ritenuto, anche sulla base dei lavori preparatori della legge delega, che tale revisione « debba essere ispirata al preminente fine di escludere la rilevanza penale delle operazioni di ordine classificatorio aventi ad oggetto elementi attivi o passivi effettivamente esistenti, in modo da limitare tendenzialmente la sfera applicativa della figura criminosa – priva di connotati di frodolenza – al solo mendacio su dati oggettivi e reali »;

per quanto attiene alle singole disposizioni del testo, si osserva che:

1. in relazione all'articolo 1, comma 1, da un lato è necessario integrare la definizione di « dichiarazione » prevedendo anche quelle presentate dal sostituto d'imposta; dall'altro, alla lettera c), non appare congrua la definizione di « operazione simulata », che consisterebbe in « operazioni poste in essere con la volontà di non realizzarle in tutto o in parte » (oltre che nelle « operazioni riferite a soggetti fittiziamente interposti»), quando invece dovrebbe trattarsi di operazioni in cui gli interessi in apparenza dedotti nel negozio risultano del tutto inesistenti (parlandosi, in tal caso, di simulazione assoluta) ovvero diversi da quelli in realtà perseguiti (avendosi, in questa evenienza, una simulazione relativa). La simulazione è diretta a creare non già una situazione non voluta, bensì una situazione caratterizzata dalla divaricazione fra il dato apparente e la situazione giuridica occulta, che viene conside-

rata dalle parti del fenomeno simulatorio quale unica vincolante per le medesime;

2. in relazione all'articolo 3, comma 1, capoverso Art. 3 (Dichiarazione fraudolenta mediante altri artifici), la formula che descrive una ulteriore modalità della condotta («avvalendosi [...] di altri mezzi fraudolenti idonei a ostacolare l'accertamento e ad indurre in errore l'amministrazione finanziaria») va letta in stretto collegamento alla definizione di «mezzi fraudolenti» dettata dall'articolo 1, comma 1, lettera i), del decreto legislativo n. 74 del 2000, anch'esso riformulato dallo schema di decreto legislativo (cfr articolo 1). Tale ultima disposizione stabilisce, infatti, che per «mezzi fraudolenti» si intendono «condotte artificiose attive nonché quelle omissive realizzate in violazione di uno specifico obbligo giuridico, che determinano una falsa rappresentazione della realtà». La definizione di «mezzi fraudolenti» incorpora necessariamente le modalità ulteriormente specificate dalla norma incriminatrice (articolo 3, comma 1, che – come ricordato – parla di idoneità ad ostacolare e a indurre in errore), specificazione che appare dunque superflua. Appare dunque preferibile sopprimere la frase «e ad indurre in errore l'amministrazione finanziaria», limitando la descrizione della presente modalità della condotta alla formula «mezzi fraudolenti» (peraltro già sperimentata anche in altre e importanti norme incriminatrici in materia di diritto penale dell'economia: si veda, per tutti, il delitto di manipolazione del mercato, articolo 185 del decreto legislativo n. 58 del 1998, cosiddetto TUF), formula che, rinviando alla definizione generale di falsa rappresentazione della realtà, contiene necessariamente il requisito della idoneità ad ostacolare e a indurre in errore;

3. il comma 3 dell'articolo 3 limita, in relazione al comma 1, la definizione di «mezzi fraudolenti» dettata dall'articolo 1, comma 1, lettera h), del decreto legislativo n. 74 del 2000 (introdotto dall'articolo 1 schema decreto legislativo) con riferimento alle ipotesi di

creazione di documenti ideologicamente falsi, come lo è l'indicazione nelle fatture o nelle annotazioni di elementi attivi inferiori a quelli reali. Le limitazioni create dal ricordato terzo comma dell'articolo 3 (soprattutto in relazione alla sottofatturazione) finiscono con il privare di concreto spazio applicativo l'incriminazione della frode fiscale mediante mezzi fraudolenti: ciò che non appare coerente con il principio tracciato dalla legge di delega, secondo cui deve essere dato rilievo a «comportamenti fraudolenti, simulatori o finalizzati alla creazione e all'utilizzo di documentazione falsa» (articolo 8, comma 1, della legge n. 23 del 2014). Si ritiene opportuno, pertanto, sopprimere le parole da «la sola indicazione» fino alla fine del comma;

4. all'articolo 4, appare condivisibile l'inserzione del comma 1-*bis* nell'articolo 4 del decreto legislativo n. 74 del 2000 nell'ottica di riservare la comminatoria penale soltanto alle condotte caratterizzate da un percepibile coefficiente di frode, secondo consolidata dottrina e giurisprudenza, venendo esclusi dall'area penalmente rilevante tutte le componenti valutative (concernenti «*elementi attivi o passivi oggettivamente esistenti*») alla condizione che i *criteri concretamente applicati* siano stati comunque indicati nel bilancio ovvero in altra documentazione rilevante ai fini fiscali. Per tale ragione appare suscettibile di creare problemi applicativi la previsione del comma 1-*ter* per la quale «*non danno luogo a fatti punibili le valutazioni che, singolarmente considerate, differiscono in misura inferiore al 10 per cento da quelle corrette*», ponendosi, così come è scritta, come contraddittoria rispetto alla previsione del comma 1-*ter* che esordisce con la clausola «in ogni caso». È necessario pertanto che al predetto comma 1-*ter* le parole «in ogni caso» siano sostituite dalle seguenti: «fuori dei casi di cui al comma 1-*bis*». Si segnala, inoltre, l'opportunità di sostituire nel primo comma dell'attualmente vigente articolo 4 del decreto legislativo n. 74 del 2000 la parola «fittizio» (che aveva generato dubbi e complessità applicative)

con il termine «inesistente», al fine di rendere la struttura del reato perfettamente coerente con il carattere della infedeltà. Tale modifica renderebbe perfettamente coerente il dettato del primo comma con quello del comma 1-*bis*, che, come detto, espressamente si riferisce a «elementi attivi o passivi oggettivamente esistenti»;

5. In merito agli articoli 5 (omessa dichiarazione), 10-*bis* (omesso versamento di ritenute certificate) e 10-*ter* (omesso versamento di IVA), sarebbe opportuno differenziare gli omessi versamenti IVA e gli omessi versamenti delle ritenute certificate (articoli 10-*ter* e 10-*bis*) prevedendo una fattispecie di reato «fraudolento» o di un «aggravante» nei casi in cui le omissioni non derivano da una reale situazione di crisi aziendale bensì da una vera strategia omissiva. Infatti, oggi giorno è sempre più frequente l'utilizzo «fraudolento» dell'omissione dei versamenti tributari da parte di soggetti apparentemente regolari ma che realizzano la propria frode attraverso gli omessi versamenti, in quanto da lì a poco verranno posti in liquidazione per costituire nuove realtà aziendali finalizzate a ripetere operazioni di omesso versamento fraudolento. La quantificazione di tali omissioni non è irrilevante. La medesima fattispecie dovrebbe essere prevista anche nel caso dell'omessa presentazione delle dichiarazioni fiscali (articolo 5), distinguendo l'omissione derivante da un mero errore materiale dalle fattispecie fraudolente poste in essere da soggetti che tendono attraverso tale comportamento ad ostacolare volontariamente l'attività di accertamento dell'amministrazione finanziaria. Pertanto, l'amministrazione finanziaria dopo aver esperito i dovuti controlli potrebbe qualificare le fattispecie più gravi;

6. nei casi in cui è stata innalzata o introdotta una soglia di punibilità, è ragionevole prevedere, anche ai fini di garantire tempi adeguati di prescrizione e l'irrogazione di una pena congrua rispetto alla gravità dei fatti, anche l'inasprimento della sanzione nel minimo e massimo

editale: cioè, una volta depenalizzati gli illeciti di fascia più bassa, infatti, ad un reato più grave dovrebbe corrispondere una sanzione più grave, come è avvenuto per il reato di omessa dichiarazione. In particolare, per i reati di cui agli articoli:

3 (dichiarazione fraudolenta mediante altri artifici) la pena è rimasta da un anno e 6 mesi a 6 anni nonostante l'innalzamento della soglia di punibilità alla lettera d da un milione a un milione 500 mila...

4 (dichiarazione infedele), la pena è rimasta da uno a 3 anni nonostante che le soglie di punibilità di cui alla lettera a e b siano state aumentate rispettivamente a 150 mila (da 50 mila) e 3 milioni (da 2 milioni);

7. È del tutto condivisibile all'articolo 10 la scelta di prevedere una disciplina della confisca, abbandonando la tecnica del rinvio ad altra disposizione di legge. Tuttavia, il comma 2 del nuovo articolo 12-*bis* presenta una formulazione suscettibile di ingenerare dubbi applicativi, prevedendo che «*la confisca non opera per la parte che può essere restituita all'Erario*». Detta previsione risponde all'esigenza, senz'altro corretta, di evitare una duplicazione sanzionatoria (in senso lato), che si verrebbe a determinare nel caso che il contribuente infedele abbia restituito all'Erario quanto dovuto (somma evasa, interessi e sanzioni amministrative). La perplessità nasce tuttavia dall'impiego del verbo modale «potere», che autorizza un'interpretazione in forza della quale al giudice sarebbe preclusa la possibilità di disporre la confisca a seguito della sentenza di condanna nei casi nei quali il quantum di imposta evasa possa essere restituito all'Erario (e dunque: non sia già stato restituito). Situazione che esporrebbe al consistente rischio di vanificare da un lato la efficienza della sanzione e, dall'altro, di spingere l'agente a non restituire nulla. In questa prospettiva, allo scopo di evitare incertezze applicative, una ipotesi potrebbe essere quella di sostituire l'attuale formula «*che può essere restituita*»

con la locuzione « che è stata restituita ». Qualora si intendano prendere in considerazione anche le fattispecie nelle quali sia in atto un sequestro per equivalente prodromico alla confisca e si voglia tuttavia consentire al contribuente di utilizzare quanto in sequestro per provvedere alla restituzione all'Erario, ovvero quando siano raggiunti accordi con l'Amministrazione finanziaria per il versamento rateale, la previsione potrebbe essere integrata con una clausola del tipo « che il contribuente si impegna a restituire », stabilendo altresì che in mancanza della restituzione la confisca venga comunque applicata;

8. con riferimento all'articolo 12, avente ad oggetto le circostanze del reato di cui all'13-bis del decreto legislativo n. 74 del 2000, suscita serie perplessità la circostanza aggravante di cui al comma 3 dell'articolo 13-bis, non in ragione della sua ratio, ma a causa della formulazione, apparendo opportuno un trattamento sanzionatorio più grave nel caso in cui il fatto è posto in essere con il contributo tecnico di un « professionista ». Le perplessità sorgono in quanto non è chiaro se l'aggravamento sanzionatorio concerne unicamente il « correo » (termine processuale che dovrebbe essere sostituito da quello di concorrente o partecipe) ovvero anche il contribuente che ha beneficiato della particolare assistenza tecnica. La seconda soluzione appare essere quella corretta. La formulazione dell'aggravante non sembra rispondere al principio di determinatezza laddove si riferisce alla « *intermediazione fiscale* » ovvero alla « elaborazione di modelli seriali di evasione fiscale », per cui potrebbe essere riformulata facendo riferimento ai fatti commessi dal partecipe nell'esercizio di un'attività di consulenza fiscale esercitata da intermediario bancario o finanziario;

9. appare incongrua la delimitazione ad un determinato periodo (1° gennaio 2016-31 dicembre 2017) dell'applicazione delle disposizioni dello schema non solamente in riferimento alle disposizioni di natura penale, nel qual caso si palesa

una violazione dell'articolo 3 della Costituzione per irragionevolezza, ma anche in relazione a tutte le altre disposizioni del testo ed alla stessa *ratio* del medesimo. Con particolare riferimento alle sanzioni amministrative, si sottolinea che queste, secondo i principi fondanti del provvedimento in esame, sono volte a punire quelle condotte illecite che hanno una corrispondenza in fattispecie penali, dalle quali si differenziano sotto l'aspetto quantitativo (soglie di punibilità). Prevedere anche per le sole sanzioni amministrative un'applicazione limitata nel tempo sarebbe, quindi, incongruo e incoerente con la *ratio* del provvedimento proprio in considerazione della circostanza che la sfera dell'illiceità delle condotte punite è data dalla complementarità della sanzione penale con la sanzione amministrativa. L'articolo 31 dovrebbe quindi essere mantenuto solo con riferimento alle opportune disposizioni abrogative necessarie per coordinare la normativa vigente al provvedimento in esame,

esprime

PARERE FAVOREVOLE

con le seguenti condizioni:

a) all'articolo 1, comma 1, dopo la lettera a) inserire la seguente: *a-bis*) alla lettera c) le parole « enti o persone fisiche » sono aggiunte le seguenti « o di sostituto d'imposta »;

b) all'articolo 1, comma 1, lettera c), sia rivista la definizione di operazioni simulate avendo riferimento, oltre che alla volontà di non realizzarle in tutto o in parte, al fatto che la simulazione è caratterizzata da una situazione solo apparente, mentre la situazione giuridica occulta è l'unica reale e vincolante;

c) con riferimento all'articolo 1, comma 1, lettera c), dello schema di decreto, la quale inserisce nell'articolo 1, comma 1, del decreto legislativo n. 74 del 2000 una nuova lettera h), recante la definizione di operazioni simulate oggettivamente o soggettivamente, provveda in

tale ambito il Governo a sostituire le parole: « non integranti » con le seguenti: « diverse », al fine di distinguere la fattispecie della simulazione da quelle dell'abuso del diritto;

d) all'articolo 3, comma 1, capoverso « Art. 3 », comma 1, le parole da: « altri mezzi fraudolenti » a « amministrazione finanziaria » sono sostituite dalle seguenti: « mezzi fraudolenti idonei ad ostacolare l'accertamento »;

e) all'articolo 3, comma 1, capoverso « Art. 3 », comma 3, sopprimere le parole: da « o la sola indicazione » fino alla fine del comma;

f) con riferimento agli articoli 5 (omessa dichiarazione), 10-bis (omesso versamento di ritenute certificate) e 10-ter (omesso versamento di IVA), sia individuata una più idonea qualificazione delle condotte omissive di versamenti o di ritenute e delle pene, laddove qualificate da strategie fraudolente non riconducibili a reali situazioni di crisi aziendale;

g) all'articolo 4 sia prevista la sostituzione nel comma 1 dell'articolo 4 del decreto legislativo n. 74 del 2000 del termine « fittizio » con il termine « inesistente »;

h) all'articolo 4, comma 1, lettera c), capoverso 1-ter, le parole « in ogni caso » siano sostituite dalle seguenti: « fuori dei casi di cui al comma 1-bis »;

i) con riferimento all'articolo 5 dello schema, il quale modifica l'articolo 5 del decreto legislativo n. 74 del 2000, valuti il Governo l'opportunità di uniformare la sanzione prevista dal comma 1-bis a quella del comma 1 del medesimo articolo 5, portandola pertanto « da 1 a 3 anni » a « da un anno e sei mesi a quattro anni »;

j) con riferimento agli articoli 7 e 8 dello schema, i quali modificano gli articoli 10-bis e 10-ter del decreto legislativo n. 74 del 2000, rispettivamente innalzando la soglia di non punibilità da cinquanta-mila euro a centocinquantamila euro per il reato di omesso versamento di ritenute

certificate e elevando la soglia di punibilità del reato di omesso versamento dell'IVA da 50 mila a 250 mila euro per ciascun periodo di imposta, si provveda a uniformare le soglie di punibilità ivi previste, che appaiono ingiustificatamente diverse, rapportando anche la soglia di punibilità relativa all'omesso versamento dell'IVA a 150.000 euro;

k) all'articolo 10, comma 1, capoverso articolo 12-bis, comma 2, sostituire le parole « che può essere restituita », con le seguenti « che è stata restituita » ovvero, in subordine, con le parole « che il contribuente si impegna a restituire. Nel caso di mancata restituzione la confisca è sempre disposta »;

l) all'articolo 12, capoverso « Art. 12-bis », comma 3, sostituire le parole da: « dal correo » fino alla fine del comma, con le seguenti: « dal compartecipe nell'esercizio di attività di consulenza fiscale esercitata da un professionista o da un intermediario finanziario o bancario »;

m) sia soppresso il comma 1 dell'articolo 31, eliminando la temporaneità delle disposizioni sanzionatorie penali e amministrative e, di conseguenza, sia modificato il comma 1-bis del medesimo articolo 31, nel senso di disporre l'abrogazione definitiva delle disposizioni ivi richiamate; ovvero, in subordine, provveda il Governo a limitare esclusivamente alle disposizioni del Titolo II dello schema la previsione di cui al comma 1, la quale stabilisce che le disposizioni previste dal provvedimento si applicano a partire dal 1° gennaio 2016 e fino al 31 dicembre 2017 e a disporre comunque l'abrogazione definitiva della disposizione di cui alla lettera e) del comma 1-bis;

e con le seguenti osservazioni:

1) con riferimento all'articolo 15, comma 1, dello schema, il quale apporta numerose modifiche al decreto legislativo n. 471 del 1997, in materia di sanzioni tributarie non penali, valuti il Governo l'opportunità di sostituire, ove ricorrano, alla lettera a), concernente le violazioni

relative alla dichiarazione delle imposte sui redditi e dell'imposta regionale sulle attività produttive, alla lettera *b*), concernente le violazioni relative alla dichiarazione dei sostituti d'imposta, alla lettera *e*), concernente le violazioni relative alla dichiarazione dell'imposta sul valore aggiunto e ai rimborsi, e alla lettera *f*), concernente le violazioni degli obblighi relativi alla documentazione, registrazione ed individuazione delle operazioni soggette all'imposta sul valore aggiunto, le parole: « dal novanta al centoottanta » con le seguenti: « dall'ottanta al centosessanta »;

2) con riferimento all'articolo 15, comma 1, lettera *m*), numero 6), dello schema, la quale inserisce nell'articolo 11 del decreto legislativo n. 471 del 1997, un nuovo comma *7-bis*, valuti il Governo l'opportunità di sopprimere tale nuovo

comma *7-bis*, il quale prevede l'applicazione di una sanzione dal 10 al 50 per cento delle somme in caso di mancata o inesatta indicazione del soggetto beneficiario delle somme prelevate nell'ambito dei rapporti finanziari e delle relative operazioni di cui all'articolo 32, primo comma, numero 2), del decreto del Presidente della Repubblica n. 600 del 1973, salvo che le somme non risultino dalle scritture contabili;

3) agli articoli 3, 4, valuti il Governo l'opportunità di innalzare nel minimo e/o nel massimo, in maniera adeguata alla previsione delle soglie di punibilità introdotte, le pene previste agli articoli 3 (dichiarazione fraudolenta mediante altri artifici), 4 (dichiarazione infedele), del decreto legislativo n. 74 del 2000.

ALLEGATO 2

Schema di decreto legislativo recante revisione del sistema sanzionatorio. Atto n. 183.**PROPOSTA ALTERNATIVA DI PARERE
DEL GRUPPO MOVIMENTO 5 STELLE**

Le Commissioni riunite II (Giustizia) e VI (Finanze) della Camera dei deputati,

esaminato lo schema di decreto legislativo recante misure per la revisione del sistema sanzionatorio;

premessi che:

lo schema di decreto legislativo modifica la disciplina vigente in materia di reati tributari di cui al decreto legislativo n. 74 del 2000, attuando un aumento « generalizzato » delle soglie di punibilità previste per le singole fattispecie di reato (ad eccezione del reato di dichiarazione fraudolenta mediante uso di fatture o altri documenti per operazioni inesistenti di cui all'articolo 2): tale aumento, oltre a ledere il principio di proporzionalità nella determinazione della sanzione penale (non tenendo conto del diverso disvalore sociale delle fattispecie di reato), non considera gli effetti incentivanti dell'evasione; l'efficacia deterrente della sanzione amministrativa pecuniaria, infatti, non è idonea da sola a disincentivare le condotte di evasione, dal momento che spesso le frodi fiscali vengono perpetrate ed attuate attraverso l'impiego delle cosiddette « teste di legno » ovvero soggetti privi di garanzie patrimoniali;

all'interno dell'incerto perimetro della delega, la quale rimanda ad una ponderazione non precisamente definita circa la depenalizzazione di alcuni comportamenti illeciti, il legislatore delegato ha optato per l'elevazione delle soglie di punibilità di numerosi delitti elencati nel Titolo II del decreto legislativo n. 74 del

2000 che, oltre a non trovare adeguato contro-bilanciamento in un innalzamento delle pene associate, tende a configurare un quadro in cui la funzione deterrente della sanzione è affievolita: segnatamente, all'articolo 3, la disposizione relativa al reato di dichiarazione fraudolenta mediante altri artifici, pur mantenendo la pena invariata da un anno e sei mesi a sei anni, eleva la soglia di punibilità da un milione a un milione e cinquecentomila euro per l'ammontare degli elementi attivi sottratti all'imposizione; all'articolo 4, riguardo la disciplina sanzionatoria delle dichiarazioni infedeli, ad una franchigia omnicomprensiva di non punibilità del dieci per cento di discostamento dagli importi valutati come corretti ed in presenza di una pena immutata da uno a tre anni di reclusione, va ad aggiungersi un innalzamento della soglia di punibilità da cinquantamila a centocinquantamila euro per l'imposta evasa e da due a tre milioni di euro relativamente agli elementi attivi sottratti all'imposizione; se, ancora, per il reato di omessa dichiarazione, di cui all'articolo 5, è elevata la soglia di punibilità dagli attuali trentamila ai cinquantamila euro con un conseguente, modesto, innalzamento della pena, all'articolo 7, il reato di omesso versamento di ritenute certificate, invariata la pena, risulta punibile solo dai centocinquantamila euro, allorché la soglia vigente è di cinquantamila euro per ciascun periodo d'imposta; infine, all'articolo 8, la soglia di punibilità per l'omesso versamento dell'IVA viene addirittura quintuplicata, con un aumento della stessa dagli attuali cinquantamila ai

duecentocinquantamila euro per il medesimo periodo d'imposta, ciò senza comportare una modifica della pena, che rimane inalterata da sei mesi sino a due anni di reclusione;

si introducono specificazioni normative volte a chiarire i profili applicativi delle disposizioni ma che di fatto si sostanziano in «celate» condizioni di non applicazione della disposizione o in espresse cause di non punibilità, riducendo ulteriormente l'area del penalmente rilevante;

L'intero impianto normativo rivisto dallo schema di decreto in esame si caratterizza per la presenza di disposizioni di incerta definizione, prestandosi a controverse applicazioni ed interpretazioni; nel dettaglio delle singole disposizioni si rileva quanto segue:

all'articolo 1, la definizione di operazione simulata («l'operazione posta in essere con la volontà di realizzarle in tutto o in parte ovvero le operazioni riferite a soggetti fittiziamente interposti») contrasta con la definizione tipica di simulazione prevista all'interno del nostro ordinamento giuridico: la simulazione si caratterizza, infatti, per la differenza tra ciò che appare e ciò che effettivamente si vuole; in sostanza l'operazione simulata la si vuole di fatto porre in essere mentre non si vogliono i relativi effetti; la definizione di operazioni simulate oggettivamente o soggettivamente non chiarisce, dunque, il senso della norma rischiando invece di generare dubbi interpretativi e applicativi, anche in considerazione dell'analoga formulazione utilizzata per la qualificazione dell'abuso del diritto. In pratica, così come formulata, la norma rischia di non essere mai applicata, essendo possibile ricondurre le condotte da essa previste in tipiche ipotesi di abuso del diritto non penalmente rilevanti;

all'articolo 3, comma 1, il requisito previsto «dell'idoneità ad induzione in errore» compromette la corretta applicazione della disposizione: se il reato è stato accertato, infatti, non sussiste l'idoneità

della condotta ad indurre in errore l'amministrazione finanziaria; inoltre la definizione di cui all'articolo 3 non si coordina con la definizione di mezzi fraudolenti di cui all'articolo 1, lettera c): insomma, è la stessa norma ad indurre l'interprete in errore;

all'articolo 4, è evidente il contrasto interno alla norma in merito alle valutazioni e classificazione di elementi attivi e passivi di cui ai commi 1-bis e 1-ter; in ogni caso va considerato che la maggior parte delle condotte che integrano il reato di dichiarazione infedele si sostanziano in errate valutazioni delle componenti di reddito e che pertanto, sotto tale profilo, la norma ne comporta inevitabilmente la depenalizzazione, andando ad incidere sui processi pendenti;

all'articolo 5, sarebbe stata preferibile la previsione di una specifica condotta di omessa dichiarazione fraudolenta, che è invece equiparata alle ipotesi ordinarie di omessa dichiarazione;

all'articolo 8, l'aumento della soglia di punibilità a 250.000 euro appare estremamente eccessivo, considerato che, così come formulata, la disposizione andrà ad incidere, positivamente per l'imputato contribuente, sulla maggioranza dei procedimenti penali pendenti;

all'articolo 10, non si comprende la disposizione di cui al comma 2, laddove si prevede che la confisca non opera per la parte che può essere restituita all'erario; la disposizione, dunque, si presta a diverse interpretazioni che ne potrebbero agevolmente impedire l'applicazione;

quanto alla condizione di non punibilità di cui all'articolo 11 (norma definita «criminogena» nel corso delle audizioni, in quanto tendente a favorire l'evasione ed il ritardato pagamento), non si condivide la previsione in relazione ai reati di cui agli articoli 10-bis, 10-ter e 10-quater per i quali si prevede che l'estinzione del debito possa avvenire prima della dichiarazione di apertura del dibattimento. Tale momento, infatti, andrebbe

anticipato sia perché spesso esso viene fissato a distanza di anni dal rinvio a giudizio sia per non vanificare del tutto il lavoro svolto dall'autorità giudiziaria inquirente;

all'articolo 12, appare irragionevole condizionare l'aggravante alla «elaborazione di modelli seriali di evasione fiscale» considerato che il disvalore della condotta è già insito nell'esercizio dell'attività professionale. Sarebbe stato più opportuno commisurare l'aggravante all'ammontare dell'imponibile evaso;

quanto alle sanzioni amministrative pecuniarie, invece, si disciplina il caso di presentazione «tardiva» della dichiarazione dei redditi, ovvero i casi di presentazione della dichiarazione omessa entro l'anno successivo o prima dell'inizio di attività amministrative di accertamento; con la modifica si applica una sanzione ridotta in considerazione del fatto che la dichiarazione viene comunque presentata: tuttavia, la condizione per l'applicazione della detta sanzione viene individuata nella presentazione della dichiarazione prima dell'inizio di attività amministrativa di accertamento, mentre sarebbe stato opportuno anticipare tale limite temporale all'inizio di attività ispettive (accessi, ispezioni e verifiche);

si prevede inoltre l'applicazione di una sanzione ridotta nel caso di irregolarità di « minore portata » ovvero, si veda il comma 4-ter dell'articolo 5, nel caso in cui la maggiore imposta ovvero la minore eccedenza detraibile o rimborsabile accertata è complessivamente inferiore al tre per cento dell'imposta, dell'eccedenza detraibile o rimborsabile dichiarata e, comunque, complessivamente inferiore ad euro 30.000 euro;

autonoma trattazione merita invece il comma 7-bis dell'articolo 11, il quale dispone che «La mancata o inesatta indicazione del soggetto beneficiario delle somme prelevate o degli importi riscossi nell'ambito dei rapporti e delle operazioni di cui all'articolo 32, primo comma, numero 2) del decreto del Presidente della

Repubblica 29 settembre 1973, n. 600, è punita con sanzione dal 10 al 50 per cento delle predette somme, salvo che non risultino dalle scritture contabili»; a parte i dubbi di costituzionalità della disposizione in considerazione della sentenza della Consulta n. 228 del 2014 (la quale aveva censurato la disposizione di cui all'articolo 32 del decreto del Presidente della Repubblica n. 600 del 1973, affermando che «anche se le figure dell'imprenditore e del lavoratore autonomo sono per molti versi affini nel diritto interno come nel diritto comunitario, esistono specificità di quest'ultima categoria che inducono a ritenere arbitraria l'omogeneità di trattamento prevista dalla disposizione censurata, alla cui stregua anche per essa il prelevamento dal conto bancario corrisponderebbe a un costo a sua volta produttivo di un ricavo»), la norma finisce per sanzionare nuovamente la condotta di omessa indicazione del beneficiario, già indirettamente sanzionata dall'applicazione dell'articolo 32 citato (che addirittura prevede una doppia presunzione di evasione) e dalle conseguenti sanzioni connesse all'accertamento;

quanto invece all'applicazione «a tempo» della disciplina di cui allo schema di decreto in esame (si prevede infatti che le disposizioni di revisione del sistema penale tributario e sanzionatorio troveranno applicazione dal 1° gennaio 2016 fino al 31 dicembre 2017), sconcerta una simile tecnica legislativa, che si pone in evidente contrasto con le necessarie esigenze di certezza del diritto e di semplificazione del sistema (anche se limitata alle sole sanzioni amministrative, così come precisato dal Viceministro Casero in apertura del seminario istituzionale svolto dalle Commissioni riunite II e VI il 27 luglio scorso); al riguardo, trattandosi di normativa sanzionatoria amministrativa (assimilata alla normativa penale dalla giurisprudenza costituzionale quanto agli effetti dell'articolo 25, secondo comma, della Costituzione – vedi sentenza n. 196/2010), andrebbero approfonditi gli aspetti che riguardano la successione di leggi nel tempo; potrebbe, infatti, mettersi in dubbio l'applicabilità del principio del «favor

rei » che consentirebbe di far retroagire le disposizioni più favorevoli per i contribuenti anche sulle violazioni commesse precedentemente, ad esclusione delle situazioni definitive; alla luce dell'attuale formulazione normativa, sussiste addirittura il concreto rischio che l'entrata in vigore temporanea possa essere considerata costituzionalmente illegittima,

esprimono

PARERE CONTRARIO

invitando il Governo ad una integrale revisione della normativa di cui allo schema di decreto in esame, che tenga conto delle criticità suesposte ed emerse nel corso dell'esame in Commissione, nonché durante il seminario istituzionale, ed in particolare delle seguenti raccomandazioni:

1) eviti il Governo i previsti aumenti delle soglie di punibilità confermando quantomeno quelle attualmente vigenti;

2) si sopprima la lettera *c*) dell'articolo 1;

3) all'articolo 3, comma 1, si sopprimano le parole: « ad indurre in errore l'amministrazione finanziaria »;

4) all'articolo 4, si sopprima il comma 1-*ter*;

5) all'articolo 5, si introduca la specifica condotta di omessa dichiarazione fraudolenta;

6) all'articolo 8, si elimini la soglia di punibilità fissata a 250.000 euro;

7) all'articolo 10, si sopprima il comma 2;

8) all'articolo 11, in relazione ai reati di cui agli articoli 10-*bis*, 10-*ter* e 10-*quater*, si anticipi il termine per il versamento analogamente a quanto previsto per i reati di cui agli articoli 4 e 5;

9) all'articolo 12, si eliminino le parole « elaborazione di modelli seriali di evasione fiscale »;

10) quanto alle sanzioni amministrative pecuniarie, all'articolo 15, comma 1, lettera *a*), capoverso articolo 1, comma 1, secondo periodo, si sostituiscano le parole: « prima dell'inizio di qualunque attività amministrativa di accertamento » con le seguenti: « sempreché la violazione non sia stata già contestata e comunque non siano iniziati accessi, ispezione, verifiche o altre attività amministrative di accertamento »;

11) all'articolo 15, lettera *m*), numero 6), si sopprima il capoverso 7-*bis*;

12) si sopprima la limitazione temporale prevista all'articolo 31, sia per le sanzioni penali sia per le sanzioni amministrative pecuniarie.

Pesco, Alberti, Pisano, Ruocco, Villarsa, Fico.

ALLEGATO 3

Schema di decreto legislativo recante misure per la revisione della disciplina degli interpelli e del contenzioso tributario. Atto n. 184.**PROPOSTA DI PARERE DEI RELATORI**

Le Commissioni II Giustizia e VI Finanze della Camera dei deputati,

esaminato lo schema di decreto legislativo recante misure per la revisione della disciplina degli interpelli e del contenzioso tributario (Atto n. 184);

premesso che lo schema di decreto legislativo in discussione è stato predisposto ai sensi della legge n. 23 del 2014, la quale, nel perseguire l'obiettivo generale della riduzione della pressione tributaria sui contribuenti, conferisce una delega al Governo per la realizzazione di un sistema fiscale più equo, trasparente e orientato alla crescita;

rilevato come tra le materie oggetto della delega legislativa figurino, in particolare, la disciplina in materia di interpelli (articolo 6, comma 6) e quella relativa al contenzioso tributario (articolo 10, comma 1);

rilevato che:

l'articolo 6, comma 6, della legge sopra richiamata, delega il Governo a introdurre disposizioni per la revisione generale della disciplina degli interpelli, secondo i seguenti criteri direttivi: garantire una maggiore omogeneità, anche ai fini della tutela giurisdizionale; assicurare una maggiore tempestività nella redazione dei pareri; procedere all'eliminazione delle forme di interpello obbligatorio, nei casi in cui non producano benefici, ma solo aggravati per i contribuenti e per l'amministrazione;

in tale ambito, le norme contenute nel Titolo I del provvedimento introdu-

cono una disciplina complessiva dell'interpello, contemplando, all'articolo 1, cinque diverse tipologie: *a)* ordinario; *b)* qualificatorio; *c)* probatorio; *d)* antiabuso; *e)* disapplicativo: tale ultima tipologia è di carattere obbligatorio, ferma restando la possibilità per il contribuente, qualora non sia stata resa risposta favorevole, di fornire la richiesta dimostrazione anche nelle successive fasi dell'accertamento in sede amministrativa e contenziosa;

l'interpello è uno tra gli strumenti con cui si esplica, nei confronti della generalità dei contribuenti, l'attività interpretativa o di consulenza giuridica dell'Agenzia delle entrate, con l'obiettivo di individuare la corretta disciplina tributaria in riferimento alle fattispecie prospettate: si tratta, pertanto, anche di un istituto previsto in un'ottica deflattiva del contenzioso tributario, che risulta particolarmente efficiente qualora l'intera procedura si espliciti e si concluda nell'arco di un lasso di tempo ragionevolmente breve; inoltre tale istituto, se operante in modo corretto, consente di intensificare e migliorare i rapporti tra contribuente e Amministrazione finanziaria, nel rispetto dei principi di collaborazione e buona fede sanciti dall'articolo 10, comma 1, della legge n. 212 del 2000;

pur ritenendosi apprezzabile la proposta governativa di revisione dell'istituto in questione, si suggerisce l'accorpamento delle varie tipologie di interpello, magari in due principali figure giuridiche, in modo da render snello ed efficiente il perseguimento degli obiettivi di garantire, da un lato, una maggiore omogeneità,

anche ai fini della tutela giurisdizionale, e, dall'altro, una migliore tempestività nella redazione dei pareri da parte delle Agenzie;

mentre le norme disapplicabili autonomamente previste nel decreto legislativo recante misure per la crescita e l'internazionalizzazione delle imprese (interpelli CFC e dividendi provenienti da *black list*) sono state accompagnate da un obbligo di segnalazione punito con una sanzione proporzionale che può arrivare sino a euro 50.000, tutti i nuovi interpelli facoltativi previsti e/o introdotti dallo schema di decreto in commento sono sostituiti, nel caso di disapplicazione « autonoma » (senza interpello), da un obbligo di segnalazione corredato di una sanzione solo formale;

l'interpello disapplicativo del comma 2 sembra essere solo formalmente obbligatorio, poiché anche in assenza dell'istanza, a parte l'applicazione di una non meglio precisata sanzione, sembra che il contribuente possa comunque ottenere l'effetto di disapplicare in autonomia qualsiasi norma avente carattere antielusivo, determinando in tal modo il rischio che per ogni accertamento che il contribuente dovesse subire per una asserita violazione di una norma, egli possa sempre tentare di difendersi sostenendo di aver disapplicato la norma senza nemmeno informare e chiedere il giudizio dell'Agenzia delle entrate;

in tal modo si attribuisce ai contribuenti un' indefinita discrezionalità che poi, ovviamente, verrebbe replicata in sede di accertamento;

considerato che:

l'articolo 10, comma 1, della legge n. 23 del 2014, reca la delega al Governo per il rafforzamento della tutela giurisdizionale del contribuente, da perseguire sia mediante la razionalizzazione dell'istituto della conciliazione nel processo tributario, anche in un'ottica di deflazione del contenzioso, sia tramite l'incremento della funzionalità della giurisdizione tributaria,

l'articolo 9 dello schema di decreto legislativo in esame, in attuazione della predetta delega, reca quindi numerose modifiche alla disciplina del contenzioso tributario, a tal fine novellando il decreto legislativo n. 546 del 1992, che reca la disciplina relativa al processo tributario;

l'articolo 9, comma 1, lettera e), dello schema di decreto legislativo include, tra i soggetti abilitati all'assistenza tecnica dinanzi agli organi di giustizia tributaria « i dottori commercialisti e gli esperti contabili »;

si tratta peraltro di un evidente errore, poiché questa formulazione escluderebbe, del tutto ingiustificatamente, dal novero dei soggetti abilitati i ragionieri commercialisti, includendovi invece gli esperti contabili che, ai sensi dell'articolo 1, comma 3, lettera c), del decreto legislativo n. 139 del 2005, recante la « Costituzione dell'Ordine dei dottori commercialisti e degli esperti contabili, non sono legittimati all'assistenza ed alla rappresentanza dinanzi agli organi della giustizia tributaria di cui al decreto legislativo n. 545 del 1992;

l'articolo 9, al comma 1, lettera f), al fine di rafforzare il principio in base al quale le spese del giudizio seguono la soccombenza, introduce alcune modifiche all'articolo 15 del richiamato decreto legislativo; in particolare, il comma 2-bis del novellato articolo 15 dispone che, qualora risulti che la parte soccombente ha agito o resistito in giudizio con malafede o colpa grave, la commissione tributaria, su istanza dell'altra parte, la condanna, oltre che alle spese, anche al risarcimento dei danni liquidati, anche d'ufficio, nella sentenza; al riguardo si osserva che tale norma, che all'apparenza sembra ampliare i poteri del giudice tributario, in realtà li restringe: è, infatti, oggi pacifico, in base all'insegnamento della Cassazione (Cass. civ. sez. un., 3 giugno 2013, n. 13899), che nel processo tributario trova applicazione l'intero articolo 96 del codice di procedura civile, riproducendo invece la norma delegata solo il primo comma di tale articolo

e sottraendo al giudice tributario il potere di applicare il 2° ed il 3° comma;

si rileva, pertanto, la necessità che la norma in questione, anziché riprodurre le sole disposizioni contenute nel primo comma, faccia più correttamente riferimento all'integrale applicazione dell'articolo 96 del codice di procedura civile;

ritenuto che:

l'articolo 9, comma 1, dello schema di decreto, alla lettera *gg*) modifica l'articolo 69 del decreto legislativo n. 546 del 1992, che reca disposizioni sull'esecuzione delle sentenze di condanna in favore del contribuente; il vigente articolo 69 disciplina l'ipotesi di condanna dell'amministrazione finanziaria o del concessionario del servizio di riscossione, con sentenza passata in giudicato, disponendo la spedizione in forma esecutiva; il comma 1 del novellato articolo 69 dispone, invece, l'immediata esecutività delle sentenze di condanna al pagamento di somme in favore del contribuente, prevedendo tuttavia che il pagamento di somme di importo superiore a 10.000 euro, diverse dalle spese di lite, può essere subordinato dal giudice, anche tenuto conto delle condizioni di solvibilità dell'istante, alla prestazione di idonea garanzia;

al riguardo, non si condivide la scelta di limitare l'applicazione del principio all'esecuzione delle sentenze di condanna alla restituzione di somme di denaro, escludendo, ad esempio, le pronunce in materia catastale o relative alla revoca della qualifica di *ONLUS* precedentemente concessa: la legge delega, infatti, ha voluto affermare il principio secondo cui con la sentenza di primo grado viene meno la presunzione di legittimità e quindi l'esecutorietà dell'atto amministrativo, dovendosi l'atto impositivo annullato dal giudice, sia pure con pronuncia non passata in giudicato, ritenere provvisoriamente inesistente e, come tale, improduttivo di effetti, sia sul piano giuridico, sia su quello economico;

proprio l'esecutività di tutte le sentenze (e non solo di quelle che contengono

una condanna al pagamento di somme) è la novità giuridica del nuovo sistema, posto che già il testo originario dell'articolo 68 del decreto legislativo n. 546 del 1992 dispone che « se il ricorso viene accolto, il tributo corrisposto in eccedenza rispetto a quanto statuito dalla sentenza della commissione tributaria provinciale, con i relativi interessi previsti dalle leggi fiscali, deve essere rimborsato d'ufficio entro novanta giorni dalla notificazione della sentenza »; appare infatti contrario al principio di legalità e di parità delle parti che la Amministrazione pubblica continui a riscuotere imposte (dirette, registro, imposte locali), in base ad un atto di classamento invalidato dal giudice; né sembra appropriato, per sostenere simile eventualità, il richiamo alla giurisprudenza civile che ritiene le sentenze di mero accertamento divengano esecutive solo con il giudicato, dal momento che la medesima giurisprudenza afferma che tali pronunce determinano comunque l'immediata ineseguibilità delle obbligazioni che dall'accertamento dipendono (Cass. civ., sez. II, 14 novembre 2012, n. 19938: la pronuncia giudiziale, non definitiva, che tolga efficacia ad una delibera condominiale impedisce la riscossione dei contributi condominiali necessari per affrontare le spese deliberate);

dovrebbe, pertanto, essere chiarito che la immediata esecutività delle sentenze tributarie favorevoli al contribuente comporta la soppressione dell'articolo 69-*bis* del decreto legislativo n. 546 del 1992 (introdotto dal decreto-legge 2 marzo 2012, n. 16), che dilaziona l'esecuzione delle sentenze in materia catastale al passaggio in giudicato del provvedimento di accoglimento del ricorso;

l'articolo 9, comma 1, lettera *t*), introduce il nuovo articolo 48-*ter* del decreto legislativo n. 546 del 1992, che disciplina il pagamento delle somme dovute a titolo di conciliazione, stabilendo la percentuale delle sanzioni dovute e le modalità di versamento e di recupero delle somme non versate; in particolare, il comma 3 del nuovo articolo 48-*ter*, prevede che in caso di mancato pagamento

delle somme dovute per la conciliazione o anche di una sola delle rate diverse dalla prima entro il termine di pagamento della rata successiva, l'ufficio provvede all'iscrizione a ruolo delle residue somme dovute e della sanzione per omesso pagamento, applicata in misura doppia, sul residuo importo dovuto, mentre il comma 4 rinvia alle « disposizioni anche sanzionatorie previste per l'accertamento con adesione dall'articolo 8 del decreto legislativo 19 giugno 1997, n. 218 »; tenuto conto della diversità della disciplina applicabile all'accertamento con adesione, che si perfeziona con il versamento dell'importo dovuto o della prima rata, rispetto a quella applicabile all'istituto della conciliazione, che si perfeziona invece con la sottoscrizione dell'accordo, si rileva l'opportunità, al fine di evitare eventuali incongruenze, di procedere al coordinamento delle predette disposizioni;

valutato che:

L'articolo 11 dello schema di decreto legislativo reca modifiche al decreto legislativo n. 545 del 1992, relativo all'ordinamento degli organi speciali di giurisdizione tributaria; in particolare, la lettera g) di tale articolo, nel sostituire integralmente l'articolo 15 del richiamato decreto legislativo, recante disposizioni in materia di vigilanza e di sanzioni disciplinari, individua specificamente le sanzioni disciplinari applicabili, sulla scorta di quelle già previste per i giudici ordinari, e tipizza altresì le condotte punibili;

nella tipizzazione degli illeciti disciplinari previsti, fa difetto la previsione della reiterata o grave inosservanza delle norme regolamentari o delle disposizioni sul servizio adottate dagli organi competenti, con conseguente impossibilità di perseguire frequenti comportamenti non collocabili nelle altre tipologie;

L'articolo 12 dello schema di decreto legislativo dispone l'entrata in vigore delle norme alla data del 1° gennaio 2016, salvo che per le norme contenute nell'articolo 9, comma 1, lettere ee) e gg), riguardanti rispettivamente l'immediata esecuti-

vità delle sentenza del giudice tributario e la nuova disciplina dell'esecuzione delle sentenza di condanna in favore dei contribuenti, destinate a entrare in vigore il 1° gennaio 2017;

non si ravvisano ragioni giuridicamente fondate o plausibili per un differimento dell'entrata in vigore di tali disposizioni,

esprimono

PARERE FAVOREVOLE

con le seguenti condizioni:

1) all'articolo 4, con riferimento all'istruttoria dell'interpello, nel caso di richiesta di integrazione della documentazione presentata, sia prevista, per tutte le tipologie di interpello un unico termine di 60 giorni dal ricevimento della documentazione integrativa entro il quale l'Amministrazione Finanziaria è tenuta a rendere il parere;

2) all'articolo 9, comma 1, lettera e), capoverso articolo 15, comma 3, sostituire la lettera b) con la seguente: « b) i soggetti iscritti nella sezione A Commercialisti dell'Albo dei dottori commercialisti e degli esperti contabili »;

3) all'articolo 9, comma 1, lettera f), capoverso articolo 15, sostituire il comma 2-bis con il seguente: « 2-bis. Si applicano le disposizioni di cui all'articolo 96 del codice di procedura civile »;

4) all'articolo 9, comma 1, lettera gg), capoverso articolo 69, comma 1, sostituire il primo periodo con il seguente: « Le sentenze delle commissioni tributarie favorevoli al contribuente sono immediatamente esecutive »; conseguentemente, all'articolo 9, comma 1, dopo la lettera gg), inserire la seguente: « gg-bis) l'articolo 69-bis del decreto legislativo n. 546 del 1992 è abrogato »;

5) all'articolo 11, comma 1, lettera g), capoverso articolo 15, comma 2, dopo le parole: « del proprio ufficio » inserire le seguenti: « reiterata o grave inosservanza

delle norme regolamentari o delle disposizioni sul servizio adottate dagli organi competenti »;

e con le seguenti osservazioni:

a) al fine di ottemperare meglio ai principi di delega, unificando il più possibile le procedure di interpello, valuti il Governo l'opportunità di accorpate in un'unica categoria di interpellati quelli previsti dall'articolo 1, comma 1, capoverso articolo 11, comma 1, lettere *a)* e *b)*, le cui procedure, peraltro, sono del tutto allineate;

b) in relazione all'interpello qualificatorio di cui all'articolo 1, comma 1, capoverso ART 11, comma 1, lettera *b)*, rispetto al quale la relazione illustrativa chiarisce che esso potrà essere utilizzato per fattispecie incerte, quali ad esempio «la valutazione della sussistenza di un'azienda o di una stabile organizzazione ai fini dell'esenzione degli utili e delle perdite delle stabili organizzazioni di imprese residenti di cui al nuovo articolo 168-ter del TUIR o la riconducibilità di una determinata spesa alla categoria delle spese di pubblicità ovvero a quelle di rappresentanza», al fine di ridurre al massimo le incertezze che nella materia fiscale attanagliano maggiormente le imprese, valuti il Governo l'opportunità di chiarire che tale tipologia di interpello sarà esplicabile anche per definire:

la qualificabilità di una determinata spesa come inerente o di competenza di un determinato esercizio;

l'esistenza o meno delle condizioni per considerare un'entità non residente quale « esterovestita » ai sensi dell'articolo 73 del TUIR;

c) considerando la medesima natura degli istituti dell'interpello interpretativo e non disapplicativo, e al fine di evitare possibili incertezze che potrebbero derivare da una errata qualificazione da parte del contribuente della tipologia di interpello da utilizzare (con possibile dichiaratoria di inammissibilità), valuti il Governo

l'opportunità di accorpate nella nuova lettera *a)* anche l'interpello anti-abuso di cui all'articolo 1, comma 1, capoverso ART 11, comma 1, lettera *d)*, uniformandone altresì la procedura (e riducendo anche per questa tipologia di interpello i tempi di risposta in 90 giorni, in ottemperanza ai principi di delega);

d) valuti il Governo l'opportunità di mantenere nella fattispecie di cui all'articolo 1, comma 1, capoverso ART. 11, comma 1, lettera *c)* tutte le norme disapplicabili autonomamente dal contribuente (cosiddetti interpellati facoltativi), escludendo la tutela posticipata e rafforzata per tutti quelli di questa categoria, prevedendo, sulla scia di quanto previsto per le *controlled foreign companies* (CFC) e per i dividendi provenienti da *black list*, una sanzione più grave e proporzionata al vantaggio ottenuto, ad esempio, il 10 per cento, fermo restando il limite di 50.000 euro (sanzione che andrebbe ad aggiungersi agli effetti dell'eventuale disconoscimento del beneficio goduto e non spettante);

e) valuti il Governo l'opportunità di mantenere la fattispecie di cui all'articolo 1, comma 1, capoverso ART. 11, comma 2, per le sole norme non disapplicabili autonomamente dal contribuente (cosiddetto « interpello obbligatorio »), prevedendo la tutela giurisdizionale eventualmente anche nella forma posticipata e rafforzata già prevista dal presente schema di decreto legislativo;

f) nel caso di omessa presentazione di un interpello obbligatorio, vista la maggiore gravità, valuti il Governo l'opportunità di prevedere il divieto assoluto di disapplicazione della norma, in maniera tale che, in presenza di una norma che a fini antielusivi limita deduzioni, detrazioni eccetera, il contribuente abbia la facoltà di interpellare l'Agenzia delle entrate e, in caso di disaccordo rispetto alla posizione dell'Agenzia, possa comunque disattendere la risposta e difendersi in sede contenziosa (interpello non vincolante), prevedendo, invece, qualora il contribuente non pre-

sentasse interpello obbligatorio, una effettiva sanzione adeguata all'omissione, ad esempio una adeguata sanzione pecuniaria;

g) con riferimento al comma 3 dell'articolo 16-*bis* del decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 546, inserito dall'articolo 9, lettera *h*), dello schema di decreto legislativo, valuti il Governo l'opportunità di sostituire le parole « il deposito » con le parole « i depositi » al fine di meglio chiarire che qualsiasi tipologia di deposito presso le Commissioni Tributarie può avvenire in via telematica;

h) con riferimento al comma 1 dell'articolo 69 del decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 546, inserito dall'articolo 9, lettera *gg*), dello schema di decreto legislativo, riguardante l'immediata esecutività delle sentenze di condanna al pagamento di somme in favore del contribuente, valuti il Governo l'opportunità di sostituire la parola « diecimila » con la parola « ventimila »;

i) con riferimento al comma 10-*bis* dell'articolo 70 del decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 546, inserito dall'articolo 9, lettera *hh*), dello schema di decreto legislativo, riguardante i giudizi di ottemperanza per i quali è competente la Commissione Tributaria in composizione monocratica, valuti il Governo l'opportunità di sostituire la parola « diecimila » con la parola « ventimila » al fine di meglio rispettare il principio sancito dalla legge delega relativamente all'opportunità di prevedere ipotesi di competenza in capo al giudice in composizione monocratica;

l) all'articolo 9, comma 1, lettera *tt*), capoverso articolo 48-*ter*, valuti il Governo

l'opportunità di procedere al coordinamento delle disposizioni di cui ai commi 3 e 4;

m) con riferimento al comma 1 dell'articolo 2 del decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 545, inserito dall'articolo 11, lettera *a*), dello schema di decreto legislativo, valuti il Governo l'opportunità di sostituire, nell'ultimo periodo, la parola « tre » con la parola « quattro » al fine di evitare che vengano nominati quali Presidenti delle Commissioni Tributarie soggetti che non sono in grado di portare a termine almeno un mandato (4 anni);

n) valuti il Governo l'opportunità di inserire, dopo il comma 1-*bis* dell'articolo 6 del decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 545, inserito dall'articolo 11, lettera *b*), dello schema di decreto legislativo, il seguente comma 1-*ter*: « Presso ciascuna sezione sono nominati, dalle università, istituti di ricerca, *master* post universitari, collaboratori con la funzione di coadiuvare i giudici tributari nell'attività di ricerca finalizzata all'esame delle controversie attribuite alle sezioni specializzate. Le modalità di selezione e nomina di tali collaboratori sono individuate con il medesimo provvedimento di cui al comma 1. Si applicano le medesime cause di incompatibilità previste per i componenti delle commissioni tributarie di cui all'articolo 8 del presente decreto »;

o) all'articolo 12, comma 1, dello schema di decreto valuti il Governo l'opportunità di eliminare il differimento dell'entrata in vigore delle disposizioni di cui all'articolo 9, comma 1, lettere *ee*) e *gg*) al 1° gennaio 2017.

ALLEGATO 4

Schema di decreto legislativo recante misure per la revisione della disciplina degli interpelli e del contenzioso tributario. Atto n. 184.**PROPOSTA ALTERNATIVA DI PARERE DEL GRUPPO
MOVIMENTO 5 STELLE**

Le Commissioni riunite II (Giustizia) e VI (Finanze) della Camera dei deputati,

esaminato lo schema di decreto legislativo recante misure per la revisione della disciplina degli interpelli e del contenzioso tributario (Atto n. 184);

premesso che:

lo schema di decreto legislativo, al Titolo II interviene sul processo tributario dopo quasi venti anni dall'ultima riforma, risalente al 1996;

in sintesi, queste sono le principali modifiche che si intende introdurre:

l'articolo 9, lettera *e*), sostituisce l'articolo 12 del decreto legislativo n. 546 del 1992, attribuendo ai contribuenti la possibilità di difendersi da soli in Commissione Tributaria per le controversie di valore non superiore a 3.000 euro;

si stabilisce il principio che le spese del processo devono sempre seguire la soccombenza; mentre la compensazione è ammessa solo in caso di soccombenza reciproca o qualora sussistono gravi ed eccezionali ragioni che devono essere espressamente motivate. Inoltre, si prevede che già all'esito della fase cautelare il Collegio debba provvedere con l'ordinanza che decide sulle istanze cautelari sulle spese della relativa fase. Infine, si prevede espressamente il risarcimento del danno per lite temeraria nei confronti della parte soccombente;

la lettera *h*) dell'articolo 9 introduce l'articolo 16-*bis*, recante la di-

sciplina delle comunicazioni e notificazioni per via telematica; si prevede che le notificazioni e comunicazioni siano effettuate anche mediante uso di pec e che l'omessa indicazione della pec o la mancata consegna per causa imputabile al destinatario comporta la comunicazione mediante deposito in segreteria della Commissione tributaria;

viene revisionata la disciplina dell'istituto della mediazione estendendolo a tutti gli atti impositivi (non solo quelli dell'Agenzia delle Entrate ma anche dell'Agenzia delle Dogane, degli Enti Locali e dell'Agente della Riscossione) di valore sino a 20.000 euro; inoltre viene ridotta la percentuale delle sanzioni amministrative pecuniarie, irrogabili nella misura del 35 per cento del minimo; inoltre, la mediazione non preclude più la richiesta di conciliazione giudiziale;

viene prevista la sospensione del processo nel caso in cui i giudici tributari devono decidere e risolvere una controversia dalla cui definizione dipende la decisione di altra causa, ai sensi e per gli effetti dell'articolo 295 del Codice di procedura civile;

oltre alla liquidazione delle spese della fase cautelare, si prevede che il dispositivo dell'ordinanza cautelare « deve essere immediatamente comunicato alle parti in udienza »; tale previsione è limitata al primo grado di giudizio;

viene rivista la disciplina della conciliazione giudiziale distinguendo tra conciliazione in udienza e conciliazione

fuori udienza ed ammettendola anche in appello con la riduzione delle sanzioni al 40 per cento;

la tutela cautelare viene ammessa, per tutte le parti in causa, anche nel giudizio di appello e nei casi di ricorso per Cassazione: anche l'ente impositore, quindi, potrà richiedere in sede di gravame la sospensione dell'efficacia della sentenza favorevole al contribuente al fine di procedere al recupero delle somme che erano esigibili nella pendenza del primo grado di giudizio;

si prevede che su accordo delle parti, la sentenza della CTP possa essere impugnata direttamente con ricorso per cassazione a norma dell'articolo 360, numero 3), del codice di procedura civile; quanto al giudizio di rinvio si riduce a 6 mesi il termine per la riassunzione;

le sentenze di condanna al pagamento di somme in favore del contribuente, emesse dalle Commissioni Tributarie Provinciali e Regionali, diventano immediatamente esecutive;

in caso di mancata esecuzione della sentenza di condanna, il giudizio di ottemperanza diventa l'unica strada percorribile per il recupero della somme dovute;

quanto invece alle modifiche relative al decreto legislativo n. 545 del 1992, recante la disciplina dell'ordinamento degli organi speciali di giurisdizione tributaria ed organizzazione degli uffici di collaborazione, la novità di rilievo è costituita dalla previsione di sezioni specializzate in relazione a questioni controverse da individuarsi con provvedimento del Consiglio di Presidenza della giustizia tributaria;

l'intervento normativo volto all'attuazione della delega fiscale, realizza un parziale miglioramento del processo tributario, dando peraltro concreta soluzione a problematiche già da tempo sollevate ed evidenziate dagli operatori;

ritenuto che:

le soluzioni individuate dal Governo, seppure per certi versi migliorative

dell'attuale disciplina del processo tributario, presentano profili di criticità che meritano di essere segnalati:

a) quanto alle spese di lite della fase cautelare, andrebbe chiarito se l'ordinanza cautelare costituisce immediatamente titolo esecutivo per il recupero delle somme liquidate; al riguardo, se è vero che la norma prevede che « la pronuncia sulle spese conserva efficacia anche dopo il provvedimento che definisce il giudizio, salvo diversa statuizione espressa nella sentenza di merito », lasciando intendere una immediata efficacia esecutiva, sarebbe in ogni caso opportuna una maggiore chiarezza e precisione della norma che dovrebbe espressamente prevedere l'immediata esecutività dell'ordinanza; sul punto, dunque, la disposizione andrebbe così modificata:

« L'ordinanza è immediatamente esecutiva e conserva la propria efficacia anche dopo il provvedimento che definisce il giudizio, salvo diversa statuizione espressa nella sentenza di merito ».

Sempre in materia di spese di lite, andrebbe poi previsto che in caso di cessata materia del contendere il giudice debba in ogni caso valutare la soccombenza virtuale al fine di liquidare le spese sopportate dal contribuente per l'inizio della sua difesa;

b) quanto alle comunicazioni e notificazioni, desta perplessità e non poche preoccupazioni la previsione che in caso di mancata indicazione della pec o mancata consegna del messaggio di posta elettronica certificata per cause imputabili al destinatario, le comunicazioni « sono esclusivamente seguite mediante deposito in segreteria della Commissione Tributaria »; sul punto, infatti, la « sanzione » prevista dalla disposizione sembra non tener conto adeguatamente dell'esigenza di tutela del contribuente e della rilevanza delle comunicazioni in relazione al decorso di termini essenziali per il compi-

mento di attività processuali; per di più, in relazione a fattispecie tecniche di non certa definizione (si pensi alla mancata consegna per causa imputabile al destinatario) ed in assenza di un obbligo di notificazione a mezzo PEC (che rappresenta invece solo una delle diverse modalità di esecuzione delle notifiche); sotto tale profilo, la previsione viola certamente il principio di collaborazione e buona fede tra cittadini (nella specie, contribuenti e professionisti abilitati alla difesa) e amministrazione pubblica.

Sarebbe dunque auspicabile la soppressione del comma, o quantomeno la previsione di obblighi informativi in caso di impossibilità di procedere alla notifica a mezzo PEC;

c) altrettanti dubbi applicativi genera la previsione secondo la quale nella fase cautelare in primo grado il dispositivo dell'ordinanza deve essere « immediatamente comunicato alle parti in udienza »: previsione che peraltro non si rinviene nella disciplina della fase cautelare prevista per i successivi gradi di giudizio; in assenza di chiarimenti nella relazione tecnica di accompagnamento, deve intendersi quindi che l'esito della sospensiva vada comunicato « immediatamente » in udienza ovvero direttamente alle parti presenti all'esito della discussione; se così è, l'accelerazione imposta dal legislatore rischia di compromettere il regolare svolgimento della fase cautelare imponendo sbrigative decisioni « a braccio », senza alcuna concreta utilità per le parti in causa (considerato che attualmente l'ordinanza cautelare va comunque deliberata all'esito della camera di consiglio ed è per prassi comunicata il giorno successivo alle parti in causa).

Anche tal previsione, quindi, andrebbe soppressa lasciando l'attuale formulazione normativa;

d) in merito alla fase cautelare in secondo grado ed a seguito del ricorso per cassazione, non può condividersi la scelta di estendere la possibilità di attivare la procedura cautelare anche all'ente impositore nei casi di sentenza favorevole al

contribuente; tale previsione sarebbe al più plausibile nei soli casi di sentenze di condanna dell'amministrazione finanziaria al rimborso di somme di denaro, che potrebbe generare l'esigenza di avviare attività di recupero in caso di riforma o cassazione della sentenza favorevole al contribuente; negli altri casi, invece, la misura sembra non solo irragionevole (sia perché già in pendenza del primo grado sussiste la esecutività *ex lege* dell'atto impugnato sia in conseguenza dell'esito favorevole del giudizio, che ha già accertato l'infondatezza o illegittimità della pretesa), ma anche in contrasto con il disposto del successivo articolo 68 che per l'appunto vieta la riscossione frazionata del tributo in caso di esito vittorioso del contribuente in primo grado.

Inoltre, andrebbe espressamente prevista la possibilità di attivare la fase cautelare anche a seguito del rinvio operato dalla Suprema Corte di Cassazione, anche in conseguenza dell'introduzione della lettera *c-bis*) all'articolo 68 (che legittimerà la riscossione delle somme dovute nella pendenza del giudizio di primo grado);

e) in relazione al ricorso *per saltum* in Cassazione, invece, andrebbe fatta chiarezza su cosa si intende per « accordo delle parti », sui tempi e sulle modalità di formazione dell'accordo e, soprattutto, sulla decorrenza del termine per impugnare in via ordinaria in attesa della definizione dell'accordo per il ricorso diretto in Cassazione;

f) in relazione all'articolo 9 lettera f), nella parte in cui si prevede che « le spese di giudizio possono essere compensate in tutto o in parte dalla commissione tributaria soltanto in caso di soccombenza reciproca o qualora sussistano gravi ed eccezionali ragioni che devono essere espressamente motivate » andrebbe rivalutata la scelta operata di prevedere poiché una così stringente previsione non si ritiene opportuna e condivisibile,

esprimono

PARERE FAVOREVOLE

con le seguenti condizioni:

a) introdurre una disposizione di interpretazione autentica che preveda la cumulabilità del termine di sospensione di 90 giorni previsto per la procedura di accertamento con adesione con il termine di sospensione feriale, superando il recente orientamento giurisprudenziale sancito dalla Cassazione con l'ordinanza n. 11632 del 5 giugno 2015 e rispettando l'impegno assunto con la risposta all'interrogazione 5-06008;

b) all'articolo 9, lettera f), capoverso 2-*quater*, prevedere che l'ordinanza che decide in merito alle spese è immediatamente esecutiva e conserva la propria efficacia anche dopo il provvedimento che definisce il giudizio, salvo diversa statuizione espressa nella sentenza di merito.

Sempre in materia di spese di lite, prevedere che in caso di cessata materia del contendere il giudice debba in ogni caso valutare la soccombenza virtuale al fine di liquidare le spese sopportate dal contribuente per l'inizio della sua difesa;

c) all'articolo 9, lettera g), sopprimere il comma 2 ovvero, in alternativa, prevedere obblighi informativi in caso di impossibilità di procedere alla notifica a mezzo PEC;

d) all'articolo 9, lettera r), sopprimere il numero 2) lasciando inalterata l'attuale formulazione normativa;

e) all'articolo 9, lettere v) ed aa), recanti la disciplina della fase cautelare in secondo grado ed a seguito del ricorso per cassazione, limitare l'attivazione della procedura cautelare al solo contribuente escludendola per l'ente impositore;

Sempre in relazione alla fase cautelare in appello, prevedere la possibilità di attivare la fase cautelare anche a seguito del rinvio operato dalla Suprema Corte di Cassazione, anche in conseguenza dell'introduzione della lettera c-*bis*) all'articolo 68 (che legittimerà la riscossione delle

somme dovute nella pendenza del giudizio di primo grado);

f) all'articolo 9, lettera z), valutare l'opportunità di chiarire cosa si intende per « accordo delle parti », i tempi e le modalità di formazione dell'accordo e, soprattutto, la decorrenza del termine per impugnare in via ordinaria in attesa della definizione dell'accordo per il ricorso diretto in Cassazione;

g) ripristinare l'alternatività tra giudizio di ottemperanza ed esecuzione in via ordinaria nei casi di mancata esecuzione della sentenza;

h) introdurre nel processo tributario una specifica disciplina della *traslatio iudicii*, semmai adottando la stessa formulazione e procedura prevista dall'articolo 59 della legge n. 69 del 2009 (già applicabile al processo tributario);

i) introdurre il principio che i poteri istruttori delle commissioni tributarie non possono in ogni caso superare decadenze e preclusioni maturate a carico delle parti;

j) revisionare il sistema delle prove utilizzabili dal contribuente nel processo tributario con l'introduzione espressa della « prova testimoniale scritta », analogamente a quanto previsto in altre giurisdizioni e del principio di pari dignità delle parti in causa;

k) introdurre il principio che l'estratto del ruolo è impugnabile direttamente dal contribuente, quantomeno nei casi di maturata decadenza o prescrizione del credito tributario;

l) prevedere la vigilanza del Consiglio di Presidenza della giustizia tributaria e dei presidenti delle Commissioni sul rispetto del termine di 30 giorni previsto per il deposito delle sentenze emesse;

m) introdurre il principio che la mancata costituzione della parte resistente nel termine di 60 giorni dalla notifica del ricorso preclude la possibilità di produrre documenti nuovi o ulteriori rispetto a

quelli posti a fondamento della motivazione dell'atto impugnato;

n) attribuire alla Commissione tributaria provinciale il potere di autorizzare la riscossione provvisoria a seguito della notifica dell'accertamento, così come previsto per l'adozione di misure cautelari a se-

guito del processo verbale di constatazione;

o) sopprimere, all'articolo 9, lettera f) il numero 2).

Agostinelli.

COMMISSIONI RIUNITE

VIII (Ambiente, territorio e lavori pubblici) e X (Attività produttive, commercio e turismo)

S O M M A R I O

ATTI DEL GOVERNO:

Schema di decreto legislativo recante attuazione della direttiva 2013/30/UE sulla sicurezza delle operazioni in mare nel settore degli idrocarburi e che modifica la direttiva 2004/35/CE (Seguito esame e conclusione – Parere favorevole con condizioni e osservazioni)	30
ALLEGATO 1 (Parere approvato dalle Commissioni)	32
ALLEGATO 2 (Proposta di parere alternativa presentata dal gruppo M5S)	35
ALLEGATO 3 (Proposta di parere alternativa presentata dal gruppo Misto-AL)	38

ATTI DEL GOVERNO

Martedì 4 agosto 2015. — Presidenza del presidente della VIII Commissione Ermete REALACCI. — Interviene la sottosegretaria di Stato per l'ambiente, la tutela del territorio e del mare, Silvia Velo.

La seduta comincia alle 13.45.

Schema di decreto legislativo recante attuazione della direttiva 2013/30/UE sulla sicurezza delle operazioni in mare nel settore degli idrocarburi e che modifica la direttiva 2004/35/CE.

(Seguito esame e conclusione – Parere favorevole con condizioni e osservazioni).

Le Commissioni proseguono l'esame del provvedimento in oggetto, rinviato nella seduta del 9 luglio 2015.

Giovanna SANNA, relatore per la VIII Commissione, anche a nome del relatore per la X Commissione, presenta e illustra

una proposta di parere favorevole con condizioni e osservazioni (*vedi allegato 1*).

La sottosegretaria Silvia VELO si rimette alle valutazioni delle Commissioni in merito alle condizioni formulate ai numeri 1) e 5) della proposta di parere dei relatori, esprimendo parere favorevole sulla restante parte.

Ermete REALACCI, presidente, avverte che sono state presentate dai gruppi M5S e Misto-AL proposte di parere alternative alla proposta di parere dei relatori (*vedi allegati 2 e 3*).

Massimo Felice DE ROSA (M5S) esprime perplessità in merito alla proposta di parere formulata dai relatori, soprattutto in considerazione del fatto che lo schema di decreto legislativo non dà attuazione ad alcuni rilevanti disposizioni contenute nella direttiva 2013/30/UE. Rileva come nello schema di decreto vengano considerati gli incidenti che riguardano i permessi di ricerca e le concessioni di coltivazione, ma non i permessi di prospezione, mentre la direttiva concerne,

non solo le estrazioni, ma tutte le attività in mare che possono comportare incidenti gravi. In proposito fa notare come anche nel caso dei permessi di prospezione possano verificarsi incidenti di altro tipo (perdita di materiali in mare dalle navi oceanografiche eccetera).

Evidenzia, poi, come la proposta di parere non rechi alcuna considerazione sull'inopportuna presenza del direttore dell'Ufficio Nazionale Minerario per gli Idrocarburi e le Georisorse (UNMIG) all'interno del Comitato i cui poteri sono, a suo avviso, affievoliti rispetto a quanto previsto dalla direttiva. Osserva, infine, come la proposta di parere dovrebbe recare una condizione più stringente in ordine all'utilizzo della tecnica dell'*airgun*.

Ermete REALACCI, *presidente*, invita a considerare come la condizione recata al numero 1) della proposta di parere sia finalizzata a ribadire quanto già stabilito dall'articolo 36 del decreto-legge n. 133 del 2014 in ordine alla necessità di garanzie finanziarie per coprire le responsabilità potenzialmente derivanti dalle operazioni in mare nel settore idrocarburi. Aggiunge che la proposta di parere dei relatori prevede giustamente, a suo avviso, un più ampio coinvolgimento delle Commissioni parlamentari competenti per materia sia con riferimento alla proposta di nomina dell'esperto nominato dal Presidente del Consiglio che assume la presidenza del Comitato sia con riferimento al rapporto annuale del Ministero dell'am-

biente sugli effetti per l'ecosistema marino della tecnica dell'*airgun*.

Marco DA VILLA (M5S) stigmatizza la mancata trasmissione del prescritto parere della Conferenza Unificata ai fini dell'espressione del parere parlamentare sullo schema di decreto legislativo in esame.

Ermete REALACCI, *presidente*, ricorda che la Presidente della Camera ha trasmesso, in data 24 luglio scorso, la lettera della Ministra per le riforme costituzionali e i rapporti con il Parlamento che comunicava l'inutile decorso del termine assegnato alla Conferenza unificata per l'espressione del prescritto parere sullo schema di decreto legislativo in titolo, chiedendo quindi che le Commissioni parlamentari si esprimessero comunque sul medesimo schema.

Avverte quindi che sarà posta in votazione la proposta di parere favorevole con condizioni e con osservazioni presentata dai relatori e che, in caso di sua approvazione, risulteranno precluse le proposte di parere alternative presentate dai gruppi M5S e Misto-AL.

Nessun altro chiedendo di intervenire, le Commissioni approvano la proposta di parere favorevole con condizioni e con osservazioni presentata dai relatori, risultando pertanto precluse le proposte di parere alternative presentate dai gruppi M5S e Misto-AL.

La seduta termina alle 14.

ALLEGATO 1

Schema di decreto legislativo recante attuazione della direttiva 2013/30/UE sulla sicurezza delle operazioni in mare nel settore degli idrocarburi e che modifica la direttiva 2004/35/CE. (Atto n. 169)**PARERE APPROVATO DALLE COMMISSIONI**

Le Commissioni riunite VIII e X,

esaminato lo schema di decreto legislativo di attuazione della direttiva 2013/30/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 giugno 2013, sulla sicurezza delle operazioni in mare nel settore degli idrocarburi e che modifica la direttiva 2004/35/ (Atto 169);

premesso che:

lo schema di decreto legislativo dà attuazione alla delega al Governo, di cui alla legge 7 ottobre 2014, n. 154, per il recepimento della direttiva 2013/30/UE, relativa alla sicurezza delle operazioni in mare nel settore degli idrocarburi e che modifica la direttiva 2004/35/CE, già recepita in Italia con il decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152;

in ottemperanza ai principi di azione preventiva e correttiva, nonché al principio « chi inquina paga », la direttiva 2013/30/UE ha come obiettivo la tutela della sicurezza ambientale delle installazioni industriali per l'estrazione degli idrocarburi in mare (piattaforme *off-shore*): tema evidenziatosi con urgenza – a livello europeo – in seguito all'incidente della piattaforma petrolifera Deepwater Horizon nel Golfo del Messico, il 20 aprile 2010;

le norme europee mirano a garantire la sicurezza nei processi di estrazione nelle operazioni *off-shore*, per prevenire incidenti gravi, o limitarne gli effetti nelle ipotesi in cui si verificano, mantenendo sempre la piena efficienza dei dispositivi di controllo;

gli interessi di matrice ambientale declinati nella direttiva 2013/30/UE assegnano al Ministero dell'ambiente un ruolo fondamentale per la tutela della sicurezza delle operazioni di estrazione in mare di idrocarburi;

il coinvolgimento del Ministero dell'ambiente è previsto – al momento dell'avvio progettuale delle strutture estrattive – per la valutazione e il giudizio di fattibilità nelle fasi di valutazione incidentale ambientale (VIA), di autorizzazione integrata ambientale (AIA) e di valutazione ambientale strategica (VAS) e prosegue – nel corso della operatività degli impianti e in caso di incidente – per le competenze del dicastero con riferimento all'attuazione delle procedure previste dai piani locali e nazionali per le emergenze in caso di inquinamento, attivati anche attraverso le Capitanerie di porto che operano per conto dello stesso Ministero per la tutela delle acque marine;

in Italia l'Ufficio nazionale minerario per gli idrocarburi e le georisorse (UNMIG) ha contribuito, attraverso la funzione di controllo ispettivo e di vigilanza, all'eccellente livello di sicurezza e tutela ambientale delle operazioni di indagine e di perforazione in mare;

con decreto ministeriale 17 luglio 2014 si è concretizzata la separazione tra funzioni legate al conferimento dei titoli minerari e alle *royalty* e funzioni che

riguardano la gestione tecnica, il controllo e la vigilanza delle attività in questione;

lo schema di decreto legislativo, seppur in molti aspetti conforme alla direttiva 2013/30/UE, presenta alcuni profili che necessitano di maggiore approfondimento e specificazione, emersi anche in occasione delle audizioni svolte dalla Commissione;

andrebbero valutate modifiche al testo dello schema di decreto legislativo, al fine di garantire il pieno rispetto dei contenuti della direttiva e l'adeguamento dell'assetto organizzativo e funzionale che ne discende allo svolgimento dei compiti delle amministrazioni coinvolte;

considerato che:

all'articolo 4, comma 2, lettera *c*), sono stabiliti gli elementi da considerare nella valutazione della capacità tecnica, finanziaria ed economica del soggetto che richiede il titolo minerario in mare, e in particolare le capacità finanziarie del richiedente, comprese le eventuali garanzie finanziarie per coprire le responsabilità potenzialmente derivanti dalle operazioni in mare nel settore degli idrocarburi, inclusa la responsabilità per danni economici potenziali, da rilasciare al momento dell'autorizzazione all'esecuzione dell'opera;

all'articolo 4, comma 7, si prevede che, nel valutare le capacità tecniche, economiche e finanziarie di un richiedente una licenza, si accorda particolare attenzione a tutti gli ambienti marini e costieri sensibili sotto il profilo ambientale, soprattutto agli ecosistemi che svolgono un ruolo importante nella mitigazione del cambiamento climatico e nell'adattamento allo stesso;

il citato comma 7 dell'articolo 4 omette il riferimento alle zone protette, espressamente richiamate invece dal paragrafo 6 dell'articolo 4 della direttiva 2013/30/UE, che indica, quali ecosistemi che svolgono un ruolo importante nella mitigazione del cambiamento climatico e nell'adattamento allo stesso, le paludi sal-

mastre, le praterie di erba marina, le zone marine protette, quali: le zone speciali di conservazione (direttiva 92/43/CEE, c.d. direttiva habitat); le zone di protezione speciale (direttiva 2009/147/CE, concernente la conservazione degli uccelli selvatici); le zone marine protette, conformemente a quanto convenuto dall'Unione Europea o dagli Stati membri interessati nel quadro di accordi internazionali o regionali di cui sono parte;

L'articolo 8 dello schema di decreto legislativo istituisce l'autorità competente a svolgere le funzioni indicate nel provvedimento, individuandola nel Comitato per la sicurezza in mare, la cui composizione non sembra perfettamente aderente al dettato della citata direttiva 2013/30/UE;

il citato articolo 8 prevede come membro del Comitato un rappresentante di un'amministrazione, quale quella della Difesa, che non sembra avere alcuna competenza nel settore della sicurezza in mare;

L'articolo 8 affida la presidenza del Comitato a un esperto nominato dal Presidente del Consiglio scelto nell'ambito di professionalità provenienti dal settore privato o pubblico, compresi università, istituti scientifici e di ricerca, con comprovata esperienza in materia di sicurezza delle operazioni in mare nel settore degli idrocarburi e in posizione di indipendenza dalle funzioni relative allo sviluppo economico delle risorse naturali in mare; nulla si prevede invece sulla verifica preventiva della sussistenza di eventuali incompatibilità;

tra i componenti del Comitato non figura alcun rappresentante dell'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale (ISPRA), il cui Direttore del Servizio Emergenze Ambientali in mare compare tra i componenti delle articolazioni territoriali del Comitato, in evidente discrasia con la natura e le funzioni dell'ISPRA che ha il ruolo di struttura operativa centrale, oltre che di componente del Comitato operativo del Servizio nazionale di protezione civile, ai sensi della legge n. 225 del 1992;

il paragrafo 3 dell'articolo 4 della direttiva recita che « Gli Stati membri obbligano i richiedenti a fornire in modo appropriato le prove della capacità finanziaria e tecnica, nonché qualsiasi altra informazione pertinente alla zona coperta dalla licenza e alla particolare fase delle operazioni in mare nel settore degli idrocarburi »,

deliberano di esprimere

PARERE FAVOREVOLE

con le seguenti condizioni:

1) all'articolo 4, comma 2, lettera *c*), si precisi che, per far fronte alle conseguenze di eventuali incidenti che possono causare danni all'ambiente marino, le garanzie finanziarie per coprire le responsabilità potenzialmente derivanti dalle operazioni in mare nel settore idrocarburi, non devono essere « eventuali » ma devono essere sempre fornite e verificate già all'atto della richiesta e non al momento dell'autorizzazione all'esecuzione dell'opera;

2) all'articolo 8, comma 2, lettera *a*), siano espunte le parole « valutare le comunicazioni di nuovo progetto e di operazioni di pozzo o combinate e altri documenti di questo tipo ad esso sottoposti » in quanto necessitano di specifiche e celeri valutazioni tecniche a salvaguardia della diminuzione dei rischi per la sicurezza e la tutela ambientale;

3) all'articolo 8, comma 2, lettera *a*), sia inserita tra i compiti del Comitato la verifica dell'attività svolta dall'UNMIG relativa alla valutazione di nuovi progetti e alle operazioni di pozzo o combinate;

4) all'articolo 4, comma 7, si preveda un riferimento espresso alle aree marine protette, al fine di un corretto e completo recepimento della direttiva, di assicurare l'effettiva tutela degli ecosistemi marini e costieri e al fine di garantire l'effettiva valutazione delle capacità tecnico-finanziarie degli operatori in caso di grave inquinamento delle aree più sensibili;

5) all'articolo 8, si riveda la composizione del Comitato con particolare riferimento alla presenza in esso del rappresentante della Difesa, per le ragioni esposte in premessa; si preveda altresì tra i componenti del Comitato anche un rappresentante dell'ISPRA;

6) all'articolo 8, con riferimento all'esperto nominato dal Presidente del Consiglio che assume la presidenza del Comitato, si preveda il previo parere delle Commissioni parlamentari competenti sulla proposta di nomina, anche al fine della verifica della situazione di incompatibilità;

7) all'articolo 4, si preveda, in linea con quanto stabilito dalla direttiva, che i richiedenti forniscano in modo appropriato, oltre alle prove della capacità finanziaria e tecnica, ogni altra informazione relativa alla particolare fase delle operazioni in mare nel settore degli idrocarburi;

8) si preveda da parte del Ministero dell'ambiente, anche avvalendosi di ISPRA, la predisposizione di un rapporto annuale, da trasmettere alle Commissioni parlamentari competenti, sugli effetti per l'ecosistema marino della tecnica dell'*airgun*;

e con le seguenti osservazioni:

a) si valuti l'effettiva opportunità delle disposizioni di cui all'articolo 8, comma 7, e all'articolo 21, comma 2, a norma delle quali gli operatori assicurano al Comitato le risorse per le spese di funzionamento, nonché le spese per il trasporto, il vitto, l'alloggio e altre prestazioni connesse alle visite agli impianti;

b) si chiarisca nell'allegato *Disposizioni riguardanti il funzionamento del Comitato* se il riferimento alle spese sostenute riguardi le amministrazioni di provenienza dei rappresentanti del Comitato o il Comitato come organismo con propria dotazione organica;

c) si valuti l'opportunità di integrare la composizione del Comitato di cui all'articolo 8 con un rappresentante dell'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale.

ALLEGATO 2

Schema di decreto legislativo recante attuazione della direttiva 2013/30/UE sulla sicurezza delle operazioni in mare nel settore degli idrocarburi e che modifica la direttiva 2004/35/CE

**PROPOSTA DI PARERE ALTERNATIVA
PRESENTATA DAL GRUPPO M5S**

Le Commissioni riunite VIII e X,
premessi che:

in merito all'Atto 169 del Governo, sul recepimento della Direttiva 30/2013, relativa al rischio di incidenti gravi in materia di idrocarburi, si evidenziano le seguenti criticità:

nel decreto vengono « coperti » gli incidenti che riguardano i « permessi di ricerca » e le « concessioni di coltivazione » ma non i « permessi di prospezione », quando la direttiva concerne non solo le estrazioni ma tutte le attività in mare che possono comportare incidenti gravi;

è vero che i permessi di prospezione non comportano la perforazione di pozzi ma possono verificarsi incidenti di altro tipo (perdita di materiali in mare dalle navi oceanografiche eccetera);

come già segnalato da ANCI e da altri soggetti auditi, nel decreto si prevede di attivare le garanzie finanziarie solo al momento dell'avvio delle operazioni mentre la direttiva è molto chiara nel prevedere che siano attive al momento della valutazione del rilascio delle licenze (articolo 4, paragrafo 1, lettera c));

emerge chiaramente una violazione della direttiva per quanto riguarda la composizione del Comitato per la sicurezza (articolo 8). Non possono assolutamente esserci rappresentanti dell'UNMIG visto che è l'autorità che concede la licenza;

grandi perplessità riguardano poi le procedure di nomina del Presidente del Comitato, scelto dal Consiglio dei Ministri tra persone che operano nel privato o nel pubblico. Non sono esplicitate forme di selezione pubblica e trasparente, non sono citati criteri selettivi. Potrebbe essere valutata l'opportunità di prevedere che la scelta cada, prioritariamente, tra gli organismi pubblici deputati al monitoraggio e alla prevenzione dei danni ambientali (ISPRA, CNR, ISS, JRC);

si evidenzia comunque che fra i membri del Comitato non compare alcuna rappresentanza della Dipartimento della Presidenza del Consiglio, né negli articoli successivi si ravvede alcun strumento di raccordo con il servizio nazionale di Protezione civile;

sempre in merito alla figura del presidente del Comitato (e degli altri membri) non sono previste chiaramente le modalità per evitare conflitti di interesse (ad esempio, quella di non poter operare per almeno tre anni con gli operatori del settore dopo la fine dell'incarico di presidente come sarà d'ora in avanti per i membri della Commissione VIA);

il decreto prevede che i membri del Comitato siano sollevati da qualsiasi responsabilità su eventuali incidenti gravi. Questo non è invece previsto dalla direttiva. È pur vero che i membri debbano sentirsi liberi di operare ma devono necessariamente prevedersi responsabilità

per eventuali gravi omissioni, conflitti di interesse, eccetera;

nella procedura per il rilascio delle licenze, mentre all'articolo 4, comma 3, si prevede che chi concede le licenze « può richiedere il parere » del Comitato, il successivo comma 5 prevede che si concede la licenza « sentito il comitato ». Riteniamo opportuno indicare, nel comma 3 il parere obbligatorio del comitato;

nella valutazione del grado di rischio, connesso all'esame delle capacità finanziarie, riteniamo debba essere incluso specificatamente il tema della protezione delle aree particolarmente importanti per la biodiversità (Siti Natura2000; aree protette eccetera);

la direttiva prevede che il regime delle sanzioni sia dissuasivo. A tal proposito riteniamo opportuno inasprire tali sanzioni, prevedendo multe proporzionali al valore del giacimento (collegandolo all'entità dello stesso, certificato dall'UNMIG) e, comunque, la revoca della licenza in caso di plurime violazioni;

nel provvedimento in esame si omettono completamente disposizioni contenute al paragrafo 6 dell'articolo 4 della direttiva « *offshore* » che riguardano, non a caso, il chiaro riferimento alla necessità di considerare, tra i criteri per valutare i requisiti tecnico-finanziari di coloro che chiedono le licenze, una particolare attenzione a chi opererà in aree protette nazionali e comunitarie o « sensibili » dal punto di vista ambientale per la tutela degli ecosistemi;

nel paragrafo 6 dell'articolo 4 della direttiva « *offshore* », che vale la pena di riportare integralmente, nel valutare le capacità tecniche e finanziarie, si fanno espliciti riferimenti alle aree protette nazionali e tutelate ai sensi delle direttive « Habitat e Uccelli » e « a tutti gli ambienti marini e costieri sensibili sotto il profilo ambientale, soprattutto agli ecosistemi che svolgono un ruolo importante nella mitigazione del cambiamento climatico e nell'adattamento a quest'ultimo;

sarebbe opportuno che le capacità tecnico-finanziarie siano parametrare non per rispondere ad un generico danno ambientale, ma devono tener conto dei valori che possono essere danneggiati o distrutti tra quelli sottoposti a tutele comunitarie o nazionali o comunque considerati « sensibili » per il loro valore naturalistico o in relazione ai cambiamenti climatici e all'adattamento a questi;

l'articolo 5 pone un errata trasposizione della direttiva, quando, al comma 2, prevede che la Valutazione d'Impatto Ambientale non si applichi alle aree già concesse prima del 2013, rischiando così un'interpretazione che elimina l'obbligo della VIA per i procedimenti di scavo di pozzi relativi ad aree la cui licenza sia stata data prima del 2013, ricomprendendo così la maggioranza dei nostri titoli;

come, in parte, rilevato anche dal Servizio studi, il decreto lascia all'operatore (il licenziatario) tutta la responsabilità per eventuali incidenti, mentre la direttiva coinvolge anche il proprietario delle strutture (ad esempio, la piattaforma di perforazione potrebbe essere di un proprietario diverso dal licenziatario);

emerge un grave problema di coordinamento in materia di sicurezza;

nel decreto dovrebbe prevedersi come tutta la documentazione (piano interno di prevenzione; piano esterno; atti del verificatore ecc.) debba essere messa, per tempo a conoscenza del contraente da parte dell'operatore nella sua versione definitiva;

si ritiene opportuno inserire un numero minimo di ispezioni, da raggiungere ogni anno, da parte del comitato sugli impianti (almeno il 5 per cento degli impianti);

si ritiene opportuno inserire momenti di confronto pubblico sulle attività del Comitato (audizioni su richiesta di associazioni ambientaliste/enti locali interessati, pubblicità dell'ordine del giorno dei lavori del comitato);

considerato, infine, che:

il Rapporto dell'ISPRA (2012) « Valutazione e mitigazione dell'impatto acustico dovuto alle prospezioni geofisiche nei mari italiani », afferma « sono considerati la dinamite del nuovo millennio » e come « ogni 9-12 secondi un'esplosione è trasmessa in mare, ininterrottamente, per intervalli di tempo anche piuttosto lunghi »; antropica può produrre un'ampia gamma di effetti sugli organismi acquatici, in particolare sui mammiferi marini...(omissis)... L'esposizione a rumori molto forti, come le esplosioni a breve distanza, può addirittura produrre danni fisici permanenti ad altri organi oltre a quelli uditivi e può in alcuni casi portare al

decesso del soggetto colpito...(omissis)... Tuttavia, l'esposizione al rumore può esercitare un effetto negativo sui cetacei anche se al di sotto dei livelli che provocano perdita di sensibilità uditiva. La continua esposizione a rumori di basso livello può avere ripercussioni sul comportamento e sul benessere psicofisico dei mammiferi marini provocando un impatto a lungo termine sulle popolazioni. »;

il decreto legislativo avrebbe dovuto recepire la norma del divieto della tecnica di *airgun* e l'esplorazione geosismica,

esprimono:

PARERE CONTRARIO

ALLEGATO 3

Schema di decreto legislativo recante attuazione della direttiva 2013/30/UE sulla sicurezza delle operazioni in mare nel settore degli idrocarburi e che modifica la direttiva 2004/35/CE

**PROPOSTA DI PARERE ALTERNATIVA
PRESENTATA DAL GRUPPO MISTO-AL**

Le Commissioni riunite VIII e X,
premessi che:

lo schema di decreto legislativo recante attuazione della Direttiva 2013/30/UE « Offshore » (Atto di Governo n. 169), sottoposto al parere del Parlamento, è un recepimento del tutto parziale e improprio della normativa comunitaria perché appare parziale nei contenuti, omette parti fondamentali delle disposizioni europee, risulta improprio nella sostanza e, soprattutto, perché, ancora una volta, il Governo (come già con l'articolo 38 del cosiddetto decreto legge Sblocca Italia, dl 133/2014, convertito nella legge 164/2014) sceglie di far prevalere gli interessi economici di alcuni, a discapito della salute dei cittadini, della sicurezza e della tutela ambientale;

nel presente schema di decreto legislativo, sottoposto al parere del Parlamento, si palesa l'assenza di un quadro di garanzie ambientali e di controlli-monitoraggi indipendenti, in grado di evitare che le attività connesse al settore dell'estrazione degli idrocarburi (i « permessi di ricerca » e le « concessioni di coltivazione ») mettano a rischio l'ambiente dei nostri mari e delle nostre coste: se non verranno colmate, tali carenze faranno correre all'Italia, oltre a rischi sanitari e ambientali, anche il rischio concreto dell'apertura di una procedura d'infrazione da parte della Commissione Europea (si ricorda che gli incidenti relativi alle operazioni in mare nel settore degli idrocar-

buri possono avere conseguenze devastanti e irreversibili sull'ambiente marino e costiero, nonché rilevanti impatti negativi sulle economie costiere, senza dimenticare i gravi rischi connessi a fenomeni di pericolosità geologica naturale, come terremoti, instabilità dei versanti sottomarini, tsunami, erosione accelerata, fuoriuscite di fluidi dal fondo-mare e sismicità indotta o innescata da attività antropica connessa all'attività estrattiva);

nel documento in oggetto i rischi da valutare sia in fase di progettazione che di controllo e monitoraggio non vengono definiti nel dettaglio, così come i concetti fondamentali di rischio, rischio grave e grande rischio;

rispetto a quanto espresso dall'articolo 4, si ritiene necessario che le garanzie siano prestate nella fase di progettazione e non già « al momento dell'esecuzione dell'opera », come ora previsto dallo schema di decreto, realizzato per « coprire i danni derivanti da errata progettazione » e non solo quelli dovuti ad errori nella fase di realizzazione delle opere o di gestione delle attività;

nel corso delle audizioni, tutte estremamente critiche nei confronti dell'atto AG n. 169, si è palesata la violazione della Direttiva per quanto riguarda la composizione del Comitato per la sicurezza (articolo 8) ed è risultata essere estremamente preoccupante la procedura di nomina del Presidente del Comitato, scelto dal Consiglio dei Ministri tra per-

sone che operano nel privato o nel pubblico senza prevedere una specifica procedura di selezione pubblica e trasparente che garantisca professionalità e indipendenza dell'esperto;

in un testo quale quello dell'AG n. 169, che per la stragrande maggioranza delle sue parti è una pedissequa trasposizione nell'ordinamento nazionale delle norme comunitarie, si omettono completamente all'articolo 4 dello schema di decreto legislativo le disposizioni contenute al paragrafo 6 dell'articolo 4 della direttiva « offhsore » che riguardano, non a caso, il chiaro riferimento alla necessità di considerare, tra i criteri per valutare i requisiti tecnico-finanziari di coloro che chiedono le licenze, una particolare attenzione a chi opererà in aree protette nazionali e comunitarie o « sensibili » dal punto di vista ambientale per la tutela degli ecosistemi (il paragrafo 6 dell'articolo 4 della Direttiva offshore recita: « nel valutare le capacità tecniche e finanziarie di un richiedente licenza, si accorda particolare attenzione a tutti gli ambienti marini e costieri sensibili sotto il profilo ambien-

tale, soprattutto agli ecosistemi che svolgono un ruolo importante nella mitigazione del cambiamento climatico e nell'adattamento a quest'ultimo, quali le paludi salmastre e le praterie di erba marina, nonché alle zone marine protette, tra cui le zone speciali di conservazione a norma della direttiva 92/43/CEE del Consiglio, del 21 maggio 1992, relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche, le zone di protezione speciale a norma della direttiva 2009/147/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 novembre 2009, concernente la conservazione degli uccelli selvatici, e le zone marine protette, conformemente a quanto convenuto dall'Unione o dagli Stati membri interessati nel quadro di accordi internazionali o regionali di cui sono parte »);

esprimono:

PARERE CONTRARIO

Segoni, Artini, Baldassarre, Barbanti, Bechis, Mucci, Prodani, Rizzetto, Turco.

I COMMISSIONE PERMANENTE

(Affari costituzionali, della Presidenza del Consiglio e interni)

S O M M A R I O

SEDE REFERENTE:

Modifiche alla legge 5 febbraio 1992, n. 91, in materia di cittadinanza. C. 9 d'iniziativa popolare, C. 200 Di Lello, C. 250 Vendola, C. 273 Bressa, C. 274 Bressa, C. 349 Pes, C. 369 Zampa, C. 404 Caparini, C. 463 Bersani, C. 494 Vaccaro, C. 525 Marazziti, C. 604 Fedi, C. 606 La Marca, C. 647 Caruso, C. 707 Gozi, C. 794 Bueno, C. 836 Caruso, C. 945 Polverini, C. 1204 Sorial, C. 1269 Merlo, C. 1443 Centemero, C. 2376 Bianconi, C. 2495 Dorina Bianchi e C. 2794 Fitzgerald Nissoli (<i>Seguito dell'esame e rinvio – Adozione del testo base</i>)	40
ALLEGATO 1 (<i>Proposta di testo unificato della relatrice adottato come testo base</i>)	46

COMITATO PERMANENTE PER I PARERI:

Delega al Governo per il riordino delle disposizioni legislative in materia di sistema nazionale e coordinamento della protezione civile. Testo unificato C. 2607 Braga ed abb. (<i>Parere alla VIII Commissione</i>) (<i>Esame e conclusione – Parere favorevole</i>)	43
ALLEGATO 2 (<i>Parere approvato</i>)	49
AVVERTENZA	45

SEDE REFERENTE

Martedì 4 agosto 2015. — Presidenza del presidente Andrea MAZZIOTTI DI CELSO. — Interviene il sottosegretario di Stato per le riforme costituzionali e i rapporti con il Parlamento, Sesa Amici.

La seduta comincia alle 14.

Modifiche alla legge 5 febbraio 1992, n. 91, in materia di cittadinanza.

C. 9 d'iniziativa popolare, C. 200 Di Lello, C. 250 Vendola, C. 273 Bressa, C. 274 Bressa, C. 349 Pes, C. 369 Zampa, C. 404 Caparini, C. 463 Bersani, C. 494 Vaccaro, C. 525 Marazziti, C. 604 Fedi, C. 606 La Marca, C. 647 Caruso, C. 707 Gozi, C. 794 Bueno,

C. 836 Caruso, C. 945 Polverini, C. 1204 Sorial, C. 1269 Merlo, C. 1443 Centemero, C. 2376 Bianconi, C. 2495 Dorina Bianchi e C. 2794 Fitzgerald Nissoli.

(*Seguito dell'esame e rinvio – Adozione del testo base*).

La Commissione prosegue l'esame del provvedimento, rinviato, da ultimo, nella seduta del 29 luglio 2015.

Andrea MAZZIOTTI DI CELSO, *presidente*, ricorda che nella seduta del 29 luglio 2015 la relatrice ha presentato un testo unificato delle proposte di legge in materia di cittadinanza di cui ha proposto l'adozione come testo base per il prosieguo dell'esame.

Gian Luigi GIGLI (PI-CD) anche alla luce del testo presentato dalla relatrice, chiede il disabbinamento della proposta di legge n. 2794 in materia di riacquisto della cittadinanza di cui è prima firmataria la collega Fitzgerald Nissoli e che ha registrato una consistente adesione da parte di deputati appartenenti a tutte le forze politiche. Si tratta di un tema rilevante che merita, a suo avviso, di essere trattato autonomamente.

Andrea MAZZIOTTI DI CELSO, *presidente*, avverte che la proposta del collega Gigli sarà presa in esame nella riunione di domani dell'Ufficio di presidenza, integrato dai rappresentanti dei gruppi.

Dorina BIANCHI (AP) dichiara il voto favorevole del suo gruppo all'adozione come testo base del testo unificato proposto dalla relatrice. Sottolinea nel contempo il dissenso su alcuni punti, con particolare riguardo al tema dell'applicazione dello *ius soli* e preannuncia la presentazione di emendamenti in proposito.

Celeste COSTANTINO (SEL) ricorda che il testo presentato dalla relatrice è inevitabilmente il frutto di una mediazione tra le proposte presentate praticamente da tutti i gruppi parlamentari.

Concorda sul tema della cittadinanza ai minori, anche se avrebbe auspicato una tempistica più breve. Registra la lacuna sul tema della cittadinanza agli adulti e dello snellimento delle procedure burocratiche per ottenere la cittadinanza. Si augura che tale lacuna venga colmata nel prosieguo dell'esame. Nell'evidenziare in conclusione che il testo proposto dalla relatrice rappresenta un compromesso non al ribasso, dichiara il voto favorevole del suo gruppo alla sua adozione come testo base.

Khalid CHAOUKI (PD) sottolinea come il testo proposto dalla relatrice rifletta lo spirito di tutte le proposte di legge all'esame della Commissione. Concorda con la collega Costantino che il tema della cittadinanza si potrà dire esaurito solo con

l'estensione di tale diritto anche agli adulti ma, nel contempo, reputa importante risolvere, innanzitutto, il nodo della cittadinanza ai minori.

Francesco Paolo SISTO (FI-PdL) ricorda come le posizioni di dissenso del gruppo di Forza Italia siano ben note e abbiano trovato espressione nelle dimissioni da relatrice della collega Calabria. La concessione della cittadinanza deve infatti essere, ad avviso del suo gruppo, una presa d'atto di un percorso di integrazione e non una semplice dichiarazione di volontà. Ritiene, inoltre, che la tempistica debba essere maggiore di quella prospettata dal testo proposto dalla relatrice. Per queste ragioni dichiara il voto contrario del gruppo di Forza Italia all'adozione come testo base del testo unificato proposto dalla relatrice.

Cristian INVERNIZZI (LNA) dichiara il voto contrario del suo gruppo.

Daniela Matilde Maria GASPARINI (PD) ricorda che nella sua attività di sindaco aveva partecipato alla raccolta di firme per le proposte di legge di iniziativa popolare nell'ambito della campagna « L'Italia sono anch'io ». Afferma ciò per sottolineare come si tratti di un tema molto sentito sul territorio, specialmente da bambini stranieri nati in Italia, che non comprendono il motivo per cui i loro coetanei siano cittadini italiani e loro no. Il testo proposto dalla relatrice è, a suo avviso, un testo equilibrato e rappresenta il primo passo di un fondamentale processo di coesione sociale. Percorso che deve condurre a permettere agli stranieri che pagano le tasse e svolgono la loro attività in Italia di poter partecipare all'elezione del sindaco del comune dove risiedono. Ricorda in proposito la proposta di legge n. 2460 del collega Giorgis, di cui è cofirmataria.

Danilo TONINELLI (M5S), nel fare presente che la cittadinanza rappresenta un argomento importante e delicato, sottolinea che lo stesso dovrebbe far parte di un

percorso di maturazione culturale che, a causa della cattiva politica, non è stato realizzato nel nostro Paese. Preannuncia, quindi, il voto di astensione del suo gruppo sulla proposta di testo unificato presentata dalla relatrice precisando che tale astensione rappresenta un'apertura di credito nei confronti della maggioranza che, troppo spesso, in questa legislatura, non ha portato a conclusione l'esame di provvedimenti aventi ad oggetto temi fondamentali.

Emanuele FIANO (PD) ringrazia la collega Fabbri per il lavoro svolto ed esprime rammarico per la scelta della collega Calabria di dimettersi dal ruolo di relatrice.

Gian Luigi GIGLI (PI-CD), nel giudicare condivisibile la proposta di testo unificato presentata dalla relatrice, della quale apprezza lo spirito e l'impianto generale, ritiene tuttavia sarebbe stato più opportuno affrontare in questa occasione il tema del diritto di cittadinanza degli adulti extracomunitari residenti in Italia e quello dei cittadini italiani all'estero che, peraltro, gode di un consenso trasversale tra i gruppi parlamentari. Preannuncia che presenterà proposte emendative per favorire la discussione su tali questioni.

Cristian INVERNIZZI (LNA) rileva che nella proposta di testo unificato della relatrice si privilegiano i diritti dei cittadini minori extracomunitari a scapito di quelli dei cittadini italiani residenti all'estero che non sono oggetto di apposita regolamentazione nel provvedimento in esame.

Marilena FABBRI (PD), *relatrice*, esprime rammarico per la decisione della collega Calabria di dimettersi da relatrice del provvedimento e ribadisce che la scelta di limitare il perimetro della proposta di testo unificato in discussione ai minori residenti in Italia è legata al fatto che tale tema era oggetto di altre proposte di legge presentate. Giudica comunque rilevanti e meritevoli di analisi ed approfondimento nel prosieguo del dibattito le questioni

sollevate da alcuni colleghi intervenuti quale la problematica della naturalizzazione, quella dei cittadini italiani all'estero, nonché la necessità di snellire le pratiche amministrative in materia di cittadinanza.

Laura RAVETTO (FI-PdL) nel concordare con quanto già affermato dal collega Sisto, desidera sottolineare come il gruppo di Forza Italia non sia contrario in sé al principio del diritto di cittadinanza, ma a come viene esplicito nel testo proposto dalla relatrice, come mera formalità e non come acquisizione di consapevolezza. Dichiaro in particolare la propria contrarietà e anche la propria preoccupazione sul punto del testo che prevede la dichiarazione di volontà anche di un solo genitore. Si tratta di una previsione sbagliata, non in linea con quanto avviene in altri Paesi e che potrebbe far sorgere tra i genitori contenziosi dannosi per il minore. Auspica quindi una riflessione su questo punto, specialmente nell'ottica della tutela del minore.

Andrea MAZZIOTTI DI CELSO, *presidente*, annuncia, a nome del gruppo di Scelta Civica per l'Italia, il voto favorevole all'adozione come testo base del testo unificato proposto dalla relatrice. Esprime nel contempo alcune riserve, concordando con quanto affermato dalla collega Bianchi. In particolare ritiene che l'automatismo nella concessione della cittadinanza debba essere accompagnato dalla creazione di un nucleo di vita in Italia. In quest'ottica rileva la criticità della dichiarazione di volontà anche di un solo genitore. Preannuncia la presentazione di emendamenti da parte del suo gruppo. Sottolinea infine come, anche se sul tema ci siano posizioni divergenti, il testo unificato rappresenti un buon punto di partenza.

Il sottosegretario Sesa AMICI osserva di aver chiesto la parola per assicurare l'attenzione del Governo al prosieguo di un *iter* che, desidera ricordarlo, nasce da proposte di iniziativa popolare e parla-

mentare e non del Governo. Rileva l'importanza delle modifiche alla legge n. 91 del 1992 ed osserva come, nel frattempo, si sia sviluppato un ampio dibattito culturale sul concetto stesso di cittadinanza. Ritieni, infine, che si tratti di un tema che abbia grande risonanza nel Paese.

Nessun altro chiedendo di intervenire, la Commissione delibera di adottare come testo base il testo unificato proposto dalla relatrice (*vedi allegato 1*).

Andrea MAZZIOTTI DI CELSO, *presidente*, fa presente che il termine per la presentazione degli emendamenti sarà stabilito, anche alla luce delle decisioni che saranno assunte nella Conferenza dei presidenti di gruppo, nella riunione dell'Ufficio di presidenza, integrato dai rappresentanti dei gruppi già convocato nella giornata di domani.

Rinvia, quindi, il seguito dell'esame ad altra seduta.

La seduta termina alle 14.30.

COMITATO PERMANENTE PER I PARERI

Martedì 4 agosto 2015. — Presidenza del presidente Alessandro NACCARATO.

La seduta comincia alle 14.30.

Delega al Governo per il riordino delle disposizioni legislative in materia di sistema nazionale e coordinamento della protezione civile.

Testo unificato C. 2607 Braga ed abb.

(Parere alla VIII Commissione).

(Esame e conclusione – Parere favorevole).

Il Comitato inizia l'esame del provvedimento.

Marilena FABBRI (PD), *relatrice*, fa presente che il testo unificato delle proposte di legge in titolo, che è composto da un solo articolo, delega il Governo al riordino e all'integrazione delle disposi-

zioni legislative in materia di sistema nazionale e coordinamento della protezione civile. In particolare, il comma 1 stabilisce che la delega deve essere esercitata entro nove mesi dalla data di entrata in vigore della legge, con l'adozione di uno o più decreti legislativi di ricognizione, coordinamento, modifica e integrazione delle disposizioni legislative vigenti in materia di sistema nazionale e coordinamento della protezione civile, nel rispetto dei principi e delle regole costituzionali, delle norme dell'Unione Europea e in base al principio di leale collaborazione, nei seguenti ambiti, definizione delle attività di protezione civile; organizzazione di un sistema policentrico (centrale, regionale e locale), con la possibilità di definire i livelli di coordinamento intermedi tra il livello comunale e regionale, e di integrare l'elenco delle strutture operative per le finalità di protezione civile; attribuzione delle funzioni di protezione civile allo Stato, alle regioni, ai comuni, alle unioni dei comuni, alle città metropolitane, agli enti di area vasta di cui alla legge 7 aprile 2014, n. 56, e alle diverse componenti e strutture operative del Servizio nazionale della protezione civile, distinguendo le funzioni di carattere politico e quelle di gestione amministrativa e differenziando le responsabilità; partecipazione e responsabilità dei cittadini singoli e associati alle attività di protezione civile per determinate finalità; partecipazione e collaborazione delle università e degli enti ed istituti di ricerca alle attività di protezione civile; istituzione di meccanismi e procedure di revisione e valutazione periodica dei piani comunali di protezione civile; disciplina dello stato di emergenza e previsione del potere di ordinanza in deroga all'ordinamento giuridico vigente, nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento e della normativa europea; previsione di modalità di intervento del Servizio nazionale di protezione civile volte a garantire l'effettività delle misure adottate nel corso della emergenza; disciplina del finanziamento nazionale delle funzioni di protezione civile; disciplina delle procedure finanziarie e contabili dei commissari delegati titolari di

contabilità speciale; disciplina delle misure per rimuovere gli ostacoli alla ripresa delle normali condizioni di vita nelle aree colpite dagli eventi citati; ruolo e responsabilità del sistema e degli operatori di protezione civile; modalità di partecipazione del Dipartimento della Protezione Civile della Presidenza del Consiglio dei Ministri all'elaborazione delle linee di indirizzo per la definizione delle politiche di prevenzione strutturale dei rischi naturali e di origine antropica e per la loro attuazione.

Il comma 2 dispone che i decreti legislativi provvedono ad assicurare il coordinamento e la coerenza terminologica in materia di protezione civile nel rispetto dei seguenti principi: identificazione delle tipologie dei rischi; individuazione, sistematizzazione e riassetto in forma organica e coordinata degli ambiti di disciplina di cui al comma 1; raccordo delle attività di pianificazione in materia di protezione civile; omogeneizzazione, su base nazionale, delle terminologie e dei codici convenzionali adottati dal Servizio nazionale della protezione civile; individuazione dei livelli degli effetti determinati dagli eventi calamitosi per parametrare le diverse misure e forme di agevolazioni e di ristoro per i soggetti interessati; ricognizione delle fonti normative primarie vigenti che regolano le materie già incluse nella legge n. 225 del 1992; introduzione di appositi strumenti di semplificazione volti alla riduzione degli adempimenti amministrativi; integrazione del Servizio nazionale della protezione civile con la disciplina in materia di protezione civile dell'Unione Europea; invarianza degli oneri a carico della finanza pubblica.

Il comma 2 dispone che i decreti legislativi provvedono al coordinamento facendo riferimento, con una norma di portata meramente ricognitiva, al rispetto dei principi e delle norme dell'Unione europea e delle competenze per materia delle amministrazioni statali, nonché delle attribuzioni delle regioni e degli enti locali come definite dal vigente assetto costituzionale e ai sensi delle cosiddette leggi Bassanini, nonché delle prerogative riconosciute alle

regioni a statuto speciale e alle province autonome di Trento e di Bolzano e dei principi di sussidiarietà, adeguatezza e prossimità.

Al comma 3 è previsto che i decreti legislativi provvedono altresì alla semplificazione normativa delle materie che ne sono oggetto, nel rispetto di determinati principi e criteri direttivi.

Al comma 4 si stabilisce che i decreti legislativi, nel disciplinare i settori e le materie ivi indicati, devono provvedere: – alla definizione dei criteri da seguire al fine di adottare, entro due anni dalla data di entrata in vigore dei medesimi decreti delegati, le necessarie iniziative per la ricognizione, la modifica e l'integrazione dei provvedimenti di attuazione, con particolare riferimento alle direttive del Presidente del Consiglio dei ministri di cui al comma 2 dell'articolo 5 del decreto legge n. 343 del 2001. Al comma 5 sono stabilite le modalità per l'adozione dei decreti legislativi. Il comma 6 stabilisce che entro due anni dalla data di entrata in vigore di ciascuno dei decreti legislativi di cui al comma 1, nel rispetto dei principi e criteri direttivi stabiliti dalla presente legge, il Governo può emanare, ai sensi dei suddetti commi 4 e 5, disposizioni integrative o correttive dei decreti legislativi emanati ai sensi del comma 1.

Quanto al rispetto delle competenze legislative costituzionalmente definite, segnala che il provvedimento investe in primo luogo la materia della protezione civile, che rientra tra le materie di legislazione concorrente elencate nel terzo comma dell'articolo 117 della Costituzione. In proposito, merita ricordare la sentenza della Corte n. 284 del 2006 in cui la Corte ha ricordato quanto già rilevato in precedenti pronunce, ossia che le previsioni contemplate nell'articolo 5 della legge n. 225 del 1992 e 107 del decreto legislativo n. 112 del 1998 sono « espressive di un principio fondamentale della materia della protezione civile, sicché deve ritenersi che esse delimitino il potere normativo regionale, anche sotto il nuovo regime di competenze legislative » delineato dopo il 2001. Lo Stato è, dunque,

legittimato a regolamentare – in considerazione della peculiare connotazione che assumono i « principi fondamentali » quando sussistono ragioni di urgenza che giustificano l'intervento unitario del legislatore statale – gli eventi di natura straordinaria di cui all'articolo 2, comma 1, lettera c), della stessa legge n. 225 del 1992, anche mediante l'adozione di specifiche ordinanze autorizzate a derogare, in presenza di determinati presupposti, alle stesse norme primarie. Rileva, altresì, la materia dell'ordinamento e dell'organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali assegnata alla competenza legislativa esclusiva statale ai sensi della lettera g) del secondo comma dell'articolo 117 della Costituzione. In relazione al numero 2) della lettera h) del comma 1 e alla lettera c) del comma 2 dell'articolo 1 del testo, rileva, inoltre, la materia della tutela dell'ambiente, che rientra nella competenza legislativa esclu-

siva statale ai sensi della lettera s) del secondo comma dell'articolo 117 della Costituzione.

Formula, infine, una proposta di parere favorevole (*vedi allegato 2*).

Nessuno chiedendo di intervenire, il Comitato approva la proposta di parere della relatrice.

La seduta termina alle 14.40.

AVVERTENZA

Il seguente punto all'ordine del giorno non è stato trattato:

COMITATO PERMANENTE PER I PARERI

Disposizioni per la promozione della coltivazione e della filiera agroindustriale della canapa.

Testo unificato C. 1373 Lupo ed abb.

ALLEGATO 1

Modifiche alla legge 5 febbraio 1992, n. 91, in materia di cittadinanza (C. 9 d’iniziativa popolare, C. 200 Di Lello, C. 250 Vendola, C. 273 Bressa, C. 274 Bressa, C. 349 Pes, C. 369 Zampa, C. 404 Caparini, C. 463 Bersani, C. 494 Vaccaro, C. 525 Marazziti, C. 604 Fedi, C. 606 La Marca, C. 647 Caruso, C. 707 Gozi, C. 794 Bueno, C. 836 Caruso, C. 945 Polverini, C. 1204 Sorial, C. 1269 Merlo, C. 1443 Centemero, C. 2376 Bianconi, C. 2495 Dorina Bianchi e C. 2794 Fitzgerald Nissoli)

**PROPOSTA DI TESTO UNIFICATO DELLA RELATRICE ADOTTATO
COME TESTO BASE**

ART. 1.

*(Modifiche alla legge
5 febbraio 1992, n. 91).*

1. Alla legge 5 febbraio 1992, n. 91, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) all’articolo 1, comma 1, sono aggiunte, in fine, le seguenti lettere:

« *b-bis*) chi è nato nel territorio della Repubblica da genitori stranieri, di cui almeno uno sia residente legalmente in Italia, senza interruzioni, da almeno cinque anni, antecedenti alla nascita;

b-ter) chi è nato nel territorio della Repubblica da genitori stranieri di cui almeno uno sia nato in Italia e ivi risiede legalmente, senza interruzioni, da almeno un anno, antecedente alla nascita del figlio »;

b) all’articolo 1, sono aggiunti, in fine, i seguenti i commi:

« *2-bis*. Nei casi di cui alle lettere *b-bis*) e *b-ter*) del comma 1 la cittadinanza si acquista a seguito di una dichiarazione di volontà in tal senso espressa da un genitore o da chi esercita la responsabilità genitoriale all’ufficiale dello stato civile del comune di residenza del minore, da annotare a margine dell’atto di nascita. Entro due anni dal raggiungimento della

maggiore età l’interessato può rinunciare alla cittadinanza italiana se in possesso di altra cittadinanza.

2-ter. Qualora non sia stata resa la dichiarazione di volontà di cui al comma *2-bis*, i soggetti di cui alle lettere *b-bis*) e *b-ter*) del comma 1 acquistano la cittadinanza se ne fanno richiesta all’ufficiale di stato civile entro due anni dal raggiungimento della maggiore età »;

c) all’articolo 4, dopo il comma 2, sono aggiunti i seguenti:

« *2-bis*. Il minore straniero nato in Italia o che vi ha fatto ingresso entro il compimento del dodicesimo anno di età e che ha frequentato regolarmente, ai sensi della normativa vigente, per almeno cinque anni nel territorio nazionale istituti scolastici appartenenti al sistema nazionale di istruzione o percorsi di istruzione e formazione professionale idonei al conseguimento di una qualifica professionale, acquista la cittadinanza italiana. La cittadinanza si acquista a seguito di una dichiarazione di volontà in tal senso espressa da un genitore o da chi esercita la responsabilità genitoriale, all’ufficiale dello stato civile del comune di residenza, da annotare nel registro dello stato civile. Entro due anni dal raggiungimento della maggiore età, l’interessato può rinunciare alla cittadinanza italiana se in possesso di altra cittadinanza.

2-ter. Qualora non sia stata espressa la dichiarazione di volontà di cui al comma 2-bis, l'interessato acquista la cittadinanza se ne fa richiesta all'ufficiale di stato civile entro due anni dal raggiungimento della maggiore età »;

e) all'articolo 9, comma 1, dopo la lettera f), è aggiunta la seguente:

« f-bis) allo straniero che ha fatto ingresso nel territorio nazionale prima del compimento della maggiore età, ivi legalmente residente da almeno sei anni, che ha frequentato, nel medesimo territorio, un ciclo scolastico, con il conseguimento del titolo conclusivo, presso gli istituti scolastici appartenenti al sistema nazionale di istruzione, ovvero un percorso di istruzione e formazione professionale con il conseguimento di una qualifica professionale »;

f) all'articolo 9-bis, comma 2, è aggiunto, in fine, il seguente periodo: « Il contributo non è dovuto per le istanze o dichiarazioni concernenti minori »;

g) dopo l'articolo 23, è aggiunto il seguente:

« ART. 23-bis. — 1. Ai fini della presente legge, il requisito della minore età va considerato come riferito al momento della presentazione dell'istanza o richiesta da parte del genitore o di chi esercita la responsabilità genitoriale.

2. Ai fini della presente legge, si considera legalmente residente nel territorio dello Stato chi vi risiede avendo soddisfatto le condizioni e gli adempimenti previsti dalle norme in materia d'ingresso e di soggiorno degli stranieri in Italia e da quelle in materia di iscrizione anagrafica. Per il computo del periodo di residenza legale, laddove prevista, si calcola come termine iniziale la data di rilascio del primo permesso di soggiorno, purché vi abbia fatto seguito l'iscrizione nell'anagrafe della popolazione residente. Eventuali periodi di cancellazione anagrafica non pregiudicano la qualità di residente legale se ad essi segue la reinscrizione nei

registri anagrafici, qualora il soggetto dimostri di avere continuato a risiedere in Italia anche in tali periodi.

3. Ai fini della presente legge, si considera che abbia soggiornato o risieduto nel territorio della Repubblica senza interruzioni chi abbia trascorso all'estero nel periodo considerato un tempo mediamente non superiore a novanta giorni per anno.

4. Gli ufficiali di stato civile sono tenuti, nei sei mesi precedenti il compimento del diciottesimo anno di età, a comunicare ai residenti di cittadinanza straniera, nella sede di residenza quale risulta all'ufficio, la facoltà di acquisto del diritto di cittadinanza di cui all'articolo 1, comma 1, lettera b-bis) e b-ter) e all'articolo 4, commi 2 e 2-bis, con indicazione dei relativi presupposti e delle modalità di acquisto. L'inadempimento di tale obbligo di informazione sospende i termini di decadenza per la dichiarazione di elezione della cittadinanza ».

ART. 2.

(Disposizioni di coordinamento e finali).

1. Alla legge 5 febbraio 1992, n. 91, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) all'articolo 7, comma 1, dopo le parole: « Ministro dell'interno, » sono inserite le seguenti: « o suo delegato » e dopo le parole: « comune di residenza » sono inserite le seguenti: « o al prefetto competente per territorio »;

b) all'articolo 9, dopo il comma 1, è aggiunto il seguente:

« 1-bis. Le istanze ai sensi del comma 1 si presentano al prefetto competente per territorio in relazione alla residenza dell'istante o alla competente autorità consolare ».

2. L'articolo 33, comma 2, del decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 agosto 2013, n. 98, è abrogato.

3. Con regolamento, adottato ai sensi dell'articolo 17, comma 1, della legge 23

agosto 1988, n. 400, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, viene data esecuzione alle disposizioni della presente legge.

4. Con regolamento, adottato ai sensi dell'articolo 17, comma 1, della legge 23

agosto 1988, n. 400, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore del regolamento di cui al comma 3, si provvede a riordinare e ad accorpate le disposizioni vigenti di natura regolamentare in materia di cittadinanza in un unico testo.

ALLEGATO 2

Delega al Governo per il riordino delle disposizioni legislative in materia di sistema nazionale e coordinamento della protezione civile (Testo unificato C. 2607 Braga ed abb.).

PARERE APPROVATO

Il Comitato permanente per i pareri della I Commissione,

esaminato il testo unificato delle proposte di legge C. 2607 Braga ed abb., recante « Delega al Governo per il riordino delle disposizioni legislative in materia di sistema nazionale e coordinamento della protezione civile »;

considerato che le disposizioni contenute nel provvedimento sono riconducibili alla materia « protezione civile », di competenza concorrente ai sensi del terzo comma dell'articolo 117 della Costituzione;

ricordata, al riguardo, la sentenza della Corte costituzionale n. 284 del 2006 che ha affermato che le previsioni contemplate nell'articolo 5 della legge n. 225 del 1992 e nell'articolo 107 del decreto legislativo n. 112 del 1998 sono « espressive di un principio fondamentale della materia della protezione civile, sicché deve ritenersi che esse delimitino il potere nor-

mativo regionale, anche sotto il nuovo regime di competenze legislative » delineato dopo il 2001;

rilevato, altresì, che la materia « ordinamento e dell'organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali » rientra nella competenza legislativa esclusiva statale ai sensi della lettera *g*) del secondo comma, dell'articolo 117 della Costituzione;

preso atto, quanto al numero 2) della lettera *h*) del comma 1 nonché alla lettera *c*) del comma 2 dell'articolo 1 del testo, che il contenuto di tali disposizioni è riconducibile alla materia « tutela dell'ambiente », che rientra nella competenza legislativa esclusiva statale ai sensi della lettera *s*), del secondo comma, dell'articolo 117 della Costituzione;

esprime

PARERE FAVOREVOLE.

II COMMISSIONE PERMANENTE

(Giustizia)

S O M M A R I O

ATTI DEL GOVERNO:

Schema di decreto del Presidente della Repubblica recante regolamento sulle misure organizzative a livello centrale e periferico per l'attuazione delle disposizioni dei commi 527, 528, 529 e 530 dell'articolo 1 della citata legge n. 190 del 2014. Atto n. 196 (*Seguito esame, ai sensi dell'articolo 143, comma 4, del regolamento, e rinvio*) 50

SEDE CONSULTIVA:

Ratifica ed esecuzione del Trattato di estradizione tra la Repubblica italiana e la Repubblica popolare cinese, fatto a Roma il 7 ottobre 2010. C. 2620 Governo (Parere alla III Commissione) (*Esame e conclusione – Parere favorevole*) 54

Ratifica ed esecuzione dell'Accordo fra il Governo della Repubblica italiana ed il Governo della Repubblica del Cile sull'autorizzazione all'esercizio di attività lavorative dei familiari a carico del personale diplomatico, consolare e tecnico-amministrativo delle missioni diplomatiche e rappresentanze consolari, fatto a Roma il 13 dicembre 2013. C. 3056 Governo (Parere alla III Commissione) (*Esame e conclusione – Parere favorevole*) 56

Ratifica ed esecuzione dell'Accordo tra il Ministro dell'interno della Repubblica italiana e il Ministro dell'interno della Repubblica francese in materia di cooperazione bilaterale per l'esecuzione di operazioni congiunte di polizia, fatto a Lione il 3 dicembre 2012. C. 3085 Governo (Parere alla III Commissione) (*Esame e conclusione – Parere favorevole*) 57

Delega al Governo per il riordino delle disposizioni legislative in materia di sistema nazionale e coordinamento della protezione civile. Testo unificato C. 2607 Braga ed abb. (Parere alla VIII Commissione) (*Esame e conclusione – Parere favorevole*) 58

Disposizioni in materia di assistenza in favore delle persone affette da disabilità grave prive del sostegno familiare. Testo unificato C. 698 Grassi ed abb. (Parere alla XII Commissione) (*Esame e rinvio*) 58

Sull'ordine dei lavori 60

AVVERTENZA 60

ATTI DEL GOVERNO

Martedì 4 agosto 2015. — Presidenza del presidente della II Commissione Donatella FERRANTI. — Interviene il Viceministro della giustizia Enrico Costa.

La seduta comincia alle 14.

Schema di decreto del Presidente della Repubblica recante regolamento sulle misure organizzative a

livello centrale e periferico per l'attuazione delle disposizioni dei commi 527, 528, 529 e 530 dell'articolo 1 della citata legge n. 190 del 2014.

Atto n. 196.

(Seguito esame, ai sensi dell'articolo 143, comma 4, del regolamento, e rinvio).

La Commissione prosegue l'esame dello schema di decreto legislativo in oggetto, rinviato nella seduta del 4 agosto 2015.

Alessia MORANI (PD), *relatrice*, rileva che lo schema di regolamento in esame attua quanto previsto dall'articolo 1, commi 526-530, della legge di stabilità 2015 (legge 190 del 2014). In particolare, il comma 530 affida ad un regolamento adottato con decreto del Presidente della Repubblica ai sensi dell'articolo 17, comma 4-*bis*, della legge 400 del 1988 – su proposta del Ministro della giustizia (previa deliberazione del Consiglio dei ministri, sentito il Consiglio di Stato e previo parere delle Commissioni parlamentari competenti in materia) – l'individuazione, ferme le dotazioni organiche del Ministero della giustizia, delle misure organizzative necessarie, a livello centrale e periferico, ad attuare la nuova disciplina che trasferisce allo Stato l'onere delle spese per il mantenimento degli uffici giudiziari.

La citata legge di stabilità, modificando la legge n. 392 del 1941, ha previsto il trasferimento allo Stato (nello specifico, al Ministero della giustizia), dal 1° settembre 2015, dell'obbligo di corrispondere le spese per gli uffici giudiziari, attualmente a carico dei comuni. La destinazione di tali spese – che costituiscono spese obbligatorie dei comuni che ospitano detti uffici – è precisata dall'articolo 1, comma 1, della legge n. 392 del 1941: si tratta di spese per affitti, riparazioni, manutenzione, pulizia, illuminazione, riscaldamento e custodia dei locali medesimi; per le provviste di acqua, per il servizio telefonico, per la fornitura e le riparazioni dei mobili e degli impianti, per i registri e gli oggetti di cancelleria.

Ai sensi del comma 526, della legge n. 190 del 2014, il trasferimento al Ministero della giustizia delle spese obbligatorie non scioglie i rapporti in corso di cui è parte il comune per le citate spese, né modifica la titolarità delle posizioni di debito e di credito sussistenti al momento del trasferimento stesso. Il Ministero della giustizia subentra nei rapporti in corso, fatta salva la facoltà di recesso. Anche successivamente al 1° settembre 2015, i locali demaniali adibiti ad uso di uffici giudiziari continuano a conservare tale

destinazione. Per finalità di razionalizzazione e contenimento della spesa, i commi 528 e 529 affidano ad un decreto ministeriale di Giustizia e Economia la determinazione, per ciascun ufficio giudiziario, dell'entità delle indicate spese di funzionamento degli uffici giudiziari. L'importo è definito dal decreto sulla base dei costi standard per categorie omogenee di beni e servizi (la cui metodologia di quantificazione è a sua volta affidata ad analogo decreto ministeriale, di natura non regolamentare) in rapporto al bacino di utenza ed all'indice delle sopravvenienze di ogni ufficio giudiziario.

Per lo svolgimento dei compiti correlati a tali nuovi oneri, il comma 530 ha previsto l'assegnazione prioritaria al Ministero della giustizia del personale delle province che, a seguito dell'attuazione della legge n. 56 del 2014 (legge cosiddetta « Delrio »), dovesse risultare in esubero. Per l'anno 2015, i fondi necessari al pagamento delle spese maturate fino al 31 agosto 2015 sono appostati al capitolo 1551 (Contributi ai comuni per le spese degli uffici giudiziari) dello stato di previsione del bilancio del Ministero della giustizia. A partire dal 1° settembre 2015, la dotazione residua del cap. 1551 confluisce in un apposito, nuovo capitolo di bilancio; per i fondi relativi a tale nuovo capitolo, dal 2016, è disposto un aumento di 200 milioni di euro all'anno (comma 527).

Nel far presente che il provvedimento in esame si compone di 8 articoli, ripartiti in quattro Capi, evidenzia come le disposizioni dello schema di decreto legislativo riguardano sostanzialmente un doppio profilo: il primo, relativo all'organizzazione e alle misure necessarie a livello periferico (di circondario di tribunale) per assolvere ai citati compiti; il secondo, concernente il riparto di competenze tra strutture periferiche ed amministrazione centrale ministeriale.

L'articolo 1 dello schema di regolamento contiene le definizioni di: legge (la legge di stabilità 2015); uffici giudiziari (Corti e Sezioni di Corti di appello e relative Procure generali, Corti di assise,

Tribunali e relative procure, uffici dei giudici di pace); spese (quelle obbligatorie, per il funzionamento degli uffici giudiziari, indicate dall'articolo 1 della legge 392/1941); Conferenza permanente (l'organismo istituito dall'articolo 3); Ministero (il Ministero della giustizia). Al riguardo, precisa che nella definizione di uffici giudiziari non vanno considerati, in quanto soggetti a normativa speciale, la Corte di cassazione e gli uffici giudiziari con sede nel Palazzo di giustizia di Roma, gli uffici giudiziari della città di Napoli nonché gli edifici e locali che ospitano tribunale e procura del nuovo tribunale di Napoli Nord.

L'articolo 2 indica l'ambito applicativo della disciplina recata dal regolamento, cioè le misure organizzative a livello centrale e periferico necessarie al trasferimento al Ministero della giustizia dell'onere finanziario, ferme le dotazioni organiche del Ministero, per il funzionamento degli uffici giudiziari.

L'articolo 3 istituisce presso ogni circondario di tribunale una Conferenza permanente – organo composto dai magistrati capo e dai dirigenti amministrativi degli uffici giudiziari – e deputato ad individuare i fabbisogni degli uffici giudiziari di propria competenza. Le Conferenze permanenti (le cui funzioni sono più specificamente individuate dall'articolo 4) vanno sostanzialmente a sostituire, dal 1° settembre 2015, le attuali Commissioni di manutenzione previste dall'articolo 3 del decreto del Presidente della Repubblica 187 del 1998 (che, per coordinamento, sono conseguentemente soppresse da tale data).

Le Commissioni di manutenzione, istituite in ogni circondario di tribunale, sono composte dai capi degli uffici, dal funzionario di cancelleria di qualifica più elevata o, nell'ambito della stessa qualifica, dal più anziano in ruolo, nonché dal presidente del locale consiglio dell'ordine degli avvocati. La Conferenza permanente è presieduta e convocata dal presidente del tribunale (o, se tribunale capoluogo di distretto, dal presidente della Corte d'appello) e delibera a maggioranza dei

presenti; in caso di parità, prevale il voto del Presidente. Su tematiche inerenti la sicurezza degli uffici giudiziari, la convocazione può essere chiesta anche dal PG presso la Corte d'appello. Il presidente della Conferenza, con la finalità di acquisire ulteriori elementi di valutazione, chiede la partecipazione alle riunioni del presidente del locale ordine degli avvocati e dei coordinatori degli uffici del giudice di pace; è, invece, discrezionale e per fini solo consultivi, l'invito nei confronti di esperti o esponenti delle amministrazioni locali. Per potere utilizzare professionalità tecniche, è possibile per la Conferenza avvalersi di personale dell'amministrazione della giustizia. L'articolo 3 detta le attribuzioni dei dirigenti amministrativi in seno alla Conferenza e precisa che ai membri non sono dovuti gettoni di partecipazione alle riunioni o altri emolumenti di diversa natura; utilizzando le risorse disponibili del Ministero a legislazione vigente, saranno possibili solo rimborsi per eventuali spese di missione.

L'indicazione dei compiti della Conferenza permanente è fornita dall'articolo 4 dello schema di regolamento, che ne dettaglia gli ambiti di competenza (sono fatte salve le competenze dei titolari dei poteri di spesa). Oltre alla individuazione e alla proposta dei fabbisogni necessari al corretto funzionamento degli uffici, si tratta delle esigenze connesse alla gestione e manutenzione degli immobili e delle pertinenti strutture, alla fornitura dei servizi, compresi riscaldamento, climatizzazione, utenze (idriche, gas, elettriche, telefoniche), giardinaggio, facchinaggio, traslochi, vigilanza e custodia, sicurezza degli edifici. La Conferenza deve informare di ogni necessità i soggetti tenuti alla manutenzione straordinaria e alla conservazione degli immobili. La disposizione non esplicita quali siano i soggetti tenuti alla manutenzione straordinaria e alla conservazione degli immobili.

In materia di sicurezza è stabilito che i relativi compiti, in caso di urgenza, sono svolti dal PG presso la Corte d'appello e che le delibere assunte in tale

ambito dalla Conferenza permanente (nei circondari non capoluoghi distrettuali) sono trasmesse al citato PG per le valutazioni di competenza; quest'ultimo, a sua volta, trasmette le delibere sulla sicurezza all'autorità di P.S. ai fini del necessario coordinamento. In materia di sicurezza interna ed esterna agli edifici sedi di uffici giudiziari, va ricordato che il DM Giustizia 28 ottobre 1993 prevede il parere del PG presso la corte di appello sui provvedimenti del prefetto in ordine alla incolumità e alla sicurezza dei magistrati nonché in ordine alla sicurezza esterna degli edifici sedi di uffici giudiziari. Sempre al PG compete l'adozione dei provvedimenti necessari ad assicurare la sicurezza interna degli stessi uffici; salvo che nei casi di assoluta urgenza, i provvedimenti sono adottati sentito il prefetto e i capi degli uffici giudiziari interessati.

Gli articoli 5 e 6 definiscono i rapporti e i limiti dell'autonomia gestionale della Conferenza permanente rispetto al livello centrale (rappresentato dal Dipartimento dell'organizzazione giudiziaria del Ministero della giustizia, cosiddetto DOG) in relazione alle misure organizzative che possono essere adottate. Tali rapporti e limiti derivano, come riportato nella relazione illustrativa allo schema di regolamento, dalla disciplina del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 15 maggio 2015, n. 84 (regolamento di riorganizzazione del Ministero della giustizia). In particolare, l'articolo 5 del citato Presidente del Consiglio dei ministri affida all'ufficio di livello dirigenziale generale « Direzione generale delle risorse materiali e delle tecnologie » del DOG le « competenze connesse alle spese di funzionamento degli uffici giudiziari ». Alla Conferenza permanente è quindi riconosciuta la facoltà di stipulare accordi o convenzioni per garantire la continuità dei servizi necessari al funzionamento degli uffici giudiziari (il riferimento testuale alla continuità dei servizi sembra essere collegato alle necessità della fase transitoria nel passaggio di competenze). Tali accordi dovranno tuttavia tenere

conto delle linee gestionali stabilite, a sua volta, in via convenzionale dal DOG; la stessa disposizione precisa l'invarianza finanziaria derivante dalla stipula degli accordi e delle convenzioni sia da parte della Conferenza permanente che del Ministero.

L'articolo 6 chiarisce, in particolare, che spetta al DOG l'individuazione di indirizzi e linee di pianificazione strategica cui la Conferenza deve attenersi, assicurando il raccordo con l'attività degli uffici giudiziari distrettuali cui – ai sensi dell'articolo 16, comma 4, terzo periodo, del Presidente del Consiglio dei ministri 84/2015 – sono delegate le funzioni spettanti alle Direzioni generali regionali fino alla data di entrata in vigore dell'ultimo dei decreti del Ministro della giustizia attuativi della riorganizzazione territoriale decentrata del Ministero. Le delibere di competenza della Conferenza (ovvero quelle inerenti i fabbisogni connessi al funzionamento degli uffici giudiziari) devono essere tempestivamente trasmesse al DOG. Ferme le competenze dello stesso Dipartimento e quelle dei titolari dei poteri di spesa, ai capi degli uffici giudiziari possono essere delegati le competenze per la formazione dei contratti per l'attuazione dei compiti di cui all'articolo 4, comma 1 (ovvero i contratti per la manutenzione degli immobili, per la vigilanza, per le diverse forniture quali ad esempio il servizio idrico, elettrico, telefonico). In materia di sicurezza, la delega per i relativi contratti può essere affidata al PG presso la Corte d'appello.

Gli articoli 7 e 8 riguardano, rispettivamente, l'invarianza finanziaria derivante dall'attuazione del regolamento in esame (si provvede con le risorse disponibili a legislazione vigente) nonché l'entrata in vigore del provvedimento, stabilita nel giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale*.

Donatella FERRANTI, *presidente*, nessun altro chiedendo di intervenire, rinvia il seguito dell'esame ad altra seduta.

La seduta termina alle 14.10.

SEDE CONSULTIVA

Martedì 4 agosto 2015. — Presidenza del presidente della II Commissione Donatella FERRANTI. — Interviene il Viceministro della giustizia Enrico Costa.

La seduta comincia alle 14.10.

Ratifica ed esecuzione del Trattato di estradizione tra la Repubblica italiana e la Repubblica popolare cinese, fatto a Roma il 7 ottobre 2010.

C. 2620 Governo.

(Parere alla III Commissione).

(Esame e conclusione – Parere favorevole).

La Commissione inizia l'esame del provvedimento in oggetto.

Michela MARZANO (PD), *relatrice*, fa presente che la Commissione è chiamata, nella seduta odierna, ad esaminare il disegno di legge recante l'autorizzazione alla ratifica e l'esecuzione del Trattato di estradizione tra il Governo della Repubblica italiana ed il Governo della Repubblica popolare cinese.

Il predetto Trattato, composto di 21 articoli, è stato firmato a Roma il 7 ottobre 2010 ed è finalizzato a migliorare ed ottimizzare, nel settore giudiziario penale, l'azione di contrasto dei fenomeni criminali perseguita in collaborazione con i paesi esterni all'area UE.

In particolare, l'articolo 1 concerne l'obbligo di estradare e prevede che le Parti si obblighino a consegnarsi persone ricercate che si trovino sul proprio territorio, per dare corso ad un procedimento penale (estradizione processuale) ovvero al fine di consentire l'esecuzione di una condanna definitiva (estradizione esecutiva).

L'articolo 2 prevede che l'estradizione sarà concessa quando il fatto per cui si procede, o si è proceduto nello Stato richiedente, è previsto come reato anche dalla legislazione dello Stato richiesto, in omaggio al cosiddetto principio della doppia incriminazione, con la pena della re-

clusione ad almeno un anno; l'estradizione viene concessa per rendere possibile l'esecuzione di una condanna definitiva che comporti una pena residua di almeno sei mesi al momento della presentazione della domanda (comma 1, lettere *a* e *b*). Nelle materie fiscali, doganale, di cambio e finanziaria, l'estradizione potrà essere accordata anche quando la disciplina dello Stato richiesto differisca da quella dello Stato richiedente (comma 4).

L'articolo 3 riguarda i casi di diniego obbligatorio della richiesta di estradizione e prevede che essa sia negata nei casi ormai consolidatisi nelle discipline pattizie internazionali: è il caso dei reati politici o militari; di quando sussistano fondati motivi per ritenere che la richiesta di estradizione possa essere strumentale a perseguire la persona richiesta per motivi di razza, religione, nazionalità, opinioni politiche, ecc. ovvero che la posizione di detta persona possa essere pregiudicata per tali motivi; di quando l'accoglimento della richiesta di estradizione può compromettere la sovranità, la sicurezza e l'ordine pubblico o altri interessi nazionali dello Stato richiesto, ovvero determinare conseguenze contrastanti con i principi fondamentali dell'ordinamento e della legislazione di questo paese « compresa l'esecuzione di una specie di pena vietata dalle leggi dello Stato richiesto ». L'estradizione sarà inoltre negata quando la persona richiesta sia stata già definitivamente giudicata nello Stato richiesto per lo stesso fatto per cui si richiede la consegna (c.d. principio del *ne bis in idem*) ovvero quando, nello Stato richiesto, sia intervenuta una causa di estinzione del reato (o della pena), nonché quando vi sia fondato motivo di ritenere che la persona richiesta possa essere sottoposta, per il reato oggetto della domanda di estradizione, « a tortura o altro trattamento o punizione crudele, inumana o umiliante ».

L'articolo 4 riguarda i motivi di rifiuto facoltativo della concessione dell'estradizione, che ricorrono: *a*) quando lo Stato richiesto rivendichi la propria giurisdizione sul reato oggetto della richiesta di estradizione ovvero abbia in corso un

procedimento penale riferibile al medesimo illecito penale; b) quando la consegna possa contrastare con valutazioni di carattere umanitario riferibili all'età, alle condizioni di salute o ad altre specifiche condizioni personali della persona richiesta.

L'articolo 5 concerne il diritto di rifiutare l'estradizione di propri cittadini da parte dello Stato richiesto. Ai sensi della norma, ciascuno Stato ha il diritto di rifiutare l'estradizione dei propri cittadini; tuttavia, nel caso in cui lo Stato richiesto dovesse rifiutare la consegna di un suo cittadino, lo Stato richiedente potrà chiedere il perseguimento penale della persona richiesta nello Stato richiesto, in conformità alle leggi di questo paese, il quale, tuttavia, sottoporrà il caso alle proprie Autorità competenti per l'instaurazione di un procedimento penale, informandone sugli esiti lo Stato richiedente.

Le Autorità centrali incaricate delle comunicazioni concernenti le richieste di estradizione, ossia il Ministero della giustizia per l'Italia e il Ministero degli affari esteri per la Repubblica popolare cinese sono individuate dall'articolo 6.

L'articolo 7 riguarda la formulazione analitica della richiesta di estradizione e i documenti che devono corredarla.

A norma dell'articolo 8 lo Stato richiesto può a sua volta richiedere ulteriori informazioni allo Stato richiedente, qualora quelle ricevute non siano sufficienti ad adottare una decisione in merito all'estradizione della persona interessata; la trasmissione delle informazioni supplementari da parte dello Stato richiedente è sottoposta ad un termine perentorio di 45 giorni.

L'articolo 9 stabilisce che nei casi più urgenti, lo Stato richiedente possa chiedere l'arresto provvisorio della persona richiesta, salva poi la presentazione della formale richiesta di estradizione entro 30 giorni dall'esecuzione dell'arresto, pena l'inefficacia dell'arresto medesimo e di ogni misura coercitiva eventualmente imposta.

Ai sensi dell'articolo 10 la domanda di estrazione sarà decisa in conformità alle

procedure previste dall'ordinamento dello Stato richiesto, sul quale ricade l'obbligo di motivare ed informare l'altro Stato di eventuali ragioni di rifiuto alla consegna.

L'articolo 11 riguarda la consegna della persona dopo la concessione dell'estradizione, che dovrà avvenire entro 40 giorni dalla data in cui lo Stato richiedente ha avuto comunicazione formale della concessione dell'estradizione; trascorso tale termine la persona interessata viene posta immediatamente in libertà, potendo lo Stato richiesto rifiutare una nuova richiesta di estradizione. Se la persona estradata fugge, tornando nello Stato richiesto prima della fine del procedimento penale o dell'esecuzione della condanna a suo carico nello Stato richiedente, essa potrà essere nuovamente estradata sulla base di una nuova richiesta, che non dovrà però più essere corredata dai documenti previsti dall'articolo 7 del Trattato in esame.

L'articolo 12 riguarda i casi di consegna differita o temporanea. La norma prevede la possibilità che lo Stato richiesto differisca la consegna qualora vi sia in corso un procedimento penale ovvero l'esecuzione della pena a carico della persona richiesta per reati diversi da quello oggetto della richiesta di estradizione. In tale evenienza, comunque, i due paesi potranno accordarsi per una consegna temporanea della persona richiesta al fine di consentire lo svolgimento del procedimento penale nello Stato richiedente.

L'articolo 13 concerne le richieste di estradizione avanzate da più Stati per la stessa persona, per un medesimo reato o per reati diversi, e stabilisce alcuni criteri in base ai quali lo Stato richiesto valuta la priorità dell'estradizione.

L'articolo 14 riguarda il cosiddetto principio di specialità in favore della persona estradata. In virtù di tale principio tale persona non potrà essere in qualsiasi modo perseguita o arrestata dallo Stato richiedente per reati diversi commessi precedentemente alla consegna; tale garanzia, tuttavia, viene meno se lo Stato richiesto acconsente a che lo Stato richiedente proceda nei confronti della persona estradata ovvero quando la presenza della persona

estradata, nel territorio dello Stato richiedente, non sia più connessa al motivo per il quale l'estradizione è stata accordata e, quindi, debba ritenersi una presenza nel territorio in parola assolutamente volontaria. La consegna, da parte dello Stato richiedente, della persona richiesta ad uno Stato terzo per reati anteriori alla consegna, necessita del consenso dello Stato richiesto, che potrà esigere la produzione dei documenti e delle informazioni previste dal precedente articolo 7.

Specifiche previsioni in ordine alla consegna allo Stato richiedente di cose sequestrate alla persona estradata (strumenti, proventi o altre cose relative al reato) rinvenute nello Stato richiesto sono contemplate dall'articolo 15.

Con l'articolo 16 ciascuna delle Parti contraenti concede il transito nel proprio territorio in relazione alla consegna di una persona all'altra Parte contraente, in provenienza da uno Stato terzo.

L'articolo 17 dispone in materia di scambio di informazioni in merito all'esito del procedimento penale ovvero all'esecuzione della condanna nello Stato richiedente successivamente all'estradizione.

Con l'articolo 18 si provvede alla ripartizione delle spese connesse all'attuazione del Trattato in esame. In particolare, lo Stato richiesto sostiene tutte le necessità del procedimento derivante dalla richiesta di estradizione, alle spese sostenute nel suo territorio per l'arresto della persona richiesta e per il mantenimento in custodia sino alla consegna allo Stato richiedente, nonché alle spese relative al sequestro ed alla custodia delle cose di cui all'articolo 15. Le spese per il trasporto della persona estradata e delle cose sequestrate dallo Stato richiesto allo Stato richiedente sono a carico di quest'ultimo.

Ai sensi dell'articolo 19 le Parti hanno stabilito di cooperare in materia di estradizione anche sulla base di altri accordi internazionali applicabili di cui entrambi sino parte.

Eventuali controversie sull'interpretazione o l'applicazione del Trattato saranno risolte mediante consultazioni per la via diplomatica (articolo 20).

Infine, in base all'articolo 21, il Trattato avrà durata illimitata, con facoltà di ciascuna delle Parti di recedere previa comunicazione scritta all'altra Parte contraente, che avrà effetto 180 giorni dopo la notifica – peraltro senza pregiudizio delle procedure iniziate prima della cessazione del Trattato. Il Trattato si applicherà ad ogni richiesta presentata dopo l'entrata in vigore di esso, anche se i reati in oggetto siano stati commessi in data anteriore. Il Trattato potrà inoltre essere modificato mediante accordo scritto dalle Parti contraenti. Il Trattato entrerà in vigore il trentesimo giorno dalla data di ricezione delle notifiche con la quali le parti contraenti si saranno ufficialmente comunicate l'avvenuto espletamento delle rispettive procedure interne di ratifica.

Ciò premesso, propone di esprimere sul provvedimento in discussione parere favorevole.

La Commissione approva la proposta di parere testè formulata dalla relatrice.

Ratifica ed esecuzione dell'Accordo fra il Governo della Repubblica italiana ed il Governo della Repubblica del Cile sull'autorizzazione all'esercizio di attività lavorative dei familiari a carico del personale diplomatico, consolare e tecnico-amministrativo delle missioni diplomatiche e rappresentanze consolari, fatto a Roma il 13 dicembre 2013.

C. 3056 Governo.

(Parere alla III Commissione).

(Esame e conclusione – Parere favorevole).

La Commissione inizia l'esame del provvedimento in oggetto.

Michela MARZANO (PD), *relatrice*, fa presente che la Commissione, nella seduta odierna, è chiamata ad esaminare il disegno di legge recante l'autorizzazione alla esecuzione dell'Accordo fra il Governo della Repubblica italiana ed il Governo della Repubblica del Cile sull'autorizzazione all'esercizio di attività lavorative dei familiari a carico del personale diplomatico, consolare e tecnico-amministrativo

delle missioni diplomatiche e rappresentanze consolari, fatto a Roma il 13 dicembre 2013, già approvato dal Senato.

Per quanto attiene alle disposizioni che attengono alla competenza della Commissione Giustizia, segnala l'articolo 5, che contiene le norme relative alle immunità civili, amministrative e penali. Al comma 1 del predetto articolo, si conviene che le immunità di cui i soggetti interessati godono in base al diritto internazionale vengano meno per quanto concerne le giurisdizioni civile e amministrativa, in relazione a fatti connessi con l'esercizio delle attività lavorative oggetto dell'Accordo. Diverso è tuttavia il caso per l'esecuzione di eventuali sentenze, per le quali sarà necessaria una rinuncia espressa del soggetto interessato all'immunità, rinuncia che sarà seriamente considerata dalle Autorità dello Stato di origine.

Per quanto riguarda le immunità di natura penale, il paese ricevente potrà richiederne la rinuncia, in modo da poter perseguire eventuali reati commessi nel corso dell'attività lavorativa, e la richiesta verrà seriamente presa in considerazione dal paese accreditante. Vale tuttavia quanto sopra detto anche per l'esecuzione di eventuali sentenze di carattere penale (comma 2).

Il comma 3 prevede comunque che tali passaggi procedurali avvengano nel più breve termine possibile: in caso di richiesta di rinuncia all'immunità da parte dello Stato ricevente, e di diniego della stessa da parte del soggetto interessato, lo Stato ricevente potrà richiedere la partenza del soggetto medesimo dal proprio territorio. In base al successivo comma 3 dell'articolo 6 l'autorizzazione ad esercitare attività lavorativa potrà essere revocata anche nel caso in cui lo Stato accreditante stesso non rinunci all'immunità qualora richiestovi nei casi di cui all'articolo 5.

Ciò premesso, formula una proposta di parere favorevole sul provvedimento in discussione.

Nessun altro chiedendo di intervenire, la Commissione approva la proposta di parere della relatrice.

Ratifica ed esecuzione dell'Accordo tra il Ministro dell'interno della Repubblica italiana e il Ministro dell'interno della Repubblica francese in materia di cooperazione bilaterale per l'esecuzione di operazioni congiunte di polizia, fatto a Lione il 3 dicembre 2012.

C. 3085 Governo.

(Parere alla III Commissione).

(Esame e conclusione – Parere favorevole).

La Commissione inizia l'esame del provvedimento in oggetto.

Michela MARZANO (PD), *relatrice*, che la Commissione, nella seduta odierna, è chiamata ad esaminare il disegno di legge recante l'autorizzazione alla ratifica e l'esecuzione Accordo tra il Ministro dell'interno della Repubblica italiana e il Ministro dell'interno della Repubblica francese in materia di cooperazione bilaterale per l'esecuzione di operazioni congiunte di polizia, già approvato dal Senato. L'Accordo in questione mira a creare uno specifico strumento giuridico per regolamentare questa forma di collaborazione operativa, nel rispetto della normativa esistente a livello europeo nella stessa materia, riconducibile alle Decisioni del Consiglio dell'Unione europea 615 e 616 del 2008, rispettivamente dedicate al potenziamento della cooperazione transfrontaliera, soprattutto a nella lotta al terrorismo e alla criminalità, a loro volta collegate al Trattato di Prüm, al quale l'Italia ha aderito con la legge 30 giugno 2009, n. 85.

Per quanto attiene agli aspetti di stretta competenza della Commissione giustizia, segnala che l'articolo 7, concernente i profili di responsabilità civile, prevede che lo Stato inviante è responsabile dei danni causati da propri agenti nel territorio dello Stato di destinazione nell'adempimento del loro servizio, in conformità al diritto dello Stato di destinazione (comma 1). Pertanto lo Stato di destinazione risarcisce eventuali danni alle condizioni applicabili ai danni causati dai propri agenti, mentre lo Stato inviante rimborsa integralmente

allo Stato di destinazione le somme in precedenza corrisposte a titolo di risarcimento (commi 2 e 3).

Segnala, infine, che l'articolo 8 prevede l'equiparazione degli agenti dello Stato inviante agli agenti dello Stato di destinazione, in ordine a reati nei loro confronti perpetrati o da loro commessi.

Ciò premesso, propone di esprimere sul provvedimento in discussione parere favorevole.

Nessun altro chiedendo di intervenire, la Commissione approva la proposta di parere della relatrice.

Delega al Governo per il riordino delle disposizioni legislative in materia di sistema nazionale e coordinamento della protezione civile.

Testo unificato C. 2607 Braga ed abb.

(Parere alla VIII Commissione).

(Esame e conclusione – Parere favorevole).

La Commissione inizia l'esame del provvedimento in oggetto.

Assunta TARTAGLIONE (PD), *relatrice*, fa presente che la Commissione è chiamata ad esaminare, nella seduta odierna, il testo unificato, delle proposte di legge C. 2607 Braga, C. 2972 e C. 3099 Zaratti, come risultante dall'esame degli emendamenti approvati. Il testo unificato in discussione consiste in un solo articolo, che delega il Governo al riordino delle disposizioni legislative in materia di sistema nazionale e coordinamento della protezione civile per finalità di revisione complessiva della normativa di riferimento. In particolare, il comma 1 stabilisce che la delega deve essere esercitata entro 9 mesi dalla data di entrata in vigore della legge, con l'adozione di uno più decreti legislativi di ricognizione, coordinamento, modifica e integrazione delle disposizioni legislative vigenti in materia di sistema nazionale e coordinamento della protezione civile. I predetti decreti dovranno essere adottati « nel rispetto dei principi e delle norme costituzionali, delle

norme dell'Unione europea e in base al principio di leale collaborazione. » Con riferimento ai profili di stretto interesse della Commissione, segnalo che, al comma 3, tra i principi e criteri direttivi cui dovranno attenersi i decreti legislativi, figura, alla lettera e), l'indicazione esplicita delle norme abrogate, fatta salva l'applicazione dell'articolo 15 delle disposizioni sulla legge in generale premesse al codice civile. Al riguardo, rammento che tale ultimo articolo dispone che le leggi non sono abrogate che da leggi posteriori per dichiarazione espressa dal legislatore, o per incompatibilità tra le nuove disposizioni e le precedenti o perché la nuova legge regola l'intera materia già regolata da legge anteriore.

Ciò premesso, formula una proposta di parere favorevole sul provvedimento in esame.

Nessun altro chiedendo di intervenire, la Commissione approva la proposta di parere della relatrice.

Disposizioni in materia di assistenza in favore delle persone affette da disabilità grave prive del sostegno familiare.

Testo unificato C. 698 Grassi ed abb.

(Parere alla XII Commissione).

(Esame e rinvio).

La Commissione inizia l'esame del provvedimento in oggetto.

Vanna IORI (PD) *relatrice*, fa presente che la Commissione è chiamata ad esprimere il parere, nella seduta odierna, sul testo unificato delle proposte C 698 Grassi, C. 1352 Argentin, C. 2205 Miotto, C. 2456 Vargiu, C. 2578 Binetti e C. 2682 Rondini, come risultante dall'esame degli emendamenti approvati.

Rileva che il provvedimento, che si compone di 10 articoli, reca disposizioni in tema di assistenza alle persone affette da disabilità grave prive del sostegno familiare.

Evidenzia che l'articolo 1 qualifica le finalità della proposta, diretta a prevedere misure di assistenza, cura e protezione in favore delle persone con disabilità grave non determinata dal naturale invecchiamento o da patologie connesse alla senilità prive di sostegno familiare, in quanto mancanti di entrambi i genitori o perché gli stessi non sono in grado di sostenere la responsabilità della loro assistenza (comma 2). Al riguardo, sottolinea come la norma dovrebbe espressamente prevedere un richiamo all'articolo 19, lettera d), della Convenzione ONU relativa ai diritti delle persone disabili.

Rileva altresì che il provvedimento è volto, altresì, ad agevolare erogazioni di soggetti privati e la costituzione di trust in favore di persone con disabilità, secondo le modalità indicate dal successivo articolo 6 (comma 3).

In particolare, il comma 1 dell'articolo 6 dispone che i trasferimenti di beni e di diritti per causa di morte, per donazione o a titolo gratuito e sulla costituzione di vincoli di destinazione a vantaggio di trust istituiti in favore delle persone con disabilità grave accertata con le modalità di cui all'articolo 4 della legge 5 febbraio 1992, n. 104, sono esenti dall'imposta di successione e donazione. La predetta esenzione, come stabilito dal successivo comma 2, è ammessa a condizione che il trust (che, come'è noto, costituisce una figura mutuata dalla tradizione giuridica di altri paesi e riconosciuta nel nostro ordinamento a seguito del recepimento della Convenzione adottata a L'Aja il 1° luglio 1985) persegua come finalità esclusiva la cura e l'assistenza della persona disabile in cui favore il trust stesso è istituito. Tale finalità deve essere espressamente indicata nell'atto istitutivo del *trust*.

Il comma 3 dispone che l'esenzione è ammessa altresì se sussistono, congiuntamente, le seguenti condizioni:

a) l'istituzione del trust è fatta per atto pubblico;

b) l'atto istitutivo identifichi in maniera chiara ed univoca i soggetti coinvolti ed i rispettivi ruoli; descriva le funziona-

lità e i bisogni specifici della persona disabile in favore della quale il trust è istituito; indichi le attività assistenziali necessarie a garantire la cura e i bisogni della persona disabile;

c) l'esclusivo beneficiario del trust è la persona con disabilità grave;

d) i beni, di qualsiasi natura, conferiti nel trust sono destinati esclusivamente alla realizzazione delle finalità assistenziali del *trust*;

e) l'atto istitutivo individua il soggetto preposto al controllo delle obbligazioni imposte all'atto istitutivo del trust da parte del *trustee*;

e-bis) l'atto istitutivo stabilisce il termine finale di durata del *trust* nella data della morte della persona con disabilità grave;

f) l'atto istitutivo stabilisce la destinazione del patrimonio residuo.

L'articolo in commento prevede, inoltre, ulteriori agevolazioni tributarie in favore dei *trust* costituiti in favore di persone affette con disabilità grave, quali in particolare: l'applicazione delle imposte di registro, ipotecarie e catastali in misura fissa, relativamente ai trasferimenti di beni e diritti in favore dei *trust* medesimi (comma 4); l'esenzione dall'imposta di bollo degli atti, documenti, istanze, contratti, certificazioni, dichiarazioni e attestazioni posti in essere e richiesti dal trust (comma 5); la possibilità per i comuni di applicare agli immobili agli immobili e ai diritti reali immobiliari conferiti nei trust aliquote ridotte, franchigie o esenzioni ai fini dell'imposta municipale sugli immobili (comma 6); l'applicazione, relativamente alle erogazioni liberali, alle donazioni e agli altri atti a titolo gratuito effettuati dai privati nei confronti di *trust*, delle disposizioni di cui all'articolo 14, comma 1, del decreto-legge n. 35 del 2005 (relative alla deducibilità dal reddito complessivo degli atti di liberalità compiuti in favore di ONLUS o di enti del terzo settore), innalzandosi i limiti ivi indicati, rispettiva-

mente, al 20 per cento del reddito imponibile e a 100.000 euro (comma 7).

Segnala, infine, che le predette agevolazioni tributarie si applicano a decorrere dal periodo di imposta 2016 (comma 8).

Donatella FERRANTI, *presidente*, rileva la necessità, di procedere ad un'attenta valutazione dei contenuti del provvedimento in discussione, che riguarda materia di rilevante complessità. Avverte quindi che l'esame del testo unificato sarà posto all'ordine del giorno della Commissione alla ripresa dei lavori parlamentari, dopo la pausa estiva.

Sull'ordine dei lavori.

Alfonso BONAFEDE (M5S) ritiene che la Commissione dovrebbe, quanto prima, riprendere l'esame della proposta di legge a sua firma C. 1063, riguardante la determinazione e il risarcimento del danno non patrimoniale; ciò, anche alla luce dell'andamento dei lavori presso la VI e la X Commissione, dove è in corso d'esame il disegno di legge C. 3012 in materia di concorrenza. Rammenta, infatti, che le predette Commissioni, anziché procedere alla soppressione dell'articolo 7 del predetto disegno di legge, specificamente riguardante il risarcimento del danno non patrimoniale, hanno approvato alcune modifiche, a suo avviso peggiorative, al richiamato articolo.

Donatella FERRANTI, *presidente*, ricorda che l'Assemblea avvierà l'esame del disegno di legge in materia di concorrenza nel mese di settembre. Con riferimento

alle modifiche relative all'articolo 7 del predetto disegno di legge, sottolinea che le stesse sono dirette a recepire i criteri di determinazione del risarcimento del danno non patrimoniale stabiliti dalla cosiddetta « Tabella di Milano ». Quanto alla proposta di legge del collega Bonafede, che ha carattere più sistematico rispetto alle disposizioni contenute nel richiamato articolo 7, non ravvisa ragioni ostative a che la stessa sia posta all'ordine del giorno della Commissione alla ripresa dei lavori parlamentari, immediatamente dopo la pausa estiva.

Giuseppe GUERINI (PD) si associa alle considerazioni della presidente, sottolineando come le proposte emendative approvate dalle Commissioni VI e X non siano peggiorative dell'impianto normativo delineato dall'articolo 7 del disegno di legge in materia di concorrenza, che peraltro interviene in ambiti più specifici rispetto alla proposta di legge Bonafede C. 1063.

La seduta termina alle 14.35.

AVVERTENZA

Il seguente punto all'ordine del giorno non è stato trattato

SEDE CONSULTIVA

Norme per il sostegno e la promozione della coltivazione e della filiera della Canapa. Testo unificato C. 1373 Lupo ed abb. (Parere alla XIII Commissione).

IV COMMISSIONE PERMANENTE

(Difesa)

S O M M A R I O

SEDE REFERENTE:

Sull'ordine dei lavori	61
Istituzione di una Commissione parlamentare d'inchiesta sulla morte del militare Emanuele Scieri. Doc. XXII, n. 46 Amoddio e Doc. XXII, n. 51 Zappulla (<i>Seguito dell'esame e rinvio – Adozione di un testo base</i>)	61
ALLEGATO 1 (<i>Testo unificato adottato come testo base</i>)	68

SEDE CONSULTIVA:

Delega al Governo per il riordino delle disposizioni legislative in materia di sistema nazionale e coordinamento della protezione civile. C. 2607 Braga e abbinate (Parere alla VIII Commissione) (<i>Esame e conclusione – Parere favorevole</i>)	63
ALLEGATO 2 (<i>Parere approvato dalla Commissione</i>)	71

COMUNICAZIONI DEL PRESIDENTE:

Sulla missione svolta a Milano il 27 e 28 luglio 2015 per verificare le modalità di impiego e le condizioni di alloggiamento dei militari ivi dislocati per la sicurezza di Expo 2015 .	66
ALLEGATO 3 (<i>Relazione del deputato Vito</i>)	72
Sui lavori della Commissione	67

SEDE REFERENTE

Martedì 4 agosto 2015. — Presidenza del vicepresidente Massimo ARTINI. — Interviene il sottosegretario di Stato per la difesa Gioacchino Alfano.

La seduta comincia alle 13.40.

Sull'ordine dei lavori.

Massimo ARTINI, *presidente*, propone di invertire l'ordine dei lavori, nel senso di cominciarli con le proposte di istituzione di una Commissione parlamentare d'inchiesta sulla morte del militare Emanuele Scieri.

La Commissione concorda.

Istituzione di una Commissione parlamentare d'inchiesta sulla morte del militare Emanuele Scieri. Doc. XXII, n. 46 Amoddio e Doc. XXII, n. 51 Zappulla.

(Seguito dell'esame e rinvio – Adozione di un testo base).

La Commissione prosegue l'esame dei provvedimenti, rinviato nella seduta del 15 luglio 2015.

Andrea CAUSIN (AP), *relatore*, presenta e illustra un testo unificato (*vedi allegato 1*) di cui propone l'adozione come testo base. Sottolinea che il testo da lui predisposto concentra l'inchiesta sulla sola vicenda della morte di Emanuele Scieri, mentre

viene lasciata da parte, per le ragioni da lui evidenziate nel corso del dibattito, l'indagine sul fenomeno del nonnismo, che rischierebbe di disperdere l'attenzione della Commissione.

Ciò premesso, precisa che le due proposte in titolo sono sostanzialmente convergenti, ma si discostano in alcuni punti, che non riguardano i compiti della Commissione di inchiesta, sui quali, in qualità di relatore, ha dovuto operare una scelta autonoma in sede di redazione di un testo unificato.

Innanzitutto, le due proposte si differenziano nella previsione della durata della commissione: l'una propone che la Commissione abbia una durata di quindici mesi, l'altra propone invece che lavori fino alla fine della legislatura. Considerato che la legislatura è avviata da oltre due anni e che passerà ancora qualche tempo prima che la Commissione sia istituita, chiarisce di aver ritenuto preferibile proporre che lavori fino alla fine della legislatura.

In secondo luogo, le due proposte si differenziano per il numero dei componenti: dieci in una proposta e ventuno nell'altra. Chiarisce di aver optato per la composizione a ventuno deputati perché entrambe le proposte prevedono che la composizione della Commissione rispecchi la proporzione dei componenti dei gruppi parlamentari e che sia assicurata la presenza di un rappresentante per ciascun gruppo. Per assicurare il rispetto di entrambi i vincoli, una composizione di dieci deputati rischia di non essere sufficiente, anche se certo una composizione più ristretta garantirebbe un lavoro più spedito.

Quanto al presidente della Commissione, una delle proposte prevede che questi sia eletto dalla commissione stessa, mentre l'altra prevede che sia scelto dalla Presidente della Camera. Chiarisce di aver optato per l'elezione da parte della commissione, anche in considerazione del fatto che nel dibattito fin qui svolto in sede referente non sono emerse divisioni tra i gruppi.

Quanto al regolamento interno, una proposta prevede che questo sia adottato a maggioranza semplice, mentre l'altra pre-

vede la maggioranza dei componenti la commissione. Chiarisce di aver optato per l'adozione a maggioranza semplice, anche perché è presumibile che in un'occasione così importante come l'adozione del regolamento siano presenti tutti o quasi i componenti.

Evidenzia, ancora, che la proposta Amoddio specifica, a differenza della proposta Zappulla, che ai fini del coordinamento con le strutture giudiziarie, militari e di polizia, la Commissione deve avvalersi della collaborazione di un magistrato, designato dal Ministro della giustizia, previo consenso dell'interessato, e di un dirigente dell'Amministrazione dell'interno, designato dal Ministro dell'interno. Chiarisce di aver lasciato tale previsione, che ha un carattere organizzativo interno, fermo restando che in sede di esame degli emendamenti si potrà valutare se toglierla per rimettere la decisione su questo punto alla commissione di inchiesta e al suo regolamento interno.

Infine dichiara che, per la copertura finanziaria, in linea con la scelta di una commissione istituita fino alla fine della legislatura, ha scelto la previsione della proposta Zappulla, che stanziava 40 mila euro per il 2015 e 100 mila euro per ciascuno degli anni successivi e che consente al Presidente della Camera di elevare il massimale annuo fino al 30 per cento su richiesta della commissione. La copertura per il 2015 potrà essere rimodulata, anche alla luce del parere della Commissione Bilancio, una volta che sarà chiaro quando la commissione comincerà a lavorare.

Il sottosegretario Gioacchino ALFANO, premesso che il Governo valuta nel complesso favorevolmente il testo base proposto dal relatore e formula le proprie osservazioni in spirito di collaborazione e nella consapevolezza che l'inchiesta parlamentare è un ambito di decisione riservato al Parlamento, rileva che l'articolo 1, comma 2, lettera c) del testo in questione — in quanto attribuisce alla commissione

d'inchiesta il compito di effettuare un'indagine approfondita sulla gestione della caserma Gamerra, e in particolare di accertare l'eventuale esistenza di direttive diffuse da ufficiali, sottufficiali o graduati della caserma atte a rendere operanti comportamenti gravemente lesivi del codice penale militare e dei regolamenti militari – rischia di ampliare l'ambito dell'inchiesta al di là delle circostanze della morte di Emanuele Scieri e di chiamare la Commissione istituenda a svolgere indagini sul fenomeno del « nonnismo », in contrasto con l'orientamento condiviso dalla Commissione Difesa e dal relatore a circoscrivere l'inchiesta alla morte di Emanuele Scieri.

Ritiene poi che sarebbe preferibile prevedere per i lavori della Commissione un termine di quindici mesi, come ipotizzato nella proposta Amoddio, considerato che, dopo la conclusione dei propri lavori, la Commissione necessita di altro tempo per predisporre la relazione conclusiva, la quale deve essere approvata entro la fine della legislatura.

Quanto infine alla copertura finanziaria, premesso che l'onere della Commissione d'inchiesta è a carico del bilancio interno della Camera dei deputati, invita la Commissione Difesa a valutare se lo stanziamento previsto nella proposta di testo base del relatore sia congruo.

Gian Piero SCANU (PD) apprezza il lavoro accurato svolto dal relatore, manifestando compiacimento per il clima di proficua collaborazione instaurato nella Commissione e con il Governo anche su questo provvedimento. Si augura quindi che si possa procedere senza indugio nelle ulteriori fasi procedurali, auspicando la conclusione dell'*iter* del provvedimento in tempi rapidi.

Donatella DURANTI (SEL), riferendosi alla previsione di cui all'articolo 1, comma 3, della proposta di testo base del relatore – in base al quale la Commissione di inchiesta presenta una relazione alla Camera dei deputati non solo entro sessanta

giorni dalla conclusione dei propri lavori ma anche ogni qualvolta vi siano casi di particolare gravità e urgenza che lo rendano necessario – chiede se tale disposizione debba intendersi nel senso che la Commissione possa riferire all'Assemblea anche nell'ipotesi che venga a conoscenza di casi di nonnismo diversi da quelli eventualmente riconducibili alla morte di Emanuele Scieri.

Andrea CAUSIN (AP), *relatore*, chiarisce che nelle intenzioni del relatore l'articolo deve leggersi nel senso che l'oggetto dell'inchiesta è la morte di Emanuele Scieri e che quindi la Commissione è chiamata a riferire soltanto su fatti riguardanti tale morte.

Nessun altro chiedendo di intervenire, la Commissione adotta come testo base per il seguito dell'esame il testo unificato predisposto dal relatore.

Massimo ARTINI, *presidente*, avverte che il termine per la presentazione di emendamenti al testo base sarà stabilito dall'ufficio di presidenza, integrato dai rappresentanti dei gruppi.

La seduta termina alle 14.

SEDE CONSULTIVA

Martedì 4 agosto. 2015 — Presidenza del vicepresidente Massimo ARTINI. — Interviene il sottosegretario di Stato per la difesa Gioacchino Alfano.

La seduta comincia alle 14.

Delega al Governo per il riordino delle disposizioni legislative in materia di sistema nazionale e coordinamento della protezione civile.

C. 2607 Braga e abbinate.

(Parere alla VIII Commissione).

(Esame e conclusione – Parere favorevole).

La Commissione inizia l'esame del provvedimento.

Massimo ARTINI, *presidente*, ricorda che il provvedimento è iscritto nel calendario dei lavori dell'Aula a partire da domani e che la Commissione Ambiente attende i pareri delle Commissioni in sede consultiva per concludere l'esame in sede referente entro oggi.

Paola BOLDRINI (PD), *relatrice*, riferisce che la Commissione Ambiente ha trasmesso, ai fini dell'espressione del parere, il testo unificato delle proposte di legge abbinata C. 2607 Braga, C. 2972 Segoni e C. 3099 Zaratti, recante « Delega al Governo per il riordino delle disposizioni legislative in materia di sistema nazionale e coordinamento della protezione civile », come risultante dagli emendamenti approvati.

Evidenzia, quindi, che il provvedimento conferisce una delega al Governo per il riordino delle disposizioni legislative in materia di sistema nazionale e coordinamento della protezione civile, con la finalità di effettuare una revisione complessiva della normativa di riferimento.

Ricorda che il sistema nazionale di protezione civile è stato istituito dalla legge 24 febbraio 1992, n. 225, modificata nella XVI legislatura dal decreto-legge n. 225 del 2010 e successivamente dal decreto-legge n. 59 del 2012, il quale, operando un riordino della disciplina, ha ricondotto l'operatività della Protezione civile al nucleo originario di competenze attribuite dalla legge istitutiva del 1992, dirette prevalentemente a fronteggiare gli eventi calamitosi e a rendere più incisivi gli interventi nella gestione delle emergenze. Osserva, poi, che nell'attuale legislatura sono stati effettuati ulteriori interventi correttivi, in particolare con l'articolo 10 del decreto-legge n. 93 del 2013.

Sottolinea che la stratificazione di norme ha reso necessario riordinare il quadro di riferimento, semplificandolo e rendendolo più chiaro ed efficace. Si tratta, in sostanza, di ricercare la maggior coerenza possibile tra gli strumenti nazionali e regionali, garantendo certezza e omogeneità nelle risposte concrete date alle comunità colpite, e di valorizzare

l'apporto del volontariato organizzato e del sistema pubblico della protezione civile, mantenendo nel contempo lo standard di eccellenza riconosciuto al nostro Paese in questo campo in tutta Europa.

Quanto al dispositivo del provvedimento segnala che il testo trasmesso, consistente in un solo articolo, stabilisce, al comma 1, che la delega deve essere esercitata entro nove mesi dalla data di entrata in vigore della legge, elencando un'ampia serie di ambiti materiali che devono essere oggetto di uno o più decreti legislativi di ricognizione, coordinamento, modifica e integrazione delle disposizioni legislative vigenti. In particolare, l'ambito di cui alla lettera *b*) del comma 1 riguarda l'organizzazione di un sistema policentrico che operi a livello centrale, regionale e locale e che preveda la possibilità di definire livelli di coordinamento intermedi tra la dimensione comunale e quella regionale. A questo proposito segnala che il testo unificato in esame non reca specificazioni, mentre le proposte di legge C. 2972 Segoni e C. 3099 Zaratti precisano – richiamando l'articolo 11 della legge n. 225 del 2010 – che le strutture operative essenziali del Servizio nazionale della protezione civile sono costituite, oltre che dal Corpo nazionale dei vigili del fuoco, che ne è componente fondamentale, anche dalle Forze Armate, dalle Forze di Polizia, dal Corpo Forestale dello Stato, dalla comunità scientifica, dalla Croce Rossa Italiana, dalle strutture del Servizio Sanitario Nazionale, dalle Organizzazioni di volontariato e dal Corpo Nazionale del Soccorso Alpino e Speleologico.

Il comma 2 definisce i principi e i criteri direttivi cui dovranno attenersi i decreti legislativi delegati, i quali dovranno assicurare il coordinamento, nonché la coerenza terminologica delle normative provenienti dalle diverse fonti, mentre il comma 3 reca i principi e i criteri direttivi alla base dei decreti legislativi che dovranno provvedere alla semplificazione normativa delle materie che ne sono oggetto. Il comma 4 precisa che le iniziative necessarie per la ricognizione, la modifica e l'integrazione dei provvedimenti di at-

tuazione dovranno essere prese entro due anni dalla data di entrata in vigore dei medesimi decreti legislativi.

Quanto al comma 5, questo stabilisce che i decreti legislativi sono emanati dal Presidente del Consiglio dei ministri, che si avvale, a tal fine, del Dipartimento della protezione civile della Presidenza del Consiglio dei ministri, di concerto con il Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione e con i Ministri interessati, nonché con il Ministro dell'economia e delle finanze, previa intesa da sancire in sede di Conferenza unificata e acquisizione dei pareri del Consiglio di Stato e delle Commissioni parlamentari competenti, da rendere entro sessanta giorni dal ricevimento della richiesta.

Infine, il comma 6 prevede che, entro due anni dalla data di entrata in vigore di ciascuno dei decreti legislativi, il Governo possa emanare disposizioni integrative o correttive dei medesimi decreti, sulla base di una relazione motivata presentata alle Camere dal Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del capo del Dipartimento della protezione civile, che individua le disposizioni dei decreti legislativi su cui si intende intervenire e le ragioni dell'intervento normativo proposto.

Ciò premesso, formula una proposta di parere favorevole (*vedi allegato 2*), riservandosi di integrarla anche alla luce degli elementi di valutazione che dovessero emergere dal dibattito.

Luca FRUSONE (M5S), sebbene il provvedimento riguardi solo marginalmente le competenze della Commissione Difesa, preannuncia l'astensione del Movimento 5 Stelle dalla votazione, in considerazione del fatto che il proprio gruppo guarda con diffidenza ai provvedimenti di delega. Infatti, è già successo in passato che le indicazioni date dal Parlamento siano state completamente stravolte dal Governo in sede di esercizio di una delega. Ad esempio cita il caso della delega riguardante la riorganizzazione della Croce Rossa Italiana, lamentando i danni provocati da un tentativo non riuscito di incrementare l'efficienza dell'ente attra-

verso la sua privatizzazione e sottolineando che non solo non si è riusciti ad avere cognizione di quale sia il patrimonio immobiliare della stessa Croce Rossa, ma ci si ritrova a non beneficiare più di quanto l'ente pubblico aveva finora assicurato.

Gian Piero SCANU (PD) ringrazia la relatrice per il lavoro svolto e il collega Frusone per aver evidenziato delle legittime perplessità, che condivide. Infatti non sempre il Governo esercita le deleghe legislative nel pieno rispetto delle indicazioni date dal Parlamento. Si dice a sua volta convinto che si debba pervenire a un definitivo chiarimento circa il regime normativo e l'organizzazione della Croce rossa, verificando nel contempo l'effettiva necessità di un Corpo militare della Croce rossa. Affida, quindi, tali preoccupazioni al rappresentante del Governo e preannuncia il voto favorevole del gruppo del Partito democratico sulla proposta di parere della relatrice.

Donatella DURANTI (SEL) preannuncia il voto favorevole del gruppo di SEL sulla proposta di parere della relatrice, rilevando che il riordino della protezione civile appare necessario affinché si possa giungere all'obiettivo di determinare un coordinamento condiviso del servizio nazionale.

Si associa, quindi, alle preoccupazioni espresse dai colleghi Frusone e Scanu riguardo alle modalità di esercizio delle deleghe legislative e auspica che il Governo voglia attenersi scrupolosamente all'oggetto e ai principi e criteri direttivi stabiliti dal Parlamento.

Conclude, richiamando, a sua volta, l'esigenza di affrontare definitivamente la questione del riordino della Croce Rossa.

Il sottosegretario Gioacchino ALFANO assicura che le preoccupazioni espresse dai commissari saranno tenute dal Governo nella massima considerazione. Sottolinea inoltre l'importanza del ruolo svolto dalle Forze armate anche nel campo

della protezione civile: un ruolo riconosciuto anche dal Libro bianco per la sicurezza internazionale e la difesa.

Nessun altro chiedendo di intervenire, la Commissione approva la proposta di parere della relatrice.

La seduta termina alle 14.10.

COMUNICAZIONI DEL PRESIDENTE

Martedì 4 agosto 2015. — Presidenza del vicepresidente Massimo ARTINI. — Interviene il sottosegretario di Stato per la difesa Giocchino Alfano.

La seduta comincia alle 14.10.

Sulla missione svolta a Milano il 27 e 28 luglio 2015 per verificare le modalità di impiego e le condizioni di alloggiamento dei militari ivi dislocati per la sicurezza di Expo 2015.

Massimo ARTINI, *presidente*, ricorda che il 27 e 28 luglio 2015 una delegazione della Commissione, di cui hanno fatto parte i deputati Basilio, Scopelliti e Vito, ha svolto una missione a Milano per verificare le modalità di impiego e le condizioni di alloggiamento dei militari ivi dislocati per la sicurezza di Expo 2015. Chiede quindi al deputato Vito, che ha guidato la delegazione, di riferire sulla missione.

Elio VITO (FI-PdL) riferisce nei termini riportati in allegato (*vedi allegato 3*). Aggiunge che il giudizio sull'impiego dei militari per compiti di sorveglianza sul territorio nazionale è favorevole, ma occorre che il Governo risolva al più presto le criticità che ancora si riscontrano nella sistemazione alloggiativa dei militari a Milano. Più in generale, il Governo deve assicurare che il trattamento dei militari impiegati in operazioni di controllo del territorio in Italia sia dello stesso livello di quello previsto per le altre Forze di Polizia incaricate di compiti analoghi.

Massimo ARTINI, *presidente*, si associa alle raccomandazioni del deputato Vito al Governo.

Tatiana BASILIO (M5S) dichiara di condividere interamente la relazione del deputato Vito, che giudica corretta ed esauriente. Si associa alle raccomandazioni rivolte al Governo affinché dia rapida soluzione alle criticità che ancora persistono nella sistemazione alloggiativa dei militari impiegati a Milano. Sottolinea che non deve succedere che, per un evento programmato da anni, come l'Expo 2015, ci si ritrovi a prendere la decisione di dispiegare 1.255 militari appena tre giorni prima dell'inizio dell'evento stesso, con le conseguenti, ovvie difficoltà organizzative. Quanto all'impiego dei militari a Milano, rimarca che la delegazione ha avuto modo di constatare in modo diretto come le Forze armate svolgano un ruolo insostituibile, effettuando accurati e severi controlli di sicurezza su tutte le persone e i mezzi che entrano nel sito di Expo 2015.

Rosanna SCOPELLITI (AP) si associa alle parole di lode pronunciate nei confronti delle Forze armate, che a Milano come altrove in Italia e all'estero svolgono con dedizione e spirito di sacrificio, in condizioni spesso disagiate, un lavoro egregio nell'interesse della collettività e del Paese. Per quanto riguarda le attività svolte dai militari a Milano, ricorda che, oltre alla sicurezza di Expo 2015, questi contribuiscono con le Forze di Polizia alla sicurezza del territorio cittadino nell'ambito dell'operazione « Strade sicure » e sottolinea come, a riprova del carattere profondamente democratico delle Forze armate italiane, i militari nelle strade delle città — a Milano come altrove — sono percepiti dai cittadini come una presenza rassicurante, e non come una militarizzazione degli spazi della vita civile o come una minaccia. Quanto al fatto evidenziato dal deputato Vito che la delegazione non è stata accompagnata dal Capo di Stato maggiore dell'Esercito, ritiene che la cosa più corretta sia di chiedere un chiarimento, alla prima occasione utile, direttamente all'interessato.

Gian Piero SCANU (PD) esprime apprezzamento per il lavoro svolto dalla delegazione e dichiara di condividere le valutazioni svolte dal deputato Vito in merito alle criticità della situazione alloggiativa dei militari. Auspica quindi che il Governo si attivi fin da subito per mettere i comandi militari nelle condizioni di risolvere quanto prima anche le criticità ancora esistenti e si ripropone di porre all'attenzione dell'ufficio di presidenza, integrato dai rappresentanti dei gruppi, della Commissione la questione della sistemazione alloggiativa dei militari affinché la Commissione possa, alla ripresa dei lavori, chiedere al Governo di rendere conto dei progressi che saranno stati fatti nel mese di agosto.

Massimo ARTINI, *presidente*, si riserva di proporre all'ufficio di presidenza, integrato dai rappresentanti dei gruppi, di fissare alla ripresa dei lavori della Commissione una seduta di interrogazioni a risposta immediata per dare modo ai gruppi di chiedere conto al Governo di quanto fatto per risolvere i problemi alloggiativi ancora esistenti a Milano.

Sui lavori della Commissione.

Elio VITO (FI-PdL) ricorda che il Consiglio dei ministri del 31 luglio 2015 ha approvato in esame preliminare il decreto

del Presidente della Repubblica recante il regolamento in materia di parametri fisici per l'ammissione ai concorsi per il reclutamento nelle Forze armate, nelle Forze di polizia a ordinamento militare e civile e nel Corpo nazionale dei vigili del fuoco, previsto dall'articolo 1 della legge 12 gennaio 2015, n. 2. Ricorda che la legge citata prevede che sullo schema di regolamento sia acquisito il parere delle Commissioni parlamentari competenti. Ritiene che la Commissione debba esprimere il proprio parere, una volta che lo schema di regolamento sarà stato inviato, nei tempi più rapidi possibile, in modo da favorire l'entrata in vigore del regolamento e l'attuazione della legge.

Massimo ARTINI, *presidente*, chiarisce che lo schema di regolamento di cui parla il deputato Vito non è stato ancora trasmesso dal Governo alle Camere e che, a quanto risulta al momento alla presidenza, la sua trasmissione non è prevista nell'immediato, in quanto sullo schema il Governo deve ancora acquisire il parere del Consiglio di Stato. Fa presente, poi, che prevedibilmente lo schema di regolamento sarà assegnato alle Commissioni riunite I e IV e che per l'organizzazione dei tempi di esame occorrerà pertanto procedere d'intesa con la Commissione affari costituzionali.

La seduta termina alle 14.35.

ALLEGATO 1

Istituzione di una Commissione parlamentare d'inchiesta sulla morte del militare Emanuele Scieri (Doc. XXII, n. 46 Amoddio e Doc. XXII, n. 51 Zappulla).

TESTO UNIFICATO ADOTTATO COME TESTO BASE

Istituzione di una Commissione parlamentare di inchiesta sulla morte del militare Emanuele Scieri.

ART. 1.

(Istituzione, durata e compiti della Commissione).

1. È istituita, ai sensi dell'articolo 82 della Costituzione, per la durata della XVII legislatura, una Commissione parlamentare di inchiesta sulla morte, avvenuta nell'agosto del 1999 all'interno della caserma « Gamerra » di Pisa, del militare di leva Emanuele Scieri.

2. La Commissione ha i seguenti compiti:

a) stabilire la dinamica dei fatti, per accertare le cause e i motivi della morte di Emanuele Scieri e raccogliere gli elementi utili per l'identificazione dei responsabili;

b) accertare se vi siano responsabilità di coloro che erano preposti al controllo all'interno della caserma « Gamerra »;

c) effettuare un'indagine approfondita sulla gestione della caserma « Gamerra », in particolare accertando l'eventuale esistenza di direttive diffuse da parte di ufficiali, sottufficiali o graduati della medesima caserma atte a rendere operanti comportamenti gravemente lesivi del codice penale militare e dei regolamenti militari.

3. Entro sessanta giorni dalla conclusione dei propri lavori e ogni qualvolta vi siano casi di particolare gravità e urgenza che lo rendano necessario la Commissione presenta all'Assemblea della Camera dei deputati una relazione. Possono essere presentate relazioni di minoranza.

ART. 2.

(Composizione della Commissione).

1. La Commissione è composta da ventuno deputati, nominati dal Presidente della Camera dei deputati, in proporzione al numero dei componenti i gruppi parlamentari, comunque assicurando la presenza di un rappresentante per ciascun gruppo parlamentare.

2. Il Presidente della Camera dei deputati, entro dieci giorni dalla nomina dei componenti, convoca la Commissione per la costituzione dell'ufficio di presidenza.

3. La Commissione, nella prima seduta, elegge il presidente, un vicepresidente e un segretario. Si applicano le disposizioni dell'articolo 20, commi 1, 2, 3 e 4, del Regolamento della Camera dei deputati.

ART. 3.

(Poteri e limiti della Commissione).

1. La Commissione procede alle indagini e agli esami con gli stessi poteri e le

stesse limitazioni dell'autorità giudiziaria. La Commissione non può adottare provvedimenti attinenti alla libertà e alla segretezza della corrispondenza e di ogni altra forma di comunicazione né alla libertà personale, fatto salvo l'accompagnamento coattivo di cui all'articolo 133 del codice di procedura penale.

2. La Commissione può richiedere agli organi e agli uffici della pubblica amministrazione copie di atti e di documenti da essi custoditi, prodotti o comunque acquisiti in materie attinenti alle finalità di cui all'articolo 1.

3. La Commissione può richiedere copie di atti e di documenti relativi a procedimenti e inchieste in corso o conclusi presso l'autorità giudiziaria o altri organi inquirenti, nonché copie di atti e di documenti relativi a indagini e inchieste parlamentari.

4. Sulle richieste ad essa rivolte l'autorità giudiziaria provvede ai sensi dell'articolo 117 del codice di procedura penale. L'autorità giudiziaria può trasmettere copie di atti di documenti anche di propria iniziativa.

5. Per le testimonianze rese davanti alla Commissione si applicano le disposizioni degli articoli da 366 a 384-bis del codice penale.

ART. 4.

(Disciplina del segreto).

1. La Commissione mantiene il segreto funzionale fino a quando gli atti e i documenti trasmessi in copia ai sensi dell'articolo 3 sono coperti da segreto nei termini precisati dagli organi e uffici che li hanno trasmessi.

2. La Commissione stabilisce quali atti e documenti non devono essere divulgati, anche in relazione a esigenze attinenti ad altre istruttorie o inchieste in corso. Devono in ogni caso essere coperti dal segreto gli atti, le assunzioni testimoniali e i documenti attinenti a procedimenti giudiziari nella fase delle indagini preliminari fino al termine delle stesse.

3. I componenti la Commissione, i funzionari e il personale di qualsiasi ordine e grado addetti alla Commissione stessa e ogni altra persona che collabora con la Commissione o compie o concorre a compiere atti di inchiesta oppure ne viene a conoscenza per ragioni d'ufficio o di servizio sono obbligati al segreto per tutto quanto riguarda gli atti e i documenti di cui all'articolo 3, commi 4 e 6.

4. Per il segreto di Stato si applica quanto previsto dalla legge 3 agosto 2007, n. 124.

5. Per il segreto d'ufficio, professionale e bancario si applicano le norme vigenti in materia. È sempre opponibile il segreto tra difensore e parte processuale nell'ambito del mandato.

6. Gli ufficiali e gli agenti di polizia giudiziaria non sono tenuti a comunicare alla Commissione le fonti delle loro informazioni.

ART. 5.

(Organizzazione dei lavori della Commissione e copertura finanziaria).

1. L'attività e il funzionamento della Commissione sono disciplinati da un regolamento interno approvato dalla Commissione stessa, prima dell'inizio dei lavori, fermo restando quanto previsto dall'articolo 142 del regolamento della Camera. Ciascun componente può proporre la modifica delle norme regolamentari.

2. Le sedute della Commissione sono pubbliche. Tutte le volte che lo ritenga opportuno, la Commissione può deliberare di riunirsi in seduta segreta.

3. La Commissione può avvalersi dell'opera di agenti e di ufficiali di polizia giudiziaria e di tutte le collaborazioni che ritenga necessarie.

4. Per l'esercizio delle sue funzioni, la Commissione fruisce di personale, locali e strumenti operativi messi a disposizione dal Presidente della Camera dei deputati.

5. Le spese di funzionamento della Commissione sono poste a carico del bilancio interno della Camera dei deputati.

Esse sono stabilite nel limite massimo di 40.000 euro per l'anno 2015 e di 100.000 euro per ciascuno degli anni successivi. Il Presidente della Camera dei deputati può autorizzare un incremento delle spese di cui al periodo precedente, in misura non superiore al 30 per cento, a seguito di richiesta formulata dal presidente della Commissione per motivate esigenze connesse allo svolgimento dell'inchiesta.

ALLEGATO 2

Delega al Governo per il riordino delle disposizioni legislative in materia di sistema nazionale e coordinamento della protezione civile (Testo unificato C. 2607 Braga e abbinate).

PARERE APPROVATO DALLA COMMISSIONE

La IV Commissione (Difesa),

esaminato, per le parti di propria competenza, il testo unificato delle proposte di legge C. 2607 Braga e abbinate, recante « Delega al Governo per il riordino delle disposizioni legislative in materia di sistema nazionale e coordinamento della protezione civile »,

esprime

PARERE FAVOREVOLE

ALLEGATO 3

Sulla missione svolta a Milano il 27 e 28 luglio 2015 per verificare le modalità di impiego e le condizioni di alloggiamento dei militari ivi dislocati per la sicurezza di Expo 2015.**RELAZIONE DEL DEPUTATO VITO**

Lunedì 27 luglio 2015 una delegazione della Commissione Difesa si è recata in missione a Milano per verificare in modo diretto e sul posto le modalità di impiego e le condizioni di alloggiamento dei militari dislocati nella città per la sicurezza del territorio e di Expo 2015.

La delegazione era formata dai seguenti componenti la Commissione: on. Elio Vito (che la guidava), on. Tatiana Basilio e on. Rosanna Scopelliti. L'on. Gian Piero Scanu, inizialmente designato a farne parte, non ha potuto partecipare a causa di un impedimento sopravvenuto in ultimo.

La missione è stata deliberata dall'ufficio di presidenza, integrato dai rappresentanti dei gruppi, della Commissione in considerazione del fatto che a Milano sono dislocati per la sicurezza del territorio, e in particolare dell'evento Expo 2015, circa 2.300 militari. Infatti il decreto-legge 18 febbraio 2015, n. 7, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 aprile 2015, n. 43, ha inizialmente autorizzato l'impiego di un contingente di 600 unità delle Forze armate dal 15 aprile al 1° novembre 2015 per le esigenze di sicurezza di Expo 2015, in aggiunta alle 600 unità già impegnate a Milano per la sicurezza del territorio nell'ambito dell'operazione « Strade sicure » (unità ridotte, peraltro, a circa 450 ai primi di giugno). Il Consiglio dei ministri riunitosi il 29 aprile 2015 ha successivamente rafforzato il dispositivo militare di sicurezza, prevedendo l'impiego per le esigenze di sicurezza di Expo 2015 di ulteriori 1.255 militari dal 1° maggio al 1° novembre 2015. Tale intervento si è reso

necessario in quanto, nell'imminenza dell'inizio dell'evento, non era stato ancora predisposto il sistema di videosorveglianza del perimetro del sito di Expo 2015 e dell'area circostante.

La missione si è articolata in tre fasi: 1) visita di alcune delle caserme che danno ricetto ai militari impegnati nei compiti di sorveglianza del territorio e di Expo 2015 (caserme Magenta, Montello, Santa Barbara e Annibaldi di Milano) e incontro con il personale presente; 2) sopralluogo nel perimetro esterno del sito di Expo 2015 e visita dei presidi dell'Esercito, dei Carabinieri, della Guardia di finanza e della Polizia di Stato ubicati all'interno del sito di Expo; 3) visita della stazione di decontaminazione NBC; visione dei controlli di sicurezza svolti di notte su persone e veicoli di rifornimento merci ai varchi di ingresso del sito di Expo 2015; incontro con i reparti e le unità di personale specializzati addetti ai vari controlli. La fase 3) si è svolta in orario notturno.

L'on. Basilio ha partecipato soltanto alle fasi 1) e 3), e non ha quindi preso parte alle attività svolte dalla delegazione all'interno del sito di Expo 2015.

Alle ore 17,15 di lunedì 27 luglio la delegazione ha tenuto una conferenza stampa presso la sala Confindustria di Palazzo Italia, all'interno del sito di Expo 2015.

La delegazione ha avuto modo di apprezzare l'efficiente e accurata organizzazione dell'assistenza che le è stata fornita, predisposta dal Ministero della difesa in collaborazione con il Comando del Raggruppamento Esercito Lombardia e (per

alcune fasi, all'interno del sito di Expo 2015) dalla società Expo 2015 S.p.A. La delegazione è stata infatti assistita in tutte le fasi della missione da ufficiali e personale dell'Esercito. In particolare, la delegazione è stata ricevuta e accompagnata dal Generale di Brigata Claudio Rondano, Comandante del Raggruppamento Esercito Lombardia (costituito dallo Stato Maggiore dell'Esercito il 15 marzo 2015 per garantire l'unicità di comando sulle due operazioni – Strade sicure ed Expo 2015 – in cui si articola la missione dell'Esercito a Milano) e dal Generale di Brigata Antonio Pennino, Vice Comandante del Raggruppamento Lombardia e Comandante del Comando Militare Esercito Lombardia; dal Colonnello Luca Franchini (Comandante della prima delle due Task Force in cui si articola la missione Expo 2015); dal Colonnello Elio Babbo (Comandante della seconda Task Force); e da altri ufficiali dell'Esercito. All'interno del sito di Expo la delegazione è stata assistita e accompagnata da funzionari della società Expo 2015 ed è stata ricevuta per un saluto di benvenuto dalla Presidente della medesima società, Diana Bracco.

Va tuttavia rilevato negativamente come la delegazione non sia stata accompagnata nella missione dal Capo di Stato Maggiore dell'Esercito, quando nelle precedenti missioni svolte nella « terra dei fuochi » in Campania (il 14 luglio 2014 per verificare sul posto l'impiego dei militari ivi impegnati) e a Taranto (il 18 dicembre 2013 per visitare l'Arsenale Militare Marittimo) le delegazioni erano state accompagnate, rispettivamente, dal Capo di Stato maggiore dell'Esercito e dal Capo di Stato maggiore della Marina.

Va rilevato altresì negativamente come della visita non sia stata data sinora notizia sul sito e sui mezzi di informazione dell'Esercito e della Difesa.

Modalità di impiego dei militari.

La delegazione ha avuto modo di apprezzare l'alto valore del lavoro svolto dalle Forze Armate e di constatare come, senza l'ausilio dei militari, l'evento Expo

2015 non sarebbe stato possibile agli stessi livelli di sicurezza e quindi, dato l'attuale grado di rischio attentati, non sarebbe stato possibile in assoluto.

I militari assicurano infatti, in concorso con le Forze di Polizia, la completa sorveglianza dell'area di Expo 2015. Avvalendosi di attrezzature di monitoraggio, ispezione e sorveglianza anche molto sofisticate, presidiano per ventiquattro ore su ventiquattro tutto il perimetro esterno del sito di Expo 2015 (lungo il quale a distanza ravvicinata – come pure ai varchi diurni e notturni del sito – sono collocati posti di guardia militari, oltre che telecamere) e controllano con la massima accuratezza persone, mezzi e materiali che entrano nel medesimo sito di giorno e di notte. In particolare, i controlli diurni sono svolti insieme alle Forze di Polizia, mentre sono affidati interamente ai militari i controlli notturni sui veicoli che trasportano merci e rifornimento. Si tratta di controlli finalizzati all'individuazione di armi, di esplosivi o di altri fattori di rischio per la sicurezza. Tutti i veicoli senza eccezione sono sottoposti a controlli ottici, anche mediante specchi; cinofili, mediante unità addestratissime; strumentali, e in particolare radiogeni, per l'individuazione di materiali a rischio nucleare-batteriologico-chimico o di esplosivi.

Appositi nuclei specializzati sono pronti a intervenire in caso di presenza di esplosivi o di attivazione di allarmi per rischio NBC. In particolare, sono operative unità specializzate cinofile, NBC, IEDD e per il controllo radiogeno. Al margine del sito di Expo 2015 è stata allestita una stazione attrezzata pronta a intervenire in ogni momento per la decontaminazione di persone e cose esposte ad agenti NBC.

Contemporaneamente, presidi dell'Esercito, della Guardia di Finanza, dei Carabinieri e della Polizia di Stato garantiscono la sicurezza e l'ordine pubblico all'interno del sito di Expo 2015 nelle ore di apertura dell'evento al pubblico.

Condizioni di alloggiamento.

Le condizioni di alloggiamento dei militari sono state oggetto di due atti di

sindacato ispettivo in Commissione (interrogazioni Vito 5-05755 e Frusone 5-05611). Nelle risposte rese alle due interrogazioni il Governo ha chiarito che – considerato il numero considerevole del personale dislocato nell'area di Milano, l'insufficienza della disponibilità alloggiativa delle infrastrutture della zona e la brevità del tempo intercorso dalla decisione del Consiglio dei ministri del 29 aprile 2015 e la data di dispiegamento del personale aggiuntivo (1.255 unità dal 1° maggio) – si è reso necessario all'inizio alloggiare parte del personale in modo temporaneo e provvisorio anche in tende allestite nelle caserme Montello di Milano e Babini di Bellinzago Novarese.

In seguito alla realizzazione di interventi di ristrutturazione finalizzati ad ampliare gli spazi ricettivi nelle caserme di Milano, tutto il personale attendato presso la caserma Babini di Bellinzago Novarese è stato ricollocato in parte in tende apprestate inizialmente nella caserma Montello e per la restante parte presso infrastrutture ristrutturate nelle caserme Magenta, Santa Barbara ed Annibaldi. In definitiva, da un complessivo di circa 1.200 militari inizialmente attendati, a far data dal 15 luglio 2015, il personale attendato, presso la sola caserma Montello, si è ridotto a 441 unità. Si tratta – come verificato dalla delegazione nel corso della missione – di tende da 6-8 persone, dotate dei medesimi arredi previsti per le camerate (brande, armadietti, etc.), coperte da teloni per l'ombreggiatura e climatizzate. Tutti gli attendamenti sono dotati di bagni e di docce.

Alla medesima data del 15 luglio, la situazione alloggiativa in infrastrutture comunicata dal Governo era la seguente: 145 militari presso la caserma Annibaldi di Milano, che è stata oggetto di interventi essenziali di ripristino e di messa in sicurezza degli spazi disponibili, recente-

mente ultimati; 306 militari presso la caserma Magenta di Milano, anch'essa oggetto dei necessari interventi di ripristino e di messa in sicurezza di una palazzina a tre piani; 134 militari presso la caserma Santa Barbara di Milano, 62 presso la caserma Montello di Milano, 83 presso la caserma Ugo Mara di Solbiate Olona, 57 presso la caserma Babini di Bellinzago Novarese e 30 presso la caserma Locatelli di Orio al Serio.

Sotto il profilo delle condizioni di alloggiamento del personale, la delegazione ha appurato che sforzi rilevanti sono stati fatti dai Comandi competenti per superare le situazioni di iniziale disagio del personale segnalate con gli atti di sindacato ispettivo sopra richiamati.

Va tuttavia rilevato negativamente come vi siano ancora oltre 400 militari in tenda dopo tre mesi dall'inizio dell'evento Expo 2015: circostanza, questa, che si sarebbe potuta evitare se l'operazione fosse stata programmata dal Consiglio dei ministri con maggiore anticipo e se, prima di prevedere l'impiego di altre 1.255 unità di personale, oltre quelle inizialmente previste, fossero state assicurate adeguate condizioni di alloggiamento per tutti. Una migliore programmazione a livello politico avrebbe consentito altresì di evitare ai militari ospitati inizialmente nell'accampamento della caserma Babini di Bellinzago Novarese i disagi provocati dal nubifragio che il 14 maggio scorso ha colpito l'Ovest Ticino, provocando, tra l'altro l'allagamento delle tende e danneggiando gli effetti personali dei militari. Fermo restando infatti che l'impiego dei militari per operazioni di controllo del territorio è condivisibile, è tuttavia necessario assicurare ai militari impiegati in Italia gli stessi standard di trattamento previsti per le altre forze dell'ordine impegnati in compiti analoghi.

V COMMISSIONE PERMANENTE

(Bilancio, tesoro e programmazione)

S O M M A R I O

SEDE CONSULTIVA:

Norme per il sostegno e la promozione della coltivazione e della filiera della Canapa. Nuovo testo unificato C. 1373 e abb. (Parere alla XIII Commissione) (*Esame e rinvio*) 76

ATTI DEL GOVERNO:

Schema di decreto legislativo recante disposizioni di razionalizzazione e semplificazione delle procedure e degli adempimenti a carico di cittadini e imprese e altre disposizioni in materia di lavoro e pari opportunità. Atto n. 176 (*Seguito dell'esame, ai sensi dell'articolo 143, comma 4, del Regolamento, e conclusione – Parere favorevole con condizioni, volte a garantire il rispetto dell'articolo 81 della Costituzione, e condizione*) 77

ALLEGATO 1 (*Documentazione depositata dalla rappresentante del Governo*) 91

Schema di decreto legislativo recante disposizioni per il riordino della normativa in materia di ammortizzatori sociali in deroga in costanza di rapporto di lavoro. Atto n. 179 (*Seguito dell'esame, ai sensi dell'articolo 143, comma 4, del Regolamento, e conclusione – Parere favorevole con condizioni*) 78

ALLEGATO 2 (*Documentazione depositata dalla rappresentante del Governo*) 95

ALLEGATO 3 (*Proposta alternativa di parere*) 100

Schema di decreto legislativo recante disposizioni per il riordino della normativa in materia di servizi per il lavoro e di politiche attive. Atto n. 177 (*Seguito dell'esame, ai sensi dell'articolo 143, comma 4, del Regolamento, e conclusione – Parere favorevole con condizioni, volte a garantire il rispetto dell'articolo 81 della Costituzione*) 81

ALLEGATO 4 (*Documentazione depositata dalla rappresentante del Governo*) 104

ALLEGATO 5 (*Proposta alternativa di parere*) 114

DELIBERAZIONE DI RILIEVI SU ATTI DEL GOVERNO:

Schema di decreto del Presidente della Repubblica recante regolamento sulle misure organizzative a livello centrale e periferico per l'attuazione delle disposizioni dei commi 527, 528, 529 e 530 dell'articolo 1 della citata legge n. 190 del 2014. Atto n. 196 (Rilievi alla II Commissione) (*Esame, ai sensi dell'articolo 96-ter, comma 2, del Regolamento, e conclusione – Valutazione favorevole*) 86

Schema di decreto legislativo recante misure per la crescita e l'internazionalizzazione delle imprese. Atto n. 161-bis (Rilievi alla VI Commissione) (*Seguito dell'esame, ai sensi dell'articolo 96-ter, comma 2, del Regolamento, e conclusione – Valutazione favorevole*) . 87

Schema di decreto ministeriale concernente l'esonero dall'obbligo di certificazione tramite ricevuta o scontrino fiscale dei corrispettivi per prestazioni di servizi di telecomunicazione, di servizi di tele radiodiffusione e di servizi elettronici rese a committenti che agiscono al di fuori dell'esercizio d'impresa, arte o professione. Atto n. 194 (Rilievi alla VI Commissione) (*Esame, ai sensi dell'articolo 96-ter, comma 2, del Regolamento, e conclusione – Valutazione favorevole*) 88

Schema di decreto legislativo recante attuazione della direttiva 2013/39/CE che modifica le direttive 2000/60/CE e 2008/105/CE per quanto riguarda le sostanze prioritarie nel settore della politica delle acque. Atto n. 190 (Rilievi alla VIII Commissione) (*Esame, ai sensi dell'articolo 96-ter, comma 2, del Regolamento, e rinvio*) 89

AVVERTENZA 90

SEDE CONSULTIVA

Martedì 4 agosto 2015. — Presidenza del presidente Francesco BOCCIA. — Interviene la sottosegretaria di Stato per l'economia e le finanze Paola De Micheli.

La seduta comincia alle 14.10.

Norme per il sostegno e la promozione della coltivazione e della filiera della Canapa.

Nuovo testo unificato C. 1373 e abb.

(Parere alla XIII Commissione).

(Esame e rinvio).

La Commissione inizia l'esame del provvedimento in oggetto.

Francesco BOCCIA, *presidente*, in sostituzione del relatore, fa presente che il testo unificato in esame, risultante dall'abbinamento di quattro proposte di legge, reca norme per il sostegno e la promozione della coltivazione e della filiera della canapa e che le predette proposte, di iniziativa parlamentare, non sono corredate di relazione tecnica. Il testo è quello risultante dagli emendamenti approvati nel corso dell'esame in sede di referente presso la Commissione Agricoltura.

Esaminando le norme suscettibili di determinare effetti finanziari, segnala quanto segue.

In primo luogo, evidenzia l'opportunità di indicare la decorrenza del finanziamento di 700 mila euro, previsto dall'articolo 6, comma 1, quale forma di contributo da parte del Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali a valere sui piani di settore di competenza del medesimo Ministero. Inoltre, pur rilevando che il predetto contributo è configurato come limite massimo di spesa, ritiene opportuno acquisire elementi volti a confermare la disponibilità delle somme in questione, tenendo conto che l'erogazione di tale somma non è prevista come una mera facoltà.

In merito alla previsione, contenuta all'articolo 6, comma 2, relativa alla de-

stinazione di una quota di risorse del Ministero al finanziamento di progetti di ricerca e sviluppo, ritiene che andrebbero forniti ragguagli circa l'entità delle risorse in questione e che andrebbe verificata l'effettiva possibilità per la suddetta Amministrazione di destinare alle nuove finalità risorse di bilancio, tenendo conto del complesso dei compiti e delle esigenze di spesa che gravano sulla stessa.

Riguardo agli articoli 7 e 8, osserva che le attività ivi previste, consistenti nella realizzazione di piccole produzioni a carattere dimostrativo e promozione di iniziative di formazione, poste in capo a soggetti pubblici, assumono carattere facoltativo. È quindi presumibile che le spese eventualmente derivanti dall'attuazione delle norme potranno essere effettuate compatibilmente con la disponibilità di bilancio già previste a legislazione vigente.

Infine, con riguardo all'articolo 10, che prevede la promozione da parte del Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali di un sistema di qualità alimentare per i prodotti derivanti dalla canapa, considera necessario acquisire gli elementi volti a suffragare l'effettiva possibilità che tale attività – non configurata come facoltativa – possa essere realizzata nell'ambito delle risorse esistenti.

La sottosegretaria Paola DE MICHELI si riserva di fornire in altra seduta i chiarimenti richiesti dal relatore.

Francesco BOCCIA, *presidente*, nessun altro chiedendo di intervenire, rinvia il seguito dell'esame ad altra seduta.

La seduta termina alle 14.15.**ATTI DEL GOVERNO**

Martedì 4 agosto 2015. — Presidenza del presidente Francesco BOCCIA. — Interviene la sottosegretaria di Stato per l'economia e le finanze Paola De Micheli.

La seduta comincia alle 14.15.

Schema di decreto legislativo recante disposizioni di razionalizzazione e semplificazione delle procedure e degli adempimenti a carico di cittadini e imprese e altre disposizioni in materia di lavoro e pari opportunità.

Atto n. 176.

(Seguito dell'esame, ai sensi dell'articolo 143, comma 4, del Regolamento, e conclusione – Parere favorevole con condizioni, volte a garantire il rispetto dell'articolo 81 della Costituzione, e condizione).

La Commissione prosegue l'esame dello schema di decreto legislativo in oggetto, rinviato nella seduta del 16 luglio 2015.

Francesco BOCCIA, *presidente*, ricorda che, nella precedente seduta, il rappresentante del Governo si era riservato di fornire i chiarimenti richiesti in ordine ai profili finanziari delle disposizioni recate dallo schema in esame.

La sottosegretaria Paola DE MICHELI deposita agli atti della Commissione una nota della Ragioneria generale dello Stato e una nota predisposta dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali (*vedi allegato 1*).

Simonetta RUBINATO (PD), *relatrice*, sulla base della documentazione depositata dalla rappresentante del Governo, formula la seguente proposta di parere:

« La V Commissione bilancio, tesoro e programmazione,

esaminato lo schema di decreto legislativo recante disposizioni di razionalizzazione e semplificazione delle procedure e degli adempimenti a carico di cittadini e imprese e altre disposizioni in materia di lavoro e pari opportunità (atto n. 176),

preso atto dei chiarimenti forniti dal Governo, da cui si evince che:

gli adempimenti aggiuntivi a carico di soggetti pubblici, derivanti dalle linee guida in materia di collocamento mirato delle persone con disabilità definite ai sensi dell'articolo 1, saranno attuati da

parte dei soggetti interessati avvalendosi delle risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente e, comunque, senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica;

appare necessario riformulare la clausola di neutralità finanziaria di cui agli articoli 1, comma 2, 16, comma 3, 17, comma 4, 26, comma 7, e 36, comma 1, capoverso articolo 19, conformemente alla vigente prassi contabile;

l'INPS potrà far fronte agli adempimenti previsti dall'articolo 10, che modifica la modalità di concessione degli incentivi per l'assunzione di lavoratori disabili, nell'ambito delle risorse umane, strumentali e finanziarie già previste a legislazione vigente;

all'articolo 10, comma 2, appare opportuno, dal punto di vista formale, specificare che i commi 1 e 1-bis ai quali si fa riferimento sono quelli di cui all'articolo 13 della legge 12 marzo 1999, n. 68, come modificato dal presente provvedimento;

i costi per l'implementazione del sistema informativo del Ministero del lavoro e delle politiche sociali relativi alla tenuta in modalità telematica del Libro unico del lavoro (LUL), prevista dall'articolo 15, saranno sostenuti nell'ambito della programmazione ordinaria attraverso gli stanziamenti di bilancio del medesimo Ministero destinati all'informatica di servizio;

i soggetti pubblici interessati (INPS e INAIL) potranno far fronte ad eventuali adempimenti aggiuntivi derivanti dall'articolo 21, recante adempimenti formali concernenti gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali, nell'ambito delle risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente;

ai sensi del comma 2 dell'articolo 18 del decreto legislativo n. 198 del 2006, come sostituito dall'articolo 35 del provvedimento in esame, l'onere relativo all'attività della consigliera o del consigliere nazionale di parità, nel limite di euro

140.000, graverà, per il solo anno 2015, sul Fondo per il finanziamento di sgravi contributivi per incentivare la contrattazione di secondo livello, di cui all'articolo 1, comma 68, ultimo periodo, della legge 24 dicembre 2007, n. 247;

il capitolo 4330 dello stato di previsione del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, su cui è iscritto il citato Fondo, al momento, per l'anno 2015, reca una disponibilità pari a 391 milioni di euro e il suo utilizzo per un ammontare pari a 140 mila euro, da destinare alla consigliera o al consigliere nazionale di parità, non pregiudicherà le attività programmate a legislazione vigente a valere sul medesimo capitolo,

esprime

PARERE FAVOREVOLE

con la seguente condizione volta a garantire il rispetto dell'articolo 81 della Costituzione:

agli articoli 1, comma 2, 16, comma 3, 17, comma 4, e 26, comma 7, sostituire le parole: risorse finanziarie con le seguenti: risorse umane, strumentali e finanziarie;

all'articolo 36, comma 1, capoverso articolo 19, al comma 3 sostituire le parole: non derivano con le seguenti: non devono derivare;

e con la seguente condizione:

all'articolo 10, comma 2, dopo le parole: commi 1 e 1-bis aggiungere le seguenti: dell'articolo 13 della legge 12 marzo 1999, n. 68, come modificato dal comma 1 del presente articolo, ».

La sottosegretaria Paola DE MICHELI concorda con la proposta di parere formulata dalla relatrice.

La Commissione approva la proposta di parere della relatrice.

Schema di decreto legislativo recante disposizioni per il riordino della normativa in materia di ammortizzatori sociali in deroga in costanza di rapporto di lavoro.

Atto n. 179.

(Seguito dell'esame, ai sensi dell'articolo 143, comma 4, del Regolamento, e conclusione – Parere favorevole con condizioni).

La Commissione prosegue l'esame dello schema di decreto legislativo in oggetto, rinviato nella seduta del 16 luglio 2015.

Francesco BOCCIA, *presidente*, ricorda che, nella precedente seduta, il relatore aveva chiesto alcuni chiarimenti in ordine ai profili finanziari dello schema in esame.

La sottosegretaria Paola DE MICHELI, in relazione ai chiarimenti richiesti dal relatore, deposita agli atti della Commissione una nota della Ragioneria generale dello Stato e una nota predisposta dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali (*vedi allegato 2*).

Dario PARRINI (PD), *relatore*, formula quindi la seguente proposta di parere:

« La V Commissione bilancio, tesoro e programmazione,

esaminato lo Schema di decreto legislativo recante disposizioni per il riordino della normativa in materia di ammortizzatori sociali in deroga in costanza di rapporto di lavoro (atto n. 179),

preso atto dei chiarimenti forniti dal Governo, da cui si evince che:

per quanto riguarda le ipotesi ed i parametri sottostanti la stima dell'impatto, nella fase transitoria, degli articoli da 1 a 25, recanti revisione della disciplina della Cassa integrazione guadagni ordinaria (CIGO) e straordinaria (CIGS), nei primi anni di applicazione le valutazioni – improntate comunque a criteri di prudenzialità – tengono conto della disciplina transitoria di cui agli articoli 41, commi 1 e 2, e 43, commi 3 e 4, della presumibile entrata in vigore del provvedimento e della relativa attuazione amministrativa, nonché

della circostanza che gli effetti contributivi sono computati, in coerenza con le regole di registrazione in contabilità nazionale, in ragione degli effettivi maggiori o minori incassi;

gli adempimenti a carico dell'INPS previsti dalle disposizioni in materia di Fondi di solidarietà, di cui agli articoli da 26 a 40, all'articolo 43, comma 5, e all'articolo 44, comma 1, lettera o), e comma 2, lettera d), potranno essere svolti nell'ambito delle risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente, trattandosi di fondi la cui strutturazione procedurale sul piano amministrativo è già prevista dalla normativa vigente;

la stima degli oneri incrementali a decorrere dal 2016, derivanti dai benefici in materia di conciliazione dei tempi di vita e di lavoro di cui al decreto legislativo n. 80 del 2015, previsti a regime dall'articolo 42, comma 2, è stata effettuata facendo riferimento alle quantificazioni risultanti dalla relazione tecnica al medesimo decreto legislativo n. 80 del 2015, in relazione all'applicazione parziale dei medesimi benefici in corso d'anno 2015;

l'ammontare degli oneri a regime, a decorrere dal 2016, derivanti dall'articolo 24 del citato decreto legislativo n. 80 del 2015, concernente il congedo delle donne vittime di violenza di genere, è stato calcolato secondo criteri prudenziali raddoppiando l'onere semestrale previsto per l'anno 2005, atteso anche l'ipotizzato coinvolgimento completo del bacino potenziale, che comporta un'elevata possibilità di ricorso all'istituto;

l'onere stimato per il 2018 con riferimento all'articolo 42, comma 3, relativo alla durata delle prestazioni della nuova assicurazione sociale per l'impiego (NASpI), è stato correttamente quantificato in misura inferiore a quello teoricamente rapportabile ad un semestre pieno a seguito del ricorso, distribuito in corso d'anno, alla prestazione NASpI per i nuovi accessi dell'anno 2017;

le clausole di salvaguardia di cui all'articolo 42, commi 3 e 4, che affidano,

qualora si verificano o siano in procinto di verificarsi scostamenti rispetto alle previsioni di spesa di cui ai predetti commi, al Ministro dell'economia e delle finanze, sentito il Ministro del lavoro e delle politiche sociali, la rideterminazione con proprio decreto dei benefici previsti dai medesimi commi, devono ritenersi correttamente formulate ai sensi dell'articolo 17, comma 12, della legge n. 196 del 2009;

all'articolo 42, comma 5, in materia di assegno di disoccupazione, resta confermato il meccanismo di salvaguardia in base al quale l'INPS riconosce il beneficio esclusivamente nell'ambito dei limiti di spesa previsti, applicando l'ordine cronologico di presentazione delle domande e non prendendo in considerazione ulteriori domande una volta esaurite le risorse a disposizione, ai sensi dell'articolo 16, comma 7, del decreto legislativo n. 22 del 2015;

sul piano formale, al primo periodo del comma 5 dell'articolo 42, sarebbe opportuno sostituire le parole: « di 180 milioni di euro nel 2016, di 270 milioni di euro nel 2017, di 170 milioni di euro nel 2018 e di 200 milioni di euro annui dal 2019 » con le seguenti: « di 180 milioni di euro per l'anno 2016, di 270 milioni di euro per l'anno 2017, di 170 milioni di euro per l'anno 2018 e di 200 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2019 »;

sul piano formale, al quarto periodo del comma 5 dell'articolo 42, sarebbe opportuno sostituire le parole: « pari a 180 milioni di euro nel 2016, 270 milioni di euro nel 2017, 170 milioni di euro nel 2018 e a 200 milioni di euro annui dal 2019 » con le seguenti: « pari a 180 milioni di euro per l'anno 2016, 270 milioni di euro per l'anno 2017, 170 milioni di euro per l'anno 2018 e a 200 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2019 »;

il Fondo per il finanziamento della riforma degli ammortizzatori sociali, dei servizi per il lavoro e delle politiche attive, di cui all'articolo 1, comma 107, della legge n. 190 del 2014, come rifinanziato dall'articolo 42, comma 1, dello schema di

decreto in esame, tenuto anche conto delle riduzioni e degli accantonamenti di risorse già previsti da altri provvedimenti legislativi a valere sul predetto Fondo, presenta le occorrenti risorse finanziarie, in termini sia di saldo netto da finanziare sia di indebitamento netto, per far fronte agli oneri derivanti dagli interventi di cui agli articoli 41 e 42, commi 2, 3, 4, 5 e 6;

ritenuto tuttavia che, per quanto riguarda la clausola di salvaguardia finanziaria prevista dal provvedimento in esame:

la legge delega, nel fissare i principi e criteri direttivi a cui dovrà attenersi il Governo, non ne abbia indicato alcuno in merito ai contenuti della clausola di salvaguardia, vale a dire se quest'ultima, nel caso in cui si verificano o siano in procinto di verificarsi scostamenti rispetto alle previsioni, affidi al Ministro l'adozione di misure correttive « di carattere espansivo » (ad esempio la compensazione dei maggiori oneri con maggiori entrate) o « di carattere restrittivo » (ad esempio la compensazione dei maggiori oneri con riduzione delle prestazioni da erogare);

in mancanza di tale indicazione, risulti preferibile ricondurre alla sede legislativa il procedimento per la concreta definizione di tali misure;

in tale contesto risulti pertanto pienamente applicabile la procedura prevista dall'articolo 17, comma 13, della legge n. 196 del 2009, che prevede che il Ministro dell'economia e delle finanze, allorché riscontri che l'attuazione di leggi rechi pregiudizio al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica, assume tempestivamente le conseguenti iniziative legislative al fine di assicurare il rispetto dell'articolo 81, terzo comma, della Costituzione;

tale procedura, poiché idonea ad assicurare il rispetto dell'articolo 81, terzo comma, della Costituzione in caso di leggi la cui attuazione pregiudichi il conseguimento

degli obiettivi di finanza pubblica, debba a fortiori considerarsi tale anche nel caso in cui si verificano o siano in procinto di verificarsi scostamenti rispetto alle previsioni contenute in una singola legge, anche qualora essi, in ipotesi, non pregiudichino il conseguimento dei citati obiettivi;

rilevato in conclusione che, anche al fine di evitare una situazione di incertezza a carico dei soggetti beneficiari nei confronti dei quali può essere disposta, in caso di scostamenti rispetto alle previsioni di spesa, la rideterminazione dei benefici in godimento, con possibili conseguenze sul piano giudiziario, appare necessario procedere al più presto ad una complessiva revisione della disciplina relativa alle clausole di salvaguardia, di cui all'articolo 17, comma 12, della legge n. 196 del 2009, anche a seguito di quanto emergerà dall'indagine conoscitiva sulle prospettive di riforma degli strumenti e delle procedure di bilancio, in corso di svolgimento presso le Commissioni bilancio di Camera e Senato,

esprime

PARERE FAVOREVOLE

con le seguenti condizioni:

all'articolo 42, comma 3, sostituire il quarto periodo con il seguente: Nel caso in cui si verificano, o siano in procinto di verificarsi, scostamenti rispetto alle previsioni di spesa di cui al presente comma, il Ministro dell'economia e delle finanze adotta tempestivamente, nel rispetto dei saldi di finanza pubblica, le conseguenti iniziative legislative volte alla correzione dei predetti effetti, ai sensi dell'articolo 17, comma 13, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, ovvero, ai sensi dell'articolo 11, comma 3, lettera l), della legge medesima, qualora tali scostamenti siano in procinto di verificarsi al termine dell'esercizio finanziario;

all'articolo 42, comma 4, sostituire il quinto periodo con il seguente: Nel caso in cui si verificano, o siano in procinto di verificarsi, scostamenti rispetto alle previsioni di spesa di cui al presente comma, il Ministro dell'economia e delle finanze adotta tempestivamente, nel rispetto dei saldi di finanza pubblica, le conseguenti iniziative legislative volte alla correzione dei predetti effetti, ai sensi dell'articolo 17, comma 13, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, ovvero, ai sensi dell'articolo 11, comma 3, lettera l), della legge medesima, qualora tali scostamenti siano in procinto di verificarsi al termine dell'esercizio finanziario ».

Giulio MARCON (SEL) formula, a nome del suo gruppo, una proposta alternativa di parere (*vedi allegato 3*), nella quale sono evidenziati gli aspetti ritenuti negativi del provvedimento in esame, con particolare riferimento alla scarsità delle risorse stanziate, che limita fortemente la portata del provvedimento. Viene quindi previsto parere contrario sul provvedimento, anche per la mancanza di un ammortizzatore sociale universale, quale potrebbe essere l'istituzione del reddito minimo di inserimento da garantire a tutti i disoccupati.

La sottosegretaria Paola DE MICHELI esprime parere contrario sulla proposta alternativa di parere presentata dal gruppo Sinistra Ecologia Libertà. In merito alla proposta di parere formulata dal relatore, con riferimento alla riformulazione delle clausole di salvaguardia, istituto sul quale ritiene necessario un ripensamento, si rimette alla Commissione.

Francesco BOCCIA, *presidente*, ricorda che l'eventuale approvazione della proposta di parere formulata dal relatore comporterà la preclusione della proposta alternativa di parere presentata dal gruppo Sinistra Ecologia Libertà.

La Commissione approva la proposta di parere del relatore, intendendosi conse-

guentemente preclusa la proposta alternativa di parere.

Schema di decreto legislativo recante disposizioni per il riordino della normativa in materia di servizi per il lavoro e di politiche attive.

Atto n. 177.

(*Seguito dell'esame, ai sensi dell'articolo 143, comma 4, del Regolamento, e conclusione – Parere favorevole con condizioni, volte a garantire il rispetto dell'articolo 81 della Costituzione*).

La Commissione prosegue l'esame dello schema di decreto legislativo in oggetto, rinviato nella seduta del 16 luglio 2015.

Francesco BOCCIA, *presidente*, avverte che, nella seduta del 16 luglio scorso, il rappresentante del Governo si era riservato di fornire i chiarimenti richiesti dalla relatrice.

La sottosegretaria Paola DE MICHELI deposita agli atti della Commissione una nota della Ragioneria generale dello Stato e una nota predisposta dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali (*vedi allegato 4*).

Mauro GUERRA (PD), *relatore*, formula quindi la seguente proposta di parere:

« La V Commissione bilancio, tesoro e programmazione,

esaminato lo Schema di decreto legislativo recante disposizioni per il riordino della normativa in materia di servizi per il lavoro e di politiche attive (atto n. 177),

preso atto dei chiarimenti forniti dal Governo, da cui si evince che:

la riorganizzazione connessa alla costituzione dell'Agenzia nazionale per le politiche attive del lavoro (ANPAL) e alla contestuale soppressione delle strutture ministeriali, di cui all'articolo 4, avverrà senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, nel rispetto di quanto sarà

previsto dai successivi decreti attuativi di cui al comma 9 del medesimo articolo 4;

la struttura di vigilanza dell'ANPAL presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, di cui all'articolo 4, comma 11, verrà individuata nell'ambito delle strutture esistenti, garantendo l'invarianza di spesa;

in attuazione dell'articolo 5, comma 1, lettera a), in sede di costituzione dell'ANPAL, saranno trasferiti alla medesima gli stanziamenti disponibili a legislazione vigente sui capitoli della Direzione generale per le politiche attive, i servizi per il lavoro e la formazione, corrispondentemente soppressa;

le risorse relative al Fondo per le politiche attive del lavoro e al Fondo di rotazione per la formazione professionale, trasferite all'ANPAL ai sensi dell'articolo 5, comma 1, lettera b) e c), sono costituite, rispettivamente, da quelle disponibili a legislazione vigente sul capitolo 2233 della predetta Direzione generale e da quelle individuate con i successivi decreti interministeriali di cui al comma 4 del medesimo articolo 5;

i risparmi per gli anni 2015 e 2016 derivanti dalle cessazioni di personale facente capo all'ISFOL, di cui all'articolo 6, comma 6, utilizzati a parziale copertura degli oneri connessi agli organi dell'ANPAL, sono stati quantificati in euro 181.800,28 per l'anno 2016 ed in euro 428.888,27 per l'anno 2017, sulla base delle cessazioni comunicate dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali per l'ente vigilato, che ammontano a complessive 4 unità di personale per l'anno 2015 e a complessive 5 unità per l'anno 2016;

ai risparmi derivanti dalle predette cessazioni sono state applicate le percentuali di turn over attualmente vigenti, di cui all'articolo 3, comma 2, del decreto-legge n. 90 del 2014, pari al 60 per cento dei risparmi per l'anno 2016 ed all'80 per cento per l'anno 2017;

per quanto riguarda invece le cessazioni di personale del Ministero del

lavoro e delle politiche sociali, le relative economie previste per il periodo 2015/2016 sono le medesime indicate per il periodo 2016/2017, in quanto, ai sensi dell'articolo 4, comma 6, le economie da cessazione non utilizzabili per le assunzioni sono solo quelle relative al periodo 2015/2016, quantificate in euro 48.587,38, da considerarsi quindi a regime a decorrere dal successivo periodo 2016/2017;

appare opportuno riformulare l'articolo 6, comma 4, terzo periodo, in maniera maggiormente rispondente alla prassi vigente, prevedendo che i membri del Consiglio di vigilanza, fermo restando il riconoscimento del rimborso delle spese sostenute per la trasferta dal luogo di residenza, non percepiscano « alcun compenso, indennità, gettone di presenza o altro emolumento comunque denominato »;

l'organizzazione dei servizi per il lavoro e delle politiche attive a livello territoriale, di cui all'articolo 11, potrà essere effettivamente assicurata nell'ambito delle risorse finanziarie, umane e strumentali disponibili a legislazione vigente e, comunque, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica;

l'istituzione, da parte dell'ANPAL, dell'albo nazionale dei soggetti accreditati a svolgere funzioni e compiti in materia di politiche attive del lavoro e di interconnessione del medesimo albo con il sistema informativo unico delle politiche del lavoro, di cui all'articolo 12, avverrà senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, in quanto la citata istituzione avrà luogo riutilizzando le componenti informatizzate già realizzate dalle amministrazioni pubbliche elencate all'articolo 13 del presente provvedimento e comunque nell'ambito dei programmi operativi cofinanziati con fondi strutturali;

appare opportuno riformulare l'articolo 14, comma 5, in maniera maggiormente rispondente alla prassi vigente, prevedendo che ai componenti del Comitato – istituito al fine di garantire l'interconnessione sistematica delle banche dati in

possesso del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, dell'ANPAL, dell'INPS, dell'INAIL e dell'ISFOL – non spetti « alcun compenso, indennità, gettone di presenza, rimborso spese o altro emolumento comunque denominato »;

la gestione dell'albo nazionale degli enti di formazione accreditati dalle regioni e province autonome, di cui all'articolo 15, e l'organizzazione di banche dati informatizzate pubbliche anonime, utilizzabili a scopo di ricerca scientifica, di cui all'articolo 16, comma 4, avverrà senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica;

appare opportuno riformulare l'articolo 15, comma 7, recante la clausola di invarianza finanziaria, in maniera maggiormente rispondente alla prassi vigente, nel senso di prevedere che « dall'attuazione delle disposizioni del presente articolo non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica »;

anche con riferimento all'articolo 16, comma 5, appare opportuno riformulare il dettato della clausola di invarianza finanziaria in maniera maggiormente rispondente alla prassi vigente, nel senso di prevedere che « all'attuazione delle disposizioni del presente articolo si provvede nell'ambito delle risorse umane, finanziarie e strumentali disponibili a legislazione vigente e, comunque, senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica »;

l'organizzazione dei servizi per il lavoro e delle politiche attive a livello territoriale, di cui all'articolo 18, potrà essere effettivamente assicurata in condizione di neutralità finanziaria, anche alla luce del recente accordo quadro sulle politiche attive tra Governo, regioni e province autonome sancito in data 30 luglio 2015;

le disposizioni di cui agli articoli 19 e 20, in materia di stato di disoccupazione e patto di servizio personalizzato, saranno attuate dai soggetti pubblici interessati (centri per l'impiego, ANPAL ed altre amministrazioni) nell'ambito delle risorse

umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente e, comunque, senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica;

le disposizioni di cui agli articoli 21 e 22, in materia di meccanismi di condizionalità relativi ai beneficiari di strumenti di sostegno al reddito, saranno attuate dalle amministrazioni interessate nell'ambito delle risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente e, comunque, senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica;

le prestazioni di cui agli articoli 23 e 24, in materia di assegno di ricollocazione e di finanziamento del medesimo assegno, possono essere ricondotte entro limiti massimi di spesa, e gli adempimenti che ne conseguono a carico dei soggetti pubblici possono essere svolti nell'ambito delle risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente e, comunque, senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica;

L'articolo 26, in materia di utilizzo diretto dei lavoratori titolari di strumenti di sostegno del reddito, non comporta nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, giacché non viene prevista la corresponsione di alcuna retribuzione a fronte delle prestazioni dei predetti lavoratori, non instaurandosi per effetto del citato utilizzo un rapporto di lavoro;

L'attività di intermediazione tra domanda e offerta di lavoro della gente di mare, svolta dalle Capitanerie di porto ai sensi dell'articolo 27, rientra nell'ambito di funzioni e si fonda su dati di cui le citate Capitanerie hanno già titolarità;

le risorse derivanti dall'articolo 1 del decreto-legge n. 76 del 2013 e dall'articolo 6, comma 4, della legge n. 53 del 2000 – abrogati ai sensi dell'articolo 29 – appaiono coerenti sotto il profilo quantitativo e temporale rispetto agli oneri derivanti dal provvedimento, tenuto conto di quanto previsto, tra l'altro, dall'articolo 32, comma 6, lettera c);

le nuove finalizzazioni di spesa previste dal testo del provvedimento riguardo alle risorse rivenienti dall'abrogazione delle disposizioni di cui all'articolo 6, comma 4, della legge n. 53 del 2000, in materia di finanziamento dei progetti di formazione, non pregiudicano gli interventi già programmati a valere sulle risorse medesime;

la fruizione degli incentivi economici all'occupazione, di cui agli articoli 30, commi 2, 3, 4 e 31, mediante conguaglio sul versamento dei contributi previdenziali, non appare suscettibile di determinare criticità nella regolazione dei rapporti finanziari tra Stato e gli enti previdenziali, giacché il trasferimento delle risorse agli enti previdenziali avviene con modalità tali da impedire effetti peggiorativi sul bilancio degli enti stessi;

gli incentivi per il contratto di apprendistato, di cui all'articolo 32, si applicano per rapporti di lavoro instaurati dalla data di entrata in vigore del provvedimento in esame, anche se la stipulazione del contratto è avvenuta in precedenza;

il Fondo per il finanziamento della riforma degli ammortizzatori sociali, dei servizi per il lavoro e delle politiche attive, di cui all'articolo 1, comma 107, della legge n. 190 del 2014, anche tenendo conto delle riduzioni e degli accantonamenti di risorse già previsti da altri provvedimenti legislativi a valere sul predetto Fondo, presenta le occorrenti risorse finanziarie in termini sia di saldo netto da finanziare sia di indebitamento netto, per far fronte a quota parte degli oneri derivanti dai commi 1 e 2 e dal comma 3 dell'articolo 32;

l'utilizzo del Fondo sociale per occupazione e formazione ai fini della parziale copertura finanziaria degli oneri derivanti dai commi 1 e 2 e dal comma 3 dell'articolo 32, non è suscettibile di pregiudicare interventi già previsti a legislazione vigente a valere sulle risorse del Fondo medesimo;

all'articolo 32, comma 2, considerata l'entrata in vigore del decreto legislativo 15 giugno 2015, n. 81, appare necessario sostituire il riferimento all'articolo 7, comma 9, del decreto legislativo 14 settembre 2011, n. 167, con quello all'articolo 47, comma 7, del citato decreto legislativo n. 81 del 2015;

appare opportuno, sul piano formale, modificare il comma 6 dell'articolo 32 nel senso di riformulare le lettere *a)* e *b)* del comma medesimo, recanti la quantificazione degli oneri del provvedimento, quale parte integrante dell'alinea del suddetto comma 6, al fine di evitare sovrapposizioni con le successive lettere *a)* e *b)* del medesimo comma 6, recanti le modalità di copertura finanziaria dei predetti oneri;

all'articolo 32, comma 6, appare opportuno riferire le disposizioni onerose oggetto di copertura finanziaria ai commi da 1 a 3 dell'articolo 32 anziché ai soli commi 1 e 3 del medesimo articolo;

non appare necessario modificare l'attuale formulazione della clausola di salvaguardia di cui al comma 7 dell'articolo 32, posto che essa fornisce adeguati strumenti per intervenire in caso di necessità al fine di contenere le minori entrate nell'ambito di quanto programmato;

ritenuto che, all'articolo 4, al fine di assicurare un adeguato controllo parlamentare sui flussi delle risorse trasferite, risulti necessario prevedere, da un lato, che i decreti del Presidente del Consiglio dei ministri di cui al comma 9, con cui si provvede alla individuazione dei beni e delle risorse finanziarie, umane e strumentali da trasferire dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali e dall'ISFOL all'ANPAL, siano corredati di relazione tecnico-finanziaria e che sui medesimi siano acquisiti i pareri delle Commissioni competenti, anche per i profili di carattere finanziario, che si esprimono entro 30 giorni dall'assegnazione, dall'altro, che sia differito conseguentemente il termine per l'adozione degli stessi da 45 a 90 giorni,

coordinando i termini per gli ulteriori adempimenti previsti dal medesimo articolo 4;

esprime

PARERE FAVOREVOLE

con le seguenti condizioni, volte a garantire il rispetto dell'articolo 81 della Costituzione:

all'articolo 4, sia previsto che i decreti del Presidente del Consiglio dei ministri di cui al comma 9, con cui si provvede alla individuazione dei beni e delle risorse finanziarie, umane e strumentali da trasferire dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali e dall'ISFOL all'Agenzia nazionale per le politiche attive del lavoro (ANPAL), siano emanati entro 90 giorni, anziché entro 45 giorni, e siano trasmessi alle Camere, corredati di relazione tecnico-finanziaria, per l'acquisizione dei pareri delle Commissioni competenti, anche per i profili di carattere finanziario, che si esprimono entro 30 giorni dall'assegnazione, e siano coordinati conseguentemente i termini per gli ulteriori adempimenti previsti dal medesimo articolo 4;

all'articolo 6, comma 4, sostituire le parole: non percepiscono emolumenti con le seguenti: non percepiscono alcun compenso, indennità, gettone di presenza o altro emolumento comunque denominato;

all'articolo 14, comma 5, sostituire le parole: non spettano compensi, gettoni di presenza o altri emolumenti comunque denominati *con le seguenti*: non spetta alcun compenso, indennità, gettone di presenza, rimborso spese o altro emolumento comunque denominato;

all'articolo 15 sostituire il comma 7 con il seguente: 7. Dall'attuazione delle disposizioni del presente articolo non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica;

all'articolo 16 sostituire il comma 5 con il seguente: 5. All'attuazione delle disposizioni del presente articolo si provvede nell'ambito delle risorse umane, finanziarie e strumentali disponibili a legislazione vigente e, comunque, senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica;

all'articolo 32, comma 2, sostituire le parole: di cui all'articolo 7, comma 9, del decreto legislativo 14 settembre 2011, n. 167 *con le seguenti*: di cui all'articolo 47, comma 7, del decreto legislativo 15 giugno 2015, n. 81;

all'articolo 32 sostituire il comma 6 con il seguente: 6. Agli oneri derivanti dai commi 1 e 2 e dal comma 3 del presente articolo, pari a 27 milioni di euro per ciascuno degli anni 2015 e 2016 per quanto attiene al comma 3 e valutati in 0,5 milioni di euro per l'anno 2015, 6,2 milioni di euro per l'anno 2016, 10,7 milioni di euro per ciascuno degli anni 2017 e 2018, 5,4 milioni di euro per l'anno 2019 e 0,1 milioni di euro per l'anno 2020 per quanto attiene ai commi 1 e 2, si provvede:

a) quanto a 20 milioni di euro per l'anno 2015 mediante corrispondente riduzione del fondo di cui all'articolo 1, comma 107, della legge 23 dicembre 2014, n. 190;

b) quanto a 20 milioni di euro per l'anno 2016 mediante corrispondente riduzione del Fondo sociale per occupazione e formazione, di cui all'articolo 18, comma 1, lettera a), del decreto-legge 29 novembre 2008, n. 185, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 gennaio 2009, n. 2;

c) quanto a 7,5 milioni di euro per l'anno 2015, 13,2 milioni di euro per l'anno 2016, 10,7 milioni di euro per ciascuno degli anni 2017 e 2018, 5,4 milioni di euro per l'anno 2019 e 0,1 milioni di euro per l'anno 2020 mediante corrispondente riduzione degli stanziamenti di cui all'articolo 29, comma 3. ».

Giulio MARCON (SEL), a nome del gruppo Sinistra Ecologia Libertà, formula una proposta alternativa di parere (*vedi allegato 5*), evidenziando che il parere proposto è contrario per le motivazioni indicate nelle premesse, tra le quali ricorda in particolare la scarsità delle risorse destinate dal nostro Paese alle politiche attive del lavoro, l'indebolimento dell'ISFOL, la progressiva privatizzazione dell'offerta dei servizi di politica attiva del lavoro e la previsione senza adeguate tutele dello svolgimento di lavori di pubblica utilità da parte dei soggetti che godono di forme di sostegno al reddito.

La sottosegretaria Paola DE MICHELI esprime parere contrario sulla proposta alternativa di parere presentata dal gruppo Sinistra Ecologia Libertà e parere favorevole sulla proposta di parere formulata dal relatore.

Francesco BOCCIA, *presidente*, ricorda che l'eventuale approvazione della proposta di parere formulata dal relatore comporterà la preclusione della proposta alternativa di parere presentata dal gruppo Sinistra Ecologia Libertà.

La Commissione approva la proposta di parere del relatore, intendendosi conseguentemente preclusa la proposta alternativa di parere.

La seduta termina alle 14.30.

**DELIBERAZIONE DI RILIEVI
SU ATTI DEL GOVERNO**

Martedì 4 agosto 2015. — Presidenza del presidente Francesco BOCCIA. — Interviene la sottosegretaria di Stato per l'economia e le finanze Paola De Micheli.

La seduta comincia alle 14.30.

Schema di decreto del Presidente della Repubblica recante regolamento sulle misure organizzative a livello centrale e periferico per l'attuazione delle disposizioni dei commi 527, 528, 529 e 530 dell'articolo 1 della citata legge n. 190 del 2014.

Atto n. 196.

(Rilievi alla II Commissione).

(Esame, ai sensi dell'articolo 96-ter, comma 2, del Regolamento, e conclusione – Valutazione favorevole).

La Commissione inizia l'esame del provvedimento in oggetto.

Francesco BOCCIA, *presidente*, in sostituzione del relatore, evidenzia che lo schema di decreto del Presidente della Repubblica in esame reca disposizioni di attuazione dell'articolo 1, commi da 527 a 530, della legge di stabilità per il 2015. In attuazione delle norme citate, con il provvedimento in esame sono adottate le relative misure organizzative. Esaminando i contenuti delle disposizioni dello schema di decreto del Presidente della Repubblica in esame che presentano profili di carattere finanziario e le informazioni fornite dalla relazione tecnica, segnala quanto segue.

In merito ai profili di quantificazione, non ha osservazioni da formulare, alla luce della clausola di invarianza finanziaria, recata dalla norma della legge di stabilità 2015 e ripetuta nello schema di decreto del Presidente della Repubblica in esame, nonché di quanto affermato nella relazione tecnica circa la disponibilità delle risorse necessarie per i rimborsi delle spese di missione.

In merito ai profili di copertura finanziaria, fa presente che gli stanziamenti di bilancio richiamati dalla relazione tecnica, a valere sui quali potrà farsi fronte agli eventuali oneri connessi al rimborso delle sole spese di missione ai partecipanti della Conferenza permanente istituita per assicurare il funzionamento degli uffici giudiziari, come stabilito dall'articolo 3, comma 6, dello schema di regolamento, sono quelli iscritti nei piani gestionali nn. 1 e 4 del capitolo 1451 (Spese per acquisto di beni e servizi) dello stato di

previsione del Ministero della giustizia, che recano rispettivamente, per il triennio 2015-2017, i seguenti stanziamenti:

piano gestionale n. 1: euro 751.532 per il 2015, 611.345 per il 2016 e 609.570 per il 2017;

piano gestionale n. 4: euro 1.864.415 euro per il 2015, 918.929 per il 2016 e 916.262 per il 2017.

La sottosegretaria Paola DE MICHELI non ha osservazioni da formulare al riguardo.

Francesco BOCCIA, *presidente*, in sostituzione del relatore, propone quindi di esprimere una valutazione favorevole sul provvedimento in esame.

La sottosegretaria Paola DE MICHELI concorda con la proposta di parere del relatore.

La Commissione approva la proposta di parere del relatore.

Schema di decreto legislativo recante misure per la crescita e l'internazionalizzazione delle imprese.

Atto n. 161-bis.

(Rilievi alla VI Commissione).

(Seguito dell'esame, ai sensi dell'articolo 96-ter, comma 2, del Regolamento, e conclusione – Valutazione favorevole).

La Commissione prosegue l'esame dello schema di decreto legislativo in oggetto, rinviato nella seduta del 30 luglio 2015.

Francesco BOCCIA, *presidente*, in sostituzione del relatore, ricorda che, nella seduta del 30 luglio 2015, la rappresentante del Governo aveva depositato della documentazione in relazione ai chiarimenti richiesti dal relatore. Sulla base di detta documentazione, formula la seguente proposta di parere:

«La V Commissione Bilancio, tesoro e programmazione,

esaminato, per quanto di competenza, ai sensi dell'articolo 96-ter, comma 2, del Regolamento, lo Schema di decreto legislativo recante misure per la crescita e l'internazionalizzazione delle imprese (atto n. 161-bis);

preso atto dei chiarimenti forniti dal Governo, da cui si evince che:

le modifiche introdotte all'articolo 3, in materia di dividendi provenienti da soggetti residenti in Stati o territori a regime fiscale privilegiato, laddove si stabilisce che il credito d'imposta è riconosciuto per le imposte pagate dalla società controllata a partire dal quinto periodo d'imposta precedente a quello in corso alla data di entrata in vigore del presente decreto, non determinano effetti negativi di gettito;

l'estensione dell'ambito applicativo del regime di deducibilità degli interessi passivi applicabile alle società immobiliari, di cui all'articolo 4, comma 4, anche alle società il cui valore dell'attivo patrimoniale è costituito per la maggior parte dal valore normale degli immobili destinati alla locazione e i cui ricavi sono rappresentati per almeno i due terzi dai canoni di affitto di aziende il cui valore complessivo sia prevalentemente costituito dal valore normale dei fabbricati, è già stato considerato nella stima degli effetti finanziari contenuta nella relazione tecnica al provvedimento originario, che già faceva riferimento all'intero comparto immobiliare;

le modifiche introdotte all'articolo 4, comma 1, lettera a), che includono i dividendi effettivamente riscossi nel calcolo del ROL, ai fini della deducibilità degli interessi passivi, non comportano nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, posto che la relazione tecnica riferita al provvedimento originario già teneva conto del dato relativo ai dividendi riscossi;

le modifiche introdotte all'articolo 5, che chiariscono che la disciplina antielusiva di cui all'articolo 110, comma 7, del TUIR, consistente nell'applicazione del valore normale dei beni alle operazioni con società controllanti o controllate non residenti nel territorio dello Stato, non si applica qualora tali operazioni intercorrano tra soggetti residenti o localizzati nel territorio dello Stato, non determinano effetti negativi di gettito, giacché, come peraltro evidenziato dalla relazione tecnica al provvedimento originario, le disposizioni in materia di accertamento hanno carattere interpretativo e sono coerenti con le direttive già adottate dall'Agenzia delle entrate;

le modifiche introdotte all'articolo 11, per effetto delle quali viene riconosciuto carattere interpretativo alle disposizioni recate dal medesimo articolo in materia di sospensione della riscossione della tassazione in caso di trasferimento all'estero, non determinano sostanziali effetti finanziari;

le modifiche introdotte all'articolo 13, per effetto delle quali viene riconosciuto carattere interpretativo alla deducibilità automatica di alcune perdite su crediti prevista dal medesimo articolo, non determinano effetti negativi di gettito;

la stima contenuta nella relazione tecnica al provvedimento originario, relativa all'articolo 14, in materia di esenzione degli utili e delle perdite delle stabili organizzazioni di imprese residenti, non include effetti finanziari attribuibili al regime transitorio, modificato dalla norma in esame;

la nuova disposizione di cui all'articolo 16, recante benefici fiscali per i lavoratori italiani rientrati in Italia, non comporta effetti finanziari negativi, giacché gli effetti positivi sul gettito determinati dalla tassazione agevolata dei redditi di coloro che decidono di rientrare in

Italia in conseguenza della norma in esame risultano più che adeguati a coprire gli eventuali modesti effetti negativi che si possono determinare in relazione all'esiguo numero di lavoratori che sarebbero comunque rientrati in Italia,

VALUTA FAVOREVOLMENTE

lo schema di decreto legislativo ».

La sottosegretaria Paola DE MICHELI concorda con la proposta di parere del relatore.

La Commissione approva la proposta di parere del relatore.

Schema di decreto ministeriale concernente l'esonero dall'obbligo di certificazione tramite ricevuta o scontrino fiscale dei corrispettivi per prestazioni di servizi di telecomunicazione, di servizi di tele-radiodiffusione e di servizi elettronici rese a committenti che agiscono al di fuori dell'esercizio d'impresa, arte o professione.

Atto n. 194.

(Rilievi alla VI Commissione).

(Esame, ai sensi dell'articolo 96-ter, comma 2, del Regolamento, e conclusione – Valutazione favorevole).

La Commissione inizia l'esame dello schema di decreto ministeriale in oggetto.

Paola BRAGATINI (PD), *relatrice*, fa presente che lo schema di decreto ministeriale in esame reca disposizioni di attuazione dell'articolo 12, comma 3, della legge n. 413 del 1991, che prevede l'emanazione di decreti del Ministro dell'economia e delle finanze – sentite le Commissioni parlamentari competenti che devono esprimere il proprio parere entro

trenta giorni dalla richiesta – per stabilire l'esonero dagli obblighi di certificazione dei corrispettivi in favore di determinate categorie di contribuenti o per determinate categorie di prestazioni con carattere di ripetitività e a scarsa rilevanza fiscale.

Esaminando le disposizioni dello schema di decreto ministeriale in esame che presentano profili di carattere finanziario e le informazioni fornite dalla relazione tecnica, evidenzia quanto segue.

In merito ai profili di quantificazione, rileva preliminarmente che lo schema di provvedimento in esame, adottato in attuazione della legge n. 413 del 1991, appare riprodotto di disposizioni già contenute nell'articolo 7, comma 2, del decreto legislativo 31 marzo 2015, n. 42.

L'articolo 1 del provvedimento in esame, che sancisce l'esonero dall'obbligo di certificazione, fa inoltre decorrere il predetto esonero dalle operazioni effettuate dal 1° gennaio 2015, in conformità all'articolo 8 del medesimo decreto legislativo n. 42 del 2015. Tanto premesso, rileva che dalle disposizioni in esame – riprodotte di norma già in vigore – non appaiono discendere effetti diretti sui saldi di finanza pubblica, alla luce delle indicazioni della relazione tecnica.

La sottosegretaria Paola DE MICHELI osserva che dallo schema di decreto ministeriale non derivano effetti di carattere finanziario, come evidenziato anche dalla relatrice.

Paola BRAGATINI (PD), *relatrice*, propone pertanto di esprimere una valutazione favorevole sul provvedimento in esame.

La sottosegretaria Paola DE MICHELI concorda con la proposta di parere della relatrice.

La Commissione approva la proposta di parere della relatrice.

Schema di decreto legislativo recante attuazione della direttiva 2013/39/CE che modifica le direttive 2000/60/CE e 2008/105/CE per quanto riguarda le sostanze prioritarie nel settore della politica delle acque.

Atto n. 190.

(Rilievi alla VIII Commissione).

(Esame, ai sensi dell'articolo 96-ter, comma 2, del Regolamento, e rinvio).

La Commissione inizia l'esame dello schema di decreto legislativo in oggetto.

Giampiero GIULIETTI (PD), *relatore*, osserva che lo schema di decreto legislativo in esame reca disposizioni di attuazione della direttiva 2013/39/UE, che modifica le direttive 2000/60/CE e 2008/105/CE per quanto riguarda le sostanze prioritarie nel settore della politica delle acque.

Esaminando i contenuti delle disposizioni dello schema di decreto legislativo in esame che presentano profili di carattere finanziario e le informazioni fornite dalla relazione tecnica, fa presente quanto segue.

In merito ai profili di quantificazione, non ha osservazioni da formulare, nel presupposto che i soggetti pubblici interessati dall'applicazione del provvedimento in esame (regioni e province autonome, autorità di bacino e ISPRA) possano effettivamente svolgere le funzioni previste dal provvedimento senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica e nell'ambito delle risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente, ai sensi di quanto previsto dall'articolo 2 e secondo quanto evidenziato dalla relazione tecnica.

In merito ai profili di copertura finanziaria, in considerazione del carattere meramente ricognitivo dell'articolo 2, volto ad affermare la neutralità sul piano finanziario delle norme contenute nel presente schema di decreto, ritiene che andrebbe

valutata l'opportunità di riformularne la rubrica in maniera rispondente alla prassi corrente, sostituendo all'attuale rubrica « Disposizioni finanziarie » quella di « Clausola di invarianza finanziaria ».

La sottosegretaria Paola DE MICHELI si riserva di fornire i chiarimenti richiesti.

Francesco BOCCIA, *presidente*, nessun altro chiedendo di intervenire, rinvia il seguito dell'esame ad altra seduta.

La seduta termina alle 14.35.

AVVERTENZA

I seguenti punti all'ordine del giorno non sono stati trattati:

ATTI DEL GOVERNO

Schema di decreto legislativo recante revisione del sistema sanzionatorio.
Atto n. 183.

Schema di decreto legislativo recante misure per la semplificazione e razionalizzazione delle norme in materia di riscossione.
Atto n. 185.

ALLEGATO 1

Schema di decreto legislativo recante disposizioni di razionalizzazione e semplificazione delle procedure e degli adempimenti a carico di cittadini e imprese e altre disposizioni in materia di lavoro e pari opportunità. Atto n. 176.

**DOCUMENTAZIONE DEPOSITATA DALLA RAPPRESENTANTE
DEL GOVERNO**

577

*Ministero
dell'Economia e delle Finanze*

Roma, 21 LUG. 2015

DIPARTIMENTO DELLA RAGIONERIA GENERALE DELLO STATO
ISPettorato Generale per la Spesa Sociale
UFFICIO VII

Prot. n.57923/2015
Rif. prot. entrata n. 57312/2015
Allegati:
Risposta a nota n.

All'Ufficio Legislativo - Economia
SEDE

e, p.c. All'Ufficio del Coordinamento legislativo
SEDE

OGGETTO: Atto Gov. 176 - Schema di decreto legislativo recante disposizioni di razionalizzazione e semplificazione delle procedure e degli adempimenti a carico di cittadini e imprese e altre disposizioni in materia di rapporto di lavoro e pari opportunità in attuazione della legge n.183/2014 (Verifica delle quantificazioni).

Con riferimento alle richieste di chiarimenti di cui al dossier sul provvedimento in oggetto, per i profili di competenza, si rappresenta quanto segue:

- circa l'opportunità di integrare la clausola di neutralità finanziaria, in relazione alla quale si debba provvedere non solo nell'ambito delle risorse finanziarie disponibili a legislazione vigente, ma anche di quelle umane e strumentali con riferimento all' articolo 1, comma 2, articolo 16, comma 3, articolo 17, comma 4, articolo 26, comma 7, e articolo 36, comma 3 non si hanno osservazioni da formulare.

- articoli da 3 a 13 e 21: nel prendere atto dell'assenza di osservazioni sul piano finanziario, si conferma la possibilità di sostenere da parte dell'INPS i compiti assegnati nell'ambito delle risorse umane, strumentali e finanziarie già previste a legislazione vigente atteso che trattasi di infrastrutture procedurali già adottate con riferimento a benefici analoghi previsti per diverse fattispecie. Non si hanno osservazioni da formulare circa la evidenziata

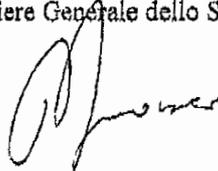
opportunità, al comma 2 dell'articolo 10, di specificare che i commi 1 e 1-bis ai quali si fa riferimento sono quelli di cui all'articolo 13 del dlgs 68/1999, come modificato dallo schema di dlgs in esame;

- **articolo 15:** con riferimento all'osservazione sulla copertura dei costi connessi alla predisposizione dell'infrastruttura tecnologica per il libro unico del lavoro, si conferma che, come indicato nella relazione tecnica per gli articoli dal 14 al 17, la predetta misura viene garantita nell'ambito delle risorse finanziarie disponibili a legislazione vigente;

- **articoli 16-17-26-36:** con riferimento ai profili di copertura finanziaria, non si hanno osservazioni in merito alla riformulazione proposta della clausola di neutralità finanziaria;

- **articoli 27-43:** con riferimento al diverso utilizzo delle risorse (per 140.000 euro per l'anno 2015) di cui all'articolo 25, comma 1, del dlgs n. 80/2015, si conferma che non ne deriva un pregiudizio degli interventi previsti (promozione della conciliazione tra vita professionale e vita privata), comunque da attuarsi con decreto interministeriale nel limite delle risorse disponibili, ai sensi del comma 2 dello stesso articolo 25. In merito alla richiesta di conferma circa la sostenibilità per gli enti territoriali delle spese connesse alle indennità delle consigliere di parità, si rinvia alle valutazioni del Ministero del lavoro.

A Il Ragioniere Generale dello Stato





Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali
Partenza - Roma, 21/07/2015
Prot. 29 / 0003636 / L



*Ministero del Lavoro
e delle Politiche Sociali*

Ufficio legislativo

Al Ministero dell'Economia e delle Finanze

– Ufficio Legislativo economia

E, p.c.

All' Ufficio di gabinetto

Oggetto: AG 176 – Schema di decreto legislativo recante disposizioni di razionalizzazione e semplificazione delle procedure e degli adempimenti a carico di cittadini e imprese e altre disposizioni in materia di rapporto di lavoro e pari opportunità, in attuazione della legge 10 dicembre 2014, n. 183.

Facendo seguito alla mail pervenuta in data 21 luglio u.s., con la quale sono state trasmesse le richieste di chiarimenti formulate dalla Commissione bilancio della Camera dei deputati in relazione al provvedimento indicato in oggetto, si rappresenta quanto segue.

Con riferimento all'articolo, comma 1, si conferma la sostenibilità degli adempimenti previsti dalle linee guida a carico dei soggetti pubblici nell'ambito delle risorse umane, strumentali e finanziarie già disponibili a legislazione vigente. Pertanto dall'articolo in esame non derivano nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, come per altro già chiarito in relazione tecnica.

Con riferimento all'articolo 1, comma 2, si provvederà ad integrare la clausola di invarianza finanziaria come richiesto dalla Commissione.

Riguardo ai possibili oneri aggiuntivi in capo all'INPS connessi alla nuova procedura di riconoscimento dell'incentivo all'assunzione delle persone con disabilità introdotta dall'articolo 10 del decreto legislativo in esame, si conferma che gli stessi sono sostenibili nell'ambito delle risorse umane, strumentali e finanziarie già disponibili a legislazione vigente.

Con riferimento alla formulazione dell'articolo 10, comma 2, si provvederà ad effettuare la modifica richiesta dalla Commissione.

Con riferimento all'articolo 15, relativo alla tenuta in modalità telematica del Libro unico del lavoro (LUL), si conferma quanto già affermato in relazione tecnica ovvero che i costi per l'implementazione del sistema informativo del Ministero del lavoro e delle politiche sociali saranno affrontati nell'ambito della programmazione ordinaria attraverso gli stanziamenti di bilancio di questo Ministero destinati all'informatica di servizio.

Con riferimento all'articolo 16, comma 3, si provvederà ad integrare la clausola di invarianza finanziaria come richiesto dalla Commissione. Negli stessi termini verrà modificato anche l'articolo 17, comma 4.

Con riguardo all'articolo 21, si conferma che gli Istituti coinvolti, INPS e INAIL, sono in grado di fare fronte ad eventuali adempimenti aggiuntivi nell'ambito delle risorse umane, strumentali e finanziarie già disponibili a legislazione vigente.

Con riferimento all'articolo 26, comma 7, si provvederà ad integrare la clausola di invarianza finanziaria come richiesto dalla Commissione.

Con riferimento alla modifica all'articolo 17 del decreto legislativo n. 198 del 2006 recata dall'articolo 35 del provvedimento in esame, si evidenzia che il riconoscimento di una indennità mensile alle consigliere regionali e degli enti territoriali di area vasta è solo eventuale e che la determinazione della stessa è rimessa alla Conferenza unificata di cui al decreto legislativo n. 281 del 1997. Pertanto, in tale sede, le regioni e gli enti territoriali potranno prevedere il riconoscimento dell'indennità e determinarne la misura nei limiti della sostenibilità della spesa a loro carico.

Con riferimento alla modifica all'articolo 18 del decreto legislativo n. 198 del 2006 introdotta dallo stesso articolo 35, si precisa che, nonostante la formulazione non perspicua della disposizione di cui al comma 2 del nuovo articolo 18, l'onere relativo alla consigliera nazionale di parità graverà, per il solo anno 2015, sul "Fondo per il finanziamento di sgravi contributivi per incentivare la contrattazione di secondo livello" istituito nello stato di previsione del Ministero del lavoro e delle politiche sociali dall'articolo 1, comma 67, della legge n. 247 del 2007.

Quanto alla sostenibilità della spesa, il capitolo 4330 della Tabella 4 relativa a questo Ministero, su cui è iscritto il citato Fondo, dispone in data odierna di uno stanziamento pari a € 391.000.000,00. Al riguardo, si conferma che la riserva di € 140.000,00 a favore della Consigliera nazionale di parità per il 2015 non pregiudica le attività programmate a valere sul predetto capitolo.

Relativamente all'articolo 36, che sostituisce l'articolo 19 del decreto legislativo n. 198 del 2006, si provvederà a modificare la clausola di invarianza finanziaria di cui al comma 3 del nuovo articolo 19, come richiesto dalla Commissione.

IL CAPO DELL'UFFICIO LEGISLATIVO

Stefano Visonà

ALLEGATO 2

Schema di decreto legislativo recante disposizioni per il riordino della normativa in materia di ammortizzatori sociali in deroga in costanza di rapporto di lavoro. Atto n. 179.

**DOCUMENTAZIONE DEPOSITATA DALLA RAPPRESENTANTE
DEL GOVERNO**

4587



*Ministero
dell'Economia e delle Finanze*

DIPARTIMENTO DELLA RAGIONERIA GENERALE DELLO STATO
ISPettorato Generale per la Spesa Sociale
UFFICIO VII

Roma, 20 LUG. 2015

Prot. n.57545/2015
Rif. prot. entrata n. 57504/2015
Allegati:
Risposta a nota n.

All'Ufficio Legislativo - Economia

SEDE

e, p.c. All'Ufficio del Coordinamento legislativo

SEDE

OGGETTO: Atto Gov.179 - Schema di decreto legislativo recante disposizioni per il riordino della normativa in materia di ammortizzatori sociali in costanza di rapporto di lavoro, in attuazione della legge n. 183 del 2014 (Dossier Uffici bilancio della Camera dei deputati).

Con riferimento alle richieste di chiarimento contenute nel dossier degli Uffici bilancio sul provvedimento indicato in oggetto, per i profili di competenza, si rappresenta quanto segue:

a) **articoli da 1 a 25** - nel prendere atto della valutazione di correttezza delle quantificazioni, si conferma che nei primi anni di applicazione le valutazioni tengono conto della disciplina transitoria (articoli 41, commi 1 e 2) e 43 (commi 3 e 4), della presumibile entrata in vigore del provvedimento e della relativa attuazione amministrativa, nonché della circostanza che gli effetti contributivi vengono computati, in coerenza con le regole di registrazione in Contabilità Nazionale, in ragione degli effettivi maggiori /minori incassi. Tali aspetti, considerato che le disposizioni in esame manifestano complessivamente effetti positivi per la finanza pubblica rispondono comunque a criteri di prudenzialità, tenuto anche conto che le conseguenti risorse sono utilizzate a finanziamento di altri interventi;

b) **articoli 26-40, 43 comma 5, 44, comma 1, lettera o) e comma 2, lettera d) -** si conferma che l'INPS è in grado di svolgere le attività nell'ambito delle risorse umane,

strumentali e finanziarie previste a legislazione vigente trattandosi di fondi la cui strutturazione procedurale sul piano amministrativo è già prevista dalla normativa vigente, fermo restando che gli equilibri di bilancio dei fondi includono, come evidenziato dai bilanci degli stessi e dalla relazione tecnica, anche le relative spese di funzionamento/di gestione;

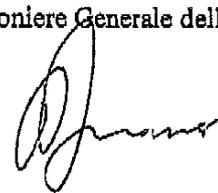
c) **articolo 42, comma 2** – si conferma che la valutazione incrementale degli oneri a regime (dal 2016) fa riferimento alle valutazioni per le quali, in sede di relazione tecnica al decreto legislativo n. 80/2015, è stata stimata l'applicazione parziale in corso d'anno 2015, come indicato nella stessa relazione tecnica; parimenti si conferma la prudenzialità delle valutazioni relative agli oneri a regime afferenti all'articolo 24 del citato decreto legislativo n. 80/2015, atteso anche l'ipotizzato coinvolgimento completo del bacino potenziale, con quindi un'elevata possibilità di ricorso all'istituto;

d) **articolo 42, commi 3 e 4** – si conferma, con riferimento al comma 3, che l'onere stimato per il 2018 è correttamente inferiore a quello teoricamente rapportabile ad un semestre pieno a seguito del ricorso distribuito in corso d'anno alla prestazione NASpI per i nuovi accessi dell'anno 2017. Con riferimento alle clausole di salvaguardia di cui ai commi 3 e 4, si fa presente che le stesse sono formulate in coerenza con la disciplina contabile di cui all'articolo 17, comma 12, della legge n. 196/2009 in presenza di oneri valutati, rispondendo ai caratteri di effettività ed automaticità della clausola di salvaguardia. Si rappresenta altresì che le stesse clausole di salvaguardia trovano comunque fondamento nei criteri di delega della legge n. 183/2014, i quali prevedono l'estensione rispetto alla normativa vigente delle prestazioni in esame, risultando tale estensione comunque garantita dal provvedimento nel rispetto della complessiva cornice finanziaria dello stesso (i maggiori oneri programmati, che, appunto, sono garanzia di estensione di prestazione rispetto alla legislazione vigente). La clausola di salvaguardia è posta a tutela del rispetto di tale maggiore onere rispetto alla legislazione vigente, intervenendo coerentemente nella rimodulazione di benefici oggetto di delega e garantendo quindi comunque un'estensione rispetto alla normativa vigente;

e) **articolo 42, comma 5** – si conferma che viene assicurato il meccanismo di salvaguardia in base al quale l'INPS può riconoscere il beneficio esclusivamente nell'ambito dei limiti di spesa previsti, come implementato anche nel decreto interministeriale attuativo dell'articolo 16, comma 7, del dlgs n.22/2015, in corso di adozione. Circa le modifiche formali proposte in merito al primo e quanto periodo del comma 5 non si hanno osservazioni da formulare.

Infine, con riferimento alle osservazioni concernenti le diverse coperture finanziarie degli interventi contenuti nello schema di decreto legislativo in esame mediante riduzione del Fondo di cui all'articolo 1, comma 107, della legge n. 190/2014, come anche rifinanziato dallo schema di decreto stesso, si conferma la sussistenza delle relative risorse in termini di saldo netto da finanziare e di indebitamento netto nei termini previsti a copertura, tenuto anche conto delle riduzioni e degli accantonamenti di risorse già previsti in relazione al predetto Fondo.

* Il Ragioniere Generale dello Stato





Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali
Partenza - Roma, 03/08/2015
Prot. 29 / 0003894 / L



*Ministero del Lavoro
e delle Politiche Sociali*

Ufficio legislativo

Al Ministero dell'Economia e delle Finanze

– Ufficio Legislativo Economia

Oggetto: Atto Gov. 179 - Schema di decreto legislativo recante disposizioni per il riordino della normativa in materia di ammortizzatori sociali in costanza di rapporto di lavoro, in attuazione della legge n. 183 del 2014 (Dossier Uffici bilancio della Camera dei deputati).

Con riferimento alla richiesta di chiarimenti di competenza di questa Amministrazione in merito alle osservazioni formulate nel dossier del Servizio Bilancio dello Stato della Camera dei deputati, si rappresenta quanto segue.

Articoli 1 – 25

Si conferma che nei primi anni di applicazione le valutazioni tengono conto della disciplina transitoria (articoli 41, commi 1 e 2) e 43 (commi 3 e 4), della presumibile entrata in vigore del provvedimento e della relativa attuazione amministrativa, nonché della circostanza che gli effetti contributivi vengono computati in ragione degli effettivi maggiori /minori incassi. Tali aspetti, considerato che le disposizioni in esame manifestano complessivamente effetti positivi per la finanza pubblica rispondono comunque a criteri di prudenzialità, tenuto anche conto che le conseguenti risorse sono utilizzate a finanziamento di altri interventi.

Articoli 26-40, 43 comma 5, 44, comma 1, lettera o) e comma 2, lettera d)

Si conferma che l'INPS può svolgere le attività nell'ambito delle risorse umane, strumentali e finanziarie previste a legislazione vigente trattandosi di fondi la cui strutturazione procedurale sul piano amministrativo è già prevista dalla normativa vigente.

Art. 41

Con riferimento all'utilizzo del Fondo per il finanziamento della riforma degli ammortizzatori sociali, dei servizi per il lavoro e delle politiche sociali, di cui all'articolo 1, comma 107, della legge n. 190 del 2014, si conferma la sua effettiva capienza.

Art. 42, comma 2

Si conferma che la valutazione incrementale degli oneri a regime (dal 2016) fa riferimento alle valutazioni per le quali, in sede di relazione tecnica al decreto legislativo n. 80/2015, è stata stimata l'applicazione parziale in corso d'anno 2015.

Allo stesso modo si conferma la prudenzialità delle valutazioni relative agli oneri a regime relative all'articolo 24 del citato decreto legislativo n. 80/2015, atteso anche l'ipotizzato coinvolgimento completo del bacino potenziale, con quindi un'elevata possibilità di ricorso all'istituto.

Art. 42, commi 3 e 4

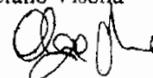
Con riferimento alle clausole di salvaguardia di cui ai commi 3 e 4, si rappresenta che le stesse sono formulate in coerenza con la disciplina di cui all'articolo 17, comma 12, della legge n. 196/2009 in presenza di oneri valutati, rispondendo ai caratteri di effettività ed automaticità della clausola di salvaguardia.

Si rappresenta, inoltre, che le clausole di salvaguardia trovano fondamento nei criteri di delega della legge n. 183/2014, i quali prevedono l'estensione rispetto alla normativa vigente delle prestazioni in esame, risultando tale estensione comunque garantita dal provvedimento nel rispetto della complessiva cornice finanziaria dello stesso. La clausola di salvaguardia è posta a tutela del rispetto di tale maggiore onere rispetto alla legislazione vigente, intervenendo coerentemente nella rimodulazione di benefici oggetto di delega e garantendo quindi comunque un'estensione rispetto alla normativa vigente.

Art. 42, comma 5

Con riferimento all'opportunità di apportare al testo alcune modifiche di carattere formale, non vi sono osservazioni da formulare; pertanto, se ne prende atto, e si provvederà ad effettuarle.

IL CAPO DELL'UFFICIO LEGISLATIVO
Stefano Visonà



Schema di decreto legislativo recante disposizioni per il riordino della normativa in materia di ammortizzatori sociali in deroga in costanza di rapporto di lavoro. Atto n. 179.

PROPOSTA ALTERNATIVA DI PARERE

“Schema di decreto legislativo recante disposizioni per il riordino della normativa in materia di ammortizzatori sociali in costanza di rapporto di lavoro”

La V Commissione, esaminato l'atto n. 179, premesso che:

con lo schema di decreto legislativo in esame e gli altri tre adottati l'11 giugno dal Governo si completa il pacchetto di provvedimenti compresi nella delega della legge n. 183 del 2014 (c.d. Jobs Act). Un pacchetto di provvedimenti correttamente considerati da parte sindacale il compimento di “un disegno recessivo, per il lavoro, i lavoratori, per il Paese”;

tale disegno ha giocato tutto in difesa degli interessi delle aziende e delle imprese, consegnandogli in tre anni quasi 25 miliardi di euro, tra detrazioni IRAP e sgravi contributivi, senza alcun impegno in contro partita a favore dell'occupazione o dell'economia italiana. Sono state approvate norme fortemente penalizzanti e lesive di diritti e tutele per i lavoratori in ragioni di una più facile e governabile disponibilità di manodopera liberata da vincoli contrattuali e soprattutto da tutele sindacali;

sono stati abrogati alcuni fondamentali disposizioni dello Statuto dei lavoratori, il diritto alla reintegrazione, le tutele sui licenziamenti collettivi, la possibilità di demansionare e dequalificare unitariamente i lavoratori, l'aumento delle disponibilità ad impiegare libera manodopera come nel caso delle nuove liberalizzazioni in materia di contratti di somministrazione e voucher;

con riferimento alla materia delle misure di strumenti al reddito, il Jobs Act stabilisce che il Governo adotti uno o più decreti legislativi «allo scopo di assicurare, in caso di disoccupazione involontaria, tutele uniformi e legate alla storia contributiva dei lavoratori, di razionalizzare la normativa in materia di integrazione salariale e di favorire il coinvolgimento attivo di quanti siano espulsi dal mercato del lavoro ovvero siano beneficiari di ammortizzatori sociali, semplificando le procedure amministrative e riducendo gli oneri non salariali del lavoro». I decreti legislativi devono tenere conto delle peculiarità dei diversi settori produttivi;

anche i due decreti legislativi che attuano la predetta delega in materia di strumenti di sostegno al reddito (quello in costanza di rapporto di lavoro oggi in esame e quello di cui al decreto legislativo 4 marzo 2015 n. 22, già in vigore, che ha ridefinito gli interventi in caso di disoccupazione involontaria) vanno nella direzione di indebolire le tutele contrattuali attraverso l'aumento delle differenze di trattamento, la riduzione dei tempi e l'entità delle protezioni. Lo stesso avviene con l'introduzione del meccanismo del *bonus/malus* in materia di cassa integrazione, pensato quale deterrente, che invece comporta il fondatissimo rischio di favorire i licenziamenti, visto l'aumento del costo delle contribuzioni nell'uso degli strumenti di “cassa”;

il Governo, infatti, riscrive il sistema degli ammortizzatori sociali, mentre sono ancora forti gli effetti della crisi economica, sia con riferimento al numero dei disoccupati – saliti ad oltre 3,1 milioni di unità – sia per quanto attiene alle ore autorizzate di cassa integrazione nelle sue tre tipologie. Il 2014, in questo senso, è stato fra i peggiori anni di sempre con oltre un miliardo di ore autorizzate; il 2015, pur facendo registrare qualche miglioramento, non è e non può essere considerato l'anno di uscita dalla crisi del nostro sistema produttivo. La riduzione di cassa

integrazione ordinaria e straordinaria è infatti ancora debole e rallentata, **mentre il forte calo della cassa in deroga è connesso all'assenza di risorse stanziare piuttosto che ad elementi virtuosi;**

tenuto conto di ciò, il sistema delineato dal Governo - ma già architettato dalla legge 92 del 2012 di riforme del mercato del lavoro - poggia su tre gambe: CIG ordinarie e straordinaria e fondi di solidarietà per l'integrazione salariale in costanza di rapporto e NASPI nei casi di disoccupazione involontaria. Questa architettura, come è stato osservato in audizione presso questa commissione, è pensata e va bene per situazioni non emergenziali, in cui l'economia, crescendo, ha la possibilità di assorbire livelli di disoccupazione superiori a quella ritenuta fisiologica. **Ad oggi, però, l'Italia non è in questa situazione, ma è anzi necessario assicurare risorse adeguate e durata congrua,** così da favorire la riorganizzazione del sistema produttivo e la riqualificazione del personale, elementi questi che lo schema di decreto legislativo in esame non sembra prevedere con la dovuta considerazione;

in questo quadro, l'eliminazione completa della cassa integrazione in deroga, istituto che certamente andava ripensato e la cui durata nel 2015 era stata già ridotta da 11 a 5 mesi, può avere effetti esplosivi, sul piano sociale, del lavoro e dell'economia, non essendo sufficiente aver previsto come contromisura per tutelare i lavoratori e il lavoro l'investimento sui fondi di solidarietà bilaterale. **Infatti, nella situazione attuale delle imprese e del lavoro i fondi – se non aiutati dallo Stato che li capitalizzi – avranno problemi di sostenibilità finanziaria;**

tuttavia è soltanto attraverso il ricorso ai contratti di solidarietà che si potrà bilanciare in durata quanto accade a legislazione vigente; e non va taciuto che la bozza di decreto legislativo non prevede in corso d'opera un monitoraggio per capire l'esigenza di introdurre o meno un periodo transitorio di applicazione, come fu prospettato a suo tempo con la mobilità dalla legge 92/2012;

inoltre, il passaggio al quinquennio mobile non è indifferente, in quanto penalizza soprattutto le aziende con forte ricorso agli ammortizzatori sociali;

lo schema di decreto legislativo in esame riduce genericamente la contribuzione ordinaria e inasprisce la contribuzione addizionale in caso di utilizzo degli ammortizzatori sociali. Si tratta dell'applicazione di **un meccanismo simile al bonus/malus delle assicurazioni,** che non è privo di criticità. **Ad esempio viene applicato solo a metà in quanto non è prevista una riduzione della contribuzione ordinaria in caso di non utilizzo degli ammortizzatori sociali;**

come già accennato, i fondi di solidarietà bilaterali introdotti dalla riforma Fornero del mercato del lavoro (legge n. 92 del 2012) sono ridefiniti dalla bozza di decreto legislativo in esame, come strumento da utilizzare per il superamento della cassa integrazione in deroga;

nello schema in esame i fondi di solidarietà riprendono in gran parte quanto definito per la cassa integrazione ordinaria e straordinaria, **con la differenza di fondo che permane una evidente difficoltà di sostenibilità finanziaria dei fondi, soprattutto se, come accade ora, la fase di avvio coincide anche con un prolungato periodo di crisi economica. Nel breve periodo, i fondi non potranno funzionare se lo Stato non interviene con un sostegno generalizzato sul modello della cassa in deroga, così da favorire l'accumulazione di capitale.** La loro caratteristica strutturale non li rende veicoli attraenti sotto un punto di vista remunerativo, dunque non si capisce in che modo e perché essi dovrebbero assestarsi senza un concreto sostegno da parte dello Stato;

il dato fondamentale che caratterizza questo modello di ammortizzatore è che il mondo del lavoro viene segmentato in una pluralità di comparti che saranno chiamati ad affrontare in proprio, con l'esclusivo utilizzo delle proprie risorse, le varie crisi e necessità di intervento, senza alcuna solidarietà con gli altri comparti e senza alcuna solidarietà da parte dello Stato. A seconda dell'andamento del settore e dell'economia, sulla base di quanto le sofferenze avranno eroso le disponibilità del fondo, gli amministratori del fondo potranno tirare la coperta o verso l'innalzamento dei contributi, che per un terzo pagheranno i lavoratori, o tagliare le prestazioni che, comunque, a regime non potranno mai superare in termini di importo finanziario il quadruplo dei contributi dovuti dall'impresa;

la conseguenza è che l'elasticità che impediva la brutale perdita di posti di lavoro, che dava tempo per risolvere positivamente le crisi, cessa di essere governata nell'interesse del Paese, della sua economia e dell'occupazione;

con la trasformazione dei fondi di solidarietà bilaterali, essi diventano prestazione proporzionata e conseguente al premio pagato da impresa e lavoratori sulla base del rischio che quell'attività ha manifestato nel settore di appartenenza. Si tratta di una logica come quella che ha portato il pareggio di bilancio in Costituzione, che fa venire meno il ruolo sociale dello Stato;

il rischio evidenziato in audizione da parte sindacali – e che ci sentiamo di condividere – è che in futuro, quando i fondi non potranno erogare le prestazioni per insufficienza delle risorse accumulate solo sulla base del mero gettito contributivo, con un apposito aggiustamento legislativo, a fronte di insostenibili aumenti delle contribuzioni, si possa passare ad investire i capitali accumulati sul mercato finanziario, sul modello dei Fondi pensione chiusi;

il rischio è, dunque, quello di affidare, in un futuro non troppo lontano, alla volatilità del mercato finanziario, una serie di prestazioni garantite dalla Costituzione e dalle norme fondamentali sul lavoro. La sicurezza del capitale investito nei fondi rischia di essere messa a repentaglio dalla carenza normativa che tutt'ora manca rispetto al loro impiego sul mercato borsistico o obbligazionario;

in merito all'articolo 42, comma 5, del provvedimento al nostro esame, riguardante l'assegno di disoccupazione, si rileva che le norme in esame prevedono che la concreta erogazione del predetto assegno avvenga nell'ambito di specifici limiti e resta confermato il meccanismo di salvaguardia in base al quale l'INPS riconosce il beneficio applicando l'ordine cronologico di presentazione delle domande e non prendendo in considerazione ulteriori domande una volta esaurite le risorse a disposizione;

c'è, in generale, da sottolineare che le clausole di salvaguardia previste implicano l'adozione di misure correttive «di carattere espansivo» (ad esempio la compensazione dei maggiori oneri con maggiori entrate) o «di carattere restrittivo» (ad esempio la compensazione dei maggiori oneri con riduzione delle prestazioni da erogare). Lo sbocco più probabile sembra peraltro la rideterminazione dei benefici riconosciuti. In mancanza di tale indicazione sarebbe comunque preferibile ricondurre alla sede legislativa il procedimento per la concreta definizione di tali misure;

del tutto carenti sono complessivamente dunque le risorse previste che limitano fortemente la portata del provvedimento, che peraltro, non interviene per assicurare un ammortizzatore universale quale potrebbe essere l'istituzione del reddito minimo garantito a tutti i disoccupati.

esprime parere contrario

Melilla, Fassina, Marcon

Melilla

Fassina

Marcon

ALLEGATO 4

Schema di decreto legislativo recante disposizioni per il riordino della normativa in materia di servizi per il lavoro e di politiche attive. Atto n. 177.

DOCUMENTAZIONE DEPOSITATA DALLA RAPPRESENTANTE
DEL GOVERNO

15th 
*Ministero
dell'Economia e delle Finanze*
DIPARTIMENTO DELLA RAGIONERIA GENERALE DELLO STATO
ISPettorato GENERALE PER GLI ORDINAMENTI DEL PERSONALE
E L'ANALISI DEI COSTI DEL LAVORO PUBBLICO
UFFICIO IX

Roma, 04 AGO. 2015

Prot. Nr. 59483
Rif. Prot. Entrata Nr. 57268
Allegati:
Risposta a Nota del:



All'Ufficio del coordinamento legislativo
SEDE

All' Ufficio Legislativo Economia
SEDE

All' Ufficio Legislativo Finanze
SEDE

OGGETTO: Schema di decreto legislativo n. 177. Riordino della normativa in materia di servizi per l'impiego e di politiche attive per il lavoro. Verifica delle quantificazioni.

Esaminato il Dossier indicato in oggetto, per quanto di competenza, si rappresenta quanto segue.

Articolo 4 : si fa rinvio al competente Ministero del lavoro con riferimento alle seguenti richieste concernenti:

- predisposizione di uno schema di raffronto tra oneri connessi alla costituzione di un nuovo organismo e risparmi derivanti dalla soppressione di strutture che operano nel medesimo ambito;
- chiarimenti in ordine alla "dotazione organica di fatto" degli organismi oggetto di soppressione o di riorganizzazione, al fine di verificare su basi quantitative la complessiva neutralità finanziaria della riorganizzazione prevista dal provvedimento in esame;
- chiarimenti in merito alla gestione commissariale di Italia Lavoro S.p.A., nonché alla destinazione del relativo personale.
- modalità con cui si provvederà alla gestione dei profili logistici connessi all'istituzione della nuova Agenzia nonché dati ed elementi di valutazione in merito alla movimentazione delle

dotazioni umane e strumentali interessate dalla riorganizzazione dei servizi delle politiche attive determinata dalla costituzione dell'ANPAL.

In merito alla richiesta di ulteriori elementi, riguardanti l'assetto organizzativo e funzionale della struttura di vigilanza del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, assegnataria dei compiti previsti dal comma 2 dell'art. 4, si fa presente che il comma 11 del medesimo articolo prevede non la costituzione, bensì l'individuazione della predetta struttura che si ritiene debba avvenire nell'ambito di quelle esistenti. Per ulteriori elementi, comunque, si fa rinvio al **Ministero del lavoro e delle politiche sociali**.

Articolo 5: sulla richiesta informativa relativa al quadro dettagliato di risorse individuate ai sensi dell'articolo in esame quali fonti di finanziamento dell'ANPAL a decorrere dal 2016 ed effettivamente disponibili, alcune aventi carattere previsionale, nel fare comunque rinvio al **competente Ministero del lavoro**, si segnala che, in attuazione dell'articolo 5, comma 1, lettera a), in sede di costituzione della citata Agenzia, verranno trasferiti alla medesima gli stanziamenti disponibili a legislazione vigente sui capitoli della Direzione Generale per le politiche attive, i servizi per il lavoro e la formazione, corrispondentemente soppressa, evidenziati nello schema riepilogativo inserito nella relazione tecnica, alla pagina 5.

Con riferimento, poi, alle risorse di cui all'articolo 5, comma 1, lettera b), verranno trasferite le risorse disponibili a legislazione vigente sul capitolo n. 2233 della predetta Direzione Generale. Mentre, per le risorse di cui al comma 1, lettere c) e d), e agli altri commi del menzionato articolo 5, si **rinvia al competente Ministero del lavoro** in merito alla predisposizione di una quantificazione dettagliata delle medesime.

Articoli da 6 a 10. La Commissione Bilancio ritiene opportuno acquisire chiarimenti dal Governo in relazione alle cessazioni di personale previste, per gli anni 2015 e 2016, dall'Istituto per lo Sviluppo della Formazione Professionale dei Lavoratori (ISFOL) utilizzate, ai sensi dell'art. 6, comma 6, del Decreto Legislativo di cui all'art. 1, comma 3, della legge 10/12/2014 n. 183, a parziale copertura dei maggiori oneri di funzionamento connessi all'istituzione dell'Agenzia Nazionale per le politiche attive del Lavoro.

Al riguardo, si evidenzia che per la quantificazione dei risparmi connessi alla mancata utilizzazione dei budget assunzionali, per gli anni 2016 e 2017, da parte dell'ISFOL, valutati in € 181.800,28 per l'anno 2016 ed in € 428.888,27 per l'anno 2017, sono stati utilizzati i dati riferiti alle cessazioni comunicati dal Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale per l'ente vigilato.

In particolare, come esplicitato dalla Relazione Tecnica (pag. 4), per l'anno 2015 (Budget 2016) è prevista la cessazione dal servizio di complessive 4 unità di personale, e, nello specifico, di 2 unità con profilo di Collaboratore Tecnico Enti di Ricerca (CTER) di IV livello, di 1 unità con profilo

di Dirigente di Ricerca, collocato alla VI fascia stipendiale, di 1 unità con profilo di Primo Ricercatore, collocato alla VII fascia stipendiale. Per il successivo anno 2016 i dati Isfol, comunicati dal Ministero vigilante, indicano la cessazione di complessive 5 unità di personale di cui 2 unità con profilo di Primo Ricercatore, alla VI fascia stipendiale, di 1 unità con profilo di Ricercatore, alla IV fascia stipendiale, di 1 Operatore Tecnico di VIII livello e, infine, di 1 unità con profilo di Collaboratore Tecnico Enti di Ricerca (CTER) di IV livello.

Ai risparmi derivanti dalla cessazione delle suddette unità di personale sono state applicate le percentuali di turn – over attualmente vigenti, di cui all'articolo 3, comma 2, del D.L 24 giugno 2014, n. 90, convertito, con modificazioni, dalla Legge 11 agosto 2014, n. 114, e pari al 60% dei risparmi per l'anno 2016 ed al 80% per l'anno 2017.

In ordine ai chiarimenti se le cessazioni di personale del Ministero del Lavoro, indicate in apposita relazione tecnica, per il periodo 2015/2016, siano le medesime indicate anche per il periodo 2016/2017, si evidenzia che l'articolo 4, comma 6, prevede che le economie da cessazione non utilizzabili per le assunzioni sono solo quelle relative all'anno 2015 (personale della soppressa D.G. per le Politiche attive) quantificate in euro 48.587,38. Pertanto, i medesimi risparmi sono da considerarsi a regime a decorrere dall'anno 2017.

Inoltre, non si hanno osservazioni da formulare in merito, con riferimento ai profili di copertura, alla riformulazione proposta dell'articolo 6, comma 4, terzo periodo.

Articoli 11, 12, 18, 19, 20, 21, 22, 28, comma 1, lettere a), b), o) e d) e art. 33: si rinvia agli elementi di informazione che vorrà fornire il competente Ministero del lavoro e delle politiche sociali.

Articolo 14: con riferimento ai commi 4 e 5 il Servizio Bilancio chiede di confermare che al funzionamento e alle attività del Comitato istituito presso il Ministero del lavoro, si possa far fronte senza ulteriori oneri, si rinvia agli elementi che potrà fornire il Ministero del lavoro e delle politiche sociali. Inoltre, in merito ai profili di copertura finanziaria, non si hanno osservazioni da formulare in merito alla richiesta di riformulare il comma 5 prevedendo che ai componenti non spetti "*alcun compenso, indennità, gettone di presenza, rimborso spese o emolumento comunque denominato*".

Si fa, altresì, rinvio al competente Ministero del lavoro in merito alle osservazioni sul fascicolo elettronico del lavoratore e sull'interconnessione sistematica delle banche dati.

Articolo 15 e 16: nel rinviare al competente Ministero del lavoro in merito alle osservazioni sull'albo nazionale degli enti di formazione accreditati dalle regioni e province autonome e sull'organizzazione di banche dati informatizzate pubbliche anonime, utilizzabili a scopo di ricerca scientifica, non si hanno osservazioni da formulare in merito, con riferimento ai profili di copertura, alla riformulazione proposta dell'articolo 15, comma 7 e dell'articolo 16, comma 5.

Articoli 23 e 24 e Articolo 28, comma 1, lettera d): sull'eventuale indicazione di ripartizione delle risorse tra quelle relative al fondo per le politiche attive del lavoro e a quelle relative a quota parte delle risorse dei programmi operativi cofinanziati con fondi strutturali per il finanziamento dell'assegnazione di ricollocazione, si fa rinvio a informazioni che potranno essere fornite dal **Ministero del lavoro e delle politiche sociali**.

Articolo 27 : in merito alla disposizione intesa a consentire alle Capitanerie di porto di svolgere attività di intermediazione tra domanda e offerta di lavoro per quanto concerne la gente di mare, il servizio Bilancio della Camera dei Deputati chiede di sapere se l'innovazione possa recare aggravii amministrativi e funzionali per le Capitanerie di porto.

Al riguardo, si fa presente che le Capitanerie di porto già ricevono le domande per l'iscrizione negli elenchi della gente di mare, in quanto detti elenchi sono tenuti dalle Capitanerie medesime, nell'ambito delle attività di controllo della navigazione che svolgono istituzionalmente.

Pertanto, si ritiene che l'attività prevista dall'articolo 27 in esame si inserisca in funzioni e si basi su dati di cui hanno già titolarità le Capitanerie di porto.

Articoli 29 e 32, comma 5: si confermano i profili temporali e la natura delle risorse di copertura relativamente alle nuove destinazioni e si rinvia al **Ministero del lavoro**.

Articoli 30 (comma 4) e 31: le norme stabiliscono principi generali in base ai quali dovranno essere concessi gli incentivi all'occupazione. In particolare, si stabilisce che la modalità - attraverso la quale si concedono incentivi all'occupazione - sia quella del conguaglio sui versamenti contributivi. Con riferimento alle questioni sollevate nel dossier, si segnala che non vi sono elementi per ritenere che a fronte dei benefici concessi sotto forma di conguaglio sul versamento dei contributi previdenziali non vi sia, come di regola, un corrispondente trasferimento agli enti di previdenza, tale da impedire effetti peggiorativi sul bilancio dell'ente. Inoltre, non si ritiene che, sulla base di tale meccanismo - peraltro già largamente utilizzato - possano determinarsi criticità nella regolazione dei rapporti finanziari.

Articolo 32: con riferimento alle richieste di chiarimento relative al comma 1 si fa presente, come, peraltro, indicato dalla disposizione, che i benefici contributivi previsti si applicano con riferimento alle nuove assunzioni con le tipologie di contratto di apprendistato specificate decorrenti dalla data di entrata in vigore dello schema di decreto legislativo in esame fino alla data indicata al comma 1 e per il periodo di durata del contratto, fermo restando quanto specificato al comma 2. In relazione al comma 3, l'incremento di risorse indicato fa riferimento ad un processo consolidato in relazione al quale i trasferimenti effettuati si riferiscono all'annualità di riferimento delle risorse. Con riferimento alle richieste di chiarimento in ragione della copertura finanziaria:

- si conferma la disponibilità in ragione della riduzione del Fondo di cui all'articolo 1, comma 107, della legge n. 190/2014, per 20 milioni di euro per l'anno 2015 in termini di saldo netto da finanziare e di indebitamento netto, tenuto anche conto delle riduzioni e degli accantonamenti effettuati in attuazione della clausola di salvaguardia di cui all'articolo 56, comma 2, del decreto legislativo n. 81/2015;

- si conferma che per quanto attiene la copertura mediante riduzione del Fondo sociale per occupazione e formazione (20 mln di euro per l'anno 2016) la stessa non pregiudica gli interventi già previsti a legislazione vigente;

- si conferma che la copertura mediante riduzione del piano gestionale di cui al comma 5 dell'articolo 29 non può che fare riferimento alle risorse individuabili coerentemente in ragione di certezza e profilo temporale e quindi quota parte di quelle derivanti da quanto disposto all'articolo 29, comma 5;

- con riferimento alle modifiche formali proposte in relazione all'alinea del comma 6 non si hanno osservazioni da formulare, atteso comunque che anche nell'attuale impostazione non si ravviserebbero criticità;

- si conviene sull'opportunità che nell'alinea del comma 6 le parole "*dal commi 1 e 3*" siano sostituite dalle seguenti: "*dal commi da 1 a 3*";

- il riferimento legislativo indicato al comma 2 "*di cui all'articolo 7, comma 9, del decreto legislativo 14 settembre 2011, n. 167*" va sostituito dal seguente: "*di cui all'articolo 47, comma 7, del decreto legislativo 15 giugno 2015, n. 81*", in quanto è ora entrato in vigore il citato decreto legislativo n. 81/2015;

- non si ravvede, invece, la necessità di modificare il comma 1 in virtù del comma 7 (clausola di salvaguardia, effettiva e automatica ai sensi dell'articolo 17, comma 12 della legge n. 196/2009) dell'articolo in esame, sia per rendere effettivamente applicabile sul piano amministrativo il comma 1 sia in quanto il comma 7 fornisce gli adeguati strumenti per intervenire, nel caso di necessità, al fine di contenere le minori entrate contributive nell'ambito di quanto programmato. Si ritiene, pertanto, necessario mantenere l'attuale formulazione.

Con riferimento alla richiesta di chiarimenti in merito alla quantificazione delle risorse di cui alla lettera a) dell'articolo 29, comma 3, si rinvia al competente Ministero del lavoro la verifica della effettiva disponibilità delle risorse con riferimento all'annualità 2015, segnalando, in particolare, che la predetta disposizione, prevedendo l'utilizzo delle risorse di cui all'articolo 1, comma 12, del decreto-legge n. 76/2013, fa riferimento due tipi di risorse:

- quelle di cui alla lettera a) del citato decreto-legge 76/2013, che provengono dalla riprogrammazione delle risorse del Fondo di rotazione per l'attuazione delle politiche

comunitarie, "Piano di azione e coesione", pertanto, non disponibili a legislazione vigente, ma versate all'entrata in corso d'anno per poi essere riassegnate al Fondo occupazione;

- quelle di cui alla lettera b) del menzionato decreto-legge n. 76/2013, che sono invece disponibili a legislazione vigente (98 milioni per il 2015 e 50 milioni per il 2016).

pu

Il Ragioniere Generale dello Stato

Yves Puno



*Ministero del Lavoro
e delle Politiche Sociali*

Ufficio legislativo



Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali
Partenza - Roma, 04/08/2015
Prot. 29 / 0003902 / L.

Al Ministero dell'Economia e delle Finanze

– Ufficio Legislativo economia

SEDE

Oggetto: AG 177 – Schema di decreto legislativo recante disposizioni per il riordino della normativa in materia di servizi per il lavoro e di politiche attive. Dossier Servizio Bilancio dello Stato della Camera dei deputati.

Con riferimento alla richiesta di chiarimenti in merito alle osservazioni formulate nel dossier del Servizio Bilancio dello Stato della Camera dei deputati, si rappresenta quanto segue.

Art. 4

Si conferma che la riorganizzazione connessa alla costituzione dell' dell' Agenzia nazionale per le politiche attive del lavoro (Anpal) e alla contestuale soppressione delle strutture ministeriali indicate nella bozza di decreto legislativo avverrà ad invarianza finanziaria, rinviando, a tal fine, a quanto indicato nei successivi decreti attuativi, di cui all' articolo 4 dello schema di decreto legislativo.

Con riferimento ad una nuova struttura di vigilanza dell' Agenzia in seno al Ministero del lavoro e delle politiche sociali, si chiarisce che, ai sensi dell' articolo 4, comma 11, non viene costituita una nuova struttura, ma ne verrà individuata una, nell' ambito delle strutture esistenti, garantendo l' invarianza di spesa della finanza pubblica.

In riferimento al personale di Italia lavoro S.p.A., si rinvia a quanto sarà previsto dai decreti attuativi di cui all' articolo 4.

Art. 5

Con riferimento alle fonti di finanziamento dell' Anpal a partire dal 2016 ed effettivamente disponibili, per far fronte alle spese relative al generale riordino delle funzioni in materia di servizi per

il lavoro e politiche attive, si rinvia al decreto di cui all'articolo 5, comma 4, dello schema di decreto legislativo, nonché alla relazione tecnica.

Articoli da 6 a 10

Con riferimento ai dati delle cessazioni dal servizio del personale Isfol, gli stessi sono riportati nella RT, sia per il 2015 che per il 2016.

Si concorda sulla riformulazione proposta dell'articolo 6, comma 4, che si pone in maniera maggiormente rispondente alla prassi vigente.

Art. 11 e 28, comma 1, lettera a)

Si conferma che l'organizzazione dei servizi per il lavoro e delle politiche attive a livello territoriale potrà essere svolta, nell'ambito delle risorse esistenti e quindi in condizione di neutralità finanziaria.

Art. 12

Si conferma la neutralità finanziaria dell'istituzione dell'albo nazionale dei soggetti accreditati a svolgere funzioni e compiti in materia di politiche attive del lavoro e sulla interconnessione con il sistema informativo, in quanto il sistema viene sviluppato riutilizzando le componenti informatizzate già realizzate dalle amministrazioni pubbliche elencate dall'art. 13 della bozza di decreto e comunque nell'ambito dei programmi operativi cofinanziati con fondi strutturali, nel rispetto dei regolamenti e degli atti di programmazione approvati dalla Commissione Europea.

Art. 14, comma 5

Si concorda sulla riformulazione proposta.

Art. 15 e 16

Si conferma la neutralità finanziaria, sia relativamente alla gestione dell'albo nazionale degli enti di formazione accreditati dalle regioni e province autonome, sia per l'organizzazione delle banche dati informatizzate, giacché si utilizzeranno risorse disponibili a legislazione vigente.

Con riferimento agli articoli 15, comma 7, e 16, comma 5: si concorda sulla riformulazione proposta.

Art. 18 e 28, comma 1 lettera b)

Si conferma che l'organizzazione dei servizi per il lavoro e delle politiche attive a livello territoriale potrà avvenire in condizione di neutralità finanziaria, anche alla luce del recente accordo quadro sulle politiche attive tra Governo, regioni e province autonome sancito in data 30 luglio 2015 (rep. 141/CSR), con cui non solo si garantisce la continuità di funzionamento dei centri per l'impiego, quale infrastruttura pubblica indispensabile per lo sviluppo delle politiche attive, ma si prevede di definire congiuntamente un Piano Generale di raccordo delle azioni di politiche attive per il lavoro, nell'ambito della programmazione FSE 2014/2020 (PON e POR), al fine di potenziarne l'efficacia e le sinergie.

Art. 19, 20 e 28, comma 1, lettera c)

Si conferma che i servizi indicati possono essere svolti "nell'ambito delle risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica".

Art. 21 e 22

Si conferma che agli adempimenti a carico dei soggetti pubblici si può far fronte “nell’ambito delle risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica”.

Art. 23 e 24 e 28, comma 1, lettera d)

Si ritiene che le prestazioni in esame possano essere ricondotte entro i limiti massimi complessivi di spesa, anche in considerazione della ridotta prevedibilità degli eventi che comportano l’insorgere, o il prolungarsi oltre sei mesi, dello stato di disoccupazione, con conseguente difficoltà di prevedere ex ante, in base al numero dei potenziali beneficiari, delle risorse disponibili per l’erogazione dell’assegno.

Inoltre, si conferma che agli adempimenti a carico dei soggetti pubblici si può far fronte “nell’ambito delle risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica”.

Con riferimento all’art. 24, comma 1, si fornisce assicurazione che non vi sarà sovrapposizione rispetto ad interventi già programmati a valere sulle fonti di finanziamento indicate dall’articolo in parola.

Art. 26 e 28, comma 1, lett. e)

Con riferimento all’art. 26 commi 1 e 2) si chiarisce che non viene corrisposta alcuna retribuzione (giacché non si instaura un rapporto di lavoro) e che ulteriori oneri sono a carico delle amministrazioni sotto la cui direzione e coordinamento sono posti i lavoratori.

In particolare, se il lavoratore è beneficiario di una prestazione a sostegno del reddito continua a percepirla, in caso contrario percepisce una indennità, che è a carico dell’amministrazione regionale e delle province autonome stipulanti.

Si conferma, pertanto, che non vi sono oneri aggiuntivi per la finanza pubblica.

Art. 27

Agli uffici di collocamento istituiti presso le Capitanerie di porto, che svolgono i servizi di collocamento della gente di mare, si estende la possibilità di svolgere attività di intermediazione ai sensi dell’articolo 6 del decreto legislativo n. 276 del 2003, nel rispetto delle risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente.

Art. 29 e 32, comma 5

Si conferma la coerenza quantitativa e temporale, sia con riferimento all’articolo 1 del decreto-legge n. 76 del 2013 che all’articolo 6, comma 4, della legge 53 del 2000, tenuto anche conto che quota parte delle risorse sono utilizzate a copertura degli oneri di cui all’articolo 32, comma 6, lettera c); con riferimento al secondo profilo indicato nel documento in esame (accertamento di fabbisogni di spesa ancora in essere), si conferma la ricostruzione riportata nello stesso.

Art. 30 commi 2-4 e art. 31

Si conferma la ricostruzione riportata, escludendo che possano determinarsi effetti di cassa non previsti, in quanto il meccanismo del conguaglio contributivo per la fruizione degli incentivi all’occupazione costituisce la modalità di erogazione nettamente prevalente che ad oggi non risulta aver creato difficoltà nella regolazione dei rapporti finanziari tra lo Stato e gli enti previdenziali.

Art. 32

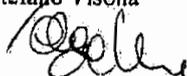
Si chiarisce che gli incentivi si applicano per rapporti di lavoro instaurati dalla data di entrata in vigore del decreto legislativo (anche se la stipula del contratto è antecedente, ciò che conta è l'effettivo inizio del rapporto di lavoro) fino al 31/12/2016. Gli incentivi continuano ad applicarsi fino al 31/12/2019 (solo per il contributo di licenziamento ex art. 32, comma 1, lettera a), il termine ad quem è il 31/12/2020), così come indicato nella relazione tecnica.

Si conferma, inoltre, l'effettiva capienza del Fondo di cui all'articolo 1, comma 107, della legge n. 190 del 2014, secondo quanto indicato nella relazione tecnica.

Con riferimento al Fondo sociale per occupazione e formazione, di cui all'articolo 18, comma 1 lettera a) del decreto-legge n. 185 del 2008, si conferma che non sono pregiudicati interventi già previsti a legislazione vigente a valere sulle risorse del Fondo medesimo.

Art. 33

Si conferma che le disposizioni abrogative non hanno effetto sulla finanza pubblica.

IL CAPO DELL'UFFICIO LEGISLATIVO
Stefano Visonà


ALLEGATO 5

Schema di decreto legislativo recante disposizioni per il riordino della normativa in materia di servizi per il lavoro e di politiche attive. Atto n. 177.

PROPOSTA ALTERNATIVA DI PARERE

“Schema di decreto legislativo recante disposizioni per il riordino della normativa in materia di servizi per il lavoro e di politiche attive”

La V^o Commissione, esaminata l'atto n. 177 - Schema di decreto legislativo recante disposizioni per il riordino della normativa in materia di servizi per il lavoro e di politiche attive, premesso che:

L'adozione di strategie volte a garantire il reimpiego di un numero sempre crescente di disoccupati conduce a benefici oltre che per il sistema economico nel suo complesso, anche e soprattutto per gli stessi lavoratori;

Anche il tema dei servizi per l'impiego, costretti fino ad oggi a ricoprire una funzione marginale, ed in generale quello delle politiche attive, **non trovano, tra le pieghe del testo dello schema di decreto atto n. 177, adeguata risposta, dovendosi lo stesso misurare con il rispetto del vincolo finanziario di non imporre maggiori oneri a carico della finanza pubblica.** Qualunque azione riformatrice del mercato del lavoro e della sua *governance*, non può, infatti, limitarsi ad evocare il tema del riordino della normativa, ma, piuttosto, deve investire su tutti quegli strumenti di politica attiva, incentivi all'assunzione, collocamento mirato delle persone disabili, inserimento nel tessuto produttivo di soggetti in cerca di lavoro ed il coinvolgimento attivo dei lavoratori espulsi dal mercato del lavoro e dei beneficiari di ammortizzatori sociali, **stanziando per essi, contrariamente a quanto previsto dalla legge delega, nuove e maggiori risorse;**

inoltre, la tutela universalistica nei confronti della disoccupazione, che dovrebbe essere finalizzata a garantire la dignità della persona ed a favorire il contrasto alla marginalità, non dovrebbe prescindere dal rafforzamento di tutte quelle politiche finalizzate al reinserimento nel mercato del lavoro. Di contro, è arduo trovare traccia di tutto questo all'interno dello schema di decreto legislativo, il quale **non solo non fa alcun riferimento al reperimento di maggiori risorse finanziarie necessarie ad assicurare il sostegno al reddito, ma non provvede neanche ad incrementare quelle seppur irrisorie risorse stanziato fino ad oggi a favore delle politiche attive;**

d'altra parte la credibilità dello stesso Jobs Act si gioca anche nella ragionevole aspettativa di tutti coloro che perdono il lavoro ad essere sostenuti da adeguati programmi di riqualificazione professionale o accompagnati nella ricerca di un nuovo impiego da una moderna rete di servizi per l'impiego. Ed infatti i toni trionfalistici che seguirono al varo delle nuove disposizioni sui licenziamenti e sulle cc.dd. “tutele crescenti” annunciavano un robusto intervento di politiche attive per il lavoro al fine di realizzare quel circolo virtuoso di *flexsecurity* che avrebbe dovuto prendere in carico, anche sostenendola economicamente, la persona inattiva e traghettarla verso altra occupazione;

eppure, nonostante nel nostro Paese si parli da oltre vent'anni di politiche attive, la politica ha complicato non poco il quadro giuridico ed istituzionale, contribuendo, nell'ambito della riforma del Titolo V della Costituzione, a realizzare quella profonda frammentazione delle politiche del lavoro fino ad oggi gestite su scala regionale con differenziali di efficienza preoccupanti quanto

evidenti. Tale quadro disomogeneo avrebbe portato l'attuale governo a ricondurre a livello statale, attraverso l'istituzione di un'Agenzia nazionale per l'occupazione, tutte le competenze gestionali in materia di servizi al lavoro, politiche attive e indennità di disoccupazione, lasciando a livello regionale solo la definizione delle stesse, soluzione dettata probabilmente dall'illusione che la neo Agenzia possa surrogare a quello che la maggior parte delle Regioni non è riuscita a fare;

inoltre il progressivo conclamarsi ed aggravarsi della crisi economica insorta nel 2007, ha condotto dall'opportunità alla stringente necessità di sperimentare, attraverso lo strumento dell'ammortizzatore sociale in deroga, l'integrazione tra politiche passive e attive, anche grazie al sostegno offerto dal Fondo Sociale Europeo 2007-2013;

pur troppo, le esperienze condotte in tale ambito fino oggi restituiscono un dato sostanziale: il tempo dedicato alla politica attiva da parte del soggetto preso in carico si rivela, in modo chiaro e inoppugnabile, a parte alcuni sporadici casi fortunati, un mero adempimento formale, poiché l'offerta formativa promossa dalla maggior parte dei territori non risponderebbe ai reali fabbisogni professionali e distintivamente riferibili agli stessi sistemi locali di competenze;

di più. Come riporta l'OCSE nel suo ultimo rapporto, il sistema italiano dei servizi per il lavoro e le politiche attive è molto lontano dagli *standard* europei. **Le risorse impegnate nel nostro Paese per l'attivazione al lavoro non superano il venti per cento sul totale delle risorse per le politiche del lavoro (che per quasi l'ottanta per cento si riconducono a meri interventi di politica passiva) e sono circa la metà di quanto impegnato ogni anno da Paesi come la Francia e la Germania, per non parlare delle risorse impegnate in servizi per l'impiego pubblici che sono addirittura di dieci volte inferiori all'investimento medio annuo dei suddetti Paesi.** Si tratta, sempre secondo dati dell'Ocse, di uno 0.37% del Pil nel 2011 a fronte di una media europea dello 0.7%. Se poi si divide questa spesa per il numero dei disoccupati, si scopre che nel solo 2012 il nostro Paese ha speso in media 1.800 euro per disoccupato a fronte dei 16.900 euro della Danimarca e dei 6.500 euro del Belgio. A causa di tale gap l'Italia, sempre rispetto alle valutazioni dell'OCSE e della Commissione Europa, si colloca al 24° posto sui 28 paesi dell'Unione;

il programma "Garanzia Giovani", dal canto suo, quale nuovo approccio alla disoccupazione giovanile al quale non sono seguiti un adeguato impegno finanziario ed un reale sistema di monitoraggio, ha oramai mostrato, in modo chiaro e imbarazzante, il suo fallimentare esito sia in termini di efficacia e qualità occupazionale, sia in termini di efficienza del processo di implementazione, e dimostrato che il vero *vulnus* è rappresentato dall'incapacità dell'amministrazione pubblica di costruire le premesse dell'incontro tra la domanda e l'offerta di lavoro;

anche lo schema di decreto atto n. 177 muove dal complesso quadro di problemi e criticità, che peraltro ancora permangono in modo drammatico, su cui si è innestato, a partire dalla fine degli anni '90, il processo di riforma dei servizi per l'impiego (ex uffici di collocamento), nell'intento di porre rimedio alla debolezza degli stessi nel determinare l'incontro tra domanda e offerta di lavoro, e nella prospettiva di ripensare i modelli di politica attiva del lavoro sino ad oggi adottati, rivelatisi, come si è visto, inefficaci e indipendenti dalle dinamiche dei sistemi produttivi, senza peraltro, prevedere un piano nazionale di rafforzamento delle risorse stanziato ed una più efficace programmazione delle risorse stanziato dal Fondo sociale europeo;

all'interno dell'intero provvedimento la scena sembra dominata dall'istituenda Agenzia, data la posizione centrale attribuitale nella gestione del mercato del lavoro e che si profilerebbe come la panacea risolutrice, come la leva strategica per il superamento di tutti i problemi che affliggono il

nostro mercato del lavoro, secondo uno schema che darebbe per scontata la previgenza del riordino delle competenze previsto dalla novella *in itinere* dell'articolo 117 della Costituzione attualmente all'esame del Senato, e che farebbe acquisire a livello centrale alla stessa Agenzia le competenze gestionali in materia di servizi per l'impiego e di politiche attive, ereditando anche quelle facenti capo alle disciolte province, e mantenere solo in via residuale alle regioni le competenze in materia di programmazione di politiche attive del lavoro, il tutto senza però prevedere: 1) un riadeguamento in termini di quantità e qualificazione delle risorse umane e di dotazioni infrastrutturali dedicate ai servizi per l'impiego; 2) una puntuale definizione dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP); 3) un sistema di monitoraggio e valutazione delle *performance* degli stessi servizi per il lavoro che ne affidi la conduzione ad un soggetto pubblico di ricerca a garanzia di terzietà ed autorevolezza dello stesso processo valutativo; 4) la costruzione di una dorsale informativa in grado assicurare trasparenza all'offerta dei servizi di politica attiva, agli esiti in termini occupazionali, alla qualità dell'occupazione ed al rapporto tra costi e benefici;

L'operazione, prevedendo il riposizionamento delle deleghe di politica attiva dalle Regioni allo Stato, più che avanguardista, sembra rivangare il passato, riportando l'intero sistema indietro di oltre 60 anni a quando operava il famigerato "collocamento statale", andando in controtendenza rispetto a quanto compiuto, negli ultimi anni, dalla maggioranza dei Paesi europei. Inoltre, il riassetto organizzativo prospettato dal decreto legislativo, centralizzando l'erogazione dei servizi di politica attiva a livello statale, di fatto, rischia di allontanare definitivamente tale materia dalle esigenze del territorio;

Altro rischio che comporterà la centralizzazione in una struttura unica è che la stessa conduca alla creazione di un dinosauro istituzionale che adotta politiche del lavoro pianificate e realizzate su modelli standardizzati che non potranno tener conto, in alcun modo, delle specifiche esigenze di natura locale, senza alcun riconoscimento alle Regioni di un ruolo forte in materia di formazione e lavoro e senza alcuna condivisione con le stesse dei livelli di prestazione da fornire ai lavoratori, con conseguente appiattimento delle politiche attive anche a livello nazionale;

l'articolo 3 dello schema di decreto sposta le competenze sui programmi comunitari dal Ministero del lavoro alla costituenda Anpal. **Un quadro istituzionale così costituito ricondurrà in capo alla stessa Agenzia quelle funzioni strategiche legate ai finanziamenti comunitari, attraverso la sua diretta gestione del PON Occupazione 2014-2020 del FSE**, (snaturando, in tal modo ed indebitamente, le finalità occupazionali dello stesso fondo) in relazione alla programmazione delle politiche del lavoro e inclusione sociale, lasciando al Ministero il solo ruolo di indirizzo e vigilanza sull'ANPAL, ribaltando così un sistema che ha operato fino ad oggi, ove il Ministero esercitava il suo ruolo strategico nella gestione e programmazione delle politiche del lavoro e dell'inclusione sociale;

lo schema di decreto, pertanto, conferisce al Ministero il presidio di un numero molto limitato di ambiti tematici rispetto al passato e con modalità assolutamente aleatorie, quali:

- a) la definizione del concetto di congrua offerta di lavoro;
- b) la definizione dei criteri per l'accreditamento degli enti di formazione e dei servizi per l'impiego privati;
- c) la definizione delle linee di indirizzo per l'attuazione della normativa nazionale in materia di politiche attive del lavoro;
- d) l'indirizzo sui fondi interprofessionali sulla formazione continua;

- e) la verifica dei livelli essenziali delle prestazioni su tutto il territorio nazionale e monitoraggio delle politiche occupazionali e del lavoro;

altro grande assente all'interno del provvedimento è il coinvolgimento delle parti sociali: stando alla delega le parti vanno coinvolte, ma resta aperta la questione del loro livello di partecipazione;

dalla strategia di fondo di riordino delle politiche del lavoro come prospettata nello schema di decreto n. 177, totalmente orientata verso una logica dirigista e centralista anche riguardo alla formazione professionale, ed ai fondi interprofessionali in particolare, deriveranno anche problemi che andranno a discapito degli utenti finali della formazione professionale. Non si può tralasciare che i fondi nascono all'interno di quel ricchissimo substrato che è la bilateralità, in cui confluiscono bisogni e visioni provenienti sia dalle imprese che dai lavoratori, e solo grazie a questa pluralità si possono costruire strumenti in grado di soddisfare davvero le parti in gioco, ed un sistema ad indirizzo esclusivamente pubblico non farebbe altro che allontanare le imprese dal centro strategico/decisionale.

Sul fronte delle risorse finanziarie l'articolo 4 dello schema di decreto sottolinea **come l'istituzione dell'ANPAL dovrà avvenire senza maggiori oneri per la finanza pubblica. Non si comprende a questo punto come la costituzione di un organismo deputato a svolgere un ruolo strategico per l'attuazione di politiche attive del lavoro e dell'inclusione, possa essere realizzata a costo zero.** Parimenti non si può non condannare l'attacco sferrato dallo schema di decreto legislativo n. 177 anche al personale degli istituti coinvolti nell'operazione di devoluzione delle funzioni di coordinamento e gestione delle politiche attive del lavoro, soprattutto a carico dell'all'Ente Pubblico di Ricerca ISFOL, unico ente che da anni si occupa di ricerca, monitoraggio e valutazione di politiche attive del lavoro, della formazione e del welfare, di cui si prevede la mobilità coatta verso la costituenda Agenzia di un contingente rilevante di personale con conseguente riduzione della sua pianta organica, e di quello della SPA Italia Lavoro di cui si prevede il commissariamento ed il successivo scioglimento;

in realtà, la suddetta istituzione, senza peraltro una chiara definizione e ripartizione di ruoli e funzioni tra i tre organismi interessati (ISFOL, Ministero del Lavoro e Agenzia Nazionale), cosa che, peraltro, rende opaca la relazione tra gli stessi, si tramuterà in un costo per la collettività, visto che il processo di smantellamento, in termini di funzioni e relativo personale, del Ministero del Lavoro e dell'ISFOL, sarà accompagnato anche dal passaggio delle funzioni fino ad oggi in capo alla Direzione Generale del Ministero del Lavoro con riferimenti alle politiche attive, ai servizi per il lavoro e alla formazione all'ANPAL, insieme alla gestione dei Fondi Interprofessionali, passaggio che si rivelerà, di fatto, in una duplicazione dell'osservatorio sulle medesime tematiche, visto che l'articolo 10 dello schema di decreto legislativo le conferma anche all'Isfol, insieme ai compiti di monitoraggio e valutazione degli obiettivi e dell'operato dell'ANPAL: se così fosse l'ISFOL andrebbe rafforzato sia in termini di finanziamenti che di personale, e non indebolito, come invece prevede il decreto;

Di tale soggetto nascente se ne definisce all'articolo 4 dello schema di decreto la sua dotazione organica pari a 395 unità, compresi i livelli dirigenziali, delle quali 230 provenienti dal Ministero e 157 dall'Isfol, queste ultime tutte presumibilmente di ruolo visto che il decreto non fa nessun riferimento esplicito al personale a tempo determinato che pur possedendo un contratto di lavoro fino al 2020 non esclude il trasferimento in ANPAL. Inoltre nel decreto si afferma che i dipendenti,

sia che transitino dal ministero che dall'Isfol, potranno portare con sé le diverse tipologie contrattuali e previdenziali di appartenenza, condizione questa che farà emergere criticità dal punto di vista di trasparenza e separazione di ruoli e funzioni, nonché difficoltà di relazioni tra colleghi con contratti e retribuzioni diverse a parità di mansioni. A questo quadro di indeterminazione si aggiunge la mancanza di chiarezza sulle modalità attraverso cui il personale Isfol verrà trasferito presso l'agenzia, non è esplicitato infatti se si tratterà di adesione volontaria attraverso procedure concorsuali o mobilità coatta. Dunque il decreto, che appare denso di informazioni in merito alle figure professionali che costituiranno il futuro *management* dell'Agenzia, è assolutamente reticente sul destino del personale precario dell'ISFOL, che ammonta a circa 250 unità, e di tutto il personale della società per azioni Italia Lavoro avviata ad un commissariamento *sine die*;

Si prevede inoltre la possibilità da parte dell'ANPAL di incrementare la dotazione organica tramite l'utilizzo del 20% delle entrate annue del fondo di rotazione. In tal modo l'agenzia beneficerà, in misura sempre maggiore, di quote di finanziamento pubblico a tutto scapito di istituzioni pubbliche, come l'Isfol, con esperienza pluriennale nel settore, rischiando anche di diventare un "carrozzone" poco gestibile con competenze mal definite anche in considerazione della mancata riforma del Titolo V. **Altre risorse che concorreranno a finanziare l'ANPAL provengono dai dispositivi normativi dedicati alla formazione dei lavoratori attivi e inattivi: in particolare rientrano il 50% delle risorse dei Fondi Interprofessionali, di cui all'articolo 25 della legge n.845/78 che i datori di lavoro non hanno destinato ai Fondi interprofessionali per la formazione continua, con ovvie limitazioni di finanziamento per la formazione dei lavoratori delle imprese, e 60 milioni di euro del Fondo di Rotazione per la formazione professionale, costituito per la gestione dei progetti comunitari in ambito regionale e destinato alla Garanzia Giovani, riducendo per le Regioni la capacità d'intervento sul territorio e limitandone la possibilità di programmazione. Tale meccanismo, che da un lato sembra ricondurre le risorse gestite dai fondi interprofessionali nell'alveo pubblicistico, e dall'altro vorrebbe limitarne la fruizione a quei soggetti che siano accreditati al sistema nazionale per la formazione, fa intravedere un mal celato tentativo di riportare questi fondi nel calderone unico delle risorse pubbliche, in barba a tutti i recenti indirizzi giurisprudenziali.** Una tale operazione sarebbe tremendamente dannosa per le imprese e per gli enti di settore, in quanto toglierebbe quei requisiti di flessibilità e reattività che da sempre caratterizzano i fondi interprofessionali, finendo con l'ingessare il sistema e riprodurre tutti i limiti tipici del sistema pubblico, che fino ad ora i fondi avevano dimostrato di poter superare;

Il processo di progressivo indebolimento dell'Isfol, previsto dal Decreto, è poi confermato anche dalla riduzione del contributo finanziario istituzionale previsto per il turnover, a decorrere dall'anno 2016, determinando in questo modo l'impossibilità per l'istituto di procedere ad assunzioni e di consolidare la sua funzione di ente pubblico di ricerca pubblica a servizio del Paese. Infine con lo stesso decreto si prevede di bandire un concorso per assunzioni riservando una quota non inferiore al 50% per il personale proveniente da enti di ricerca e formazione, senza specificare la ripartizione della riserva tra Isfol ed Italia Lavoro;

Il caso dell'ISFOL merita, comunque, un approfondimento specifico, poiché rappresenta un ulteriore caso del processo di smantellamento della ricerca pubblica in questo Paese, che disattende lo stesso target definito da Europe 2020, che stabilisce un investimento nella ricerca pari al 3% del PIL, a fronte dell'esiguo 1,27% dell'Italia, ed avvalorando il dubbio che l'attuale governo attribuisca scarso valore alla valutazione delle politiche del lavoro a quelle sociali e formative. Diversamente, il caso Isfol, dovrebbe offrire l'occasione per sottolineare la necessità di aprire un fronte ampio che, restituendo centralità al Parlamento, riporti in cima alle priorità del Paese **la Ricerca Pubblica,**

nella consapevolezza che la stessa ricerca non si può condurre a costo zero e che il reale esercizio di azioni essenziali e strategiche, come le politiche attive per il lavoro e la formazione, avrebbe meritato, semmai, un intervento che valorizzasse l'esistente e superasse le attuali criticità di sistema, difendendo e rilanciando l'ISFOL quale bene comune con funzioni di terzietà e garanzia nell'opera di valutazione e monitoraggio delle politiche della formazione, del lavoro e dell'inclusione sociale

Con riferimento alle sorti di Italia Lavoro Spa, società controllata dal Tesoro, ma riconosciuta come ente strumentale del Ministero del Lavoro e di cui l'art 4 dello schema di decreto prevede il commissariamento ed il successivo scioglimento, nessuna garanzia è offerta ai 1.200 dipendenti: un paradosso visto che si tratta di persone che quotidianamente si impegnano per lo sviluppo di buona occupazione. All'interno di Italia Lavoro, infatti, sono attualmente impiegati 400 dipendenti a tempo indeterminato, ai quali vanno aggiunti 570 contratti a progetto e a termine, ai quali vanno aggiunti oltre 300 soggetti provenienti da una procedura di selezione in via di definizione, tutti lavoratori che si occupano di assistenza tecnica per Regioni, centri per l'impiego e strutture nazionali nell'ambito delle politiche attive, lavorando in particolare sui fondi europei per l'occupazione;

tutto quando premesso avverrà nonostante il nodo irrisolto del finanziamento dei centri per l'impiego, ovvero l'assenza di un accordo istituzionale per assicurare lo stipendio delle migliaia di ex dipendenti delle Province che ad oggi operano nei servizi per l'impiego nei territori regionali;

altri aspetti critici contenuti nello schema di decreto sono così riassumibili:

- 1) la progressiva privatizzazione prevista dall'articolo 12 della gestione dell'offerta di servizi di politica attiva del lavoro, attraverso l'accreditamento dei servizi per l'impiego privati (APL), che, senza prevedere alcun rafforzamento della componente pubblica, determinerà un inesorabile arretramento dello Stato a favore dei privati su un tema e su una funzione che non può essere sovradeterminata dalla asimmetrica logica del mero profitto;
- 2) il principio che rende qualsivoglia forma di sostegno al reddito condizionata dalla disponibilità del soggetto di rendersi disponibile ad un percorso di politica attiva e ad "un'offerta congrua" di lavoro è una visione che oltre ad essere opaca e quindi poco chiara, rivela una grave e rischiosa scelta di campo operata dal governo a tutto vantaggio dei soggetti privati, in guisa che ai centri per l'impiego (il pubblico), altro non resta che il residuale processo di profilatura del soggetto, e data l'esiguità di tali compiti, da un lato, e il consistente numero di dipendenti che operano in tali centri dall'altro, c'è da chiedersi quale sarà il destino degli oltre 7500 dipendenti;
- 3) l'introduzione all'articolo 26 della previsione secondo la quale i titolari di trattamenti di integrazione salariale in costanza di rapporto di lavoro possono essere chiamati a svolgere lavori di pubblica utilità, possibilità che oltre ad abbassare ulteriormente il valore del lavoro, visto che la cassa integrazione non coincide con il salario percepito e che con questo meccanismo si abbassa inevitabilmente il costo del lavoro a solo vantaggio dello Stato, penalizza anche il valore del lavoro di tutti quegli operatori che nel terzo settore svolgono funzioni analoghe;

altra serie di problemi è quella che deriva dalla sostenibilità dell'impianto universalistico previsto nell'erogazione dei servizi di attivazione. Infatti per tutti i lavoratori, disoccupati e sospesi, è previsto il contatto ufficiale con il centro per l'impiego per stipulare il Patto di servizio nel quale sono contenuti tutti i servizi di attivazione con una serie di distinzioni. In pratica, secondo il nuovo meccanismo i centri per l'impiego, saranno chiamati a stipulare e gestire entro 6 mesi una platea stimabile in oltre due milioni di persone. Secondo lo stesso meccanismo quei lavoratori che si saranno dichiarati disponibili vengono obbligati a transitare presso i centri per l'impiego entro due mesi dall'iscrizione telematica per sottoscrivere il Patto di servizio, mentre solo i disoccupati oltre i 6 mesi possono accedere all'assegno di ricollocazione tramite i privati: in tal modo si delineerebbe un sistema che, da una parte invia al contratto di ricollocazione i soli disoccupati da più di 6 mesi, e dall'altro "parcheggia" i disoccupati da meno di 6 mesi, in azioni di attivazione (orientamento e bilancio delle competenze) presso i centri per l'impiego, per poi rinviarli ad un catalogo di corsi di formazione presenti nella programmazione FSE e dei Fondi Interprofessionali.

Il modello proposto prevede inoltre l'affidamento, in via esclusiva, all'operatore pubblico della profilazione e della realizzazione del Patto di servizio, mentre il coinvolgimento delle Agenzie per il lavoro è immaginato (eventualmente) solo successivamente, generando una dispersione del loro valore aggiunto nell'erogare servizi di politiche attive. Con tali modalità lo schema di decreto non scongiura la frammentarietà delle azioni e dei processi da cui scaturiscono i servizi, mantenendo esclusivamente un approccio organizzativo fondato sulla centralità degli erogatori di servizi invece che sull'utente, riproponendo una logica nella quale: un soggetto definisce i percorsi da seguire, successivamente un altro ne gestisce una parte (la formazione), e poi il terzo l'accompagnamento al lavoro, sottoponendo, in tal modo, l'utente-lavoratore, ad avere più interlocuzioni incapaci di generare valore;

esprime parere contrario

Marcon, Melilla

The image shows two handwritten signatures in black ink. The first signature is 'Marcon' and the second is 'Melilla', both written in a cursive, handwritten style.

VI COMMISSIONE PERMANENTE

(Finanze)

S O M M A R I O

ATTI DEL GOVERNO:

Schema di decreto legislativo recante misure per la revisione della disciplina dell'organizzazione delle Agenzie fiscali. Atto n. 181 (<i>Seguito dell'esame, ai sensi dell'articolo 143, comma 4, del regolamento, e conclusione – Parere favorevole con condizione e osservazioni</i>)	121
ALLEGATO 1 (<i>Parere approvato dalla Commissione</i>)	128
ALLEGATO 2 (<i>Proposta di parere alternativa presentata dal deputato Pesco e altri</i>)	130
Schema di decreto legislativo recante norme in materia di stima e monitoraggio dell'evasione fiscale e in materia di monitoraggio e riordino delle disposizioni in materia di erosione fiscale. Atto n. 182 (<i>Seguito dell'esame, ai sensi dell'articolo 143, comma 4, del regolamento, e conclusione – Parere favorevole con osservazioni</i>)	125
ALLEGATO 3 (<i>Parere approvato dalla Commissione</i>)	134
Schema di decreto legislativo recante misure per la semplificazione e razionalizzazione delle norme in materia di riscossione. Atto n. 185 (<i>Seguito dell'esame, ai sensi dell'articolo 143, comma 4, del regolamento, e conclusione – Parere favorevole con osservazioni</i>)	126
ALLEGATO 4 (<i>Riformulazione della proposta di parere del relatore</i>)	136
ALLEGATO 5 (<i>Proposta di parere alternativa presentata dal deputato Pesco e altri</i>)	140
ALLEGATO 6 (<i>Parere approvato dalla Commissione</i>)	144

ATTI DEL GOVERNO

Martedì 4 agosto 2015. — Presidenza del Presidente Maurizio BERNARDO. — Interviene il Viceministro dell'economia e delle finanze Luigi Casero.

La seduta comincia alle 14.

Schema di decreto legislativo recante misure per la revisione della disciplina dell'organizzazione delle Agenzie fiscali.

Atto n. 181.

(*Seguito dell'esame, ai sensi dell'articolo 143, comma 4, del regolamento, e conclusione – Parere favorevole con condizione e osservazioni*).

La Commissione prosegue l'esame dello schema di decreto legislativo, rinviato, da ultimo, nella seduta del 30 luglio scorso.

Maurizio BERNARDO, *presidente*, avverte che il relatore, Causi, ha ulteriormente riformulato la sua proposta di parere (*vedi allegato 1*) trasformando in condizione l'osservazione di cui alla lettera *c*).

Avverte quindi che il gruppo M5S ha presentato una proposta di parere alternativa a quella del relatore (*vedi allegato 2*), la quale sarebbe posta in votazione solo ove fosse respinta la proposta di parere del relatore.

Marco CAUSI (PD), *relatore*, evidenzia come, rispetto alla posizione espressa sullo schema di decreto dal gruppo M5S, si

evidenzino larghi punti di accordo, relativamente a sette degli otto rilievi contenuti nella proposta di parere alternativa. Rileva invece un evidente dissenso circa il tema della specificità dell'organizzazione delle Agenzie fiscali.

A tale proposito, mentre il gruppo M5S ritiene che le Agenzie fiscali debbano essere disciplinate ed organizzate come tutti gli altri uffici pubblici, al contrario la sua posizione, evidenziata nella proposta di parere, è che l'organizzazione delle Agenzie stesse debba tenere adeguatamente conto delle specificità e delle specializzazioni fondamentali per l'attività di tale settore dell'amministrazione finanziaria, evitando di compiere arretramenti che riporterebbero la stessa amministrazione finanziaria alla condizione che si è registrata fino alla metà degli anni 90, quando tutti gli uffici pubblici erano disciplinati in maniera sostanzialmente identica, pregiudicandone tuttavia l'efficienza.

Giulio Cesare SOTTANELLI (SCpI) evidenzia come il suo gruppo abbia fornito diversi contributi all'esame del provvedimento, i quali non sono stati tuttavia sostanzialmente recepiti nella proposta di parere formulata dal relatore. In tale contesto condivide pienamente le scelte del Governo in merito ai contenuti dello schema di decreto, mentre ritiene che l'ipotesi, indicata nella condizione della proposta di parere del relatore, di autorizzare le Agenzie fiscali ad istituire posizioni amministrative di livello non dirigenziale, in aggiunta a quelle già previste, contraddica l'impostazione dello schema. Analoga considerazione può farsi rispetto all'indicazione, contenuta nella lettera *d*) delle osservazioni recate dalla proposta di parere del relatore, secondo cui dovrebbe essere innalzata al 50 per cento la percentuale dei posti messi a concorso per la copertura delle carenze di organico nelle posizioni dirigenziali, riservati al personale dipendente dalle Agenzie.

Ancora con riferimento alla tematica dei concorsi sottolinea come l'idea, contenuta nella medesima lettera *d*) delle osservazioni, di sostituire alla valutazione

per esami una valutazione basata sui *curricula* dei candidati alle posizioni dirigenziali, costituisca una sostanziale sanatoria delle nomine a dirigenti annullate in conseguenza della recente sentenza in materia della Corte costituzionale, in quanto la valutazione dei *curricula* premierà tendenzialmente proprio quei soggetti la cui nomina a dirigente è stata annullata.

Nel complesso esprime una valutazione positiva sulle lettere *a*) e *b*) delle osservazioni, mentre valuta negativamente il restante contenuto della proposta di parere.

Giovanni PAGLIA (SEL) condivide innanzitutto le considerazioni del relatore, Causi, sulla necessità di concepire la pubblica amministrazione come un'organizzazione non unitaria, nella quale sono presenti settori diversi, ciascuno dei quali presenta le proprie specificità.

Esprime quindi perplessità in relazione alla previsione recata dall'articolo 1, comma 8, del provvedimento la quale, nell'ambito del riordino della struttura delle agenzie fiscali in funzione del contenimento delle spese di funzionamento, stabilisce la riduzione del personale di livello dirigenziale. Rileva infatti come tale misura potrebbe avere ripercussioni importanti sull'operatività dell'Agenzia, la quale, per svolgere le proprie funzioni di accertamento e controllo, necessita di adeguate risorse umane, anche di livello apicale.

Nel ribadire come la misura in esame, oltre ad avere un possibile impatto negativo, risponda esclusivamente a una logica di *spending review*, non essendo stata altrimenti motivata, preannuncia il voto contrario del suo gruppo sulla proposta di parere del relatore e l'astensione sulla proposta di parere alternativa del Movimento 5 Stelle.

Carla RUOCCO (M5S) evidenzia come l'articolo 2 dello schema di decreto introduca disposizioni che aggirano sostanzialmente il dispositivo della sentenza della Corte costituzionale n. 37 del 2015, la quale ha dichiarato illegittimità delle norme che prevedevano l'attribuzione,

senza concorso, di incarichi dirigenziali ai funzionari dell'Agenzia delle entrate. Rileva, infatti, come l'intento di coprire i posti dirigenziali vacanti possa essere perseguito efficacemente attraverso lo strumento del concorso pubblico, il quale, per le caratteristiche di trasparenza e oggettività, rappresenta certamente il mezzo migliore per reclutare soggetti da collocare in posizioni apicali ad alta specializzazione tecnica.

Con riferimento alla previsione della riduzione degli incarichi dirigenziali, sottolinea inoltre come le difficoltà operative dell'Agenzia delle entrate derivino non tanto dalla carenza di dirigenti, quanto, semmai, da un'insufficiente presenza in servizio di funzionari, il cui ruolo incide concretamente sull'operatività delle agenzie dell'Agenzia stessa.

Daniele PESCO (M5S) esprime il proprio rammarico per la proposta di parere del relatore, censurando, in particolare, le osservazioni di cui alle lettere d) ed e). A tale riguardo, ricorda che tali osservazioni chiedono l'aumento dal 30 al 50 per cento dei posti messi a concorso riservati a personale già dipendente delle agenzie fiscali, la sostituzione del concorso per esami con una selezione basata sulla verifica dell'esperienza e della preparazione tecnica o, quanto meno, la valutazione dei *curricula* dei candidati, nonché la delega a funzionari della terza area di funzioni dirigenziali nelle more dell'espletamento dei concorsi. Sottolinea come in base a tali previsioni, anziché valorizzare il merito, si continui a premiare soggetti che hanno già illegittimamente beneficiato dell'attribuzione di incarichi senza previo svolgimento di un concorso pubblico.

Nell'evidenziare quindi come la selezione del personale, anche dirigenziale, dell'Agenzia delle entrate, debba aver luogo per concorso pubblico, stigmatizza l'atteggiamento del Governo il quale, anziché attenersi a quanto stabilito dalla Corte Costituzionale nella richiamata sentenza n. 37 del 2015, ha ancora una volta con-

cepito un sistema per la copertura dei posti dirigenziali vacanti non basato su criteri limpidi e oggettivi.

Gian Mario FRAGOMELI (PD) ricorda che già il decreto legislativo n. 165 del 2001, recante norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche, ha attribuito agli organi della pubblica amministrazione, nell'ambito del rispetto dei principi generali, un certo grado di autonomia per quanto riguarda le selezioni per il reclutamento dei dirigenti, consentendo loro di poter valutare, oltre che il sapere, anche il « saper fare » dei candidati.

In tale ambito, evidenzia come le procedure di reclutamento per dirigenti debbano quindi essere idonee a selezionare soggetti dotati sia di un'adeguata preparazione teorica sia di esperienza e capacità operativa e tecnica, così da soddisfare le specifiche esigenze dell'ente che procede al reclutamento.

Sandra SAVINO (FI-PdL) rileva come lo schema di decreto abbia operato una sostanziale sanatoria della situazione preesistente relativa agli incarichi dei dirigenti dichiarati illegittimi dalla Corte costituzionale con la recente sentenza n. 37 del 2015. Ritiene peraltro che il Governo debba affrontare la questione della carenza di personale, anche dirigenziale, in termini più generali, facendosi carico delle gravi difficoltà in cui versano molti enti e organi dell'Amministrazione statale.

In tale contesto ritiene inoltre che a tale questione sia connesso il tema della cosiddetta « sburocratizzazione » della pubblica amministrazione, il cui processo andrebbe ripreso e incentivato al fine di ammodernare il settore pubblico, con effetti positivi a favore della collettività.

Marco CAUSI (PD), *relatore*, sottolinea come sulle tematiche affrontate dal provvedimento si stia svolgendo una discussione importante, che non potrà naturalmente concludersi nella seduta odierna, ma che dovrà svilupparsi alla ripresa dei lavori parlamentari dopo l'aggiornamento

per il periodo estivo, relativamente alla riorganizzazione delle Agenzie fiscali ed all'approfondimento dei temi connessi con lo stesso modello agenziale, rilevando come, su tali questioni, si registrino opinioni diverse.

Sotto un primo profilo evidenzia come, a partire dall'istituzione delle Agenzie fiscali, sia emersa, nel dibattito pubblico e politico, la tendenza a contestare il modello delle Agenzie, affermando che l'unità dello Stato non permette un'articolazione dei modelli organizzativi nei diversi settori della pubblica amministrazione. Ritiene, tuttavia, che tale opinione debba essere considerata antimoderna, in quanto essa impedisce di rendere le pubbliche amministrazioni più efficienti e più vicine alle esigenze dei cittadini. In questa prospettiva la sua proposta di parere intende fornire un chiaro indirizzo politico a favore di un modello di amministrazione finanziaria specializzato e articolato secondo il sistema delle Agenzie. Tale orientamento risulta del resto basato anche sull'esperienza di altri Paesi, tra cui richiama in particolare l'esempio dell'*Internal revenue Service* degli USA, nei quali le amministrazioni finanziarie presentano un grado di specialità molto più spiccata che non in Italia.

Sotto un ulteriore profilo reputa che la discussione sullo schema di decreto sia stata influenzata negativamente dalla sentenza della Corte costituzionale che ha comportato l'annullamento di talune nomine dirigenziali presso le Agenzie fiscali, inducendo la Commissione a focalizzarsi su alcuni errori indubbiamente compiuti dalle Agenzie stesse, le quali hanno ritenuto, in passato, di potersi garantire un sufficiente grado di specializzazione puntando principalmente sul tema delle nomine dirigenziali. Sottolinea, comunque, come la sua proposta di parere non intenda in alcun modo aggirare il contenuto della predetta sentenza.

Con riferimento alle considerazioni espresse dal deputato Sottanelli, chiarisce come l'attribuzione di posizioni organizzative di livello non dirigenziale presso le Agenzie non comporterà la conseguenza

che i funzionari cui saranno attribuite tali posizioni possano guadagnare più dei dirigenti; al tempo stesso ritiene che questi funzionari, i quali verranno ad assumere responsabilità, anche economiche, molto rilevanti, debbano poter godere di emolumenti aggiuntivi, quanto meno per poter coprire i costi delle coperture assicurative di cui dovranno dotarsi a fronte delle citate, nuove responsabilità.

In tale ambito sottolinea di non ritenersi soddisfatto delle previsioni in materia contenute nell'articolo 4-*bis* del decreto-legge n. 78 del 2015, e come proprio per tale motivo la sua proposta di parere intenda fornire un impulso in materia.

Chiede quindi che la sua proposta di parere sia posta in votazione per parti separate, votando distintamente le lettere *a)* e *b)* delle osservazioni rispetto alla restante parte della proposta.

Giulio Cesare SOTTANELLI (SCpI) concorda con la richiesta del relatore di votare per parti separate la sua proposta di parere.

Per quanto riguarda gli aspetti di merito, sottolinea come il parere della Commissione sullo schema di decreto debba essere quanto più possibile in linea con gli orientamenti assunti dal Governo attraverso le previsioni contenute nello stesso provvedimento, assicurando in particolare che, in coerenza con gli indirizzi della maggioranza e dell'Esecutivo, l'attribuzione degli incarichi dirigenziali avvenga secondo il rigoroso rispetto del merito.

Preannuncia quindi il voto favorevole del suo gruppo sulle lettere *a)* e *b)* delle osservazioni contenute nella proposta di parere, mentre preannuncia il voto contrario del suo gruppo sulle restanti parti della stessa proposta.

Maurizio BERNARDO, *presidente*, avverte che, a seguito della richiesta in tal senso del deputato Causi, la proposta di parere del relatore sarà posta in votazione per parti separate, procedendo dapprima alla votazione delle lettere *a)* e *b)* delle osservazioni e, quindi, alla votazione delle restanti parti della proposta di parere.

La Commissione, con distinte votazioni, approva le lettere *a)* e *b)* delle osservazioni contenute nella proposta di parere del relatore, come riformulata e, quindi, le restanti parti della stessa proposta di parere.

Schema di decreto legislativo recante norme in materia di stima e monitoraggio dell'evasione fiscale e in materia di monitoraggio e riordino delle disposizioni in materia di erosione fiscale.

Atto n. 182.

(Seguito dell'esame, ai sensi dell'articolo 143, comma 4, del regolamento, e conclusione – Parere favorevole con osservazioni).

La Commissione prosegue l'esame dello schema di decreto legislativo, rinviato, da ultimo, nella seduta del 29 luglio scorso.

Maurizio BERNARDO, *presidente*, ricorda che il relatore, Marco Di Maio, in precedenza aveva già formulato una proposta di parere favorevole con osservazioni, la quale è già stata trasmessa a tutti i componenti della Commissione.

Filippo BUSIN (LNA) concorda con l'opportunità di procedere a una revisione delle spese fiscali, sia per rivalutarne l'efficacia, sia per adeguarle alle evoluzioni della realtà sociale ed economica del Paese, rilevando tuttavia come lo schema di decreto indichi troppe eccezioni a tale processo di revisione, in alcuni casi con indicazioni troppo generiche.

Giovanni PAGLIA (SEL) rileva un'evidente contraddizione tra l'obiettivo di rivedere le spese fiscali e l'introduzione di nuove forme di deduzione per il lavoro autonomo, esprimendo altresì disaccordo rispetto all'ipotesi di prevedere detrazioni per le spese di istruzione e per quelle relative ai beni culturali. Ritiene inoltre che si debbano mantenere le attuali detrazioni per le spese sanitarie, senza tuttavia estendere tale agevolazione tributaria ad altre tipologie di spesa sanitaria.

Per quanto riguarda la Commissione istituita dall'articolo 1 dello schema di decreto per redigere il rapporto annuale sulle spese fiscali, esprime perplessità circa il fatto che la partecipazione alla Commissione non dia diritto ad alcun compenso o rimborso di spese, sottolineando come, per poter essere effettivamente efficace, occorre porre la Commissione stessa nelle condizioni di lavorare.

Con riferimento invece al monitoraggio dell'evasione fiscale previsto dall'articolo 2 dello schema di decreto, sottolinea come manchi la possibilità, per il Parlamento, di valutare effettivamente la capacità operativa delle Agenzie fiscali sotto il profilo del contrasto all'evasione, ritenendo che il rapporto previsto dallo stesso articolo 2 sui risultati conseguiti in materia debba contenere anche una comparazione tra l'attività delle Agenzie e le risorse poste a tal fine a disposizione delle Agenzie stesse.

Dichiara quindi il voto di astensione del suo gruppo sulla proposta di parere formulata dal relatore.

Daniele PESCO (M5S) sottolinea come molti degli interventi in materia tributaria adottati dall'attuale Governo non possano essere considerati come riduzioni fiscali, ma interventi di favore nei confronti di taluni settori, richiamando a tale proposito il vero e proprio regalo recentemente fatto alle banche attraverso l'ampliamento della possibilità di dedurre dall'imponibile IRES e IRAP le perdite su crediti, che non sarà probabilmente nemmeno ricompreso nell'ambito delle spese fiscali.

Il Viceministro Luigi CASERO, con riferimento alle considerazioni espresse dal deputato Paglia in merito al monitoraggio delle spese fiscali, sottolinea la necessità di compiere di un aggiornamento di tale monitoraggio, già svolto in passato, al fine di disporre di dati più analitici circa il costo di ogni singola spesa fiscale, la relativa platea di beneficiari, nonché l'impatto microeconomico e macroeconomico determinato da ciascuna spesa fiscale. Sotto questo profilo le previsioni contenute nello schema di decreto hanno quindi

una finalità informativa nei confronti dei decisori politici, lasciando al Governo e al Parlamento il giudizio di valore sulle spese fiscali.

Per quanto riguarda invece il tema del monitoraggio dell'evasione fiscale, sottolinea come occorra quantificare le singole tipologie di evasione fiscale, individuando quali siano le attività poste in essere per realizzare le diverse modalità di evasione. Concorda quindi con il deputato Paglia circa l'utilità di disporre di dati relativamente all'efficacia dei diversi strumenti di contrasto ai fenomeni evasivi, ritenendo tuttavia che tale aspetto dovrà essere implementato in un momento successivo.

In tale contesto sottolinea come l'insieme delle misure contenute nello schema di decreto intenda consentire di compiere un salto di qualità su tali tematiche.

Girolamo PISANO (M5S) ricorda come nella legge di delega per la riforma del sistema fiscale si era prospettato un diverso modello di imposizione fiscale, che fosse di per sé in grado di evitare i fenomeni evasivi, ad esempio ricorrendo ad un meccanismo di forfettizzazione del prelievo per talune categorie di contribuenti: invita pertanto il Governo a esplorare tale possibilità, evitando di disperdere le energie in attività di contrasto di una molteplicità di fenomeni evasivi.

Alessio Mattia VILLAROSA (M5S) dichiara il voto di astensione del suo gruppo sulla proposta di parere del relatore.

La Commissione approva la proposta di parere formulata dal relatore (*vedi allegato 3*).

Schema di decreto legislativo recante misure per la semplificazione e razionalizzazione delle norme in materia di riscossione.

Atto n. 185.

(Seguito dell'esame, ai sensi dell'articolo 143, comma 4, del regolamento, e conclusione – Parere favorevole con osservazioni).

La Commissione prosegue l'esame dello schema di decreto legislativo, rinviato, da ultimo, nella seduta del 29 luglio scorso.

Paolo PETRINI (PD), *relatore*, avverte di aver riformulato la sua proposta di parere (*vedi allegato 4*).

In particolare le modifiche riguardano l'inserimento di un'osservazione con cui si chiede al Governo di prevedere una normativa transitoria per quanto riguarda le modifiche apportate in materia di remunerazione degli agenti della riscossione, al fine di evitare che tale riforma possa determinare costi aggiuntivi a carico del bilancio dello Stato, prevedendo anche forme di integrazione dei ricavi degli agenti della riscossione nel caso in cui non sia possibile garantirne l'equilibrio economico e finanziario nella fase di passaggio dal vecchio al nuovo sistema di remunerazione.

In parallelo, con un'ulteriore osservazione, si chiede al Governo la possibilità di meglio graduare, anche sotto forma di rimborsi spese o di sanzioni, gli oneri posti a carico dei debitori soggetti a procedure di riscossione coattiva in relazione all'attività svolta dall'agente della riscossione, anche al fine di tenere conto dei principi contenuti nell'ordinanza n. 147/2015 della Corte Costituzionale.

Inoltre si specifica che l'opportunità, segnalata dalla proposta di parere, di estendere la possibilità, per il contribuente, di chiedere un ulteriore piano di rateazione, nel caso di decadenza del primo piano di rateazione concesso, anche con riferimento ai piani di rateazione delle somme dovute a seguito di acquiescenza o di accertamento con adesione, si dovrà applicare limitatamente a quelli decaduti a partire dai 24 mesi precedenti l'entrata in vigore del decreto legislativo.

Maurizio BERNARDO, *presidente*, avverte che il gruppo M5S ha formulato una proposta di parere alternativa a quella del relatore (*vedi allegato 5*), la quale sarebbe posta in votazione solo ove fosse respinta la proposta di parere del relatore.

Giovanni PAGLIA (SEL), con riferimento all'articolo 9 dello schema di decreto, il quale modifica i criteri per la quantificazione della remunerazione del servizio nazionale della riscossione prevedendo che venga riconosciuto agli agenti della riscossione il ristoro degli oneri commisurati al costo di funzionamento del servizio, considera del tutto ragionevole porre il tema della sostenibilità economica del nuovo sistema di remunerazione degli agenti della riscossione, ritenendo che tale aspetto debba essere segnalato con una condizione invece che con una semplice osservazione e che il Governo debba fornire chiarimenti in merito.

Daniele PESCO (M5S) ribadisce in primo luogo come il suo gruppo non condivide la disposizione contenuta nell'articolo 1 dello schema di decreto la quale sopprime la lettera *f*) del comma 538 dell'articolo 1 della legge n. 228 del 2012. Al riguardo, nel ricordare che la norma di cui alla predetta legge n. 228 consente di esperire la procedura di sospensione legale della riscossione in presenza di « qualsiasi altra causa di non esigibilità del credito sotteso », sottolinea come la soppressione di disposizione penalizzi i contribuenti privandoli di un importante strumento di tutela.

In tale contesto ritiene che l'impianto normativo relativo alla disciplina della sospensione legale della riscossione vada rivisto, nell'ottica di una maggior tutela degli interessi del contribuente, uniformando innanzitutto il termine per la dichiarazione di cui al comma 538 al termine per l'impugnazione dell'atto, al fine di garantire al contribuente la necessaria tutela giudiziaria.

Segnala quindi come la proposta di parere alternativa a quella del relatore presentata dal suo gruppo proponga di eliminare tale soppressione della lettera *f*) ovvero, in subordine, di prevedere la tipizzazione di ipotesi frequenti di illegitti-

mità del ruolo, facilmente verificabili dall'ente creditore, tra cui: *a*) omessa notifica del titolo presupposto dell'iscrizione a ruolo; *b*) prescrizione o decadenza sopravvenuta alla formazione del ruolo; *c*) illegittimità formale del ruolo e degli atti della riscossione e di esecuzione.

La suddetta proposta di parere propone altresì di estendere la presentazione della dichiarazione ai casi di inesigibilità del credito successivi alla formazione del ruolo imputabili direttamente al concessionario della riscossione e di specificare che la procedura prevista non preclude la successiva proposizione del ricorso alle competenti autorità giudiziarie.

Filippo BUSIN (LNA) dichiara il voto favorevole del proprio gruppo sulla proposta di parere del relatore, in particolare per quanto riguarda l'armonizzazione dei meccanismi di rateizzazione delle somme dovute, anche con riferimento agli importi dovuti a seguito di acquiescenza o di accertamento con adesione.

Alessio Mattia VILLAROSA (M5S) chiede di integrare l'osservazione di cui alla lettera *a*) della proposta di parere del relatore, relativa alle modifiche apportate dall'articolo 1 dello schema di decreto legislativo alla disciplina della sospensione della riscossione, nel senso di chiedere al Governo di non precludere la successiva proposizione del ricorso, da parte del debitore stesso, alle competenti autorità giudiziarie.

Paolo PETRINI (PD), *relatore*, accoglie la richiesta di riformulazione della sua proposta di parere avanzata dal deputato Villarosa, integrando conseguentemente la lettera *a*) delle osservazioni (*vedi allegato 6*).

La Commissione approva la proposta di parere del relatore, come riformulata.

La seduta termina alle 15.

ALLEGATO 1

Schema di decreto legislativo recante misure per la revisione della disciplina dell'organizzazione delle Agenzie fiscali. Atto n. 181.**PARERE APPROVATO DALLA COMMISSIONE**

La VI Commissione Finanze della Camera dei deputati,

esaminato lo schema di decreto legislativo recante misure per la revisione della disciplina dell'organizzazione delle agenzie fiscali (Atto n. 181);

rilevato come l'evoluzione del complesso delle Agenzie fiscali è tuttora in corso, rendendo ancora non valutabile nei suoi esiti il processo di accorpamento disposto con il decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95;

valutata con favore la conferma del modello di amministrazione per Agenzie che caratterizza il settore tributario,

esprime

PARERE FAVOREVOLE

con la seguente condizione:

al fine di garantire la funzionalità dell'assetto operativo delle agenzie fiscali, l'articolo 1, comma 8, dello schema di decreto sia integrato al fine di prevedere che, a fronte della riduzione del loro organico dirigenziale, le stesse agenzie fiscali siano autorizzate a istituire posizioni organizzative di livello non dirigenziale, in aggiunta a quelle già previste dal decreto-legge n. 95 del 2012, finanziate con il risparmio di spesa derivante dalla soppressione delle posizioni dirigenziali – ferma restando una determinata quota da destinare in ogni caso a economia di bilancio – in numero non superiore a quello delle posizioni dirigenziali soppresse, da attribuirsi mediante specifiche

procedure selettive conformi a criteri oggettivi e trasparenti di valorizzazione delle capacità e del merito e riservate a personale laureato inquadrato da almeno cinque anni nella III area, tenendo conto, ai fini della retribuzione, del livello di rilevanza e responsabilità delle posizioni organizzative di nuova istituzione; gli incarichi dovrebbero avere durata definita ed essere soggetti a valutazione annuale;

e con le seguenti osservazioni:

a) per procedere nella riorganizzazione e nel rilancio del modello di amministrazione per agenzie iniziata meritoriamente dal decreto legislativo, valuti il Governo l'opportunità di predisporre un'analisi valutativa – che si avvalga anche di una comparazione fra il modello attuato nel nostro Paese e i migliori standard internazionali – degli aspetti istituzionali, organizzativi, strategici e operativi delle amministrazioni fiscali, anche ricorrendo alle professionalità e competenze di organismi terzi, di rilievo internazionale, fra cui prioritariamente l'OCSE;

b) è opportuno collegare le modalità con cui devono essere effettuati il monitoraggio e le valutazioni richieste al Dipartimento delle Finanze dall'articolo 1, comma 7, dello schema di decreto legislativo, per quanto riguarda il maggior gettito derivante dall'attività svolta dalle agenzie fiscali per favorire la *tax compliance*, così come quello derivante dalle attività di controllo, con quelle previste dallo schema di decreto legislativo recante norme in materia di stima e monitoraggio dell'eva-

sione fiscale e in materia di monitoraggio e riordino delle disposizioni in materia di erosione fiscale (Atto n. 182);

c) con riferimento al comma 9 dell'articolo 1 dello schema, recante una riduzione almeno del 10 per cento delle posizioni dirigenziali di livello generale, sarebbe utile specificare che il parametro indicato si riferisce al complesso delle Agenzie e non a ciascuna di esse;

d) con riferimento all'articolo 2, comma 1, dello schema, la richiesta valorizzazione della peculiare professionalità alla cui verifica sono finalizzati i concorsi ivi previsti potrebbe essere meglio raggiunta:

innalzando al 50 per cento la percentuale massima dei posti messi a concorso riservati al personale dipendente dalle agenzie fiscali;

sostituendo alla valutazione per esami una valutazione basata sulla verifica dell'esperienza acquisita e della preparazione tecnica relativa non solo al diritto tributario ma anche alle procedure effettivamente utilizzate nel funzionamento degli uffici dell'Amministrazione, o, quanto meno, affiancando alla valutazione per esami una valutazione dei *curricula* dei candidati, che permetta di tenere conto della loro esperienza lavorativa/operativa;

e) valuti il Governo la possibilità di integrare l'articolo 2 dello schema con una previsione atta a consentire ai dirigenti

delle Agenzie fiscali di delegare, per esigenze di funzionalità operativa, funzionari della terza area provvisti di esperienza almeno quinquennale nell'area stessa, e previa procedura selettiva con adeguate caratteristiche di oggettività e trasparenza, in numero non superiore a quello dei posti oggetto delle procedure concorsuali di cui al medesimo articolo e di quelle già bandite e non successivamente annullate, le funzioni relative agli uffici di cui hanno assunto la direzione interinale e i connessi poteri di adozione di atti, escluse le attribuzioni riservate per legge alla dirigenza, in ragione della specificità della preparazione, dell'esperienza professionale e delle capacità richieste in relazione alle diverse tipologie di compiti, della complessità gestionale e della rilevanza funzionale e organizzativa degli uffici interessati, per una durata non eccedente l'espletamento dei concorsi summenzionati e comunque non oltre il 31 dicembre 2016; ai funzionari delegati potrebbero essere temporaneamente attribuite nuove posizioni organizzative da remunerare in relazione al livello di rilevanza e responsabilità delle funzioni delegate; le risorse derivanti dal risparmio di spesa ottenuto fino all'espletamento dei concorsi per la copertura dei posti dirigenziali vacanti dovrebbero essere destinate al finanziamento delle posizioni organizzative temporaneamente istituite e, in misura pari almeno al 15 per cento, a economia di bilancio.

ALLEGATO 2

Schema di decreto legislativo recante misure per la revisione della disciplina dell'organizzazione delle Agenzie fiscali. Atto n. 181.**PROPOSTA DI PARERE ALTERNATIVA PRESENTATA
DAL DEPUTATO PESCO E ALTRI**

La VI Commissione Finanze della Camera dei deputati,

esaminato lo schema di decreto legislativo recante misure per la revisione della disciplina dell'organizzazione delle agenzie fiscali (Atto n. 181);

premessi che:

rispetto all'osservazione di cui alla condizione contenuta nella proposta di parere del relatore, non si condivide la valutazione rimessa al Governo in quanto l'attribuzione alle agenzie fiscali della possibilità di istituire posizioni organizzative di livello non dirigenziale, in aggiunta a quelle già previste dal decreto-legge n. 95 del 2012, peraltro finanziate con il risparmio di spesa derivante dalla soppressione delle attuali posizioni dirigenziali, rappresenta un aggiramento della sentenza della Corte Costituzionale 37/2015 che ha dichiarato l'illegittimità delle nomine dirigenziali senza concorso. Inoltre, la stessa istituzione di nuove posizioni organizzative si pone in contrasto con la previsione di cui all'articolo 1, comma 8, finalizzata al « contenimento dei costi »;

non si condivide altresì l'osservazione di cui alla lettera *d*), con la quale si chiede al Governo di innalzare al 50 per cento la percentuale massima dei posti messi a concorso riservati al personale dipendente dalle agenzie fiscali nonché di sostituire la valutazione per esami con una valutazione basata sulla verifica dell'esperienza acquisita e della preparazione tecnica relativa non solo al diritto tributario ma anche alle procedure effettivamente

utilizzate nel funzionamento degli uffici dell'Amministrazione; quanto alla prima richiesta, non è in linea con le vigenti disposizioni normative e regolamentari in materia di accesso alla Dirigenza; quanto alla seconda, invece, le modalità selettive previste sembrano di fatto aggirare la previsione normativa di bandire un concorso per soli esami, introducendo peraltro criteri selettivi non oggettivamente valutabili;

in merito all'osservazione di cui alla lettera *e*), si evidenzia anzitutto come la stessa sia in pratica già stata attuata nel decreto-legge n. 78 del 2015 (in corso di conversione): in ogni caso, anche in relazione a tale osservazione si esprime posizione contraria in quanto nuovamente si ipotizza l'istituzione di nuove posizioni delegate per esigenze di funzionalità operativa; anche in questo caso, quindi, vi sarebbe un aggiramento dei principi stabiliti dalla sentenza della Corte Costituzionale n. 37 del 2015, comportando di fatto l'assegnazione di deleghe « *ad personam* » senza lo svolgimento di concorsi pubblici;

in sostanza, quindi, le osservazioni di cui alla proposta di parere del relatore (di fatto già attuate dall'articolo 4-*bis* del predetto decreto-legge n. 78 del 2015 in corso di esame alla Camera) si pongono in netto contrasto con i principi di recente sanciti dalla Corte Costituzionale nella sentenza 37/2015, che vanno qui nuovamente ribaditi: « Secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, nessun dubbio può nutrirsi in ordine al fatto che il

conferimento di incarichi dirigenziali nell'ambito di un'amministrazione pubblica debba avvenire previo esperimento di un pubblico concorso, e che il concorso sia necessario anche nei casi di nuovo inquadramento di dipendenti già in servizio. Anche il passaggio ad una fascia funzionale superiore comporta « l'accesso ad un nuovo posto di lavoro corrispondente a funzioni più elevate ed è soggetto, pertanto, quale figura di reclutamento, alla regola del pubblico concorso » (sentenza n. 194 del 2002; *ex plurimis*, inoltre, sentenze n. 217 del 2012, n. 7 del 2011, n. 150 del 2010, n. 293 del 2009). L'attribuzione di deleghe temporanee così come la stessa istituzione di nuove posizioni organizzative di livello non dirigenziali (ma con l'attribuzione di analoghe funzioni e retribuzioni, se non addirittura in misura superiore) si traducono nell'elusione dell'obbligo d'indizione del pubblico concorso, costituzionalmente garantito. Né può giustificarsi la detta temporanea attribuzione di funzioni con la necessità di far fronte, in attesa del concorso, alle vacanze negli uffici conseguenti alla pronuncia della Corte Costituzionale, ben potendo ricorrere all'istituto della reggenza così come precisato dalla stessa Consulta: « Invero – si legge nelle motivazioni della sentenza 37/2015 – l'assegnazione di posizioni dirigenziali a un funzionario può avvenire solo ricorrendo al secondo modello, cioè all'istituto della reggenza, regolato in generale dall'articolo 20 del decreto del Presidente della Repubblica 8 maggio 1987, n. 266 (Norme risultanti dalla disciplina prevista dall'accordo del 26 marzo 1987 concernente il comparto del personale dipendente dai Ministeri). La reggenza si differenzia dal primo modello perché serve a colmare vacanze nell'ufficio determinate da cause imprevedibili, e viceversa si avvicina ad esso perché è possibile farvi ricorso a condizione che sia stato avviato il procedimento per la copertura del posto vacante, e nei limiti di tempo previsti per tale copertura. Straordinarietà e temporaneità sono perciò caratteristiche essenziali dell'istituto (*ex plurimis*, Corte di cassazione, sezioni unite

civili, sentenze 22 febbraio 2010, n. 4063, 16 febbraio 2011, n. 3814, 14 maggio 2014, n. 10413) »;

ritenuto che:

nel corso degli ultimi anni l'Agenzia delle entrate ha subito un processo di riorganizzazione finalizzato al miglioramento dell'azione nella lotta all'evasione, ma che purtroppo non ha condotto ai risultati sperati; da ultimo, l'accorpamento all'Agenzia delle entrate dell'Agenzia del territorio disposto con il decreto – legge n. 95 del 2012;

in particolare, si è cercato di ottimizzare i controlli fiscali sia attraverso una redistribuzione dei ruoli e delle funzioni all'interno degli Uffici dell'Agenzia delle entrate (suddivisi in « Ufficio controlli », « Ufficio Territoriale » e « Ufficio Legale ») sia mediante la differenziazione dell'attività di accertamento in base al tipo di contribuente, distinguendo a tal fine diverse macro tipologie di contribuenti (grandi contribuenti, medie e piccole imprese, lavoratori autonomi, enti non commerciali, persone fisiche);

gli obiettivi programmati con le misure di cui allo schema di decreto non sono al contempo supportati dalla revisione dei criteri di determinazione dei compensi incentivanti, basati sul raggiungimento di obiettivi quantitativi in tema di controlli e riscossione e non sulla qualità dell'attività ispettiva e di accertamento a tutela del contribuente;

gli incentivi di cui ogni ufficio gode ogni qual volta il proprio personale raggiunge il *budget* quantitativo fissato dalle convenzioni non fanno altro che inasprire l'attività del fisco, sempre più indirizzata a garantire l'emersione di quanta più base imponibile possibile, con buona pace dello Statuto dei diritti del Contribuente, che all'articolo 10 sancisce il principio di collaborazione e buona fede tra Stato e contribuente;

l'interesse fiscale, nonché la frenetica ricerca del gettito programmato sulla base di *budget* predefiniti di imposte da

recuperare, spesso dettati anche da impegni di spesa già assunti, finisce addirittura per prevalere sul principio della «giusta imposizione fiscale» dettato dall'articolo 53 della Costituzione, oltre a compromettere l'affidabilità ed efficacia degli stessi strumenti preventivi di controllo che il legislatore, soprattutto degli ultimi anni, ha introdotto e che intende introdurre al fine di favorire il confronto preventivo con il contribuente e la riduzione del contenzioso;

di contro si ritiene che il miglioramento dei rapporti tra amministrazione finanziaria e contribuenti al fine di incentivare l'adempimento spontaneo, può essere adeguatamente perseguito solo attraverso la revisione dei criteri di determinazione dei compensi incentivanti, non più ancorati al perseguimento di meri *budget* quantitativi di riscossione e controlli;

è da considerare poi che al raggiungimento del *budget* fissato concorrono indistintamente tutte le entrate riscosse a seguito dei controlli previsti per le diverse categorie di contribuenti; il che di fatto potrebbe disincentivare i controlli verso l'una o l'altra categoria di contribuenti una volta raggiunto l'obiettivo programmato: ad esempio, in proporzione al numero di accertamenti eseguiti nei confronti di grandi contribuenti, le maggiori imposte accertate sembrerebbero di gran lunga superiori rispetto a quelle derivanti da accertamenti condotti sulle altre categorie di contribuenti: con soli 3.011 accertamenti condotti su grandi contribuenti, infatti, l'Agenzia ha accertato maggiori imposte per 4.987 milioni di euro; viceversa, per l'accertamento delle maggiori imposte di 13.424 milioni di euro (nei confronti di imprese di piccole dimensioni e lavoratori autonomi) è stato necessario eseguire ben 176.540 controlli; ciò significa che l'intensificazione dei controlli sui grandi contribuenti potrebbe garantire allo Stato un maggior gettito annuale;

inoltre, sempre ai fini del miglioramento dell'efficacia dei controlli, sarebbe opportuna l'introduzione di criteri

incentivanti che tengano conto del corretto esercizio dei poteri di controllo, accertamento e riscossione, semmai attraverso l'introduzione di specifici parametri di valutazione basati sul rapporto tra ammontare della maggiore imposta accertata complessivamente ed imposta complessivamente definita per acquiescenza, adesione o all'esito di procedure conciliative e contenziose; in tal senso, sarebbe senz'altro proficua l'attivazione e lo sviluppo di attività ispettiva interna, tesa alla verifica della corretta applicazione delle leggi d'imposta da parte dei dipendenti uffici esecutivi;

quanto, infine, al concorso per esame di cui all'articolo 2, al fine di meglio tutelare e garantire la trasparenza ed imparzialità delle procedure selettive, andrebbero definite nella norma primaria le modalità ed i criteri delle procedure selettive nonché i requisiti di partecipazione;

evidenziata la necessità di espungere la condizione e le osservazioni di cui alle lettere *d)* ed *e)* della proposta di parere del relatore,

esprime

PARERE FAVOREVOLE

con le seguenti osservazioni:

1) preveda il Governo misure volte facilitare gli adempimenti tributari tramite forme di comunicazione e cooperazione rafforzata tra i contribuenti e l'amministrazione finanziaria, anche mediante definizione di nuovi istituti che consentano di coniugare, nella stretta osservanza del principio della collaborazione e della buona fede, il rispetto delle norme d'imposta con l'esigenza di preservare la certezza del diritto;

2) per i soggetti di maggiori dimensioni, introduca sistemi aziendali strutturati di gestione e controllo interno del rischio fiscale, definendo procedure che ne incentivino la realizzazione, anche soltanto in termini di minori adempimenti, in tal modo contribuendo a una maggiore

competitività delle imprese italiane e favorendo l'attrattività degli investimenti in Italia per le imprese estere che intendono operare nel territorio nazionale;

3) introduca il Governo misure volte a sviluppare attività ispettiva interna alle Agenzie fiscali, tesa alla verifica della corretta applicazione delle leggi d'imposta da parte dei dipendenti uffici esecutivi;

4) in funzione del miglioramento dell'efficacia e qualità dei controlli fiscali, preveda che le convenzioni stipulate ai sensi dell'articolo 59, comma 2, del decreto legislativo n. 300 del 1999 determinino gli obiettivi e i compensi incentivanti dell'area strategica controlli fissando il numero totale dei controlli per tipologia di contribuenti, distinti per attività e classificati per fascia di reddito grande, media e piccola, ferma in ogni caso la libertà di scelta delle strutture territoriali in relazione alla tipologia di accertamento da effettuare;

5) introduca criteri incentivanti che tengano conto del corretto esercizio dei poteri di controllo, accertamento e riscossione, individuando il parametro di valu-

tazione nel rapporto tra ammontare della maggiore imposta accertata complessivamente ed imposta complessivamente definita per acquiescenza, adesione o all'esito di procedure conciliative e contenziose;

6) introduca criteri incentivanti che sulla base dei principi di equità, trasparenza, imparzialità e buon andamento dell'attività amministrativa, costituzionalmente garantiti, mirino a premiare il buon lavoro, il migliore rapporto con il contribuente, il livello di *compliance* raggiunto sulla base degli strumenti vigenti;

7) all'articolo 2, indichi il Governo le modalità ed i criteri di svolgimento delle prove selettive nonché i requisiti minimi di ammissione;

8) in funzione dell'introduzione della nuova normativa in materia di abuso del diritto e di elusione fiscale, prevedere l'istituzione all'interno delle agenzie fiscali di unità operative specializzate nelle verifiche ed accertamenti in materia elusiva o quantomeno il rafforzamento delle risorse operative attualmente impiegate.

Pesco, Alberti, Pisano, Ruocco, Villarosa, Fico.

ALLEGATO 3

Schema di decreto legislativo recante norme in materia di stima e monitoraggio dell'evasione fiscale e in materia di monitoraggio e riordino delle disposizioni in materia di erosione fiscale. Atto n. 182.**PARERE APPROVATO DALLA COMMISSIONE**

La VI Commissione Finanze della Camera dei deputati,

esaminato lo schema di decreto legislativo recante norme in materia di stima e monitoraggio dell'evasione fiscale e in materia di monitoraggio e riordino delle disposizioni in materia di erosione fiscale (Atto n. 182);

rilevato come il provvedimento realizza le finalità, pienamente condivisibili, di introdurre strumenti di monitoraggio delle spese fiscali (*tax expenditures*), di coordinare i medesimi strumenti con le procedure di bilancio, di compiere finalmente un decisivo passo avanti per quanto riguarda la realizzazione di un vero e proprio sistema ufficiale di quantificazione e monitoraggio dell'evasione fiscale e contributiva, nonché di migliorare il meccanismo di pubblicizzazione dei risultati connessi alle strategie e alle azioni di contrasto del fenomeno evasivo e di rendere conseguentemente più efficienti e mirate tali azioni;

evidenziato come le modifiche recate dall'intervento normativo assicureranno al Parlamento elementi di informazione analitici fondamentali per assumere in modo consapevole le decisioni legislative in ordine alla struttura del sistema tributario e agli interventi di riforma da realizzare in tale ambito, rendendo inoltre più fondato e trasparente il dibattito pubblico su queste fondamentali tematiche;

evidenziato come la revisione delle spese fiscali costituisca uno strumento cruciale per la revisione dell'intera stra-

tegia di politica tributaria, nonché un elemento fondamentale per modernizzare la leva di politica economica costituita dall'ordinamento tributario e per renderla più adeguata all'attuale realtà economica e sociale e alle nuove esigenze del Paese,

esprime

PARERE FAVOREVOLE

con le seguenti osservazioni:

a) con riferimento al comma 1 dell'articolo 1 dello schema di decreto legislativo, il quale, inserendo un nuovo comma 5-*bis* nell'articolo 10-*bis* della legge n. 196 del 2009 (cosiddetta legge di contabilità), prevede che la Nota di aggiornamento al Documento di economia e finanze sia corredata da un rapporto programmatico volto a ridurre o riformare le spese fiscali ingiustificate, superate dalla nuova situazione sociale ed economica, ovvero le spese fiscali che risultino avere le medesime finalità di programmi di spesa esistenti, valuti il Governo l'opportunità di integrare la formulazione del predetto nuovo comma 5-*bis*, specificando che, nel quadro del programma annuale di riordino delle spese fiscali da attuare con la manovra di finanza pubblica, resta ferma, oltre alla priorità della tutela dei redditi di lavoro dipendente e autonomo, dei redditi di imprese minori e dei redditi di pensione, della famiglia, della salute, delle persone economicamente o socialmente svantaggiate, del patrimonio artistico e culturale, della ricerca e dell'istruzione, nonché dell'ambiente e dell'innova-

zione tecnologica, anche la priorità della tutela del patrimonio editoriale, musicale, cinematografico: tale specificazione appare infatti necessaria per evitare dubbi interpretativi, che potrebbero indurre ad annoverare all'interno della definizione di « patrimonio artistico e culturale » soltanto i beni culturali in senso stretto e il fondo unico sullo spettacolo (FUS), specificando invece che in tale categoria rientrano anche gli interventi a favore dei settori dell'industria culturale/creativa (editoria, musica, cinema, audiovisivi, spettacolo dal vivo) che sono chiaramente un tratto distintivo del nostro Paese e che pertanto devono essere considerati prioritari per lo Stato;

b) con riferimento all'articolo 2, comma 1, dello schema di decreto, valuti il Governo l'opportunità di prevedere, al comma 2 del nuovo articolo 10-*bis*.1, che una percentuale fissa di maggiori entrate provenienti dal contrasto dell'evasione fiscale sia destinata, inderogabilmente, al Fondo per la riduzione della pressione fiscale, in quanto dare evidenza, nella legge di stabilità, alle misure di riduzione della pressione fiscale attuate grazie a questo principio, potrebbe fungere da sti-

molo per una maggiore « *compliance* » tributaria;

c) con riferimento al comma 2 dell'articolo 1 e al comma 2 dell'articolo 2 dello schema di decreto, i quali, rispettivamente, modificano il comma 3 dell'articolo 11 della legge n. 196 del 2009, relativo ai contenuti della stessa legge di stabilità, inserendovi le disposizioni finalizzate all'eliminazione, riduzione o modifica delle spese fiscali, e aggiungono una nuova lettera *m-bis*) all'articolo 11, comma 3, della predetta legge n. 196, anche in questo caso per integrare il « contenuto proprio » della legge, inserendovi anche le norme volte a rafforzare il contrasto e la prevenzione dell'evasione fiscale e contributiva e quelle dirette a stimolare l'adempimento spontaneo degli obblighi fiscali e contributivi, valuti il Governo se tali previsioni risultino congruenti con i principi e criteri di delega di cui alla legge n. 23 del 2014, i quali, pur facendo riferimento espresso alla predetta legge di contabilità, non prevedono espressamente di intervenire sulla disciplina del contenuto proprio della legge di stabilità.

ALLEGATO 4

Schema di decreto legislativo recante misure per la semplificazione e razionalizzazione delle norme in materia di riscossione. Atto n. 185.**RIFORMULAZIONE DELLA PROPOSTA DI PARERE
DEL RELATORE**

La VI Commissione Finanze della Camera dei deputati,

esaminato lo schema di decreto legislativo recante misure per la semplificazione e razionalizzazione delle norme in materia di riscossione (Atto n. 185);

sottolineata la rilevanza del provvedimento, il quale intende realizzare una complessiva razionalizzazione e sistematizzazione della disciplina dell'attuazione e dell'accertamento dei tributi;

evidenziato quindi come lo schema di decreto si inserisca in un quadro più complessivo di misure volte a innovare l'ordinamento tributario, in coerenza con la finalità della lotta all'evasione fiscale e contributiva e con quella di garantire sempre più la certezza, l'efficienza e l'efficacia dell'attività di riscossione;

rilevato in particolare come l'intervento normativo consenta di ampliare l'ambito applicativo dell'istituto della rateizzazione dei debiti tributari, che ha rappresentato uno degli strumenti più efficaci per contemperare l'esigenza di tutela degli interessi erariali con quella di non aggravare in modo definitivo le posizioni di molti contribuenti, persone fisiche e imprenditori, posti in condizione di drammatica difficoltà dalla crisi economica;

sottolineato inoltre come il provvedimento ampli la possibilità di accedere al beneficio della dilazione delle somme iscritte a ruolo, chiarendo che per ottenere la dilazione è sufficiente che il contribuente dichiari di versare in temporanea

situazione di obiettiva difficoltà, rendendo in tal caso vincolata la concessione della dilazione da parte l'agente della riscossione e specificando inoltre che la presentazione della richiesta di dilazione preclude l'avvio di nuove azioni esecutive sino all'eventuale rigetto della stessa;

segnalato altresì come il provvedimento operi un'opportuna revisione della disciplina sanzionatoria in materia di rateizzazione dei debiti tributari, a tal fine prevedendo che ritardi di breve durata ovvero errori di limitata entità nel versamento delle rate non comportino l'automatica decadenza dal beneficio della rateizzazione, differenziando gli inadempimenti relativi al pagamento rateale, nonché introducendo l'ipotesi di «lieve inadempimento» che consente al contribuente di avvalersi del ravvedimento operoso;

rilevato come lo schema di decreto operi una significativa semplificazione di taluni aspetti della disciplina della riscossione tributaria;

evidenziato in particolare come lo schema modifichi la disciplina dell'annullamento o della revoca in autotutela degli atti dell'amministrazione finanziaria, consentendo al contribuente cui sia stato comunicato un provvedimento di autotutela parziale di avvalersi dei benefici previsti dalle singole leggi di imposta;

sottolineato come le previsioni dell'articolo 6 dello schema vengano incontro alla situazione di difficoltà in cui versa il contribuente truffato in caso di omesso,

ritardato o insufficiente versamento da parte dell'intermediario, in particolare eliminando la norma che subordina la sospensione del pagamento del tributo, oltre che alla dimostrazione di aver fornito opportuna provvista al professionista, al pagamento dell'imposta ancora dovuta;

condivisa l'esigenza, perseguita dallo schema di decreto, di razionalizzare e uniformare la disciplina delle sospensioni della riscossione dei tributi disposte in occasione di eventi eccezionali, nonché dei termini di prescrizione e decadenza relativi all'attività degli uffici finanziari, nell'ottica di operare una complessiva sistematizzazione della disciplina sull'accertamento relativa alla generalità dei tributi;

segnalato come l'intervento normativo riformi radicalmente i criteri di remunerazione del sistema nazionale della riscossione, sancendo il principio generale secondo cui è riconosciuto agli agenti della riscossione il ristoro degli oneri di riscossione e di esecuzione commisurati al costo di funzionamento del servizio, nella prospettiva di favorire la massima efficienza dell'attività di riscossione;

valutato altresì positivamente l'obiettivo dello schema di decreto di operare una complessiva revisione della misura dei tassi degli interessi per il versamento, la riscossione e i rimborsi di ogni tributo, con l'obiettivo di ridurre nel limite del possibile gli oneri a carico del debitore, al fine di evitare penalizzazioni troppo gravose a carico del contribuente, che rischiano di pregiudicare lo stesso obiettivo della riscossione;

rilevato, in linea generale, come l'intervento normativo costituisca un ulteriore tassello della strategia volta a instaurare un rapporto più sereno e collaborativo tra fisco e contribuenti, che punta a incentivare il più possibile l'adempimento spontaneo degli obblighi tributari;

esprime

PARERE FAVOREVOLE

con le seguenti osservazioni:

a) con riferimento all'articolo 1 dello schema di decreto legislativo, il quale novella in più parti la vigente disciplina dell'istituto della sospensione legale della riscossione, valuti il Governo l'opportunità di rivedere il termine entro il quale il debitore può presentare la domanda di sospensione della riscossione, a pena di decadenza;

b) con riferimento all'articolo 2 dello schema di decreto legislativo, il quale intende rendere omogenea la disciplina della rateazione delle somme dovute a seguito delle comunicazioni degli esiti e di alcuni istituti definatori dell'accertamento, valuti il Governo l'opportunità di uniformare i termini di rateazione delle somme dovute a seguito di accertamenti bonari con i termini di rateazione previsti per gli istituti deflattivi dell'acquiescenza e delle accertamento con adesione;

c) con riferimento all'articolo 3, comma 3, lettera b), dello schema di decreto, la quale, nell'ambito della disciplina del cosiddetto «inadempimento lieve», in base alla quale esso non comporta la decadenza dal beneficio della rateazione delle somme dovute se è dovuto a tardivo versamento della prima rata, non superiore a cinque giorni, valuti il Governo l'opportunità di ampliare da cinque a dieci giorni il predetto termine;

d) con riferimento all'articolo 9 dello schema, valuti il Governo l'opportunità di inserire:

una norma transitoria che, analogamente a quanto accaduto in sede di precedenti modifiche apportate in materia di remunerazione degli agenti della riscossione, consenta di mantenere fermo il precedente regime, limitatamente ai ruoli affidati agli agenti stessi prima del 1° gennaio 2016;

una norma transitoria che, compatibilmente con le esigenze di bilancio dello Stato, preveda forme di integrazione dei ricavi degli agenti della riscossione nel caso in cui non sia possibile garantirne

l'equilibrio economico e finanziario nella fase di passaggio dal vecchio al nuovo sistema di remunerazione, fermo restando, per gli agenti stessi, l'obbligo di proseguire e intensificare i percorsi di efficientamento intrapresi;

una previsione che confermi la regola, attualmente vigente, in base alla quale, in caso di annullamento del ruolo, per effetto di provvedimento di sgravio, o in caso di inesigibilità, le spese per le procedure esecutive e per i diritti di notifica sono poste a carico degli enti, nonché la norma che stabilisce l'anticipazione di tali spese nell'anno successivo a quello di maturazione delle stesse;

una norma che disponga l'attualizzazione degli importi relativi ai rimborsi per le spese di esecuzione, le cui tipologie e i cui valori sono stati fissati, da ultimo, con il decreto ministeriale 21 novembre 2000, prevedendo altresì l'ampliamento delle tipologie di atti per i quali tali rimborsi possono essere richiesti, in relazione alle nuove attività richieste agli agenti della riscossione;

e) sempre con riferimento all'articolo 9 dello schema, valuti il Governo la possibilità di meglio graduare, anche sotto forma di rimborsi spese o di sanzioni, gli oneri posti a carico dei debitori soggetti a procedure di riscossione coattiva in relazione all'attività svolta dall'agente della riscossione, anche al fine di tenere conto dei principi contenuti nell'ordinanza n. 147/2015 della Corte Costituzionale;

f) con riferimento all'articolo 10 dello schema, recante modifiche alla vigente disciplina della dilazione delle somme iscritte a ruolo, il quale, al comma 1, lettera *a)*, numero 3), prevede, tra l'altro, che, in caso di decadenza dai piani di ammortamento concessi a decorrere dall'entrata in vigore della disposizione, i contribuenti possano ottenere comunque un nuovo piano di rateazione, a condizione che, al momento della presentazione della relativa istanza, le rate del precedente piano, già scadute alla data di tale presentazione, vengano integralmente sal-

date, valuti il Governo l'opportunità di estendere la possibilità, per il contribuente, di chiedere un ulteriore piano di rateazione, nel caso di decadenza del primo piano di rateazione concesso, anche con riferimento ai piani di rateazione delle somme dovute a seguito di acquiescenza o di accertamento con adesione, limitatamente a quelli decaduti a partire dai 24 mesi precedenti l'entrata in vigore del decreto legislativo, alle medesime condizioni previste dal predetto comma 1, lettera *a)*, numero 3);

g) valuti il Governo l'opportunità di sopprimere il comma 5 dell'articolo 13 dello schema di decreto, il quale ripristina la previsione secondo cui gli interessi di mora si producono anche con riferimento alle sanzioni pecuniarie tributarie e agli interessi, ora esclusi dalla normativa vigente;

h) valuti il Governo l'opportunità di prevedere la possibilità, per il contribuente, di chiedere la rateizzazione delle somme dovute a titolo di secondo acconto ai fini IRPEF e IRES, nonché di prevedere in tale ambito anche la possibilità di chiedere una rateizzazione parziale, al fine di potenziare gli strumenti di flessibilità in tale ambito;

i) con riferimento all'articolo 5, comma 1, lettera *a)*, dello schema di decreto, il quale prevede che l'accertamento diventa esecutivo decorso il termine utile per la proposizione del ricorso, in luogo di sessanta giorni dalla notifica, valuti il Governo l'opportunità di prevedere l'esecutività della cartella di pagamento dopo centoventi giorni dalla notifica della cartella stessa;

l) valuti il Governo l'opportunità di prevedere l'esecutività dell'avviso di intimazione dopo trenta giorni dalla notifica, nonché di prolungare la sua validità ad un anno;

m) con riferimento all'ipotesi di sospensione cautelare della cartella o della intimazione di pagamento disposta dal giudice tributario, valuti il Governo l'op-

portunità di prevedere che, al termine di tale sospensione, il pagamento delle rate dovute si riavvii senza considerare scaduti i pagamenti non effettuati per effetto della sospensione stessa, riprendendo i pagamenti dalla prima rata non pagata, con conseguente modifica del piano di rateazione, mantenendo inalterati la numerazione e il numero totale delle rate previste, fatti peraltro salvi gli interessi maturati durante il periodo di sospensione cautelare;

n) valuti il Governo l'opportunità di introdurre la possibilità di effettuare il

pagamento della cartella di pagamento anche attraverso il modello F24, al fine di semplificare l'adempimento per i contribuenti;

o) valuti il Governo l'opportunità di introdurre la possibilità che il pagamento delle rate, nel caso di rateazione del debito, sia effettuato anche mediante domiciliazione su conto corrente indicato dal debitore, anche in questo caso per semplificare l'adempimento per i contribuenti e assicurare maggiore certezza e puntualità all'Erario in ordine al pagamento delle rate.

ALLEGATO 5

Schema di decreto legislativo recante misure per la semplificazione e razionalizzazione delle norme in materia di riscossione. Atto n. 185.**PROPOSTA DI PARERE ALTERNATIVA PRESENTATA
DAL DEPUTATO PESCO E ALTRI**

La VI Commissione Finanze della Camera dei deputati,

esaminato lo schema di decreto legislativo recante misure per la semplificazione e razionalizzazione delle norme in materia di riscossione (Atto n. 185);

premesso che:

quanto all'articolo 1, che ridefinisce la disciplina di cui alla legge n. 228 del 2012 in materia di sospensione legale della riscossione, non può condividersi l'eliminazione della lettera *f*) del vigente comma 538 dell'articolo 1 della predetta legge n. 228 («*qualsiasi altra causa di inesigibilità del credito*»), recante la disciplina della sospensione legale della riscossione; la soppressione della disposizione infatti penalizza i contribuenti impedendogli di ottenere la tutela prevista;

l'intero impianto normativo che disciplina la sospensione legale della riscossione di cui alla legge n. 228 del 2012 andava senz'altro rivisto ed adeguato al fine di meglio tutelare gli interessi del contribuente; prima di tutto, sarebbe necessaria l'uniformazione del termine per proporre la dichiarazione di cui al comma 538 al termine di sessanta giorni per l'impugnazione dell'atto, al fine di garantire al contribuente la necessaria tutela giudiziaria. L'attuale termine di presentazione della dichiarazione (90 giorni dalla notifica dell'atto della riscossione) rischia di «ingannare» il contribuente precludendogli la strada della tutela giudiziaria; al riguardo, quindi, la norma dovrebbe prevedere l'impugnazione del provvedimento

di rigetto ovvero quantomeno la sospensione del termine per impugnare in attesa della definizione della procedura amministrativa; la stessa lettera *f*), anziché soppressa, poteva essere sostituita con la tipizzazione di ipotesi frequenti di illegittimità del ruolo, facilmente verificabili dall'ente creditore; la procedura in esame andava poi estesa anche a casi di inesigibilità del credito successivi alla formazione del ruolo, imputabili direttamente al concessionario della riscossione;

le modifiche apportate con lo schema di decreto legislativo, invece, non solo non migliorano la normativa vigente, ma soprattutto limitano l'applicazione dello strumento di tutela più utilizzato negli ultimi anni dai contribuenti;

in relazione all'articolo 2, la disposizione non attua le indicazioni contenute nella legge delega (articolo 6, comma 5, lettera *c*); invero, non viene colmato il divario esistente tra il numero delle rate concesse a seguito di riscossione dei carichi iscritti a ruolo (fino a settantadue mensili, numero confermato anche dall'articolo 10 del presente schema di decreto legislativo) e numero delle rate previste nel caso di altre forme di rateizzazione (in specie di quelle, previste all'articolo 2 dello schema di decreto legislativo, relative alle comunicazioni di irregolarità inviate dall'Agenzia delle entrate e di quelle previste da taluni istituti definatori dell'accertamento): il decreto in esame, infatti, si limita ad ampliare il numero di rate trimestrali nel secondo caso (fino a venti rate per debiti superiori a 50.000 euro nei

casi di controlli automatici e formali; fino a 16 rate invece per i casi di adesione) ma non realizza l'equiparazione prevista dalla delega;

in relazione all'articolo 3, appare eccessiva la prevista decadenza dalla rateazione nel caso omesso pagamento di una sola rata; allo stesso modo non può confermarsi la previsione che prevede la decadenza dalla rateazione in caso di tardivo versamento non superiore a 15 giorni;

in relazione all'articolo 4, appare irrazionale la previsione di cui alla nuova lettera *c-bis*) del comma 1 dell'articolo 25 del decreto del Presidente della Repubblica n. 602 del 1973, poiché fa decorrere il termine triennale per la notifica della cartella di pagamento, in caso di inadempimento di cui al nuovo articolo 15-*ter* dello stesso decreto del Presidente della Repubblica, dalla scadenza dell'ultima rata del piano di rateazione e non, come dovrebbe, dall'intervenuta decadenza prevista dalla legge;

in relazione all'articolo 9, recante la disciplina degli oneri di funzionamento del servizio di riscossione nazionale, seppure esso comporti la riduzione degli aggi attualmente applicabili, non può in nessun modo accettarsi la commisurazione dell'onere di riscossione a carico del debitore alle « somme iscritte a ruolo », peraltro in un contesto nel quale il costo dell'attività di riscossione non è a sua volta parametrato al valore del credito da riscuotere, dovendosi invece preferire un parametro che tenga conto dell'onere economico effettivamente sostenuto dall'Agente per lo svolgimento dell'attività di riscossione coattiva;

quanto all'articolo 10, anche in questo caso la modifica apportata dalla disposizione al comma 3 dell'articolo 19 del decreto del Presidente della Repubblica n. 602 del 1973 appare eccessivamente gravosa per il contribuente: la riduzione, da « otto » a « cinque », del numero di rate impagate che fa scattare la decadenza dalla rateazione non è in linea

con l'ottica di ampliare l'ambito applicativo dell'istituto della rateizzazione dei debiti tributari, in coerenza con la finalità di garantire la certezza, l'efficienza e l'efficacia dell'attività di riscossione, come disposto dall'articolo 6, comma 5, della legge delega; anzi in attuazione della delega andrebbero previste ipotesi di sospensione della rateazione in casi di comprovato stato di indigenza o difficoltà economica tale da garantire il cosiddetto minimo vitale;

incomprensibile e inaccettabile è invece la scelta di sopprimere il riferimento a sanzioni e interessi nell'articolo 30 del decreto del Presidente della Repubblica n. 602 del 1973, consentendo pertanto l'applicazione di interessi su sanzioni e, soprattutto, sugli interessi già maturati alla data di notifica della cartella di pagamento, in spregio al divieto di anatocismo;

in sostanza dunque, le misure adottate non realizzano di fatto alcun miglioramento della procedura di riscossione ma, al contrario finiscono per incidere negativamente sul contribuente, limitando per un verso i mezzi di tutela previsti dalle vigenti norme e, per l'altro, rendendo più gravosa l'osservanza delle disposizioni in materia di pagamenti in forma rateale;

inoltre, la normativa apprestata con lo schema di decreto in esame non affronta e, dunque, non risolve molteplici problematiche connesse alla riscossione tra cui:

1) la possibilità di richiedere rateazioni parziali dei debiti iscritti a ruolo, al fine di escludere eventuali crediti non più esigibili;

2) la soppressione del limite dell'unicità dell'immobile oggetto di espropriazione immobiliare e l'introduzione del principio della impignorabilità da parte del concessionario della riscossione dell'unità immobiliare adibita ad abitazione principale, salva la facoltà di intervento ai sensi dell'articolo 499 del codice di procedura civile.

3) l'estensione del principio della impignorabilità anche al caso in cui l'unità immobiliare costituisca l'unico bene del debitore adibito anche all'esercizio dell'attività professionale o d'impresa;

sottolineato come lo schema di decreto debba essere integralmente riscritto apportandovi le seguenti modifiche:

a) all'articolo 1:

1) sopprimere il comma 1, lettera a), il quale sopprime la vigente lettera f) del comma 538 dell'articolo 1 della legge n. 228 del 2012, ovvero prevedere la tipizzazione di ipotesi frequenti di illegittimità del ruolo, facilmente verificabili dall'ente creditore, tra cui:

a) omessa notifica del titolo presupposto dell'iscrizione a ruolo;

b) prescrizione o decadenza sopravvenuta alla formazione del ruolo;

c) illegittimità formale del ruolo e degli atti della riscossione e di esecuzione.

2) estendere la presentazione della dichiarazione di cui al comma 538 anche a casi di inesigibilità del credito successivi alla formazione del ruolo, imputabili direttamente al concessionario della riscossione;

3) specificare che la procedura prevista dalle disposizioni in commento non preclude la successiva proposizione del ricorso alle competenti autorità giudiziarie; al riguardo, sarebbe opportuna la uniformazione del termine per presentare la dichiarazione al termine di 60 giorni per proporre il ricorso e la sospensione del termine per impugnare in caso di presentazione della dichiarazione di cui al predetto comma 538;

4) in alternativa, al numero 3), prevedere la impugnabilità del provvedimento di rigetto della dichiarazione innanzi alla competenti autorità giudiziarie, non limitando in tal modo il diritto di difesa del contribuente: al riguardo si potrebbe anche valutare l'opportunità di estendere alle controversie contro gli atti

della riscossione dell'istituto del reclamo, già previsto per l'impugnazione degli atti impositivi di valore non superiore a 20.000 euro;

b) all'articolo 2, uniformare la rateazione conseguente all'iscrizione a ruolo alla rateazione in caso adesione all'avviso bonario ai sensi degli articoli 36-bis e 36-ter del decreto del Presidente della Repubblica n. 600 del 1972, nonché a seguito di accertamento con adesione o definizione per acquiescenza dell'accertamento;

c) all'articolo 3:

1) ampliare il numero di rate non pagate, almeno tre, a cui far conseguire la decadenza dalla rateazione;

2) ampliare a 30 giorni il termine per il pagamento delle rate scadute;

d) all'articolo 4:

1) far decorrere il termine triennale per la notifica della cartella di pagamento, in caso di inadempimento di cui al nuovo articolo 15-ter dello stesso decreto del Presidente della Repubblica, dall'intervenuta decadenza prevista dalla legge e non dalla scadenza dell'ultima rata del piano di rateazione;

2) prevedere che la notifica dell'avviso di presa in carico del ruolo venga trasmesso a mezzo posta raccomandata a/r ovvero strumenti alternativi che garantiscano maggiormente la ricezione da parte del contribuente;

3) sempre in relazione all'avviso di presa in carico, valutare l'opportunità di disciplinare casi di impugnabilità dell'avviso, come ad esempio le ipotesi in cui lo stesso non sia stato preceduto dalla regolare notifica dell'avviso di accertamento;

e) all'articolo 5, in materia di accertamento esecutivo, escludere l'applicazione degli interessi di mora e l'applicazione degli aggi di riscossione durante il periodo di sospensione di 180 giorni previsto dalla legge o in caso di sospensione giudiziaria o amministrativa del ruolo;

f) all'articolo 9:

1) quantificare il costo dell'attività di riscossione non in proporzione del credito da riscuotere ma in relazione all'onere economico effettivamente sostenuto dall'Agente per lo svolgimento dell'attività di riscossione coattiva;

2) prevedere che la cartella di pagamento, a pena di nullità, specifichi in maniera analitica gli interessi applicati, la percentuale ed il calcolo ed il periodo di riferimento;

3) prevedere l'applicazione, in caso di ritardo nel pagamento, dei soli interessi al tasso legale e non degli interessi moratori;

g) all'articolo 10:

1) sopprimere la prevista riduzione da « otto » a « cinque », del numero di rate impagate che fa scattare la decadenza dalla rateazione;

2) introdurre ipotesi di sospensione della rateazione in casi di comprovato stato di indigenza o difficoltà economica tale da garantire il solo minimo vitale;

h) all'articolo 13, sopprimere il comma 5 che reintroduce la possibilità di applicare interessi su sanzioni e su interessi iscritti a ruolo, derogando al divieto di anatocismo;

i) in materia di rateazioni, prevedere normativamente la possibilità di richiedere rateazioni parziali dei debiti iscritti a ruolo, al fine di escludere eventuali crediti non più esigibili;

j) riformare la disciplina in materia di espropriazione immobiliare sulla prima casa, escludendo il limite dell'unicità dell'immobile oggetto di espropriazione ed introducendo il principio della impignorabilità da parte del concessionario della riscossione dell'unità immobiliare adibita ad abitazione principale, salva la facoltà di intervento ai sensi dell'articolo 499 del codice di procedura civile;

k) sempre in materia di espropriazione immobiliare, estendere il principio della impignorabilità anche al caso in cui l'unità immobiliare costituisca l'unico bene del debitore adibito anche all'esercizio dell'attività professionale o d'impresa;

l) introdurre una disposizione di interpretazione autentica che attribuisca alle disposizioni di cui all'articolo 76 del decreto del Presidente della Repubblica del 29 settembre 1973, n.602, come modificato dall'articolo 52, comma 1, lettera g), del decreto legge 21 giugno 2013 n. 69, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 agosto 2013 n.98, efficacia retroattiva, recependo l'interpretazione giurisprudenziale formatasi al riguardo;

rilevata comunque la necessità di trasformare almeno in condizioni le osservazioni di cui alla proposta di parere del relatore,

esprime

PARERE CONTRARIO

Pesco, Alberti, Pisano, Ruocco, Villarosa, Fico.

ALLEGATO 6

Schema di decreto legislativo recante misure per la semplificazione e razionalizzazione delle norme in materia di riscossione. Atto n. 185.**PARERE APPROVATO DALLA COMMISSIONE**

La VI Commissione Finanze della Camera dei deputati,

esaminato lo schema di decreto legislativo recante misure per la semplificazione e razionalizzazione delle norme in materia di riscossione (Atto n. 185);

sottolineata la rilevanza del provvedimento, il quale intende realizzare una complessiva razionalizzazione e sistematizzazione della disciplina dell'attuazione e dell'accertamento dei tributi;

evidenziato quindi come lo schema di decreto si inserisca in un quadro più complessivo di misure volte a innovare l'ordinamento tributario, in coerenza con la finalità della lotta all'evasione fiscale e contributiva e con quella di garantire sempre più la certezza, l'efficienza e l'efficacia dell'attività di riscossione;

rilevato in particolare come l'intervento normativo consenta di ampliare l'ambito applicativo dell'istituto della rateizzazione dei debiti tributari, che ha rappresentato uno degli strumenti più efficaci per contemperare l'esigenza di tutela degli interessi erariali con quella di non aggravare in modo definitivo la posizione di molti contribuenti, persone fisiche e imprenditori, posti in condizione di drammatica difficoltà dalla crisi economica;

sottolineato inoltre come il provvedimento ampli la possibilità di accedere al beneficio della dilazione delle somme iscritte a ruolo, chiarendo che per ottenere la dilazione è sufficiente che il contribuente dichiari di versare in temporanea situazione di obiettiva difficoltà, rendendo

in tal caso vincolata la concessione della dilazione da parte l'agente della riscossione e specificando inoltre che la presentazione della richiesta di dilazione preclude l'avvio di nuove azioni esecutive sino all'eventuale rigetto della stessa;

segnalato altresì come il provvedimento operi un'opportuna revisione della disciplina sanzionatoria in materia di rateizzazione dei debiti tributari, a tal fine prevedendo che ritardi di breve durata ovvero errori di limitata entità nel versamento delle rate non comportino l'automatica decadenza dal beneficio della rateizzazione, differenziando gli inadempimenti relativi al pagamento rateale, nonché introducendo l'ipotesi di « lieve inadempimento » che consente al contribuente di avvalersi del ravvedimento operoso;

rilevato come lo schema di decreto operi una significativa semplificazione di taluni aspetti della disciplina della riscossione tributaria;

evidenziato in particolare come lo schema modifichi la disciplina dell'annullamento o della revoca in autotutela degli atti dell'amministrazione finanziaria, consentendo al contribuente cui sia stato comunicato un provvedimento di autotutela parziale di avvalersi dei benefici previsti dalle singole leggi di imposta;

sottolineato come le previsioni dell'articolo 6 dello schema vengano incontro alla situazione di difficoltà in cui versa il contribuente truffato in caso di omesso, ritardato o insufficiente versamento da parte dell'intermediario, in particolare eli-

minando la norma che subordina la sospensione del pagamento del tributo, oltre che alla dimostrazione di aver fornito opportuna provvista al professionista, al pagamento dell'imposta ancora dovuta;

condivisa l'esigenza, perseguita dallo schema di decreto, di razionalizzare e uniformare la disciplina delle sospensioni della riscossione dei tributi disposte in occasione di eventi eccezionali, nonché dei termini di prescrizione e decadenza relativi all'attività degli uffici finanziari, nell'ottica di operare una complessiva sistematizzazione della disciplina sull'accertamento relativa alla generalità dei tributi;

segnalato come l'intervento normativo riformi radicalmente i criteri di remunerazione del sistema nazionale della riscossione, sancendo il principio generale secondo cui è riconosciuto agli agenti della riscossione il ristoro degli oneri di riscossione e di esecuzione commisurati al costo di funzionamento del servizio, nella prospettiva di favorire la massima efficienza dell'attività di riscossione;

valutato altresì positivamente l'obiettivo dello schema di decreto di operare una complessiva revisione della misura dei tassi degli interessi per il versamento, la riscossione e i rimborsi di ogni tributo, con l'obiettivo di ridurre nel limite del possibile gli oneri a carico del debitore, al fine di evitare penalizzazioni troppo gravose a carico del contribuente, che rischiano di pregiudicare lo stesso obiettivo della riscossione;

rilevato, in linea generale, come l'intervento normativo costituisca un ulteriore tassello della strategia volta a instaurare un rapporto più sereno e collaborativo tra fisco e contribuenti, che punta a incentivare il più possibile l'adempimento spontaneo degli obblighi tributari;

esprime

PARERE FAVOREVOLE

con le seguenti osservazioni:

a) con riferimento all'articolo 1 dello schema di decreto legislativo, il quale novella in più parti la vigente disciplina dell'istituto della sospensione legale della riscossione, valuti il Governo l'opportunità di rivedere il termine entro il quale il debitore può presentare la domanda di sospensione della riscossione, a pena di decadenza, e di non precludere la successiva proposizione del ricorso, da parte del debitore stesso, alle competenti autorità giudiziarie;

b) con riferimento all'articolo 2 dello schema di decreto legislativo, il quale intende rendere omogenea la disciplina della rateazione delle somme dovute a seguito delle comunicazioni degli esiti e di alcuni istituti definatori dell'accertamento, valuti il Governo l'opportunità di uniformare i termini di rateazione delle somme dovute a seguito di accertamenti bonari con i termini di rateazione previsti per gli istituti deflattivi dell'acquiescenza e dell'accertamento con adesione;

c) con riferimento all'articolo 3, comma 3, lettera b), dello schema di decreto, la quale, nell'ambito della disciplina del cosiddetto « inadempimento lieve », in base alla quale esso non comporta la decadenza dal beneficio della rateazione delle somme dovute se è dovuto a tardivo versamento della prima rata, non superiore a cinque giorni, valuti il Governo l'opportunità di ampliare da cinque a dieci giorni il predetto termine;

d) con riferimento all'articolo 9 dello schema, valuti il Governo l'opportunità di inserire:

una norma transitoria che, analogamente a quanto accaduto in sede di precedenti modifiche apportate in materia di remunerazione degli agenti della riscossione, consenta di mantenere fermo il precedente regime, limitatamente ai ruoli affidati agli agenti stessi prima del 1° gennaio 2016;

una norma transitoria che, compatibilmente con le esigenze di bilancio dello

Stato, preveda forme di integrazione dei ricavi degli agenti della riscossione nel caso in cui non sia possibile garantirne l'equilibrio economico e finanziario nella fase di passaggio dal vecchio al nuovo sistema di remunerazione, fermo restando, per gli agenti stessi, l'obbligo di proseguire e intensificare i percorsi di efficientamento intrapresi;

una norma che confermi la regola, attualmente vigente, in base alla quale, in caso di annullamento del ruolo, per effetto di provvedimento di sgravio, o in caso di inesigibilità, le spese per le procedure esecutive e per i diritti di notifica sono poste a carico degli enti, nonché la norma che stabilisce l'anticipazione di tali spese nell'anno successivo a quello di maturazione delle stesse;

una norma che disponga l'attualizzazione degli importi relativi ai rimborsi per le spese di esecuzione, le cui tipologie e i cui valori sono stati fissati, da ultimo, con il decreto ministeriale 21 novembre 2000, prevedendo altresì l'ampliamento delle tipologie di atti per i quali tali rimborsi possono essere richiesti, in relazione alle nuove attività richieste agli agenti della riscossione;

e) sempre con riferimento all'articolo 9 dello schema, valuti il Governo la possibilità di meglio graduare, anche sotto forma di rimborsi spese o di sanzioni, gli oneri posti a carico dei debitori soggetti a procedure di riscossione coattiva in relazione all'attività svolta dall'agente della riscossione, anche al fine di tenere conto dei principi contenuti nell'ordinanza n. 147/2015 della Corte Costituzionale;

f) con riferimento all'articolo 10 dello schema, recante modifiche alla vigente disciplina della dilazione delle somme iscritte a ruolo, il quale, al comma 1, lettera *a)*, numero 3), prevede, tra l'altro, che, in caso di decadenza dai piani di ammortamento concessi a decorrere dall'entrata in vigore della disposizione, i contribuenti possano ottenere comunque un nuovo piano di rateazione, a condizione che, al momento della presentazione

della relativa istanza, le rate del precedente piano, già scadute alla data di tale presentazione, vengano integralmente saldate, valuti il Governo l'opportunità di estendere la possibilità, per il contribuente, di chiedere un ulteriore piano di rateazione, nel caso di decadenza del primo piano di rateazione concesso, anche con riferimento ai piani di rateazione delle somme dovute a seguito di acquiescenza o di accertamento con adesione, limitatamente a quelli decaduti a partire dai 24 mesi precedenti l'entrata in vigore del decreto legislativo, alle medesime condizioni previste dal predetto comma 1, lettera *a)*, numero 3);

g) valuti il Governo l'opportunità di sopprimere il comma 5 dell'articolo 13 dello schema di decreto, il quale ripristina la previsione secondo cui gli interessi di mora si producono anche con riferimento alle sanzioni pecuniarie tributarie e agli interessi, ora esclusi dalla normativa vigente;

h) valuti il Governo l'opportunità di prevedere la possibilità, per il contribuente, di chiedere la rateizzazione delle somme dovute a titolo di secondo acconto ai fini IRPEF e IRES, nonché di prevedere in tale ambito anche la possibilità di chiedere una rateizzazione parziale, al fine di potenziare gli strumenti di flessibilità in tale ambito;

i) con riferimento all'articolo 5, comma 1, lettera *a)*, dello schema di decreto, il quale prevede che l'accertamento diventa esecutivo decorso il termine utile per la proposizione del ricorso, in luogo di sessanta giorni dalla notifica, valuti il Governo l'opportunità di prevedere l'esecutività della cartella di pagamento dopo centoventi giorni dalla notifica della cartella stessa;

l) valuti il Governo l'opportunità di prevedere l'esecutività dell'avviso di intimazione dopo trenta giorni dalla notifica, nonché di prolungare la sua validità ad un anno;

m) con riferimento all'ipotesi di sospensione cautelare della cartella o della

intimazione di pagamento disposta dal giudice tributario, valuti il Governo l'opportunità di prevedere che, al termine di tale sospensione, il pagamento delle rate dovute si riavvii senza considerare scaduti i pagamenti non effettuati per effetto della sospensione stessa, riprendendo i pagamenti dalla prima rata non pagata, con conseguente modifica del piano di rateazione, mantenendo inalterati la numerazione e il numero totale delle rate previste, fatti peraltro salvi gli interessi maturati durante il periodo di sospensione cautelare;

n) valuti il Governo l'opportunità di introdurre la possibilità di effettuare il

pagamento della cartella di pagamento anche attraverso il modello F24, al fine di semplificare l'adempimento per i contribuenti;

o) valuti il Governo l'opportunità di introdurre la possibilità che il pagamento delle rate, nel caso di rateazione del debito, sia effettuato anche mediante domiciliazione su conto corrente indicato dal debitore, anche in questo caso per semplificare l'adempimento per i contribuenti e assicurare maggiore certezza e puntualità all'Erario in ordine al pagamento delle rate.

VII COMMISSIONE PERMANENTE

(Cultura, scienza e istruzione)

S O M M A R I O

ATTI DEL GOVERNO:

Schema di decreto interministeriale recante la tabella delle istituzioni culturali ammesse al contributo ordinario annuale dello Stato per il triennio 2015-2017. Atto n. 197 (<i>Esame, ai sensi dell'articolo 143, comma 4, del Regolamento, e rinvio</i>)	148
ALLEGATO 1 (<i>Lettera inviata dal Ministro dei beni e delle attività culturali e del turismo, Dario Franceschini</i>)	157

SEDE CONSULTIVA:

Delega al Governo per il riordino delle disposizioni legislative in materia di sistema nazionale e coordinamento della protezione civile. Testo unificato C. 2607 Braga e abbinate (Parere alla VIII Commissione) (<i>Esame e conclusione – Parere favorevole</i>)	152
Norme per il sostegno e la promozione della coltivazione e della filiera della Canapa. Testo unificato C. 1373 Lupo e abbinate (Parere alla XIII Commissione) (<i>Esame e conclusione – Parere favorevole</i>)	153
ALLEGATO 2 (<i>Parere approvato</i>)	160

RISOLUZIONI:

7-00520 Marzana: Sulla definizione dei livelli essenziali di prestazioni concernenti i diritti sociali e civili, nell'ambito dell'istruzione e dei servizi sociali annessi (<i>Discussione e rinvio</i>)	155
--	-----

ATTI DEL GOVERNO

Martedì 4 agosto 2015. — Presidenza del vicepresidente Giancarlo GIORDANO. — Intervengono le sottosegretarie di Stato per i beni e le attività culturali e il turismo, Ilaria Carla Anna Borletti Dell'Acqua e Francesca Barracciu e il sottosegretario di Stato per l'istruzione, la ricerca e l'università, Gabriele Toccafondi.

La seduta comincia alle 14.10.

Schema di decreto interministeriale recante la tabella delle istituzioni culturali ammesse al contri-

buto ordinario annuale dello Stato per il triennio 2015-2017.

Atto n. 197.

(*Esame, ai sensi dell'articolo 143, comma 4, del Regolamento, e rinvio*).

La Commissione inizia l'esame dello schema di decreto all'ordine del giorno.

Giancarlo GIORDANO, *presidente*, poiché non vi sono obiezioni, accoglie la richiesta di attivazione dell'impianto audiovisivo a circuito chiuso. Avverte che è stata inviata alla Presidente della Commissione una lettera del Ministro Franceschini relativa alla materia dei finanziamenti agli istituti culturali ai sensi della legge n. 534 del 1996. Fatto presente che la lettera è in distribuzione (*vedi allegato 1*), precisa che

tale invio di per sé non interferisce direttamente sulla procedura in corso.

Irene MANZI (PD), *relatrice*, ricorda che lo schema di decreto individua gli istituti culturali da ammettere al contributo ordinario annuale di cui all'articolo 1 della legge n. 534 del 1996 per il triennio 2015-2017 e opera la ripartizione fra tali istituti, in numero di 125, dell'importo su cui si tornerà a breve. Al riguardo, ricorda che la legge n. 534 del 1996 ha riordinato la disciplina riguardante i contributi statali a enti culturali, disponendo una razionalizzazione delle diverse ipotesi di erogazione, a decorrere dal 1° gennaio 1997.. In particolare, l'articolo 1 ammette al contributo ordinario annuale dello Stato le istituzioni culturali che presentino domanda e siano incluse in apposita tabella, sottoposta a revisione ogni tre anni, emanata con decreto interministeriale, sentite le Commissioni parlamentari competenti, nonché il Comitato tecnico-scientifico per le biblioteche e gli istituti culturali. I requisiti necessari per l'inclusione nella tabella – precisati con circolare del MIBAC 4 febbraio 2002, n. 16 – sono individuati dall'articolo 2. Le istituzioni culturali debbono, tra l'altro: essere istituite con legge dello Stato e svolgere compiti stabiliti da quest'ultima, oppure essere in possesso della personalità giuridica; non avere fine di lucro; svolgere in modo continuativo attività di ricerca e di elaborazione culturale documentata e fruibile; disporre di un rilevante patrimonio documentario (bibliografico, archivistico, museale, cinematografico, audiovisivo), pubblicamente fruibile in forma continuativa; fornire servizi di rilevante ed accertato valore culturale, collegati all'attività di ricerca ed al patrimonio documentario; sviluppare attività di catalogazione e applicazioni informatiche finalizzate alla costruzione di basi di dati rilevanti per le attività di programmazione dei Ministeri competenti nei settori dei beni culturali e della ricerca scientifica; operare sulla base di una programmazione almeno triennale; documentare l'attività svolta nel triennio precedente la richiesta di contributo e

presentare i relativi conti consuntivi annuali approvati; disporre di sede ed attrezzature idonee e adeguate. Per il primo inserimento in tabella è, inoltre, prescritto che le istituzioni siano costituite e svolgano attività da almeno 5 anni.

Aggiunge che l'articolo 3 stabilisce che, ai fini della determinazione del contributo, si deve tenere conto prioritariamente: della consistenza del patrimonio librario storico e della crescita di quello corrente, valorizzato dall'adesione al Servizio bibliotecario nazionale o ad altre reti anche di carattere internazionale; della consistenza e dell'arricchimento del patrimonio archivistico, bibliografico, museale, cinematografico, musicale o audiovisivo, dichiarato di notevole interesse storico; dello svolgimento di attività e programmi di ricerca e di formazione di interesse pubblico, a livello nazionale o internazionale. L'articolo 4 poi attribuisce al MIBACT funzioni di controllo sulla destinazione dei fondi assegnati alle istituzioni culturali inserite nella tabella; le stesse, a tal fine, sono tenute a trasmettere al Ministero i bilanci preventivi e consuntivi, le relazioni sull'attività svolta e i programmi di quella da svolgere, nonché altri atti e documenti che il Ministero richieda, a pena di eventuale esclusione dal contributo, ovvero della sospensione della sua erogazione. Specificamente per quest'ultimo caso, l'articolo 5 dispone che, se la sospensione si protrae per sistematica inattività, l'istituzione è esclusa dalla tabella in sede di revisione della stessa. Ai sensi dell'articolo 6, non possono essere inserite nella tabella le istituzioni culturali che operino sotto la vigilanza di amministrazioni statali diverse dal MIBACT. Le istituzioni comprese nella tabella possono, tuttavia, ricevere altri contributi per «compiti ed attività rientranti nelle specifiche attribuzioni della Presidenza del Consiglio dei ministri o di Ministeri diversi». I contributi erogati in base alla legge sono, in ogni caso, aggiuntivi rispetto ad altre fonti di finanziamento, salvo nel caso di istituzioni culturali istituite con legge dello Stato. Le somme sono stanziare sul capitolo 3671 dello stato di previsione del MIBACT, la

cui dotazione annuale è quantificata nella Tabella C della legge di stabilità. Ricorda inoltre, prima di passare a illustrare lo schema in esame, che per il triennio 2012-2014 la tabella è stata approvata con decreto interministeriale 31 agosto 2012. Essa includeva 103 enti, ai quali, all'esito di ricorsi giurisdizionali, sono stati aggiunti la Fondazione Centro di iniziativa Pietro Calamandrei e l'Unione accademica nazionale (per un totale, dunque, di 105 enti). Evidenzia che, esprimendo la VII Commissione della Camera, il 9 maggio 2012, parere favorevole con condizioni sul relativo schema, il Governo era stato invitato, fra l'altro: a prevedere una revisione generale dei meccanismi di sostegno statale agli istituti ed enti operanti nel settore dei beni culturali, sulla base di criteri trasparenti e meritocratici, in termini sia di destinatari, sia di entità del sostegno stesso, nonché ad assicurare la conoscibilità pubblica dei criteri utilizzati e dei relativi punteggi prima della presentazione delle domande di richiesta dei finanziamenti; ad attribuire una maggiore rilevanza al numero delle pubblicazioni effettuate, nonché alla loro qualità, e a rideterminare il peso dei punteggi attribuiti ai macrofattori, tenendo conto della missione culturale delle istituzioni; a riesaminare l'esclusione di alcuni enti di prestigio, non ammessi per non aver raggiunto il punteggio minimo; a considerare un riequilibrio territoriale; a presentare lo schema di decreto per il successivo triennio entro il mese di febbraio del primo anno di riferimento.

Specifica, infatti, che, ai fini della valutazione delle richieste pervenute per l'inclusione nella tabella triennale 2012-2014, la Commissione incaricata della stessa valutazione aveva predisposto (per la prima volta e sulla base di quanto richiesto dalla VII Commissione nella seduta del 29 luglio 2009 in sede di esame della tabella 2009-2011) una griglia di indicatori di valutazione, individuando sei macrofattori, disaggregati in sottovoci. A ciascun macrosettore era stato assegnato un punteggio da un minimo di 0 a un massimo di 30 punti, per un totale complessivo di 100

punti. Si era trattato di una innovazione importante, rispetto alla quale viceversa oggi si fa un passo indietro. Aggiunge che, con riferimento all'indirizzo espresso sempre dalla Commissione cultura circa la revisione dei meccanismi di sostegno statale, è intervenuta la legge di stabilità 2014, che ha previsto l'adozione, entro 12 mesi dalla data della sua entrata in vigore, di un regolamento di delegificazione, di fatto ancora non intervenuto: l'obiettivo è quello di razionalizzare la normativa recata dalla legge n. 534 del 1996, principalmente al fine di indirizzare i contributi verso le istituzioni di rilievo nazionale.

Dato conto del contenuto della lettera del Ministro pervenuta oggi, specifica che, lo schema individua 125 istituti culturali da ammettere al contributo ordinario annuale di cui all'articolo 1 della citata legge n. 534 del 1996 per il triennio 2015-2017 e opera la ripartizione fra gli stessi dell'importo di 5.685.000 euro per il 2015. Ulteriori 427.519 euro – e non 487.519 euro, come erroneamente riportato nella premessa dello schema – sono destinati ai contributi annuali di cui all'articolo 8 della stessa legge n. 534 del 1996. L'importo stabilito per il corrente anno finanziario potrà subire variazioni a seguito delle successive leggi di stabilità.

Precisa poi che, raffrontando le risorse attribuite agli enti per le finalità di cui all'articolo 1 della legge n. 534 del 1996 nel 2012 – primo anno di vigenza della tabella 2012-2014 (incluse le risorse destinate ai due enti ammessi a seguito di ricorso) – e le somme di cui si propone, con il presente schema, l'attribuzione per il 2015 – primo anno di vigenza della tabella 2015-2017 – si registra un aumento del 3,7 per cento. La relazione per le Commissioni parlamentari evidenzia che sono pervenute (nei termini) al Ministero 214 domande di ammissione ai contributi, di cui 101 da parte di istituti già presenti nella tabella 2012-2014 e 113 nuove richieste. Tre istituti presenti nella tabella 2012-2014 non hanno presentato domanda. Si tratta di: Fondazione Istituto Internazionale di Storia economica «F. Datini» di Prato; Associazione Italiana

Biblioteche di Roma; Società Dante Alighieri di Roma. Un istituto presente nella tabella 2012-2014 ha presentato la domanda oltre il termine del 30 maggio 2014: si tratta della Fondazione Giacomo Brodolini di Roma.

Ricorda, inoltre, con riguardo alle 214 domande presentate nei termini, che 9 sono risultate inammissibili (di cui 1 è riferita alla Società Letteraria di Verona-Gabinetto di Lettura, presente nella tabella 2012-2014). L'inammissibilità è dovuta, in tutti i casi, a documentazione mancante dei bilanci e, in un caso (Federazione Cemat-Centri Musicali Attrezzati di Roma), anche alla mancanza del riconoscimento della personalità giuridica. Escluse le domande inammissibili, dei restanti 205 istituti ne sono stati ritenuti idonei 125, di cui 28 di nuovo inserimento e 97 già presenti nella tabella relativa al triennio precedente.

Rileva, al riguardo, che la relazione illustrativa evidenzia che la Commissione appositamente costituita ha condotto l'istruttoria in conformità con i criteri indicati dalla legge n. 534 del 1996 e dalla circolare n. 16 del 2002, all'esito della quale ha espresso un giudizio sintetico che ha portato all'individuazione di 11 diverse fasce di merito, attribuendo ad ognuna di esse una quantificazione economica: eccellente; molto più che ottimo; più che ottimo; ottimo; molto più che buono; più che buono; buono; più che discreto; discreto; sufficiente; non sufficiente. Al riguardo segnala che, tuttavia, dalla relazione illustrativa – e dal fatto che non risultano allegati i verbali della Commissione, né, come invece, accaduto per l'esame dello schema di decreto relativo al 2012-2014, le schede di valutazione di ogni istituto – non è possibile evincere i criteri utilizzati. Aggiunge che l'importo massimo (210.000 euro) risulta assegnato – come nella precedente tabella, rispetto alla quale, tuttavia, il contributo registra una diminuzione del 25 per cento – alla « Giunta centrale per gli studi storici e per le deputazioni di storia patria » e che, a differenza del decreto relativo alla tabella triennale 2012-2014, lo schema di decreto

in esame non specifica se il contributo assegnato alla Giunta sarà successivamente ripartito fra gli istituti storici e le Deputazioni e società di storia patria.

Evidenzia altresì che il secondo importo più elevato per consistenza (190.000 euro) è attribuito alla Fondazione istituto Gramsci e all'Istituto Luigi Sturzo, entrambi di Roma, alla Fondazione Luigi Einaudi di Torino e al Museo Galileo – Istituto e museo di storia della scienza di Firenze. Rispetto al 2012, l'incremento percentuale maggiore (più 60 per cento) riguarda il Centro nazionale di studi leopardiani di Recanati, mentre la diminuzione percentuale più rilevante (meno 40 per cento) riguarda 8 istituti (Associazione culturale « Maestro Rodolfo Lipizer » di Gorizia; Centro internazionale per lo studio dei papiri ercolanesi « Marcello Gigante » di Napoli; Istituto nazionale Tostiano di Ortona; Fondazione Casa di Oriani di Ravenna; Fondazione Centro di iniziativa Pietro Calamandrei di Roma; Fondazione Ugo La Malfa di Roma; Istituto di scienze sociali Nicolò Rezzara di Vicenza; Unione accademica nazionale di Roma).

Dopo aver auspicato i necessari chiarimenti da parte dell'Esecutivo, rinvia, per ulteriori approfondimenti, alla documentazione predisposta dagli uffici, nella quale è anche presente sia una tabella di raffronto fra lo schema di decreto in esame e la tabella approvata per il triennio 2012-2014, con indicazione delle variazioni percentuali, sia una tabella nella quale sono, invece, indicate le istituzioni presenti nella tabella approvata per il triennio 2012-2014 che non sono state ammesse al contributo o non hanno presentato domanda per il triennio 2015-2017.

Manuela GHIZZONI (PD) pur apprezzando l'aumento del 3,7 per cento di risorse attribuite alla tabella per il 2015, prende atto della lettera trasmessa dal Ministro Franceschini e manifesta marcate perplessità sui criteri in base ai quali i fondi sono stati ripartiti. Sin dal 2012, come la relatrice ha correttamente ram-

mentato, la VII Commissione aveva preteso che nel decreto interministeriale di riparto fossero chiaramente indicati criteri trasparenti ed oggettivi. In quell'anno le pareva che il Ministero avesse compreso il senso dei rilievi della Commissione e che quindi avesse adottato un metodo di lavoro più corretto. Osservato incidentalmente che la legge attuale avvantaggia gli istituti dotati di un proprio patrimonio rispetto a quelli che, svolgendo prevalentemente attività di ricerca, non ne dispongono, evidenzia che gli istituti culturali richiedenti sono stati suddivisi in 11 fasce di merito. Per esempio, la fascia « ottimo » è distinta da quella « molto più che buono ». Le piacerebbe sapere come possa distinguersi l'una fascia dall'altra. Gradirebbe, altresì, sapere sulla base di quali elementi siano stati esclusi dai finanziamenti enti che abbiano avanzato richieste formalmente ammissibili. Si approssimano importanti ricorrenze storiche — come per esempio il 70° della entrata in vigore della Costituzione — e occorre che i finanziamenti ai vari enti interessati siano erogati con la massima intellegibilità. Ricorda il caso dell'Istituto nazionale per la storia del movimento di liberazione in Italia (INMSLI) — peraltro richiamato nella risoluzione 8/00100 approvata dalla VII Commissione il 17 marzo 2015 — che sarà impegnato nelle attività propedeutiche per le relative celebrazioni.

Luisa BOSSA (PD) deve constatare che nella documentazione trasmessa dal Governo manca ogni riferimento alle concrete attività svolte dagli enti culturali beneficiari e ogni criterio che possa spiegare la rilevante diversità di importo dei contributi dati all'uno o all'altro ente. Crede che il MIBACT debba fornire alla Commissione documentazione integrativa.

Simone VALENTE (M5S) sottoscrive per intero i rilievi della collega Ghizzoni e soggiunge che non sono resi noti nemmeno gli enti esclusi, a prescindere dal criterio adoperato per negare il contributo. Sarebbe opportuno che la Commissione disponesse quantomeno dei verbali delle riunioni dell'organo decisore. Crede im-

possibile deliberare sul parere in questa settimana.

La sottosegretaria Ilaria Carla Anna BORLETTI DELL'ACQUA, preso atto dei contenuti del dibattito, ne riferirà certamente al Ministro.

Giancarlo GIORDANO, *presidente*, nessuno chiedendo di intervenire, rinvia il seguito dell'esame ad altra seduta.

La seduta termina alle 14.40.

SEDE CONSULTIVA

Martedì 4 agosto 2015. — Presidenza del vicepresidente Giancarlo GIORDANO. — Interviene il sottosegretario di Stato per l'istruzione, la ricerca e l'università, Gabriele Toccafondi.

La seduta comincia alle 14.40.

Delega al Governo per il riordino delle disposizioni legislative in materia di sistema nazionale e coordinamento della protezione civile.

Testo unificato C. 2607 Braga e abbinate.

(Parere alla VIII Commissione).

(Esame e conclusione — Parere favorevole).

La Commissione inizia l'esame del provvedimento in oggetto.

Umberto D'OTTAVIO (PD), *relatore*, ricorda che il testo unificato in esame è stato predisposto dall'VIII Commissione Ambiente in sede referente e consiste di un solo articolo suddiviso in 5 commi. Esso delega il Governo al riordino delle disposizioni legislative in materia di sistema nazionale e coordinamento della protezione civile, per finalità di revisione complessiva della normativa di riferimento, che in massima parte è disciplinata dalla legge n. 225 del 1992, la quale costituisce la base giuridica di quelle che

sono note come le ordinanze di necessità, che spesso derogano alla legge.

Precisa quindi che il comma 1 dell'articolo unico attribuisce al Governo questa delega, da adottare entro nove mesi dalla data di entrata in vigore della legge, da esercitare tramite l'emanazione di uno o più decreti legislativi di ricognizione, coordinamento, modifica e integrazione delle disposizioni legislative vigenti in materia di sistema nazionale e coordinamento della protezione civile. Questa delega deve essere esercitata in 13 ambiti indicati da altrettante lettere del comma 1.

Con riferimento ai profili di interesse per la VIII Commissione, segnala intanto che alla lettera *d*) del comma 1 vi è un riferimento alla diffusione della conoscenza e della cultura della protezione civile, allo scopo di promuovere la resilienza delle comunità anche attraverso la consapevolezza dei diritti e dei doveri. Maggiormente centrata sugli ambiti di competenza della Commissione cultura risulta la lettera *e*) del medesimo comma, che prevede la partecipazione e collaborazione delle università e degli enti ed istituti di ricerca alle attività di protezione civile, ai fini dell'integrazione in esse di conoscenze e prodotti di ricerca ed innovazione, anche frutto di iniziative promosse dall'Unione Europea e dalle istituzioni internazionali anche nel campo della ricerca per la difesa dai disastri naturali.

Segnala altresì la lettera *m*) dello stesso comma 1: essa fa riferimento alla disciplina delle misure da porre in essere per rimuovere gli ostacoli alla ripresa delle normali condizioni di vita nelle aree colpite dagli eventi calamitosi, consistenti negli interventi strutturali e non strutturali di prevenzione e di ripristino dei territori, delle opere e delle infrastrutture pubbliche e di interesse pubblico danneggiate, comprese quelle strategiche. A questo proposito, ritiene che tra le opere e le infrastrutture pubbliche qui richiamate potrebbero considerarsi ricomprese le scuole di ogni ordine e grado, le università e le istituzioni culturali pubbliche, inclusi musei e biblioteche.

Aggiunge che i commi 2 e 3 dell'articolo unico indicano i principi e criteri direttivi cui dovranno attenersi i decreti legislativi attuativi della delega, mentre i commi 4 e 5 ne disciplinano le modalità procedurali di adozione. A quest'ultimo proposito condivide la scelta di attribuire un'ampia delega per disciplinare in dettaglio l'importante settore della protezione civile, segnalando che il comma 5 dispone che, decorsi inutilmente i termini per l'acquisizione dei pareri da parte delle Commissioni parlamentari competenti, i decreti legislativi sono comunque adottati.

Dopo aver ricordato che ogni comune si deve dotare di un piano di protezione civile, per cui risulta necessario prepararsi alle emergenze in un'ottica di prevenzione che sia uniforme sul territorio nazionale, propone di esprimere parere favorevole sul provvedimento in esame.

Manuela GHIZZONI (PD) dopo aver ringraziato il relatore per l'accurato lavoro svolto, ricorda come il testo sia stato arricchito e migliorato nel corso del suo esame presso la Commissione di merito. Osserva che la delega ivi inserita risulta ampia: questa rappresenta quindi una sfida per far sì che, in caso di eventi calamitosi quali alluvioni o terremoti, tutti i cittadini coinvolti abbiano gli stessi diritti, senza che vi siano differenziazioni a seconda delle località colpite. Ricorda quindi, in particolare, la lettera *m*) del comma 1, che fa riferimento alla necessità di tornare, il prima possibile, alla normalità di vita in ogni area colpita da avversità naturali.

La Commissione approva la proposta di parere favorevole del relatore.

Norme per il sostegno e la promozione della coltivazione e della filiera della Canapa.

Testo unificato C. 1373 Lupo e abbinato.

(Parere alla XIII Commissione).

(Esame e conclusione – Parere favorevole).

La Commissione inizia l'esame del provvedimento in oggetto.

Tamara BLAŽINA (PD), *relatrice*, ricorda che la XIII Commissione Agricoltura ha approvato il 28 luglio un testo unificato come risultante dagli emendamenti approvati, recante « norme per il sostegno e la promozione della coltivazione e della filiera della Canapa » (C.1373, C.1797, C.1859, C.2987). Il provvedimento ha lo scopo di incentivare la coltivazione della canapa e le diverse utilizzazioni ad essa connesse, relative alla produzione di alimenti, di cosmetici, di materie prime biodegradabili e di semilavorati innovativi per le industrie, inclusi i composti utili per l'ambito nutraceutico. Osserva quindi che, per quel che concerne la competenza della Commissione Cultura, che l'articolo 1, comma 3, lettera *e*) fa riferimento, anche alla realizzazione di attività didattiche e di ricerca, ulteriormente richiamate all'articolo 2, comma 2, lettera *f*), con riferimento alle utilizzazioni della canapa. Aggiunge quindi che l'articolo 3 definisce gli obblighi del coltivatore, consistenti esclusivamente nel dovere di conservare i cartellini della semente acquistata per un periodo non inferiore a 12 mesi e le fatture di acquisto della medesima semente. L'articolo 2, comma 1, prevede, infatti, che è consentita, senza necessità di alcuna autorizzazione, la coltivazione in Italia della canapa, purché relativa alle varietà ammesse, iscritte nel catalogo comune delle varietà delle specie orticole di cui alla direttiva 2002753/CE (articolo 1, comma 2). Evidenzia che i controlli dovranno seguire specifiche modalità: in particolare, si prevede, tra le novità più significative, che qualora all'esito del controllo, il contenuto complessivo di tetraidrocannabinolo (THC) della coltivazione risulti superiore allo 0,2 per cento ma entro il limite dell'1 per cento, nessuna conseguenza viene posta a carico dell'agricoltore che ha rispettato le prescrizioni contenute nel provvedimento in esame (articolo 4, comma 5). A tal fine l'articolo 9 apporta due modifiche testuali al testo unico in materia di stupefacenti (decreto del Presidente della Repubblica n. 309 del 1990) in modo da escludere da tali sostanze la canapa sativa con una percentuale di

tetraidrocannabinolo (THC) inferiore all'1 per cento. Rileva poi che l'articolo 6 prevede specifici incentivi per la filiera della canapa, destinando una quota delle risorse disponibili nei piani di settore di competenza del Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali; il limite di spesa viene individuato in 700.000 euro annuali. L'articolo 7 autorizza inoltre gli enti di ricerca pubblici, le Università, le Agenzie regionali per lo sviluppo e l'innovazione, anche attraverso la stipula di protocolli o convenzioni con le Associazioni culturali ed i consorzi, a riprodurre per un anno la semente certificata acquistata l'anno precedente, utilizzandola per la riproduzione di piccole produzioni a carattere dimostrativo, sperimentale o culturale. È richiesta, a tal fine, una comunicazione preventiva al Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali.

Da ultimo, sempre per quel che concerne l'interesse della Commissione VII, osserva che l'articolo 8 prevede, che, lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano, nell'ambito delle proprie competenze, possano promuovere azioni di formazione per coloro che operano nella filiera della canapa, diffondendo, attraverso appositi canali informativi, le proprietà della stessa ed i suoi possibili utilizzi. L'articolo 10, infine, dispone che il Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali possa promuovere il riconoscimento di un sistema di qualità alimentare per i prodotti derivati dalla canapa, conformemente a quanto previsto dal regolamento UE n.1305/2013.

Propone pertanto di esprimere un parere favorevole sul provvedimento in esame con le seguenti premesse: *a*) il provvedimento in oggetto è una prima occasione per accostarsi al tema dell'uso lecito dei derivati della canapa; *b*) si tratta in particolare del frutto di un approccio scientifico e pragmatico che ha portato all'elaborazione di un testo largamente condiviso che ha anche ripercussioni normative sul testo unico sugli stupefacenti

n. 309 del 1990; c) per quanto riguarda in particolare le competenze della VII Commissione, si rileva l'importanza dell'aspetto informativo e formativo.

Francesco D'UVA (M5S) considera la proposta di legge un passo avanti che prende atto dell'utilità della canapa in vari settori economici, come quello dei combustibili, nonostante il suo boicottaggio da parte dei produttori petroliferi. Dichiarò quindi il voto favorevole del suo gruppo sulla proposta di parere favorevole.

La Commissione approva all'unanimità la proposta di parere della relatrice.

La seduta termina alle 15.

RISOLUZIONI

Martedì 4 agosto 2015. — Presidenza del vicepresidente Giancarlo GIORDANO. — Interviene il sottosegretario di Stato per l'istruzione, la ricerca e l'università, Gabriele Toccafondi.

La seduta comincia alle 15.

7-00520 Marzana: Sulla definizione dei livelli essenziali di prestazioni concernenti i diritti sociali e civili, nell'ambito dell'istruzione e dei servizi sociali annessi.

(Discussione e rinvio).

La Commissione inizia la discussione della risoluzione in titolo.

Maria MARZANA (M5S) illustra la risoluzione di cui è prima firmataria. Rileva che importanti servizi per l'istruzione, come le mense, il trasporto scolastico, il tempo pieno, i campi estivi, il *pre* e il *post* scuola e gli asilo nido presentano criticità che portano rilevanti differenziazioni tra nord e sud del Paese, con evidente discapito per il Meridione. Ricorda che, ai sensi del decreto legislativo n. 216 del 2010, la Commissione paritetica per l'attuazione

del federalismo fiscale ha approvato, il 23 dicembre 2013, la Nota metodologica recante la determinazione dei fabbisogni standard per i comuni delle regioni a statuto ordinario, relativamente alle funzioni dell'istruzione pubblica. Osserva poi che, nella nota metodologica, si sottolinea che, in assenza di specifiche indicazioni relative ai livelli essenziali delle prestazioni, per il calcolo dei fabbisogni standard delle funzioni di pubblica istruzione, in sede di prima applicazione delle metodologie sono stati utilizzati i valori storici delle variabili di *output* – ossia dei servizi che i comuni garantiscono ai cittadini – utilizzate per la stima. Ciò significa che si confermano i servizi già assicurati in passato, utilizzando il criterio della spesa storica, deducendo invece come un « non bisogno » da parte della popolazione il fatto che taluni servizi non siano stati precedentemente offerti in altra parte del territorio nazionale ed in particolare nel sud d'Italia. Rileva quindi che in tal modo si realizza una evidente inequità, in quanto servizi come gli asili nido, il tempo pieno e la mensa scolastica, non essendo considerati in base al criterio della spesa storica servizi essenziali, non hanno una diffusione omogenea su tutto il territorio nazionale, ma vengono garantiti e finanziati soltanto dove già esistono, dunque prevalentemente al centro-nord. Osserva invece che bisognerebbe tener conto, nel determinare il livello essenziale delle prestazioni, del fabbisogno effettivo di ciascun territorio, utilizzando parametri oggettivi quali il reddito medio disponibile *pro capite* « aggiustato » e i livelli di dispersione scolastica. Chiede quindi che il Governo si impegni in tal senso.

Luisa BOSSA (PD) ricorda di aver condotto, insieme ad altri parlamentari provenienti dalla Campania, una battaglia a favore di un maggior finanziamento degli asili nido nel Mezzogiorno. Evidenzia quindi che l'allora sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei ministri, Graziano Delrio, aveva indirizzato loro una lettera datata 29 settembre 2014, rassicurandoli sul fatto di condividere il

superamento, da loro suggerito, del criterio della spesa storica, assicurando inoltre che i successivi riparti sarebbero stati aggiornati non semplicemente sulla base del predetto criterio, ma in base al raggiungimento degli obiettivi essenziali delle comunità. Invita inoltre il Governo a tenere debitamente conto del preoccupante fenomeno della dispersione scolastica.

Luigi GALLO (M5S) rileva che lo Stato non ha ancora definito quali siano i livelli minimi, con riferimento ad esempio ai servizi sociali e a quelli di istruzione, che spettino a tutti i cittadini italiani. Osserva quindi che i tecnici di SOSE Spa (Soluzioni per il sistema pubblico economico pubblico e privato) hanno riconosciuto che, attualmente, tutte le regioni italiane, in maniera ovviamente differenziata a se-

conda della loro collocazione geografica, necessitano di risorse aggiuntive per raggiungere alcuni risultati ritenuti livelli minimi di prestazioni sociali. Chiede quindi se il Governo sia intenzionato a impegnare le ulteriori necessarie risorse finanziarie affinché i servizi di istruzione indicati nella presente risoluzione siano adeguatamente assicurati in ogni parte del territorio nazionale.

Il sottosegretario Gabriele TOCCAFONDI si riserva di intervenire in seguito.

Giancarlo GIORDANO, *presidente*, nessun altro chiedendo di intervenire, rinvia il seguito della discussione ad altra seduta.

La seduta termina alle 15.15.

ALLEGATO I

**Schema di decreto interministeriale recante la tabella delle istituzioni culturali ammesse al contributo ordinario annuale dello Stato per il triennio 2015-2017.
Atto n. 197.**

LETTERA INVIATA DAL MINISTRO DEI BENI E DELLE ATTIVITA' CULTURALI E DEL
TURISMO, DARIO FRANCESCHINI



*Il Ministro
dei Beni delle Attività
Culturali e del Turismo*

MIBACT-UDCM
GABINETTO
0018640-04/08/2015
Cl. 06.02.00/15

Al Presidente della VII Commissione
parlamentare
Cultura, scienza e istruzione
Camera dei Deputati
ROMA

Gentile Presidente,

il mondo degli Istituti culturali attraversa – non da oggi - una crisi profonda che, da un lato, richiede di intervenire sollecitamente mediante l'uso degli strumenti offerti dalla legislazione vigente, ma dall'altro impone – come del resto più volte autorevolmente segnalato dalla Commissione da Lei presieduta – un ripensamento di quegli stessi strumenti.

Per tale ragione mi sono risolto a sottoporre al Parlamento, non appena conclusa la necessaria istruttoria e pur nell'imminenza della sospensione estiva dei lavori, lo schema di decreto recante la tabella triennale dei contributi agli istituti culturali; ma nel contempo desidero offrire a Lei e alla Commissione le seguenti considerazioni, che confido possano arricchire ed agevolare il dibattito sullo schema stesso.

Lo scorso anno sottoponevo alla Sua cortese attenzione e a quella della Commissione che Ella presiede alcune riflessioni sul dibattito parlamentare relativo alla materia dei contributi statali alle istituzioni culturali e nella quale, condividendo la necessità evidenziata dai componenti delle Commissioni di un *“approfondimento di merito, che imponesse una metodologia omogenea basata su efficaci criteri di valutazione validi per tutti i*

diversi canali di finanziamento [...]”auspicavo un percorso condiviso, finalizzato all’adozione di una proposta normativa tesa a riordinare le diverse leggi settoriali e a consentire una puntuale verifica sulla perdurante attualità dei soggetti beneficiari oltre che sull’adeguatezza degli stanziamenti erogati, nonché a eliminare l’eterogeneità e la disomogeneità dei criteri di assegnazione delle risorse.

Al fine di una migliore comprensione delle problematiche che investono questo delicato settore del mio Ministero, reputai utile, nella nota citata, richiamare preliminarmente l’assetto generale della materia, sottolineando come lo stesso fosse frutto dello stratificarsi di molteplici interventi del legislatore succedutisi nel tempo e perciò caratterizzato da una pluralità di fonti normative di finanziamento e dalla conseguente parcellizzazione delle risorse pubbliche destinate alle istituzioni culturali. La medesima nota dava conto, altresì, delle attività svolte dai miei uffici riferibili alla modifica della legge 534 del 1996 come previsto dalla legge di stabilità per il 2014, ed evidenziava come tale riforma, da attuarsi tramite un regolamento di delegificazione secondo il disposto normativo, in quanto rappresentativa solo di un tassello dell’intera materia, non fosse sufficiente a sanare le criticità evidenziate dalle Commissioni parlamentari e a raggiungere l’obiettivo di riordino del settore nella sua totalità. Lo schema del regolamento in esame, che risponde all’esigenza di una maggiore trasparenza dell’azione amministrativa, è stato comunque elaborato e trasmesso, a marzo 2015, al Ministero dell’economia.

La complessità della materia e le fisiologiche sfumature e diversità di opinioni sulla sua gestione, atteso il coinvolgimento di una pluralità di enti diversi per ambito culturale di vocazione, patrimoni posseduti, contesto territoriale in cui operano, storicità e mezzi finanziari e strumentali a loro disposizione, nonché le prerogative del Parlamento che con autonome deliberazioni legislative può assegnare specifici contributi a istituzioni culturali reputate meritevoli, non ha consentito al Governo di presentare, nei tempi indicati, una proposta normativa di disciplina dell’intero ambito.

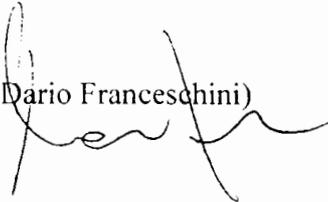
L’invito al Governo a promuovere la richiesta azione normativa è stato, pertanto, rinnovato dalle Commissioni parlamentari in occasione dell’emissione dei pareri concernenti la ripartizione dei fondi relativi all’esercizio finanziario 2015.

Premesso quanto sopra, considerato quindi non ulteriormente rinviabile l’avvio della riflessione richiesta, della cui necessità sono convinto, Le comunico che è mia intenzione attivare una Commissione di alto profilo scientifico con il compito di individuare linee guida che consentano al Governo l’elaborazione di una proposta normativa finalizzata al generale riassetto della materia, al fine di garantire, come raccomandato dalle Commissioni il bilanciamento di storicità e innovatività, l’equa distribuzione territoriale dei

contributi, il sostegno ad iniziative di qualità. Su tale proposta sarà mia cura assicurare, con le modalità che la S.V. vorrà suggerire, ogni utile confronto e coinvolgimento della Commissione che Ella presiede.

Restando a disposizione per quanto possa occorrere in relazione a quanto sopra evidenziato, formulo cordiali saluti

(Dario Franceschini)



ALLEGATO 2

Norme per il sostegno e la promozione della coltivazione e della filiera della Canapa. Testo unificato C. 1373 Lupo e abbinate.

PARERE APPROVATO

La VII Commissione (Cultura, scienza e istruzione),

esaminato il nuovo testo unificato delle proposte di legge C. 1373 Lupo e abbinate, recante Norme per il sostegno e la promozione della coltivazione e della filiera della Canapa;

premessi che:

il provvedimento in oggetto è una prima occasione per accostarsi al tema dell'uso lecito dei derivati della canapa;

si tratta in particolare del frutto di un approccio scientifico e pragmatico che ha portato all'elaborazione di un testo largamente condiviso che ha anche ripercussioni normative sul testo unico sugli stupefacenti n. 309 del 1990;

per quanto riguarda in particolare le competenze della VII Commissione, si rileva l'importanza dell'aspetto informativo e formativo,

esprime

PARERE FAVOREVOLE.

VIII COMMISSIONE PERMANENTE

(Ambiente, territorio e lavori pubblici)

S O M M A R I O

SEDE REFERENTE:

Delega al Governo per il riordino delle disposizioni legislative in materia di sistema nazionale e coordinamento della protezione civile. Testo unificato C. 2607 Braga, C. 2972 Segoni e C. 3099 Zaratti (<i>Seguito esame e conclusione</i>)	161
ALLEGATO (<i>Correzioni di forma approvate dalla Commissione</i>)	163

SEDE REFERENTE

Martedì 4 agosto 2015. — Presidenza del presidente Ermete REALACCI.

La seduta comincia alle 20.15.

Delega al Governo per il riordino delle disposizioni legislative in materia di sistema nazionale e coordinamento della protezione civile.
Testo unificato C. 2607 Braga, C. 2972 Segoni e C. 3099 Zaratti.

(*Seguito esame e conclusione*).

La Commissione prosegue l'esame del provvedimento, rinviato nella seduta del 29 luglio 2015.

Ermete REALACCI, *presidente*, avverte che sul provvedimento in esame, oltre al parere del Comitato per la legislazione, sono pervenuti i seguenti pareri: parere favorevole della I Commissione; parere favorevole della II Commissione; parere favorevole della IV Commissione; parere favorevole della VII Commissione; parere favorevole con osservazioni della XI Commissione; parere favorevole della XII Commissione; parere favorevole della XIII

Commissione e parere favorevole della Commissione questioni regionali.

Avverte infine che le Commissioni III, VI, X e XIV non hanno espresso il prescritto parere, mentre la V Commissione lo esprimerà ai fini dell'esame in Assemblea.

Enrico BORGHI (PD) esprime l'apprezzamento del suo gruppo per il lavoro svolto dalla relatrice.

Patrizia TERZONI (M5S), esprimendo apprezzamento per l'accoglimento nel testo unificato di alcuni emendamenti presentati dal suo gruppo, invita la relatrice a valutare, ai fini dell'esame in Assemblea, la possibilità di ulteriori modifiche nel senso auspicato dal gruppo M5S.

Raffaella MARIANI (PD), *relatrice*, nel fare presente che si riserva, ai fini dell'esame in Assemblea, un supplemento di istruttoria sulle osservazioni e sui rilievi presenti in alcuni pareri, illustra la proposta di correzioni di forma (*vedi allegato*) predisposta ai fini di una migliore formulazione del testo.

La Commissione approva la proposta di correzioni di forma predisposta dalla relatrice.

Ermete REALACCI, *presidente*, avverte che il deputato Grimoldi ha comunicato di voler svolgere, per il gruppo Lega Nord, la funzione di relatore di minoranza per l'Assemblea.

La Commissione delibera, quindi, di conferire alla relatrice, onorevole Mariani, il mandato a riferire in senso favorevole all'Assemblea sul testo unificato come risultante al termine dell'esame in sede referente. Delibera altresì di chiedere di

essere autorizzata a riferire oralmente in Assemblea.

Ermete REALACCI, *presidente*, avverte che la presidenza si intende autorizzata al coordinamento formale del testo. Si riserva quindi di designare i componenti del Comitato dei nove sulla base delle designazioni dei gruppi.

La seduta termina alle 20.25.

ALLEGATO

**Delega al Governo per il riordino delle disposizioni legislative in materia di sistema nazionale e coordinamento della protezione civile.
Testo unificato C. 2607 Braga, C. 2972 Segoni e C. 3099 Zaratti**

**CORREZIONI DI FORMA APPROVATE
DALLA COMMISSIONE**

Al comma 1, sostituire l'alinnea con il seguente: il Governo è delegato ad adottare, entro nove mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi di ricognizione, riordino, coordinamento, modifica e integrazione delle disposizioni legislative vigenti che disciplinano il Servizio nazionale della protezione civile e le relative funzioni, in base al principio di leale collaborazione e nel rispetto dei principi e delle norme della Costituzione e dell'ordinamento dell'Unione europea, nei seguenti ambiti:

Conseguentemente sostituire il titolo con il seguente: Delega al Governo per il riordino delle disposizioni legislative in materia di sistema nazionale della protezione civile.

Al comma 1, lettera a):

sostituire le parole: calamità naturali *con le seguenti:* eventi calamitosi naturali;

sostituire le parole da: della funzionalità *fino alla fine della lettera con le seguenti:* per ripristinare la funzionalità dei servizi essenziali e per ridurre il rischio residuo nelle aree colpite dagli eventi medesimi;

Al comma 1, lettera b), sostituire le parole da: recependo *fino alla fine della lettera con le seguenti:* , includendovi an-

che eventuali soggetti organizzati in base a principi innovativi;

Al comma 1, lettera c), sostituire le parole da: armonizzare *fino a:* Vigili del Fuoco *con le seguenti:* coordinare l'esercizio delle funzioni attribuite ai sindaci, anche metropolitani, ai prefetti e ai presidenti delle regioni, in qualità di autorità territoriali di protezione civile, nonché al Corpo nazionale dei vigili del fuoco;

Al comma 1, lettera d):

sostituire le parole: pianificazione di emergenza *con le seguenti:* pianificazione delle iniziative da adottare per fronteggiare l'emergenza;

sostituire le parole: persone fragili *con le seguenti:* persone in condizioni di fragilità sociale;

Al comma 1, lettera f), sostituire le parole: piani comunali di protezione civile *con le seguenti:* piani di emergenza comunali;

Al comma 1, lettera g), sostituire le parole: tempi rapidi e omogenea valutazione *con le seguenti:* la tempestività e l'omogeneità della valutazione;

Al comma 1, lettera h), numero 3), sostituire le parole: indicazioni sulle con la seguente: alle

Al comma 1, lettera l):

sostituire le parole: , nonché disposizioni inerenti i relativi con le seguenti: e disciplina dei relativi;

sostituire le parole da: e nelle vicende contenziose fino alla fine della lettera con le seguenti: nonché nei procedimenti contenziosi e nelle attività pre-contenziose instaurati durante lo stato di emergenza e in relazione ad esso;

Al comma 1, lettera m), sostituire le parole: in concorso con i risarcimenti assicurativi con le seguenti: tenendo conto di eventuali indennizzi o risarcimenti di natura assicurativa;

Al comma 2, alinea, sostituire le parole: assicurarne il coordinamento con le seguenti: assicurare il coordinamento delle disposizioni concernenti le materie oggetto della presente legge;

Al comma 2, lettera d), sostituire le parole: e comprensibile con le seguenti: e chiaro;

Al comma 2, lettera h), sostituire le parole: integrazione del con le seguenti: integrazione della disciplina del;

Al comma 3, lettera a):

sopprimere la parola: vigente;

sopprimere le parole: attuata, in modo che sia agevolmente ricostruibile il percorso previgente;

Al comma 4, sostituire le parole da: i settori fino a: medesimi decreti legislativi con le seguenti: le materie oggetto della presente legge, definiscono altresì i criteri da seguire al fine di adottare, entro due anni dalla data di entrata in vigore di ciascuno dei medesimi decreti legislativi;

Al comma 5, primo periodo, sostituire le parole: a tal fine con le seguenti: ai fini della predisposizione dei relativi schemi;

Al comma 6, sostituire le parole: ai sensi dei commi 4 e 5 con le seguenti: ai sensi del comma 5;

IX COMMISSIONE PERMANENTE

(Trasporti, poste e telecomunicazioni)

S O M M A R I O

ATTI DEL GOVERNO:

Schema di decreto del Presidente del Consiglio dei ministri concernente il piano strategico nazionale della portualità e della logistica. Atto n. 188 (*Seguito dell'esame, ai sensi dell'articolo 143, comma 4, del regolamento, e rinvio*) 165

SEDE CONSULTIVA:

Ratifica ed esecuzione dell'Accordo di collaborazione in materia radiotelevisiva fra il Governo della Repubblica italiana e il Governo della Repubblica di San Marino, con Allegato, fatto a Roma il 5 marzo 2008. C. 3157 Governo, approvato dal Senato (Parere alla III Commissione) (*Esame e conclusione – Parere favorevole*) 167

ALLEGATO (*Parere approvato*) 172

ATTI DEL GOVERNO:

Schema di contratto di programma 2015-2019 tra il Ministero dello sviluppo economico e la società Poste italiane Spa. Atto n. 195 (*Seguito dell'esame, ai sensi dell'articolo 143, comma 4, del regolamento, e rinvio*) 169

AUDIZIONI INFORMALI:

Audizione di rappresentanti di ADR – Aeroporti di Roma SpA sulle condizioni di funzionamento dello scalo e sulle prospettive di efficientamento e potenziamento 171

ATTI DEL GOVERNO

Martedì 4 agosto 2015. — Presidenza del presidente Michele Pompeo META. — Interviene il sottosegretario di Stato per le infrastrutture e i trasporti Umberto Del Basso De Caro.

La seduta comincia alle 13.30.

Schema di decreto del Presidente del Consiglio dei ministri concernente il piano strategico nazionale della portualità e della logistica.

Atto n. 188.

(Seguito dell'esame, ai sensi dell'articolo 143, comma 4, del regolamento, e rinvio).

La Commissione prosegue l'esame dello schema di decreto all'ordine del giorno, rinviato nella seduta del 29 luglio 2015.

Michele Pompeo META, *presidente e relatore*, propone, se non vi sono obiezioni, che la pubblicità dei lavori sia assicurata anche mediante impianti audiovisivi a circuito chiuso.

Così rimane stabilito.

Michele Pompeo META, *presidente e relatore*, ricorda che nella seduta del 29 luglio 2015 è intervenuto ai lavori della Commissione il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, che ha ampiamente illustrato i contenuti e le finalità del Piano in esame e ha replicato ai numerosi deputati intervenuti. Ricorda altresì che sono

prevenuti e sono stati inviati per posta elettronica a tutti i deputati i numerosi contributi scritti trasmessi dai soggetti istituzionali e dagli operatori del settore. Propone quindi che la Commissione completi nella seduta odierna la discussione generale, e invita pertanto i deputati che intendono intervenire a segnalare, in vista della predisposizione della proposta di parere, le questioni che, a loro avviso, è opportuno che siano inserite nella proposta medesima.

Vincenzo GAROFALO (AP) chiede al presidente chiarimenti sui termini entro i quali la Commissione è chiamata all'espressione del parere, rilevando che i corposi contributi inviati dagli operatori del settore necessitano di tempi di approfondimento adeguati. Ricorda che il Parlamento ha richiesto, nel corso dell'esame del decreto legge cosiddetto « sblocca Italia », che le Commissioni competenti esprimessero un parere sulla piano strategico della portualità e della logistica e ritiene quindi necessario che la Commissione possa disporre di un tempo sufficiente a consentire un adeguato approfondimento e l'elaborazione di un efficace contributo sul un tema a suo giudizio di grande rilievo dal punto di vista economico.

Michele Pompeo META, *presidente e relatore*, nel ricordare che il termine per l'espressione del parere è fissato al 6 agosto, sottolinea la rilevanza dell'intervento del Ministro nei lavori della Commissione. Fa presente inoltre che, nonostante si trattasse di posizioni note, sono stati richiesti e messi a disposizione di tutti i membri della Commissione i contributi inviati dai soggetti appartenenti al cosiddetto « cluster marittimo », al fine di permettere un più accurato approfondimento e una analisi più dettagliata dei contenuti del piano. Ritiene in ogni caso opportuno che la Commissione esprima il proprio parere.

Roberta OLIARO (SCpI) concorda con il collega Garofalo sulla ristrettezza dei tempi a disposizione della Commissione

per l'elaborazione di un parere a suo giudizio assai importante su un Piano atteso da molti anni. Pur apprezzando l'attenzione riservata dal Ministro alla Commissione, osserva che il materiale inviato dagli operatori del settore e dai soggetti istituzionali è tale da consentire con estrema difficoltà di poter prendere conoscenza dei contenuti in tempi così ristretti. Si riserva in ogni caso di evidenziare profili di merito a suo giudizio meritevoli di un approfondimento e di una menzione nella proposta di parere nella giornata di domani.

Franco BORDO (SEL) nello stigmatizzare il ritardo del Governo nell'emanazione del piano della portualità e della logistica, che avrebbe dovuto essere predisposto entro 90 giorni dall'approvazione del decreto legge « sblocca-Italia » e che ha visto la luce assai più tardi, per di più a ridosso della pausa estiva, osserva che si configura una sostanziale impossibilità, per la Commissione, di svolgere un'adeguata analisi della documentazione inviata e di formulare un contributo rilevante. Si riserva in ogni caso, a nome del proprio Gruppo, di presentare nella giornata di domani una proposta alternativa di parere contrario.

Sandro BIASOTTI (FI-PdL) condivide le considerazioni formulate dai colleghi che l'hanno preceduto riguardo alla ristrettezza dei tempi di analisi di un provvedimento assai rilevante, che affronta in modo decisivo una questione sulla quale il Parlamento sta discutendo da circa dieci anni. Sottolineando a nome del suo Gruppo l'opportunità che la Commissione non si esprima parere, vista la oggettiva impossibilità di effettuare un'analisi compiuta delle questioni oggetto del Piano, osserva che in caso invece si pervenisse alla formulazione di un parere, sarebbe opportuno evidenziare l'opportunità che la nuova procedura prevista per la nomina dei presidenti delle Autorità portuali, preveda, come già accade attualmente, l'intesa della regione sul candidato scelto dal Ministro.

Mario TULLO (PD) nel fare presente che una parte assai rilevante della disciplina del sistema portuale, quella relativa alla *governance*, non forma oggetto del piano, ma è attualmente contenuta all'interno del disegno di legge di riforma della pubblica amministrazione, sotto forma di delega al Governo, giudica opportuno che la Commissione si esprima sul Piano in esame, anche in coerenza con la forte volontà manifestata dal Parlamento nel corso dell'esame del decreto-legge « sblocca-Italia », di inserire, nell'*iter* procedurale di approvazione del Piano della portualità e della logistica, la previsione del parere delle commissioni competenti.

Michele MOGNATO (PD) sottolineando l'opportunità che la Commissione dia un contributo puntuale sul rilevante tema della portualità, non lasciandosi scappare un'importante occasione, sottolinea due questioni che a suo parere dovrebbero costituire un'occasione di riflessione in vista dell'elaborazione del parere. In primo luogo evidenzia la necessità, come sollevato dall'ANCI, di una fiscalità compensativa per i comuni in ragione dello sviluppo crocieristico e dell'impatto che il conseguente flusso turistico ha sulle città meta delle crociere. In secondo luogo sottolinea l'opportunità che venga ampliato l'orizzonte temporale di valutazione del Piano e venga valutata la capacità dei porti nazionali, dal momento che le più accreditate stime del settore prevedono un forte incremento dei traffici al 2030.

Michele Pompeo META, *presidente e relatore*, nel ricordare quella che a suo giudizio può ad ogni buon conto ritenersi una vittoria del Parlamento riguardo alla previsione, inserita nel corso dell'esame del decreto legge « sblocca-Italia », del parere parlamentare prima del varo definitivo del piano, ritiene che la Commissione debba utilizzare questa importante occasione per offrire un contributo che permetta un proficuo confronto con il Governo. Nel ribadire che la riforma della *governance* del sistema è demandata, ai sensi delle disposizioni inserite nella legge

delega di riforma della pubblica amministrazione, ad un decreto legislativo, ritiene che il piano in esame contenga importanti profili sui quali è opportuno che la Commissione effettui un'analisi e pervenga all'espressione di un compiuto e importante parere, che costituisca un indirizzo al Governo per un'attuazione più efficace della programmazione portuale e logistica. In generale ritiene che il parere debba evidenziare le questioni di maggior rilievo, senza alcun condizionamento e abbandonando la logica del conservativismo. Ritiene infatti che la legge n. 84 del 1994, pur avendo contribuito in misura rilevante allo sviluppo della portualità italiana, debba considerarsi un'esperienza esaurita. Fa presente inoltre che il Paese si trova in una fase di transizione in cui dopo quindici anni di difficoltà derivanti dalla riforma del Titolo V della Costituzione, si ritiene opportuno ricondurre alla competenza esclusiva dello Stato settori quali l'energia, gli aeroporti e i porti.

Ringraziando quindi i colleghi intervenuti per gli spunti forniti ai fini dell'elaborazione del parere, rinvia il seguito della discussione alla seduta già prevista per domani.

La seduta termina alle 14.

SEDE CONSULTIVA

Martedì 4 agosto 2015. — Presidenza del presidente Michele Pompeo META. — Interviene il sottosegretario di Stato per le infrastrutture e i trasporti Umberto Del Basso De Caro.

La seduta comincia alle 14.

Ratifica ed esecuzione dell'Accordo di collaborazione in materia radiotelevisiva fra il Governo della Repubblica italiana e il Governo della Repubblica di San Marino, con Allegato, fatto a Roma il 5 marzo 2008.

C. 3157 Governo, approvato dal Senato.

(Parere alla III Commissione).

(Esame e conclusione — Parere favorevole).

La Commissione inizia l'esame del provvedimento in oggetto.

Michele Pompeo META, *presidente*, propone, se non vi sono obiezioni, che la pubblicità dei lavori sia assicurata anche mediante impianti audiovisivi a circuito chiuso.

Così rimane stabilito.

Diego CRIVELLARI (PD), *relatore*, fa presente che la Commissione è chiamata ad esaminare, in sede consultiva, il disegno di legge di Ratifica ed esecuzione dell'Accordo di collaborazione in materia radiotelevisiva fra il Governo della Repubblica italiana e il Governo della Repubblica di San Marino, con Allegato, fatto a Roma il 5 marzo 2008 (A.C. 3157). Osserva che l'Accordo di cooperazione radiotelevisiva tra Italia e San Marino si inserisce in una complessa vicenda, che trae origine dall'Accordo di collaborazione ed amicizia del 1953 con il quale la Parte sanmarinese aveva rinunciato all'esercizio del diritto a una stazione radiotelevisiva indipendente. Successivamente, le modifiche tecnologiche e le liberalizzazioni intervenute nel campo radiotelevisivo avevano fatto sorgere per la Repubblica di San Marino l'esigenza di disporre di una propria stazione radiotelevisiva, tale esigenza veniva riconosciuta con lo Scambio di lettere del 23 ottobre 1987, con il quale San Marino riacquisiva il diritto cui aveva precedentemente rinunciato. In attuazione degli accordi raggiunti, nel 1991 veniva costituita la società di diritto sanmarinese San Marino RTV, con la partecipazione paritaria al capitale sociale da parte della RAI e della Società sanmarinese di servizio pubblico; a San Marino RTV è stata pertanto attribuita la concessione in esclusiva del servizio pubblico di radiodiffusione sonora e televisiva della Repubblica di San Marino. Contestualmente veniva stipulata anche una Convenzione, della durata di 15 anni, che ha permesso una proficua collaborazione tra la RAI e San Marino RTV, delimitando con precisione la possibilità da parte italiana di coprire il territorio della Repubblica di San Marino con tutti

i canali autorizzati delle zone italiane limitrofe, ad eccezione del canale 51, riservato alla Repubblica sanmarinese per il proprio territorio e le zone adiacenti. Successivamente, la Conferenza regionale delle radiocomunicazioni, svoltasi a Ginevra nel 2006, prevedendo la riassegnazione delle frequenze esistenti nel campo della radiodiffusione televisiva, anche in vista della migrazione generale delle trasmissioni verso il sistema digitale, assegnava alla Repubblica di San Marino le frequenze 7, 26 e 30. Tuttavia l'Italia riteneva necessario conservare l'uso, anche nei territori prossimi alla Repubblica di San Marino, delle frequenze assegnate a Ginevra alla Repubblica relativamente ai citati canali. Sottolinea che ciò ha indotto le due Parti a intraprendere negoziati per la modifica e l'incremento dell'Accordo di collaborazione bilaterale in materia radiotelevisiva, concretizzatisi nell'Accordo del 5 marzo 2008, di cui il disegno di legge in esame autorizza la ratifica. Al riguardo rileva che l'Italia si trova in notevole ritardo, dal momento che da parte sanmarinese la ratifica dell'Accordo bilaterale è intervenuta già il 4 agosto 2008. Ricorda che è peraltro accaduto che, con apposite disposizioni di legge, sia stata prorogata nel frattempo la Convenzione e l'Italia abbia provveduto a corrispondere, in conformità all'accordo del 2008, alla Repubblica di San Marino la somma forfettaria annuale, pari a 3.098.000 euro, per continuare ad utilizzare le tre frequenze attribuite a San Marino ad esito della Conferenza di Ginevra.

Passando ad una breve sintesi del contenuto dell'Accordo, evidenzia che esso è costituito di nove articoli preceduti da un preambolo. Gli articoli 1 e 2 danno atto del consenso delle due Parti a rinnovare l'Accordo di collaborazione radiotelevisiva stipulato il 23 ottobre 1987, confermano, da parte del governo sanmarinese, la società San Marino RTV quale titolare esclusiva del servizio pubblico radiotelevisivo nella Repubblica di San Marino e prevedono accordi di collaborazione tra San Marino RTV e la RAI. L'articolo 3 definisce gli impegni relativi al passaggio alla

tecnologia digitale terrestre per la diffusione dei programmi di San Marino RTV, che adesso risulta già compiuto e prevede che, a seguito della transizione tecnologica, la Parte sanmarinese utilizzerà all'interno del proprio territorio il canale 42, e potrà altresì utilizzare il canale 51, con possibilità di estendere il proprio bacino d'utenza anche oltre i limiti stabiliti dal piano di Ginevra, previa verifica di compatibilità con gli impianti nazionali italiani in esercizio. Contestualmente San Marino rinuncia all'utilizzazione dei canali 7, 26 e 30 per tutto il periodo di vigenza dell'Accordo in esame; l'Italia potrà quindi utilizzare tali canali nel territorio limitrofo a quello di San Marino. L'articolo 4 prevede che la società San Marino RTV, anche in relazione all'evoluzione tecnologica, possa entrare a far parte di consorzi satellitari, nonché stabilire collaborazioni con altri operatori anche internazionali cui facciano capo reti di telecomunicazione o radiodiffusione, allo scopo di conseguire la massima economicità gestionale. L'articolo 5, nel ribadire l'impegno che la società San Marino RTV continui a operare nel rispetto degli interessi dei due Stati e delle rispettive società concessionarie, anche con riguardo alla gestione dell'informazione e alla raccolta dei proventi pubblicitari, prevede che la Repubblica italiana corrisponda per gli oneri derivanti dall'attuazione dell'Accordo in esame una somma forfettaria annuale, stabilita in 3.098.000 euro per l'anno 2008. Per gli anni successivi la fissazione dell'importo è demandata ad una Convenzione quinquennale da stipulare tra il Dipartimento per l'informazione e l'editoria della Presidenza del Consiglio dei ministri italiana e la Rai radiotelevisione italiana. La legge di ratifica all'articolo 3 conferma per gli anni 2014 e 2015 la corresponsione della somma di 3.098.000 euro. In base all'articolo 6 le Parti si impegnano alla massima collaborazione, considerando anche lo sviluppo delle tecnologie, dal punto di vista del buon funzionamento degli impianti. Si prevede una collaborazione, anche a livello internazionale, con riferimento alla pianificazione dell'utilizzo dello spettro radioe-

lettrico in conformità agli schemi e alle procedure previsti dagli accordi internazionali. In base all'articolo 7 i due Governi costituiranno una Commissione mista per la corretta applicazione dell'Accordo. Spetterà alla Commissione, nel caso di cessazione dell'Accordo, disciplinare per la parte sanmarinese la ripresa del possesso delle frequenze utilizzate dalla Parte italiana e per la parte italiana il normale ripristino del bacino d'utenza del canale 51 utilizzato da San Marino RTV. Infine, gli articoli 8 e 9 contengono le consuete clausole finali dell'Accordo, che ha durata quinquennale, con previsione di tacito rinnovo per periodi annuali, e la possibilità di denuncia con preavviso di due mesi. L'allegato all'Accordo, ai sensi del comma 2 dell'articolo 2, indica i contenuti e gli ambiti della collaborazione tra Rai Radiotelevisione italiana e San Marino TV.

In considerazione delle finalità dell'Accordo presenta quindi una proposta di parere favorevole sul provvedimento in esame (*vedi allegato*).

La Commissione approva la proposta di parere favorevole del relatore (*vedi allegato*).

La seduta termina alle 14.10.

ATTI DEL GOVERNO

Martedì 4 agosto 2015. — Presidenza del presidente Michele Pompeo META.

La seduta comincia alle 14.10.

Schema di contratto di programma 2015-2019 tra il Ministero dello sviluppo economico e la società Poste italiane Spa.

Atto n. 195.

(Seguito dell'esame, ai sensi dell'articolo 143, comma 4, del regolamento, e rinvio).

La Commissione prosegue l'esame dello schema di contratto all'ordine del giorno, rinviato nella seduta del 30 luglio 2015.

Michele Pompeo META, *presidente*, propone, se non vi sono obiezioni, che la pubblicità dei lavori sia assicurata anche mediante impianti audiovisivi a circuito chiuso.

Così rimane stabilito.

Vincenza BRUNO BOSSIO (PD) ritiene che la Commissione debba fare un'attenta riflessione sul significato del servizio universale, che a suo giudizio non può essere quello individuato dall'articolo 2 dello schema di contratto di programma, che prevede la trasmissione, da parte della società Poste italiane, dell'elenco degli uffici postali che non garantiscono condizioni di equilibrio economico ai fini di una loro razionalizzazione. Osserva, infatti, che lo stesso concetto di servizio universale implica che il servizio debba essere prestato anche in condizioni di fallimento di mercato e assenza di redditività e che questo è il motivo per cui si opera una compensazione da parte dello Stato. Invita pertanto la relatrice ad evidenziare, all'interno della proposta di parere, la necessità che il servizio universale abbia effettivamente tale carattere di universalità e raggiunga anche gli abitanti dei territori più isolati, per i quali l'ufficio postale costituisce un irrinunciabile punto di riferimento. Inoltre ritiene opportuno, riguardo all'articolo 5, che tra i servizi al cittadino venga presa in considerazione anche l'alfabetizzazione della parte di popolazione meno competente riguardo all'uso delle tecnologie informatiche, con particolare riferimento alla popolazione anziana, al fine di superare il *digital divide* culturale, oltre che quello infrastrutturale.

Nicola BIANCHI (M5S) preannuncia la presentazione da parte del proprio Gruppo di una proposta alternativa di parere, evidenziando i forti profili di criticità del contratto di programma in esame. In primo luogo giudica lesiva del diritto di accesso al servizio postale universale la misura di cui al comma 6 dell'articolo 2 che prevede che il servizio di raccolta e recapito degli invii rientranti nel servizio universale sia effettuato a

giorni alterni, considerando al riguardo le valutazioni negative della Commissione europea. Esprime preoccupazione per la misura contenuta al comma 7 dell'articolo 2, che prevede la possibilità di una razionalizzazione del servizio e di una rimodulazione della frequenza settimanale di raccolta e recapito sull'intero territorio nazionale e per l'omissione, nel testo in esame, della clausola penale contemplata dall'articolo 5 del vigente contratto di programma, in riferimento al pagamento previsto per il mancato raggiungimento degli obiettivi di qualità del servizio. Ritiene opportuno prevedere che la documentazione di cui al comma 4 dell'articolo 3, relativa alla quantificazione dell'onere di servizio universale sostenuto dalla società nel corso del precedente esercizio e alle dinamiche sottostanti all'andamento dell'onere, sia inviata oltre che al Ministero, anche alle competenti Commissioni parlamentari. Infine giudica sommarie e poco incisive le disposizioni contenute nel comma 2 dell'articolo 5 relativamente ai servizi al cittadino, alle imprese e alle pubbliche amministrazioni, e del tutto inadeguati gli importi delle sanzioni di cui all'articolo 10 rispetto alla gravità delle violazioni commesse.

Franco BORDO (SEL) nel preannunciare anch'egli, a nome del proprio Gruppo, la presentazione di una proposta alternativa di parere contrario, che si riserva di illustrare, ritiene comunque che non si possa fare a meno di esprimere una forte critica nei confronti del Governo riguardo alla tempistica relativa all'invio del contratto di programma al Parlamento ai fini dell'espressione dell'esame da parte delle Commissioni, di cui viene di fatto vanificato il ruolo ed esautorata la funzione.

Vincenzo GAROFALO (AP) chiede al relatore di effettuare una verifica riguardo alla disposizione di cui al comma 3 dell'articolo 6, sul quale si è pronunciata criticamente anche l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni.

Anna Maria CARLONI (PD), *relatrice*, nel fare presente che la relazione da lei svolta sul provvedimento aveva principalmente un carattere descrittivo dei contenuti dell'atto in esame, ringrazia i colleghi intervenuti nel dibattito per gli elementi di riflessione offerti, di cui terrà conto nell'elaborazione della proposta di parere.

Michele Pompeo META, *presidente e relatore*, con riferimento all'intervento del collega Bordo, osserva che in questo caso la Commissione è chiamata ad esprimere il proprio parere su un contratto di programma che si riferisce ai prossimi anni, mentre è accaduto in altri casi che venissero trasmessi contratti di programma relativi ad un periodo di tempo in ampia misura, o anche interamente, trascorso.

Nessun altro chiedendo di intervenire, rinvia quindi il seguito dell'esame alla seduta già prevista per domani.

La seduta termina alle 14.30.

AUDIZIONI INFORMALI

Martedì 4 agosto 2015.

Audizione di rappresentanti di ADR - Aeroporti di Roma SpA sulle condizioni di funzionamento dello scalo e sulle prospettive di efficientamento e potenziamento.

L'audizione informale è stata svolta dalle 20 alle 21.45.

ALLEGATO

Ratifica ed esecuzione dell'Accordo di collaborazione in materia radiotelevisiva fra il Governo della Repubblica italiana e il Governo della Repubblica di San Marino, con Allegato, fatto a Roma il 5 marzo 2008. C. 3157 Governo, approvato dal Senato.

PARERE APPROVATO

La IX Commissione (Trasporti, poste e telecomunicazioni),

esaminato il disegno di legge di Ratifica ed esecuzione dell'Accordo di collaborazione in materia radiotelevisiva fra il Governo della Repubblica italiana e il Governo della Repubblica di San Marino, con Allegato, fatto a Roma il 5 marzo 2008 (C. 3157 Governo, approvato dal Senato);

premessi che:

l'Accordo mira a proseguire e rafforzare la cooperazione tra Italia e San Marino nel settore radiotelevisivo, nel nuovo contesto che si è determinato in relazione al passaggio dalle trasmissioni analogiche a quelle in digitale terrestre,

sviluppendo, sul piano operativo, gli ambiti di collaborazione tra la RAI e San Marino RTV, società concessionaria del servizio pubblico radiotelevisivo nella Repubblica di San Marino, di cui la stessa RAI detiene il 50 per cento;

al tempo stesso l'Accordo permette all'Italia di utilizzare tre frequenze che sono state assegnate a San Marino sulla base degli esiti della Conferenza delle radiocomunicazioni svoltasi a Ginevra nel 2006 e che risultano necessarie per consentire la trasmissione in digitale terrestre nei territori limitrofi a San Marino,

esprime

PARERE FAVOREVOLE.

X COMMISSIONE PERMANENTE

(Attività produttive, commercio e turismo)

S O M M A R I O

AUDIZIONI INFORMALI:

Audizione di rappresentanti dei Vigili del fuoco, nell'ambito della discussione delle risoluzioni n. 7-00718 Da Villa, n. 7-00738 Arlotti e n. 7-00740 Ricciatti, riguardanti la revisione della regolamentazione in materia di prevenzione incendi nelle strutture ricettive-alberghiere . 173

ATTI DEL GOVERNO:

Schema di decreto ministeriale concernente la ripartizione per l'anno 2015 del fondo derivante dalle sanzioni amministrative irrogate dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato da destinare a iniziative a vantaggio dei consumatori. Atto n. 193 (*Seguito esame, ai sensi dell'articolo 143, comma 4, del Regolamento, e conclusione – Parere favorevole*) 173

ALLEGATO (*Parere approvato dalla Commissione*) 175

AUDIZIONI INFORMALI

Martedì 4 agosto 2015.

Audizione di rappresentanti dei Vigili del fuoco, nell'ambito della discussione delle risoluzioni n. 7-00718 Da Villa, n. 7-00738 Arlotti e n. 7-00740 Ricciatti, riguardanti la revisione della regolamentazione in materia di prevenzione incendi nelle strutture ricettive-alberghiere.

L'audizione informale è stata svolta dalle 11 alle 11.40.

ATTI DEL GOVERNO

Martedì 4 agosto 2015. — Presidenza del presidente Guglielmo EPIFANI.

La seduta comincia alle 14.05.

Schema di decreto ministeriale concernente la ripartizione per l'anno 2015 del fondo derivante dalle sanzioni amministrative irrogate dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato da destinare a iniziative a vantaggio dei consumatori.

Atto n. 193.

(Seguito esame, ai sensi dell'articolo 143, comma 4, del Regolamento, e conclusione – Parere favorevole).

La Commissione prosegue l'esame dello Schema di decreto all'ordine del giorno, rinviato nella seduta del 29 luglio 2015.

Emanuele CANI (PD), *relatore*, illustra una proposta di parere favorevole.

Andrea VALLASCAS sottolinea come nello schema di decreto in esame sussistono diversi profili che suscitano perplessità relativamente all'utilizzo delle esigue risorse derivanti dall'irrogazione delle sanzioni da parte dell'Autorità *antitrust*. Ritiene che sarebbe stato opportuno svolgere

un ciclo di audizioni per verificare direttamente con i soggetti destinatari delle risorse i loro programmi di utilizzo.

Per le suddette ragioni dichiara il voto contrario, a nome del proprio gruppo, sulla proposta di parere del relatore.

Gianluca BENAMATI ringrazia il relatore per l'approfondimento svolto e ritiene importanti le finalizzazioni a vantaggio dei consumatori delle somme che si renderanno disponibili dal Fondo derivante

dalle sanzioni amministrative irrogate dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato.

Dichiara pertanto il voto favorevole del proprio gruppo sulla proposta di parere del relatore.

La Commissione approva la proposta di parere del relatore (*vedi allegato*).

La seduta termina alle 14.10.

ALLEGATO

Schema di decreto ministeriale concernente la ripartizione per l'anno 2015 del fondo derivante dalle sanzioni amministrative irrogate dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato da destinare a iniziative a vantaggio dei consumatori. Atto n. 193.

PARERE APPROVATO DALLA COMMISSIONE

La X Commissione,

esaminato lo schema di decreto ministeriale concernente la ripartizione per l'anno 2015 del fondo derivante dalle sanzioni amministrative irrogate dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato da destinare a iniziative a vantaggio dei consumatori (Atto n. 193);

valutata positivamente la destinazione delle risorse per interventi volti alla

tutela dei consumatori, anche tramite le regioni, con particolare riferimento alla sicurezza dei prodotti, agli interventi mirati all'educazione, all'informazione e all'assistenza a favore dei consumatori, nonché alla restituzione delle somme versate in relazione alla retroattività delle disposizioni in materia di « polizze dormienti »,

delibera di esprimere

PARERE FAVOREVOLE.

XI COMMISSIONE PERMANENTE

(Lavoro pubblico e privato)

S O M M A R I O

SEDE CONSULTIVA:

Variazione nella composizione della Commissione	176
Delega al Governo per il riordino delle disposizioni legislative in materia di sistema nazionale e coordinamento della protezione civile. Nuovo testo unificato C. 2607 e abbinate (Parere alla VIII Commissione) (<i>Esame e conclusione – Parere favorevole con osservazione</i>)	176
<i>ALLEGATO (Parere approvato)</i>	181

ATTI DEL GOVERNO:

Schema di decreto legislativo recante disposizioni di razionalizzazione e semplificazione delle procedure e degli adempimenti a carico dei cittadini e delle imprese e altre disposizioni in materia di rapporto di lavoro e pari opportunità. Atto n. 176 (<i>Seguito dell'esame e rinvio</i>)	179
Schema di decreto legislativo recante disposizioni per il riordino della normativa in materia di servizi per il lavoro e di politiche attive. Atto n. 177 (<i>Seguito dell'esame e rinvio</i>) ..	179
Schema di decreto legislativo recante disposizioni per la razionalizzazione dell'attività ispettiva in materia di lavoro e legislazione sociale. Atto n. 178 (<i>Seguito dell'esame e rinvio</i>)	179
Schema di decreto legislativo recante disposizioni per il riordino della normativa in materia di ammortizzatori sociali in costanza di rapporto di lavoro. Atto n. 179 (<i>Seguito dell'esame e rinvio</i>)	180

COMITATO RISTRETTO:

Modifiche alla disciplina dei requisiti per la fruizione delle deroghe riguardanti l'accesso al pensionamento e la decorrenza delle prestazioni pensionistiche. C. 2514 Fedriga, C. 2958 Gnecci e C. 3002 Fedriga	180
<i>ERRATA CORRIGE</i>	180

SEDE CONSULTIVA

Martedì 4 agosto 2015. — Presidenza del presidente Cesare DAMIANO.

La seduta comincia alle 13.55.

Variazione nella composizione della Commissione.

Cesare DAMIANO, *presidente*, comunica che è entrato a fare parte della Commissione il deputato Antonio Cuomo, al quale formula, a nome di tutta la Commissione, i migliori auguri di buon lavoro.

Con l'occasione, segnala che il deputato Fulvio Bonavitacola, componente della Commissione, è cessato dal mandato parlamentare il 29 luglio 2015.

Delega al Governo per il riordino delle disposizioni legislative in materia di sistema nazionale e coordinamento della protezione civile.

Nuovo testo unificato C. 2607 e abbinate.
(Parere alla VIII Commissione)

(*Esame e conclusione – Parere favorevole con osservazione*).

La Commissione inizia l'esame del provvedimento.

Floriana CASELLATO (PD), *relatrice*, ricorda che la XI Commissione è chiamata ad esprimere il proprio parere all'VIII Commissione sul nuovo testo unificato delle proposte di legge C. 2607 Braga, C. 2972 Segoni e C. 3099 Zaratti, recante delega al Governo per il riordino delle disposizioni legislative in materia di sistema nazionale e coordinamento della protezione civile. Fa presente che, in estrema sintesi, si tratta di un testo volto al riordino e alla semplificazione della normativa vigente in materia di protezione civile, alla valorizzazione dei soggetti che nel corso degli anni hanno acquisito competenze e professionalità specifiche, in primo luogo le organizzazioni di volontariato e del sistema pubblico, nonché alla diffusione della cultura della prevenzione.

Ricordato preliminarmente che, allo stato, il settore risulta disciplinato dalla legge n. 225 del 1992, nel tempo modificata prima dal decreto-legge n. 225 del 2010, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 10 del 2011, e poi dal decreto-legge n. 59 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 100 del 2012, rileva che il testo unificato di compone di un unico articolo, recante, al comma 1, l'indicazione degli ambiti nei quali il Governo, nell'esercizio della delega, dovrà provvedere al riordino e alla integrazione delle disposizioni normative vigenti in materia. In attuazione della delega si dovrà in primo luogo provvedere alla definizione dell'attività di protezione civile, all'organizzazione di un sistema policentrico a livello centrale e territoriale, articolato in diversi livelli di coordinamento, nonché all'attribuzione delle relative funzioni allo Stato, alle regioni, ai comuni, alle unioni dei comuni, alle città metropolitane, agli enti di area vasta di cui alla legge 7 aprile 2014, n. 56, e alle diverse componenti e strutture operative del Servizio nazionale, distinguendo, in particolare, il ruolo politico dalla gestione amministrativa e riservando al Presidente del Consiglio dei ministri, attraverso il Dipartimento della pro-

tezione civile, la funzione di indirizzo e coordinamento nei confronti delle autorità territoriali, rappresentate dai Sindaci, dai Prefetti, dai Presidenti delle Regioni e dal Corpo nazionale dei Vigili del fuoco. Si prevede, inoltre, di intervenire in materia di previsione della partecipazione e della responsabilità dei cittadini, promozione delle organizzazioni di volontariato operanti nel settore e partecipazione e la collaborazione delle università e degli enti e degli istituti di ricerca. Sottolinea che ulteriori ambiti di esercizio della delega attengono, poi, all'istituzione e alla revisione periodica dei piani comunali di protezione civile, alla disciplina dello stato di emergenza, all'introduzione di meccanismi che garantiscano l'effettività delle misure adottate per fare fronte allo stato di emergenza, prevedendo anche trasparenti procedure di controllo successivo. In attuazione della delega, si dovrà inoltre stabilire la disciplina organica degli strumenti nazionali di finanziamento, articolati nel Fondo della protezione civile, nel Fondo per le emergenze nazionali e nel Fondo regionale di protezione civile e la disciplina delle procedure finanziarie e contabili cui sono soggetti i commissari delegati. Da ultimo, rileva che si prevede un intervento sulla disciplina della rimozione degli ostacoli alla ripresa delle normali condizioni di vita; sul ruolo e sulla responsabilità del sistema e degli operatori della protezione civile e, infine, sulle modalità di partecipazione del Dipartimento della protezione civile della Presidenza del Consiglio dei ministri all'elaborazione delle linee di indirizzo per la definizione delle politiche di prevenzione strutturale dei rischi naturali e di origine antropica.

Osserva che il comma 2 reca i principi e i criteri direttivi che il Governo dovrà osservare nell'esercizio della delega, 1, nel rispetto dei principi e delle norme dell'Unione europea e delle competenze per materia delle amministrazioni statali, nonché delle attribuzioni delle regioni e degli enti locali, nonché delle prerogative riconosciute alle regioni a statuto speciale e alle province autonome di Trento e di Bolzano e dei principi di sussidiarietà,

adeguatezza e prossimità. I criteri direttivi attengono, in primo luogo, all'identificazione delle tipologie dei rischi, all'individuazione, alla sistematizzazione e al riassetto del settore, ai fini di una più efficace attribuzione delle responsabilità gestionali e amministrative. Rileva che la delega dovrà, inoltre, provvedere al raccordo delle attività di pianificazione svolte ai diversi livelli con quelle di valutazione ambientale e di pianificazione, sia territoriale sia strategica, nonché all'omogeneizzazione delle terminologie e dei codici convenzionali per classificare e per gestire le diverse attività di protezione civile. Si prevede, poi, l'individuazione dei livelli degli effetti determinati dagli eventi calamitosi, la ricognizione delle fonti normative primarie, l'introduzione di strumenti di semplificazione volti alla riduzione degli adempimenti burocratici, l'integrazione del Servizio nazionale della protezione civile con la disciplina dell'Unione europea, nonché l'invarianza degli oneri a carico della finanza pubblica.

Sottolinea che il comma 3 reca i principi e i criteri direttivi a cui il Governo dovrà attenersi nell'esercizio della delega riguardante, in particolare, la semplificazione normativa. Essi riguardano le modalità per la ricostruzione del sistema normativo previgente, il coordinamento formale e sostanziale del testo delle disposizioni vigenti, la verifica del rispetto dei principi contenuti nelle direttive dell'Unione europea, l'adeguamento alla giurisprudenza costituzionale, dell'Unione europea e delle giurisdizioni superiori, nonché l'indicazione esplicita delle norme abrogate.

Rileva che il successivo comma 4 dispone che, in sede di eventuale modifica e revisione dei provvedimenti di attuazione, si provveda anche all'individuazione degli ambiti nei quali le regioni esercitano la potestà legislativa e regolamentare. Il comma 5, infine, disciplina il procedimento di approvazione dei decreti legislativi, prevedendo, tra l'altro, l'acquisizione dell'intesa da sancire in sede di Conferenza unificata di cui al decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, nonché dei pareri

del Consiglio di Stato e delle Commissioni parlamentari competenti. Il comma 6 disciplina, infine, l'adozione di eventuali decreti integrativi e correttivi.

Quanto agli aspetti che incidono su materie di competenza della Commissione, osserva preliminarmente che il riordino della protezione civile non può prescindere dal coordinamento con le più recenti modifiche dell'assetto istituzionale, a partire dalla revisione dei compiti delle province, previsto dalla legge n. 56 del 2014. Occorre, in proposito, considerare che i progetti di legge di revisione della Costituzione attualmente all'esame del Senato (Atto Senato n. 1429-B), nel modificare l'articolo 117 della Costituzione, attribuiscono allo Stato la competenza legislativa esclusiva in materia di sistema nazionale e di coordinamento della protezione civile.

A suo avviso, in relazione alle disposizioni del provvedimento che intervengono sull'organizzazione del sistema della protezione civile e sull'attribuzione delle funzioni in materia allo Stato e agli enti territoriali, potrebbe essere utile segnalare alla Commissione di merito l'opportunità di precisare meglio gli effetti che l'esercizio della delega determinerebbe sul personale delle amministrazioni pubbliche addetto a funzioni in materia di protezione civile. In questo contesto, ritiene senz'altro positive le disposizioni contenute nell'articolo 1, comma 1, lettera n), relative al ruolo, alla responsabilità e alla professionalità degli operatori della protezione civile, anche con riferimento alle attività di presidio delle sale operative e della rete dei centri funzionali ed alla relativa disciplina e regolamentazione.

Propone, pertanto, di esprimere un parere favorevole sul provvedimento con un'osservazione volta a sollecitare una riflessione della Commissione di merito sui temi segnalati (*vedi allegato*).

La Commissione approva la proposta di parere della relatrice.

La seduta termina alle 14.10.

ATTI DEL GOVERNO

Martedì 4 agosto 2015. — Presidenza della presidente Cesare DAMIANO.

La seduta comincia alle 14.10.

Schema di decreto legislativo recante disposizioni di razionalizzazione e semplificazione delle procedure e degli adempimenti a carico dei cittadini e delle imprese e altre disposizioni in materia di rapporto di lavoro e pari opportunità.

Atto n. 176.

(Seguito dell'esame e rinvio).

La Commissione prosegue l'esame dello schema di decreto legislativo, rinviato, da ultimo, nella seduta del 30 luglio 2015.

Cesare DAMIANO, *presidente*, avverte che la Presidente della Camera ha trasmesso la prescritta intesa sullo schema in esame, sancita dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano. Nel trasmettere tale intesa, la Presidente ha fatto presente di aver segnalato alla Ministra per le riforme costituzionali e i rapporti con il Parlamento la necessità di concordare con le Commissioni competenti tempi adeguati per l'espressione dei pareri parlamentari, nel rispetto del termine previsto dalla legge n. 183 del 2014 per l'esercizio delle deleghe.

Ricorda, in proposito, che nella riunione del 30 luglio scorso dell'Ufficio di presidenza, integrato dai rappresentanti dei gruppi, della Commissione si è convenuto di procedere all'espressione del parere nella seduta convocata per la giornata di domani.

Nessuno chiedendo di intervenire, rinvia il seguito dell'esame del provvedimento alla seduta convocata per la giornata di domani.

Schema di decreto legislativo recante disposizioni per il riordino della normativa in materia di servizi per il lavoro e di politiche attive.

Atto n. 177.

(Seguito dell'esame e rinvio).

La Commissione prosegue l'esame dello schema di decreto legislativo, rinviato, da ultimo, nella seduta del 30 luglio 2015.

Cesare DAMIANO, *presidente*, avverte che la Presidente della Camera ha trasmesso la prescritta intesa sullo schema in esame, sancita dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano. Nel trasmettere tale intesa, la Presidente ha fatto presente di aver segnalato alla Ministra per le riforme costituzionali e i rapporti con il Parlamento la necessità di concordare con le Commissioni competenti tempi adeguati per l'espressione dei pareri parlamentari, nel rispetto del termine previsto dalla legge n. 183 del 2014 per l'esercizio delle deleghe.

Ricorda, in proposito, che nella riunione del 30 luglio scorso dell'Ufficio di presidenza, integrato dai rappresentanti dei gruppi, della Commissione si è convenuto di procedere all'espressione del parere nella seduta convocata per la giornata di domani.

Nessuno chiedendo di intervenire, rinvia il seguito dell'esame del provvedimento alla seduta convocata per la giornata di domani.

Schema di decreto legislativo recante disposizioni per la razionalizzazione dell'attività ispettiva in materia di lavoro e legislazione sociale.

Atto n. 178.

(Seguito dell'esame e rinvio).

La Commissione prosegue l'esame dello schema di decreto legislativo, rinviato, da ultimo, nella seduta del 30 luglio 2015.

Cesare DAMIANO, *presidente*, ricorda che nella riunione del 30 luglio scorso

dell'Ufficio di presidenza, integrato dai rappresentanti dei gruppi, della Commissione si è convenuto di procedere all'espressione del parere nella seduta convocata per la giornata di domani.

Nessuno chiedendo di intervenire, rinvia il seguito dell'esame del provvedimento ad altra seduta.

Schema di decreto legislativo recante disposizioni per il riordino della normativa in materia di ammortizzatori sociali in costanza di rapporto di lavoro.

Atto n. 179.

(Seguito dell'esame e rinvio).

La Commissione prosegue l'esame dello schema di decreto legislativo, rinviato, da ultimo, nella seduta del 30 luglio 2015.

Cesare DAMIANO, presidente, avverte che la Presidente della Camera ha trasmesso la prescritta intesa sullo schema in esame, sancita dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano. Nel trasmettere tale intesa, la Presidente ha fatto presente di aver segnalato alla Ministra per le riforme costituzionali e i rapporti con il Parlamento la necessità di concordare con le Commissioni competenti tempi adeguati per l'espressione dei pareri parlamentari, nel rispetto del termine previsto dalla legge

n. 183 del 2014 per l'esercizio delle deleghe.

Ricorda, in proposito, che nella riunione del 30 luglio scorso dell'Ufficio di presidenza, integrato dai rappresentanti dei gruppi, della Commissione si è convenuto di procedere all'espressione del parere nella seduta convocata per la giornata di domani.

Nessuno chiedendo di intervenire, rinvia il seguito dell'esame del provvedimento alla seduta convocata per la giornata di domani.

La seduta termina alle 14.15.

COMITATO RISTRETTO

Modifiche alla disciplina dei requisiti per la fruizione delle deroghe riguardanti l'accesso al pensionamento e la decorrenza delle prestazioni pensionistiche.

C. 2514 Fedriga, C. 2958 Gnechchi e C. 3002 Fedriga.

Il Comitato ristretto si è riunito dalle 14.15 alle 15.

ERRATA CORRIGE

Nel *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari* n. 493 del 30 luglio 2015, a pagina 169, prima colonna, sesta riga, dopo la parola: « rinvio », sono aggiunte le seguenti. « — Nomina di un Comitato ristretto ».

ALLEGATO

Delega al Governo per il riordino delle disposizioni legislative in materia di sistema nazionale e coordinamento della protezione civile (Nuovo testo unificato C. 2607 e abbinate).

PARERE APPROVATO

La XI Commissione,

esaminato, per quanto di competenza, il nuovo testo unificato delle proposte di legge C. 2607, C. 2972 e C. 3099, recante delega al Governo per il riordino delle disposizioni legislative in materia di sistema nazionale e coordinamento della protezione civile;

considerato che il provvedimento reca un'ampia delega legislativa per la ricognizione, il coordinamento, la modifica e l'integrazione delle disposizioni legislative in materia di protezione civile, al fine di provvedere al riordino e all'integrazione delle disposizioni normative che disciplinano il Servizio nazionale della protezione civile e la relativa funzione;

rilevato che nell'ambito della delega rientra, tra l'altro, l'organizzazione di un sistema policentrico, con l'attribuzione delle funzioni in materia di protezione civile allo Stato, alle regioni, ai comuni, alle unioni dei comuni, alle città metropolitane, agli enti di area vasta di cui alla legge 7 aprile 2014, n. 56, e alle diverse componenti e strutture operative del Servizio nazionale;

osservato che l'articolo 1, comma 1, lettera *n*), nell'ambito del riordino, fa esplicito riferimento al ruolo e alla re-

sponsabilità del sistema e degli operatori di protezione civile e alle relative, specifiche professionalità, anche con riferimento alle attività di presidio delle sale operative e della rete dei centri funzionali ed alla relativa disciplina e regolamentazione;

segnalata l'opportunità che siano precisate le eventuali ricadute del processo di riforma sul personale operante nelle attività di protezione civile a livello centrale e territoriale, assicurando la valorizzazione delle professionalità degli operatori,

esprime

PARERE FAVOREVOLE

con la seguente osservazione:

valuti la Commissione di merito l'opportunità di definire meglio, nell'ambito delle disposizioni di delega, le implicazioni del riordino e della riorganizzazione delle attribuzioni in materia di protezione civile per il personale delle amministrazioni pubbliche operante nell'ambito di tali attività, anche in relazione alle disposizioni dell'articolo 1, comma 1, lettera *n*), che richiamano espressamente il ruolo, le responsabilità e le specifiche professionalità degli operatori di protezione civile.

XII COMMISSIONE PERMANENTE

(Affari sociali)

S O M M A R I O

SEDE CONSULTIVA:

Variazione nella composizione della Commissione	182
Delega al Governo per il riordino delle disposizioni legislative in materia di sistema nazionale e coordinamento della protezione civile. Nuovo testo unificato C. 2607 Braga e abb. (Parere alla VIII Commissione) (<i>Esame e conclusione – Parere favorevole</i>)	182
ALLEGATO (<i>Parere approvato dalla Commissione</i>)	184

AUDIZIONI:

Audizione del Sottosegretario di Stato per l'economia e le finanze, Pierpaolo Baretta, sulle iniziative del Governo in materia di riordino dei giochi pubblici. (<i>Svolgimento, ai sensi dell'articolo 143, comma 2, del Regolamento, e conclusione</i>)	184
AVVERTENZA	184

SEDE CONSULTIVA

Martedì 4 agosto 2015. — Presidenza del presidente Mario MARAZZITI.

La seduta comincia alle 13.40.

Variazione nella composizione della Commissione.

Mario MARAZZITI, *presidente*, comunica che la deputata Beatrice Brignone entra a far parte della Commissione.

Delega al Governo per il riordino delle disposizioni legislative in materia di sistema nazionale e coordinamento della protezione civile.

Nuovo testo unificato C. 2607 Braga e abb.
(Parere alla VIII Commissione).

(*Esame e conclusione – Parere favorevole*).

La Commissione inizia l'esame del provvedimento in oggetto.

Mario MARAZZITI, *presidente*, ricorda che la Commissione è oggi convocata, in sede consultiva, per l'espressione del parere alla VIII Commissione (Ambiente) sul nuovo testo unificato delle proposte di legge recanti: «Delega al Governo per il riordino delle disposizioni legislative in materia di sistema nazionale e coordinamento della protezione civile» (C. 2607 Braga e abbinate).

Avverte che, essendo il provvedimento calendarizzato per l'esame in Assemblea a partire da domani, il predetto parere dovrebbe essere espresso nella seduta odierna.

Paola BOLDRINI (PD), *relatrice*, ricorda che la Commissione di merito ha iniziato l'esame del provvedimento nel mese di gennaio di quest'anno e che nella seduta del 1° luglio è stato adottato un testo unificato come testo base; nelle due sedute successive – l'ultima delle quali su è svolta il 29 luglio scorso – ha terminato l'esame degli emendamenti e trasmesso il testo alle

Commissioni competenti per il prescritto parere.

Rileva che il provvedimento in esame è composto da un solo articolo, suddiviso in sei commi.

Il primo comma delega il Governo ad adottare, entro nove mesi dalla data di entrata in vigore del provvedimento in esame, uno o più decreti legislativi di ricognizione, coordinamento, modifica e integrazione delle disposizioni legislative vigenti in materia di sistema nazionale e coordinamento della protezione civile, al fine di provvedere al riordino e all'integrazione delle disposizioni normative che disciplinano il Servizio nazionale della protezione civile e la relativa funzione, nel rispetto dei principi e delle regole costituzionali, delle norme dell'Unione Europea e in base al principio di leale collaborazione. Il comma è suddiviso in tredici lettere, ciascuna delle quali si riferisce a un ambito della delega. Tali ambiti riguardano: la definizione delle attività di protezione civile come insieme delle attività volte a tutelare l'integrità della vita, i beni, gli insediamenti e l'ambiente dai danni o dal pericolo di danni derivanti da calamità naturali o di origine antropica; l'organizzazione di un sistema policentrico che operi a livello centrale, regionale e locale; l'attribuzione delle funzioni in materia di protezione civile allo Stato, alle regioni, ai comuni e agli altri enti locali affidando al Presidente del Consiglio dei Ministri, autorità nazionale e titolare delle politiche di protezione civile, la funzione di indirizzo e coordinamento; la disciplina dello stato di emergenza; la disciplina organica degli strumenti nazionali di finanziamento per l'esercizio delle funzioni di protezione civile.

Di particolare rilievo per la Commissione affari sociali appare, a suo avviso, la lettera *d*), che prevede la partecipazione e la responsabilità dei cittadini, singoli e associati, anche mediante le formazioni di natura professionale, alle attività di protezione civile, con riferimento alla pianificazione d'emergenza, alle esercitazioni, alla diffusione della conoscenza e della cultura di protezione civile allo scopo di promuovere la resilienza delle comunità,

anche attraverso l'adozione di misure di autoprotezione, con particolare attenzione alle persone fragili e con disabilità, nonché di promuovere e sostenere le organizzazioni di volontariato operanti nello specifico settore, anche attraverso la formazione e l'addestramento dei volontari ad esse appartenenti, al fine di favorirne l'integrazione in tutte le attività di protezione civile.

Il secondo comma indica i principi e criteri direttivi da rispettare per l'adozione dei decreti legislativi di cui al comma 1. Tra di essi rientrano: l'identificazione delle tipologie dei rischi per i quali si esplica l'azione di protezione civile; l'individuazione, sistematizzazione e riassetto in forma organica e coordinata degli ambiti di disciplina di cui al comma 1; il raccordo delle attività di pianificazione in materia di protezione civile svolte ai diversi livelli; l'integrazione del Servizio nazionale della protezione civile con la disciplina in materia di protezione civile dell'Unione Europea; l'invarianza degli oneri a carico della finanza pubblica.

Il terzo comma dispone che i decreti legislativi di cui al comma 1 provvedono altresì alla semplificazione normativa delle materie che ne sono oggetto, nel rispetto di specifici principi e criteri direttivi indicati.

Il quarto comma prevede che i decreti legislativi di cui al comma 1 definiscono altresì i criteri da seguire al fine di adottare, entro due anni dalla loro entrata in vigore, le necessarie iniziative per la ricognizione, la modifica e l'integrazione dei provvedimenti di attuazione.

Il quinto comma reca le procedure di adozione dei decreti legislativi di cui al comma 1; tali decreti sono emanati su proposta dal Presidente del Consiglio dei ministri, che si avvale del Dipartimento della protezione civile, di concerto con il Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione e con i Ministri interessati, nonché con il Ministro dell'economia e delle finanze, previa intesa da sancire in sede di Conferenza unificata e previa acquisizione dei pareri del Consiglio di Stato e delle Commissioni parlamentari competenti.

Il sesto comma individua la procedura per eventuali disposizioni integrative.

Ricorda, inoltre, che nella relazione svolta presso la Commissione di merito, la deputata Mariani ha osservato che dal 1992, anno della pubblicazione della legge n. 225, che ha avuto il grandissimo pregio di costruire il primo quadro organico e flessibile di riferimento ancora attuale, il nostro Paese è stato soggetto a decine di calamità, naturali e causate dall'azione umana, per le quali lo Stato ha attivato procedure di emergenza che hanno determinato un proliferare eccessivo di norme primarie e ordinanze conseguenti, la cui somma oggi appare parcellizzata e disomogenea. Ha, quindi, sottolineato di ritenere estremamente opportuno riordinare il quadro di riferimento, semplificandolo e rendendolo più chiaro ed efficace, ricercando la maggior coerenza possibile tra gli strumenti nazionali e regionali, garantendo certezza e omogeneità nelle risposte concrete date alle comunità colpite, valorizzando l'indispensabile apporto del volontariato organizzato e del sistema pubblico della protezione civile.

Alla luce di quanto esposto, preannuncia una proposta di parere favorevole.

Mario MARAZZITI, *presidente*, nessuno chiedendo di intervenire, invita la relatrice ad illustrare la proposta di parere.

Paola BOLDRINI (PD) formula una proposta di parere favorevole, con alcune premesse dalle quali si evince l'ambito di competenza della Commissione affari sociali (*vedi allegato*).

La Commissione approva la proposta di parere della relatrice.

La seduta termina alle 13.50.

AUDIZIONI

Martedì 4 agosto 2015 — Presidenza del presidente Mario MARAZZITI. — Interviene il sottosegretario di Stato per l'economia e le finanze, Pierpaolo Baretta.

La seduta comincia alle 14.05.

Audizione del Sottosegretario di Stato per l'economia e le finanze, Pierpaolo Baretta, sulle iniziative del Governo in materia di riordino dei giochi pubblici.

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

Mario MARAZZITI, *presidente*, propone che la pubblicità dei lavori sia assicurata anche mediante impianti audiovisivi a circuito chiuso.

Non essendovi obiezioni, così rimane stabilito.

Introduce quindi l'audizione.

Il sottosegretario Pierpaolo BARETTA svolge una relazione sui temi oggetto dell'audizione.

Intervengono per formulare quesiti ed osservazioni i deputati Paola BINETTI (AP), Elena CARNEVALI (PD), Massimo Enrico BARONI (M5S), Paolo BENI (PD), Matteo MANTERO (M5S), Edoardo PATRIARCA (PD), Daniela SBROLLINI (PD) e Mario MARAZZITI, *presidente*.

Il sottosegretario Pierpaolo BARETTA fornisce ulteriori precisazioni.

Mario MARAZZITI, *presidente*, ringrazia il sottosegretario per l'esauriente relazione svolta e dichiara conclusa l'audizione.

La seduta termina alle 15.30.

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

AVVERTENZA

Il seguente punto all'ordine del giorno non è stato trattato:

COMITATO RISTRETTO

Disposizioni in materia di responsabilità professionale del personale sanitario. C. 259 Fucci, C. 262 Fucci, C. 1324 Calabrò, C. 1312 Grillo, C. 1581 Vargiu, C. 1902 Monchiero, C. 1769 Miotto, C. 2155 Formisano e C. 2988 D'Incecco.

ALLEGATO

**Delega al Governo per il riordino delle disposizioni legislative in materia di sistema nazionale e coordinamento della protezione civile.
Nuovo testo unificato C. 2607 Braga e abb.**

PARERE APPROVATO DALLA COMMISSIONE

La XII Commissione (Affari sociali),
esaminato, per le parti di competenza, il nuovo testo unificato delle proposte di legge C. 2607 Braga e abb. « Delega al Governo per il riordino delle disposizioni legislative in materia di sistema nazionale e coordinamento della protezione civile »;
valutata positivamente la prevista partecipazione dei cittadini alle attività di protezione civile, anche attraverso l'adozione di misure di autoprotezione, con

particolare attenzione alle persone fragili e con disabilità;

condiviso l'obiettivo di promuovere e sostenere le organizzazioni di volontariato operanti nel settore, anche tramite la formazione e l'addestramento dei volontari ad esse appartenenti, al fine di favorirne l'integrazione in tutte le attività di protezione civile,

esprime:

PARERE FAVOREVOLE.

XIII COMMISSIONE PERMANENTE

(Agricoltura)

S O M M A R I O

SEDE CONSULTIVA:

Delega al Governo per il riordino delle disposizioni legislative in materia di sistema nazionale e coordinamento della protezione civile. Nuovo testo unificato C. 2607 Braga, C. 2972 Segoni e C. 3099 Zaratti (Parere alla VIII Commissione) (<i>Esame e conclusione – Parere favorevole</i>)	186
ALLEGATO (<i>Proposta di parere della relatrice approvata dalla Commissione</i>)	189

SEDE CONSULTIVA

Martedì 4 agosto 2015. — Presidenza del vicepresidente Luca SANI. — Interviene il viceministro delle politiche agricole alimentari e forestali, Andrea Olivero.

La seduta comincia alle 14.

Delega al Governo per il riordino delle disposizioni legislative in materia di sistema nazionale e coordinamento della protezione civile.

Nuovo testo unificato C. 2607 Braga, C. 2972 Segoni e C. 3099 Zaratti.

(Parere alla VIII Commissione).

(*Esame e conclusione – Parere favorevole*).

La Commissione inizia l'esame del provvedimento in titolo.

Luca SANI, *presidente*, comunica che il gruppo M5S e il gruppo del PD hanno chiesto che la pubblicità dei lavori della seduta odierna sia assicurata anche mediante trasmissione con impianto audiovisivo a circuito chiuso. Non essendovi obiezioni, ne dispone l'attivazione.

Giovanna PALMA (PD), *relatrice*, fa presente che il testo unificato delle proposte di

legge in titolo, che è composto da un solo articolo, delega il Governo al riordino e all'integrazione delle disposizioni legislative in materia di sistema nazionale e coordinamento della protezione civile.

Osserva quindi che la XIII Commissione risulta assegnataria del parere di competenza proprio in ragione della stretta connessione, oramai unanimemente riconosciuta, tra l'agricoltura, produttrice di beni primari, e l'ambiente in cui opera e da cui la stessa produzione è influenzata.

Le alluvioni dei giorni scorsi in Toscana ed, in generale, l'accentuarsi di fenomeni climatici e meteorologici sempre più esasperati, rendono il ruolo della protezione civile sempre più strategico, anche per un comparto produttivo quale quello agricolo.

Entrando nel merito del provvedimento, fa presente che il comma 1 stabilisce che la delega deve essere esercitata entro nove mesi dalla data di entrata in vigore della legge, con l'adozione di uno o più decreti legislativi di ricognizione, coordinamento, modifica e integrazione delle disposizioni legislative vigenti nei seguenti ambiti: definizione delle attività di protezione civile articolate in attività di previsione, prevenzione e mitigazione dei rischi connessi con i medesimi eventi calamitosi, di pianificazione e gestione delle emer-

genze, nonché di coordinamento delle misure da attuare; organizzazione di un sistema policentrico (centrale, regionale e locale), con la possibilità di definire i livelli di coordinamento intermedi tra il livello comunale e regionale, e di integrare l'elenco delle strutture operative per le finalità di protezione civile; attribuzione delle funzioni di protezione civile allo Stato, alle regioni, ai comuni, alle unioni dei comuni, alle città metropolitane, agli enti di area vasta di cui alla legge 7 aprile 2014, n. 56, e alle diverse componenti e strutture operative del Servizio nazionale della protezione civile, distinguendo le funzioni di carattere politico quelle di gestione amministrativa e differenziando le responsabilità, i compiti e i poteri autoritativi. In tale ambito, il Presidente del Consiglio dei ministri svolge funzioni di indirizzo e coordinamento, avvalendosi del Dipartimento della protezione civile della Presidenza del Consiglio dei ministri, anche per armonizzare l'esercizio delle funzioni di protezione civile sul territorio.

La delega riguarderà inoltre la partecipazione e responsabilità dei cittadini singoli e associati alle attività di protezione civile per finalità riguardanti la pianificazione dell'emergenza, le esercitazioni, nonché la diffusione della conoscenza e della cultura di protezione civile; partecipazione e collaborazione delle università e degli enti ed istituti di ricerca alle attività di protezione civile; istituzione di meccanismi e procedure di revisione e valutazione periodica dei piani comunali di protezione civile; disciplina dello stato di emergenza e previsione del potere di ordinanza in deroga all'ordinamento giuridico vigente, nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento e della normativa europea; previsione di modalità di intervento del Servizio nazionale di protezione civile volte a garantire l'effettività delle misure adottate nel corso della emergenza, la cui durata deve essere limitata, in relazione alle procedure di acquisizione di lavori, servizi e forniture, alla gestione dei rifiuti e delle terre e rocce da scavo prodotte in condizioni di emergenza, nonché alle forniture di beni di prima necessità; disciplina del finanzia-

mento nazionale delle funzioni di protezione civile attraverso il Fondo della protezione civile, il Fondo per le emergenze nazionali e il Fondo regionale di protezione civile, i cui stanziamenti sono determinati annualmente con la legge di stabilità, e dell'eventuale integrazione delle predette dotazioni nel rispetto della trasparenza e della tracciabilità dei flussi finanziari.

La delega riguarderà infine la disciplina delle procedure finanziarie e contabili dei commissari delegati titolari di contabilità speciale (obblighi di rendicontazione, procedure di controllo successivo, subentro delle amministrazioni competenti in via ordinaria nei rapporti giuridici attivi e passivi sorti durante la gestione commissariale e nelle vicende contenziose o precontenziose sorte durante lo stato di emergenza e in relazione a quest'ultimo); disciplina delle misure per rimuovere gli ostacoli alla ripresa delle normali condizioni di vita nelle aree colpite dagli eventi citati; ruolo e responsabilità del sistema e degli operatori di protezione civile, anche con riferimento alle attività di presidio delle sale operative e della rete dei centri funzionali; modalità di partecipazione del Dipartimento della Protezione Civile della Presidenza del Consiglio dei Ministri all'elaborazione delle linee di indirizzo per la definizione delle politiche di prevenzione strutturale dei rischi naturali e di origine antropica e per la loro attuazione.

I decreti legislativi provvedono ad assicurare il coordinamento e la coerenza terminologica in materia di protezione civile nel rispetto: dell'identificazione delle tipologie dei rischi per i quali si esplica l'azione di protezione civile; dell'individuazione, sistematizzazione e riassetto in forma organica e coordinata degli ambiti di disciplina di cui al comma 1, ai fini della più efficace ed effettiva attribuzione delle connesse responsabilità gestionali ed amministrative; raccordo delle attività di pianificazione in materia di protezione civile svolte ai diversi livelli con quelle di valutazione ambientale e di pianificazione territoriale nei diversi ambiti e di pianificazione strategica; omogeneizzazione, su base nazionale, delle terminologie e dei

codici convenzionali adottati dal Servizio nazionale della protezione civile per classificare e per gestire le diverse attività di protezione civile, anche in relazione alla redazione dei piani di protezione civile; individuazione dei livelli degli effetti determinati dagli eventi calamitosi, commisurati alle relative intensità e estensione, e alla capacità dei territori di farvi fronte, per parametrare le diverse misure e forme di agevolazioni e di ristoro per i soggetti interessati; ricognizione delle fonti normative primarie vigenti che regolano le materie già incluse nella legge n. 225 del 1992, oltre che negli ulteriori provvedimenti normativi, anche relativi a specifici eventi calamitosi, contenenti disposizioni che producono effetti a regime nell'ambito della materia oggetto della presente legge, per garantire coerenza giuridica, logica e sistematica; introduzione di appositi strumenti di semplificazione volti alla riduzione degli adempimenti amministrativi; integrazione del Servizio nazionale della protezione civile con la disciplina in materia di protezione civile dell'Unione Europea; invarianza degli oneri a carico della finanza pubblica.

Sulla base di tali considerazioni, formula dunque una proposta di parere favorevole (*vedi allegato*).

Mino TARICCO (PD), evidenzia la necessità di prevedere che i gruppi locali di protezione civile esercitino delle attività a vantaggio delle piccole comunità e dei territori montani e marginali, essendo gli unici che dispongono degli opportuni mezzi e strutture. Preannunzia quindi che, nell'ambito della discussione in Aula che si terrà presumibilmente in settembre, verranno presentati degli emendamenti in tal senso.

Marco CARRA (PD), nell'apprezzare la bontà del provvedimento in titolo, auspica che esso possa essere approvato nel più breve tempo possibile, in vista dell'esigenza di uniformare le molteplici norme ad oggi in vigore in materia di protezione civile, sia per quanto riguarda l'ambito fiscale che quello relativo alla gestione delle emergenze. Richiama inoltre la necessità di una legge quadro che faccia da punto di riferimento per tutto il territorio

nazionale; menziona al riguardo la difficile gestione del post-terremoto del 2012, in cui si sono visti tre commissariamenti (Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto), con profonde differenze tra l'uno e l'altro per quanto riguarda i risultati conseguiti.

Nicodemo Nazzareno OLIVERIO (PD) si associa a quanto affermato dall'onorevole Carra.

Il viceministro Andrea OLIVERO manifesta apprezzamento per la proposta di parere formulata dalla relatrice.

Giuseppe L'ABBATE (M5S), ricordando che per ben due volte, nel corso delle due ultime settimane, è accaduto che il parere sia giunto a conoscenza dei membri della Commissione all'ultimo minuto, obietta che ciò impedisce una matura valutazione di quanto da decidersi. Preannunzia dunque un orientamento di astensione del proprio gruppo sulla proposta di parere avanzata dalla relatrice, che rispecchia il voto che verrà espresso anche in VIII Commissione sul provvedimento complessivo. Lamenta infine l'impossibilità di poter condurre un'attività di opposizione costruttiva e migliorativa.

Mino TARICCO (PD) evidenzia l'importanza del provvedimento in titolo, che potrà in essere una struttura di intervento in grado di presidiare il territorio, tanto più preziosa viste le molteplici emergenze in atto. Preannunzia dunque il voto favorevole del gruppo del Partito Democratico.

Monica FAENZI (FI-PdL), a nome del proprio gruppo, afferma di condividere le linee guida del provvedimento in discussione e preannunzia un voto favorevole.

Adriano ZACCAGNINI (SEL) sottolinea l'importanza del provvedimento e preannunzia il voto favorevole del proprio gruppo.

Luca SANI, *presidente*, attesta la presenza dei deputati Catanoso e Venittelli.

La Commissione approva la proposta di parere del relatore.

La seduta termina alle 14.15.

ALLEGATO

Delega al Governo per il riordino delle disposizioni legislative in materia di sistema nazionale e coordinamento della protezione civile (Nuovo testo unificato C. 2607 Braga, C. 2972 Segoni e C. 3099 Zaratti).

**PROPOSTA DI PARERE DELLA RELATRICE
APPROVATA DALLA COMMISSIONE**

La XIII Commissione (Agricoltura),

esaminato, per i profili di competenza, il nuovo testo unificato C. 2607 Braga, C. 2972 Segoni e C. 3099 Zaratti recante delega al Governo per il riordino delle disposizioni legislative in materia di sistema nazionale e coordinamento della protezione civile;

premesso che:

l'accentuarsi di fenomeni climatici e meteorologici sempre più esasperati rende il ruolo della protezione civile sempre più strategico, anche per un comparto produttivo quale quello agricolo;

la delega modifica e integra disposizioni legislative nei seguenti ambiti: nella definizione delle attività di protezione civile articolate in attività di previsione,

prevenzione e mitigazione dei rischi connessi ad eventi calamitosi; organizzazione di un sistema policentrico; attribuzione delle funzioni di protezione civile ai diversi ambiti statutari distinguendo le funzioni di carattere politico, quelle amministrative, differenziando le responsabilità, compiti e poteri autoritativi; partecipazione e collaborazione delle università e degli enti ed istituti di ricerca alle attività di protezione civile; istituzione di meccanismi e procedure di revisione e valutazione periodica dei piani comunali di protezione civile e altre norme per l'ottimale funzionamento della protezione civile;

esprime

PARERE FAVOREVOLE.

COMMISSIONE PARLAMENTARE

per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi

S O M M A R I O

Sulla pubblicità dei lavori	190
Variazione nella composizione della Commissione	190
Designazione dei componenti di indicazione parlamentare della lista unica presentata dal Ministro dell'economia e delle finanze per l'elezione dei componenti del consiglio di amministrazione della RAI (<i>votazione ai sensi dell'articolo 49, commi 7 e 9, del decreto legislativo 31 luglio 2005, n. 177</i>)	190
UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI	191

*Martedì 4 agosto 2015. – Presidenza del
presidente Roberto FICO.*

La seduta comincia alle 14.30.

Sulla pubblicità dei lavori.

Roberto FICO, *presidente*, comunica che ai sensi dell'articolo 13, comma 4, del Regolamento della Commissione, la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata mediante l'attivazione del sistema audiovisivo a circuito chiuso.

Variazione nella composizione della Commissione.

Roberto FICO, *presidente*, comunica che in data odierna il presidente del Senato ha chiamato a far parte della Commissione i senatori Mario Ferrara e Luigi D'Ambrosio Lettieri, in sostituzione dei senatori Paolo Romani e Gianni Pietro Giroto, dimissionari. Nell'esprimere il suo personale ringraziamento, anche a nome

degli altri componenti della Commissione, ai colleghi Giroto e Romani per il loro contributo alla nostra attività, dà il benvenuto, con l'augurio di buon lavoro, ai colleghi Ferrara e D'Ambrosio Lettieri.

Designazione dei componenti di indicazione parlamentare della lista unica presentata dal Ministro dell'economia e delle finanze per l'elezione dei componenti del consiglio di amministrazione della RAI.

(votazione ai sensi dell'articolo 49, commi 7 e 9, del decreto legislativo 31 luglio 2005, n. 177).

Roberto FICO, *presidente*, avverte che la Commissione è convocata per la designazione di sette dei nove componenti della lista che, a norma dell'articolo 49, commi 7 e 9, del decreto legislativo 31 luglio 2005, n. 177, il Ministro dell'economia e delle finanze dovrà presentare all'assemblea degli azionisti di RAI Radio-televisione S.p.A. per la nomina dei componenti del consiglio di amministrazione.

Fa altresì presente che, ai sensi del comma 1 dell'articolo 12-*bis* del Regola-

mento della Commissione, la votazione avverrà a scrutinio segreto. Ciascun componente della Commissione potrà votare per un unico nominativo e risulteranno designati i sette nominativi maggiormente votati.

Indice quindi la votazione.

(Segue la votazione e il computo dei voti).

Comunica che hanno ottenuto 6 voti Carlo Freccero e Guelfo Guelfi, 5 voti Arturo Diaconale, Franco Siddi e Rita Borioni, 4 voti Paolo Messa e Giancarlo Mazzuca, 2 voti Ferruccio De Bortoli, 1 voto Giovanni Galoppi, G. Briglia e Roberto Briglia.

Sono quindi designati, quali componenti della lista dei candidati per la no-

mina dei componenti del consiglio di amministrazione della RAI, i signori Carlo Freccero, Guelfo Guelfi, Arturo Diaconale, Franco Siddi, Rita Borioni, Paolo Messa e Giancarlo Mazzuca.

La seduta termina alle 15.05.

**UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO
DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI**

Martedì 4 agosto 2015. – Presidenza del presidente Roberto FICO.

L'Ufficio di presidenza, integrato dai rappresentanti dei gruppi, si è riunito dalle 15.10 alle 15.20.

COMITATO PARLAMENTARE

per la sicurezza della Repubblica

S O M M A R I O

Audizione del Comandante generale dell'Arma dei carabinieri	192
---	-----

Martedì 4 agosto 2015. — Presidenza del presidente Giacomo STUCCHI.

La seduta comincia alle 15.45.

Audizione del Comandante generale dell'Arma dei carabinieri.

Il Comitato procede all'audizione del Comandante generale dell'Arma dei carabinieri, generale Tullio DEL SETTE, ac-

compagnato dal tenente colonnello Andrea RAFFAELLI, comandante del Reparto Indagini Telematiche del R.O.S. i quali svolgono una relazione e successivamente rispondono alle domande poste dal presidente STUCCHI (*LN-Aut*), dai senatori CRIMI (M5S), ESPOSITO (*Area Popolare NCD-UDC*) e MARTON (M5S) e dai deputati FERRARA (SEL), TOFALO (M5S) e VILLECCO CALIPARI (PD).

La seduta termina alle 18.

COMMISSIONE PARLAMENTARE

di inchiesta sui fenomeni della contraffazione, della pirateria in campo commerciale e del commercio abusivo

S O M M A R I O

Sulla pubblicità dei lavori	193
Esame della proposta di relazione su possibili proposte normative in materia penale in tema di contraffazione (relatore onorevole Catania) (<i>Esame e approvazione</i>)	193
<i>ALLEGATO 1 (Relazione su possibili proposte normative in materia penale in tema di contraffazione)</i>	195
Esame della proposta di relazione sulla contraffazione nel settore tessile: il caso del distretto di Prato (relatore onorevole Cenni) (<i>Esame e approvazione</i>)	194
<i>ALLEGATO 2 (Relazione sulla contraffazione nel settore tessile: il caso del distretto produttivo di Prato)</i>	275
Esame della proposta di relazione sulla contraffazione nel settore calzaturiero (relatore onorevole Gallinella) (<i>Esame e approvazione</i>)	194
<i>ALLEGATO 3 (Relazione sulla contraffazione nel settore calzaturiero)</i>	335
UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI	194

Martedì 4 agosto 2015. – Presidenza del presidente Mario CATANIA.

La seduta comincia alle 20.20.

Sulla pubblicità dei lavori.

Mario CATANIA, *presidente*, propone che la pubblicità dei lavori sia assicurata anche mediante impianti audiovisivi a circuito chiuso. Non essendovi obiezioni, ne dispone l'attivazione.

Esame della proposta di relazione su possibili proposte normative in materia penale in tema di contraffazione (relatore onorevole Catania).

(Esame e approvazione).

Mario CATANIA, *presidente e relatore*, illustra il contenuto della proposta di relazione (*vedi allegato 1*).

Intervengono la deputata Susanna CENNI (PD), che preannuncia il voto favorevole del gruppo PD, e il deputato Filippo GALLINELLA (M5S) che preannuncia il voto favorevole del gruppo M5S.

Il deputato Mario CATANIA, *presidente e relatore*, preso atto della presenza del numero legale, pone in votazione la proposta di relazione.

La Commissione approva quindi all'unanimità la proposta di relazione.

Mario CATANIA, *presidente e relatore*, non essendovi obiezioni, si riserva di procedere al coordinamento formale del testo approvato, che sarà pubblicato in allegato al resoconto stenografico della seduta odierna.

Esame della proposta di relazione sulla contraffazione nel settore tessile: il caso del distretto di Prato (relatore onorevole Cenni).

(Esame e approvazione).

La deputata Susanna CENNI, *relatore*, illustra la proposta di relazione (*vedi allegato 2*).

Intervengono Mario CATANIA, *presidente*, che esprime il proprio apprezzamento sulla relazione, il deputato Filippo GALLINELLA (M5S) che preannuncia il voto favorevole del gruppo M5S, e la deputata Colomba MONGIELLO (PD) che preannuncia il voto favorevole del gruppo PD.

Il deputato Mario CATANIA, *presidente*, preso atto della presenza del numero legale, pone in votazione la proposta di relazione.

La Commissione approva quindi all'unanimità la proposta di relazione.

Mario CATANIA, *presidente*, non essendovi obiezioni, si riserva di procedere al coordinamento formale del testo approvato, che sarà pubblicato in allegato al resoconto stenografico della seduta odierna.

Esame della proposta di relazione sulla contraffazione nel settore calzaturiero (relatore onorevole Gallinella).

(Esame e approvazione).

Il deputato Filippo GALLINELLA, *relatore*, illustra la proposta di relazione (*vedi allegato 3*).

Intervengono Mario CATANIA, *presidente*, che esprime il proprio apprezzamento sulla relazione e il deputato Angelo SENALDI (PD) che preannuncia il voto favorevole del gruppo PD.

Il deputato Mario CATANIA, *presidente*, preso atto della presenza del numero legale, pone in votazione la proposta di relazione.

La Commissione approva quindi all'unanimità la proposta di relazione.

Mario CATANIA, *presidente*, non essendovi obiezioni, si riserva di procedere al coordinamento formale del testo approvato, che sarà pubblicato in allegato al resoconto stenografico della seduta odierna.

La seduta termina alle 20.45.

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

**UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO
DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI**

L'ufficio di presidenza si è riunito dalle 20.45 alle 20.55.

ALLEGATO 1

**RELAZIONE SU POSSIBILI PROPOSTE NORMATIVE
IN MATERIA PENALE IN TEMA DI CONTRAFFAZIONE**

(Relatore: on. Mario Catania).

**ATTI PARLAMENTARI
XVII LEGISLATURA**

CAMERA DEI DEPUTATI

**Doc. XXII-bis
N. 1**

**COMMISSIONE PARLAMENTARE DI INCHIESTA SUI FENOMENI DELLA
CONTRAFFAZIONE, DELLA PIRATERIA IN CAMPO COMMERCIALE E DEL
COMMERCIO ABUSIVO**

(istituita con deliberazione della Camera dei deputati del 25 settembre 2013)

(composta dai deputati: Catania, Presidente, Allasia, Baruffi, Benamati, Berretta, Bordo, Borghese, Camani, Cariello, Vicepresidente, Caruso, Cenni, Donati, Fantinati, Gallinella, Garofalo, Segretario, Milanato, Mongiello, Vicepresidente, Rampelli, Russo, Senaldi, Segretario, e Taranto)

**RELAZIONE SU POSSIBILI PROPOSTE NORMATIVE IN MATERIA PENALE IN
TEMA DI CONTRAFFAZIONE**

(Relatore: On. Mario Catania)

Approvata dalla Commissione nella seduta del 4 agosto 2015.

*Comunicata alla Presidenza il 4 agosto
ai sensi dell'articolo 2, comma 5, della deliberazione della Camera dei Deputati
del 25 settembre 2013.*

PAGINA BIANCA

Capitolo 1.....	5
IL FENOMENO DELLA CONTRAFFAZIONE: QUADRO GENERALE	5
1.1 Ambito di indagine della Commissione d'inchiesta.....	5
1.2 La dimensione globale della contraffazione e i suoi effetti in Europa	7
1.3 La contraffazione in Italia: dimensioni e ricadute economiche.....	12
1.4 I canali di distribuzione della contraffazione	16
1.5 Il <i>made in Italy</i>	17
1.6 <i>L'Italian Sounding</i>	20
1.7 Il quadro internazionale	21
1.7.1 I trattati.....	21
1.7.2 Organismi internazionali.....	24
1.8 Il quadro comunitario.....	28
1.8.2 Le istituzioni	32
1.8.4 Considerazioni conclusive.....	35
LA TUTELA PENALE PER LA LOTTA ALLA CONTRAFFAZIONE.....	36
2.1 I DIRITTI OGGETTO DI TUTELA	37
2.2 CARATTERISTICHE DELLA TUTELA PENALE NELL'ORDINAMENTO VIGENTE	39
2.3 PROSPETTIVE DI UNA NUOVA SISTEMATICA DELLE SANZIONI PENALI IN	
TEMA DI CONTRAFFAZIONE.....	40
2.4 I DELITTI CONTRO LA FEDE PUBBLICA DEL C.P (artt. 473, 474, 474-bis, 474-ter,	
474-quater, e 475).....	44
2.5 I DELITTI CONTRO L'INDUSTRIA E IL COMMERCIO DEL C.P. (artt. 514, 517, 517-	
bis, 517-ter, 517-quater, 517-quinquies e 518).....	46
2.6 LA LEGGE SUL DIRITTO D'AUTORE.....	47
2.7 I REATI PREVISTI DA LEGGI SPECIALI.....	50
2.8 LA TUTELA DEL MADE IN ITALY.....	52
2.9 GLI EFFETTI DEL DECRETO LEGISLATIVO 16 MARZO 2015, n. 28 IN MATERIA	
DI NON PUNIBILITÀ PER PARTICOLARE TENUITÀ DEL FATTO	58

2.10	PROFILI SPECIFICI DI TUTELA PENALE.....	61
2.10.1	La punibilità dei consumatori.....	61
2.10.2	Entità delle pene pecuniarie.....	62
2.10.3	Sanzioni diverse dalle pene pecuniarie o detentive.....	63
2.10.4	Misure di prevenzione	65
2.11	CONCLUSIONI E PROPOSTE.....	66
3.	ISTITUTI DEL CODICE DI PROCEDURA PENALE.....	71
3.1	Sequestri di merce contraffatta.....	71
3.2	Competenza in sede giurisdizionale	72
3.3.	Misure cautelari reali.....	73
3.4.	Rogatorie internazionali	74
4.	RAFFORZAMENTO DEL COORDINAMENTO DELLE FORZE DI POLIZIA.....	74
4.1	Le esigenze di coordinamento	74
4.2	Il principio di specializzazione	75
4.3	Banche dati	78
4.4	Ruolo della Polizia amministrativa	78
4.5	Coordinamento in sede internazionale.....	78

Capitolo 1

IL FENOMENO DELLA CONTRAFFAZIONE: QUADRO GENERALE

1.1 Ambito di indagine della Commissione d'inchiesta

La qualità dei beni offerti sul mercato costituisce, in ogni epoca ed in ogni latitudine, uno dei fattori principali dell'economia, ed in molti casi essa è il frutto della creatività e dell'innovazione. Poiché assicura una significativa remunerazione, la qualità è oggetto di molteplici fenomeni di falsificazione e di imitazione. Gli istituti giuridici a presidio della proprietà intellettuale (norme sulla proprietà industriale e sul diritto d'autore) elaborati nelle società industriali, rappresentano uno snodo fondamentale nella politica di tutela della qualità, a salvaguardia dei produttori e dei consumatori.

I comportamenti tesi a violare le norme sulla proprietà intellettuale (contraffazioni di marchi ed usurpazioni di beni protetti dal diritto d'autore) sono prevalentemente finalizzati alla vendita di prodotti (contraffatti o usurpati), e tale forma di illecito rappresenta di gran lunga il fenomeno più rilevante nel quadro della contraffazione. Per completezza va tuttavia rilevato che in molti casi si registrano violazioni della proprietà industriale dirette a sfruttare la notorietà dei marchi famosi per altri fini: è il caso dell'uso illegittimo di marchi altrui che si va diffondendo in alcuni siti web al solo scopo di attirare l'attenzione sui contenuti del sito.

Ma le azioni tendenti a simulare la qualità di un prodotto non si limitano alla contraffazione dei beni protetti dalle norme sulla proprietà intellettuale, perché nel corso degli ultimi decenni hanno assunto un rilievo crescente i comportamenti tesi a sfruttare fraudolentemente la notorietà acquisita da alcuni paesi o da alcune regioni che hanno saputo conquistare, per i propri prodotti, un apprezzamento di qualità da parte dei consumatori. In tal caso non viene contraffatto un marchio oggetto di tutela, ma viene falsamente evocata una origine che gli acquirenti considerano indice di qualità (come avviene nel falso *Made in Italy* e nell'*italian sounding*).

Le caratteristiche del sistema produttivo italiano, ricco di marchi famosi e fortemente orientato alla qualità, espongono il nostro paese ad entrambe le forme di illecito sopramenzionate e ciò suscita un allarme crescente da parte delle imprese. Naturalmente non tutta la produzione nazionale può considerarsi qualitativamente elevata; tuttavia è indubbio che in molti comparti produttivi il *Made in Italy* presenta tale connotazione ed è oggetto di massicci fenomeni di contraffazione/usurpazione e di evocazione.

Tale stato di cose impone alle Istituzioni una particolare attenzione nei riguardi di tutte le fenomenologie di danno e di illecito in argomento. In questo quadro si inserisce l'attività di approfondimento della Camera dei deputati, già avviata nella precedente legislatura.

Con la delibera del 25 settembre 2013, pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale n. 233 del 4-10-2013, la Camera dei deputati ha istituito, anche nella presente legislatura, una specifica *Commissione parlamentare d'inchiesta sui fenomeni della contraffazione, della pirateria in campo commerciale e del commercio abusivo*, con l'obiettivo di approfondire le questioni relative alla produzione e al commercio di prodotti che infrangono la proprietà intellettuale e di indicare le iniziative necessarie per migliorare l'attività di contrasto.

Il perimetro delle competenze e dei compiti della Commissione è definito dalla delibera istitutiva.

Per delineare tali ambiti di indagine, la delibera offre un primo, conciso, chiarimento terminologico, specificando che per «merci contraffatte» si intendono le merci che recano illecitamente un marchio identico ad un marchio registrato; per «merci usurpative» quelle che costituiscono riproduzioni illecite di prodotti tutelati da diritti di proprietà intellettuale; per «pirateria elettronica e digitale», il commercio e la diffusione di supporti informatici o di *file* illegali, in violazione dei relativi diritti di proprietà intellettuale. Infine, per «commercio abusivo» si intendono situazioni riportabili all'abusivismo commerciale, inteso come attività esercitata al di fuori di spazi e regole prestabilite, anche in ambito web.

Non è superfluo soffermarsi sulla terminologia e sulle definizioni utilizzate, in quanto spesso i termini "contraffazione", "evocazione", "sofisticazione" ed "*italian sounding*" sono impiegati in modo indifferenziato, mentre in realtà rappresentano differenti comportamenti illeciti.

La terminologia e le definizioni della delibera istitutiva sono perfettamente coerenti con la normativa ed il lessico dell'Unione Europea.

In particolare, il Libro Verde della Commissione "Lotta alla contraffazione ed alla pirateria nel mercato interno", COM (98) 569 del 15 ottobre 1998¹, afferma che le nozioni di contraffazione e pirateria "sono impiegate per indicare tutti i prodotti, i processi e i servizi che sono oggetto o risultato di una violazione di un diritto di proprietà intellettuale. Questa nozione comprende i diritti di proprietà industriale (marchi di fabbrica, marchi commerciali, disegni e modelli industriali, brevetti di invenzione, modelli di utilità, indicazioni geografiche), i diritti degli autori e i diritti a questi connessi (diritti degli artisti interpreti o esecutori, diritti dei produttori di fonogrammi, diritti dei produttori delle prime fissazioni di film, diritti degli organismi di radiodiffusione) e del diritto *sui generis* del costruttore di una banca dati"².

È di tutta evidenza che, già in questo atto ufficiale dell'allora Comunità Europea, si può parlare di contraffazione quando vi è la violazione di un diritto di proprietà intellettuale.

Un'ulteriore precisazione contenutistica della nozione di "contraffazione" risulta dal Regolamento CE n. 1383/2003, dove, all'art. 2, si afferma che:

"Ai fini del presente regolamento, per «merci che violano un diritto di proprietà intellettuale», si intendono: a) le «merci contraffatte», b) le «merci usurpative» e c) le merci che ledono i diritti relativi ad un brevetto, ad un certificato protettivo complementare, alla privativa nazionale per ritrovati vegetali, alla denominazione d'origine o alle indicazioni geografiche registrate."

Specificando che si intendono contraffatte:

" i) le merci, compreso il loro imballaggio, su cui sia stato apposto senza autorizzazione un marchio di fabbrica o di commercio identico a quello validamente registrato per gli stessi tipi di merci, o che non possa essere distinto nei suoi aspetti essenziali da tale marchio di fabbrica o di commercio e che pertanto violi i diritti del titolare del marchio in questione ai sensi della normativa comunitaria, quali previsti dal regolamento (CE) n. 40/94 del

¹ http://europa.eu/documents/comm/green_papers/pdf/com98_569_it.pdf

² Libro Verde della Commissione "Lotta alla contraffazione ed alla pirateria nel mercato interno", p. 7

Consiglio, del 20 dicembre 1993, sul marchio comunitario (4) o ai sensi della legislazione dello Stato membro in cui è presentata la domanda per l'intervento delle autorità doganali;

ii) qualsiasi segno distintivo (compresi logo, etichetta, autoadesivo, opuscolo, foglietto illustrativo o documento di garanzia in cui figurì tale segno), anche presentato separatamente, che si trovi nella stessa situazione delle merci di cui al punto i);

iii) gli imballaggi recanti marchi delle merci contraffatte presentati separatamente, che si trovino nella stessa situazione delle merci di cui al punto i);”

e usurpative quelle merci che: “costituiscono o che contengono copie fabbricate senza il consenso del titolare del diritto d'autore o dei diritti connessi o del titolare dei diritti relativi al disegno o modello, registrato o meno a norma del diritto nazionale, o di una persona da questi autorizzata nel paese di produzione, quando la produzione di tali copie costituisce una violazione del diritto in questione ai sensi del regolamento (CE) n. 6/2002 del Consiglio, del 12 dicembre 2001, su disegni e modelli comunitari (5) o ai sensi della legislazione dello Stato membro in cui è presentata la domanda per l'intervento delle autorità doganali;”

È dunque proprio la presenza della violazione di un diritto di proprietà industriale o del diritto d'autore il discrimine per individuare rispettivamente un fenomeno contraffattivo o di usurpazione.

Coerentemente con quanto finora esposto la tutela del “*made in Italy*” non si configura necessariamente come protezione di diritti di proprietà intellettuale, ma costituisce una tematica diversa, che ha impatto, ad esempio sul tema della etichettatura dei prodotti, che il legislatore ha cercato di definire in modo più preciso negli ultimi anni.

In effetti il falso *made in Italy* (falsa indicazione dell'origine italiana) ha progressivamente assunto dimensioni tali da costituire un gravissimo *vulnus* all'intero sistema produttivo nazionale, ed in tal senso appare ampiamente giustificata l'attenzione rivolta dalle Istituzioni parallelamente a quanto dedicato alla tutela dei marchi e del diritto d'autore. Analogamente, un'altra fenomenologia che la stessa delibera istitutiva inserisce nel perimetro di indagine della Commissione e che risulta prossima al tema del falso “*made in Italy*”, è quella relativa all'*italian sounding*. Il fenomeno in questione, assai diffuso in particolare nei mercati esteri, si sostanzia, come già richiamato, nell'evocazione dell'italianità, nell'utilizzo di nomi, colori e immagini riconducibili all'Italia per la promozione e la commercializzazione di prodotti che non hanno origine italiana. E' di tutta evidenza che anche il fenomeno sopracitato assume un'importanza cruciale per il nostro paese e reca gravissimo danno al nostro sistema produttivo.

Terminata questa breve premessa, nei prossimi paragrafi si evidenzieranno i tratti generali relativi ai fenomeni contraffattivi in Italia e nel Mondo, il quadro normativo dell'Unione Europea e quello internazionale, per approfondire poi maggiormente la disciplina penalistica vigente in Italia nella lotta alla contraffazione.

1.2 La dimensione globale della contraffazione e i suoi effetti in Europa

Quantificare il fenomeno della contraffazione è un'operazione complessa in quanto i dati a disposizione, come in ogni ambito di attività illegali, sono frutto di stime ed approssimazioni.

⁴ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2003:196:0007:0014:IT:PDF>

Le filiere della contraffazione sono, nella maggior parte dei casi, nelle mani della criminalità organizzata, la quale, negli ultimi decenni, ha intuito con lucidità l'ampio potenziale di questa tipologia di illecito, che presenta buoni margini di guadagno a fronte di un modesto rischio repressivo (il contrasto alla contraffazione non è mai fra le priorità nella politica di repressione degli Stati e le pene detentive previste sono comunque limitate).

L'inserimento della criminalità organizzata ha determinato un salto di qualità nel *business* della contraffazione: le organizzazioni criminali hanno costruito le relazioni necessarie a scala planetaria per ottimizzarne i risultati, individuando i luoghi più convenienti per produrre i beni contraffatti, le migliori vie di transito ed i mercati di sbocco preferibili secondo le regole dell'economia globalizzata.

Incidentalmente va rilevato che la produzione di beni contraffatti si accompagna, soprattutto nei paesi in via di sviluppo, a pesanti comportamenti di sfruttamento del lavoro (anche minorile), che accentuano la gravità del fenomeno.

Un ulteriore fattore di accelerazione del carattere transnazionale della contraffazione è costituito dalla crescita dell'*e-commerce*, che per le sue caratteristiche si presta perfettamente ad una dislocazione internazionale dell'attività (ubicazione dei siti in paesi remoti rispetto ai mercati-obiettivo).

Tutto ciò rende necessario allargare lo sguardo a scala globale sia per comprendere le dimensioni del fenomeno, la sua struttura e le sue ricadute sia per compiere efficaci azioni di contrasto. Per ciò che riguarda la dimensione globale, le stime dell'Organizzazione Mondiale del Commercio⁴ ritengono che i beni contraffatti rappresentino tra il 5 e il 7% del commercio mondiale pari a circa 600 miliardi di dollari all'anno mentre secondo l'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo (OCSE) ogni anno a scala globale si muovono attraverso i confini statali merci contraffatte per un valore di oltre 250 miliardi di dollari e la stima esclude le merci prodotte e vendute all'interno dello stesso Paese, quelle acquistate via internet e le attività economiche indirette. Aggiungendo questi ultimi fattori la stima dell'impatto globale della contraffazione salirebbe ad un ammontare nettamente superiore⁵.

Si tratta, dunque, di un fenomeno imponente, che danneggia particolarmente i sistemi economici fortemente imperniati sulla ricerca, sull'innovazione e sulla creatività, ove si concentrano i marchi più affermati. Tale è, certamente, il caso dell'Unione Europea, in cui il 39% del totale dell'attività economica complessiva (per un valore di 4.700 miliardi di Euro) è generato da industrie ad alta intensità di diritti di proprietà intellettuale e i prodotti protetti dalla proprietà intellettuale costituiscono l'89% delle esportazioni⁶.

Di conseguenza, la crescente violazione di tali diritti, con le connesse ricadute sul sistema del lavoro e sul gettito fiscale, rappresenta una rilevante minaccia per l'economia dell'Unione.

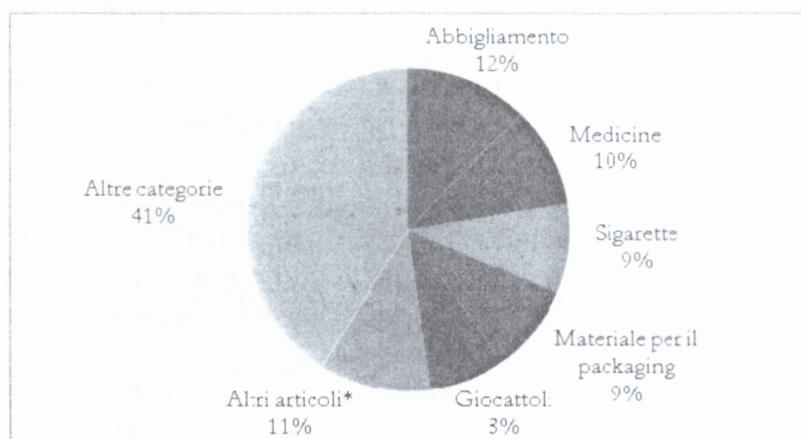
⁴ United nation office on Drugs and Crime, *The Globalization of Crime. A Transnational Threat Crime Assessment*, 2010, pp. 177-178.

⁵ BASCAP (Business Action to Stop Counterfeiting and Piracy) and ICC (International Chamber of Commerce), *Roles and Responsibilities of Intermediaries: Fighting Counterfeiting and Piracy in the Supply Chain*, 2015.

⁶ UEB (Ufficio Europeo Brevetti) e UAMI (Ufficio per l'Armonizzazione del Mercato Interno), *Intellectual Property Rights Intensive Industries: Contribution to Economic Performance and Employment in Europe*, 2013.

Inoltre, negli ultimi anni la contraffazione è divenuta sempre più un fenomeno pervasivo e ramificato che tocca, con caratteristiche diverse, tutti i comparti produttivi. Nell'epoca della globalizzazione, infatti, qualsiasi prodotto presenti margini di profitto interessanti per gli autori dell'illecito diventa oggetto di contraffazione, dagli orologi alle calzature, dal vino ai farmaci, fino ai pezzi di ricambio degli aerei, senza escludere praticamente alcun comparto.

Fig. 1 - Prodotti contraffatti sequestrati nell'Unione Europea per categoria nel 2013



Fonte: Commissione Europea, *Taxation and Custom Union, Report on EU Customs Enforcement of Intellectual Property Rights*, 2013. I dati riguardano il numero di articoli.

*Nella categoria altri articoli vi sono: insetticidi, lucido da scarpe, lampadine, colla, batterie, deodoranti per ambienti, detersivi.

La Commissione Europea riferisce che nel 2013 il 25% dei prodotti sequestrati erano potenzialmente pericolosi per la salute e la sicurezza dei consumatori⁷ (farmaci, cosmetici, prodotti chimici ed alimentari) e l'aspetto più allarmante è che in alcuni casi questi prodotti riescono ad inserirsi nella filiera legale andando a colpire i consumatori ignari⁸.

⁷ Dato citato nel 2015 *Situation Report on Counterfeiting in the European Union* redatto dall'Europol e dell'UAMI, pag. 13.

⁸ In Italia e nei Paesi dell'Unione europea, così come negli Stati Uniti in Canada ciò è molto difficile che accada all'interno della filiera farmaceutica che è molto controllata. I farmaci contraffatti, principalmente quelli noti come *lifestyle drugs* (per esempio quelli che trattano le disfunzioni erettili o le pillole per dimagrire), vengono commercializzati attraverso canali alternativi, soprattutto via web. In altri paesi la situazione è diversa. Uno studio condotto dall'UNICRI (United Nation Interregional Crime and Justice Research Institute) e dall'AIFA (Agenzia Italiana del Farmaco) ha rilevato che la quota di mercato dei farmaci contraffatti va dall'1% dei paesi di prima industrializzazione fino al 50% di alcuni paesi meno abbienti (UNICRI e AIFA, *Counterfeit Medicines And Organised Crime*, Torino, 2012).

Ad esempio circa il costo economico della violazione dei diritti di proprietà intellettuale nel settore dei prodotti cosmetici e di igiene personale, uno studio pilota effettuato dall'Ufficio per l'Armonizzazione nel Mercato Interno dell'Unione europea dichiara che l'industria cosmetica legittima dell'Unione perde circa 4,7 miliardi di Euro di entrate all'anno a causa della presenza sul mercato UE di cosmetici contraffatti (profumi, prodotti di bellezza e per il trucco) e di altri prodotti per l'igiene personale, quali creme di protezione solari, shampoo, dentifrici, creme da barba e deodoranti per una percentuale pari al 7,8% delle vendite del settore. Ciò si traduce in una perdita di quasi 50.000 posti di lavoro. Se si aggiungono gli effetti a catena su altri settori e sulle entrate statali, tenendo conto degli effetti diretti e indiretti, la contraffazione in questo settore provoca un calo delle vendite pari a circa 9,5 miliardi di Euro e ciò comporta a sua volta la perdita di circa 80 000 posti di lavoro e una perdita di entrate statali pari a 1,7 miliardi di Euro.⁹

Per quanto riguarda i farmaci la complessità dell'attuale sistema economico caratterizzato dalla globalizzazione, dai mercati liberalizzati e da sofisticate reti di produzione, di logistica e di commercializzazione ha favorito lo sviluppo di un'ampia catena di intermediari attivi in tutti i segmenti della filiera. Questa elevata frammentazione si è rivelata favorevole all'ingresso nel mercato dei prodotti contraffatti.

È da tenere presente che di norma i beni contraffatti vengono confezionati negli stessi luoghi o in aree contigue ai siti di produzione degli originali in quanto essi offrono la possibilità di reperire facilmente sia le materie prima che le *expertise* necessarie.

Circa la provenienza geografica delle merci contraffatte che inondano il nostro mercato, la maggior parte dei prodotti contraffatti che circola nell'Unione Europea proviene dall'esterno dell'unione doganale con flussi in tendenza crescente¹⁰. Il *Report on EU Customs Enforcement of Intellectual Property Rights. Results at the EU Border 2013* afferma che i casi di sequestro effettuati dalle autorità doganali sono passati dai circa 43 mila del 2007 ai quasi 87 mila del 2013 e hanno interessato, nel 2013, 36 milioni di articoli del valore complessivo di 768 milioni di Euro.

⁹ UAMI, *Il costo economico della violazione dei diritti di proprietà intellettuale (DPI) nel settore dei prodotti cosmetici e di igiene personale: relazione su uno studio pilota*, Bruxelles, 2015.

¹⁰ UAMI e EUROPOL, *Situation Report on Counterfeiting in the European Union*, 2015.

Fig. 2 - Prodotti contraffatti sequestrati nell'Unione Europea per paese, 2013



Elaborazione su dati della Commissione Europea¹¹

La Cina è il Paese da cui proviene il maggior numero di merci sospettate di violare i diritti di proprietà intellettuale (66% dei casi di sequestro nel 2013). Si tratta di prodotti appartenenti ad un'ampia pletera di settori merceologici anche se si rileva una concentrazione molto elevata nei settori dell'abbigliamento e degli accessori, delle calzature, degli occhiali, dei giocattoli, del computer *hardware* e degli alcolici¹². Ma la Cina non è l'unico Paese a destare preoccupazioni. Ce ne sono, infatti, altri che rivestono un ruolo primario soprattutto in alcuni settori merceologici particolari, quali ad esempio la Turchia per i profumi e la cosmesi, l'India per i farmaci.

La maggior parte degli articoli sequestrati (il 63% nel 2013) arriva ai confini dell'Unione Europea via mare anche se non vanno trascurate le merci contraffatte che arrivano via posta, i cui sequestri sono triplicati dal 2009 al 2013, tendenza che si configura in crescita. Le merci contraffatte vengono sempre più spesso spedite per posta in piccoli pacchi per ridurre il rischio di perdite causato dai sequestri. Inoltre, i contraffattori

¹¹ Commissione Europea, Direzione generale della fiscalità e dell'unione doganale, *Report on EU Customs enforcement of intellectual property rights. Results at the EU border, 2013*.

¹² La Cina sta rafforzando il contrasto alla produzione di merci contraffatte all'interno dei propri confini. Il crescente coinvolgimento delle imprese cinesi in settori ad alta intensità di proprietà intellettuale ha portato il governo e le imprese ad attribuire maggiore importanza alla protezione della proprietà intellettuale anche perché la contraffazione comincia a danneggiare anche i loro marchi (Europol, 2015 *Situation report on Counterfeiting in the European Union*).

seguono da vicino le attività delle forze dell'ordine e si adattano ad esse adeguando le proprie strategie. Così, poiché i trasporti marittimi sono oggi maggiormente monitorati, hanno iniziato a prediligere, in alcuni casi, la rete postale. Un'altra variabile che favorisce il trasporto postale è la diffusione del commercio elettronico, canale molto utilizzato per la vendita dei prodotti contraffatti al dettaglio grazie alla possibilità di operare nell'anonimato attraverso molteplici giurisdizioni statali.

Nonostante, come precedentemente affermato, la maggioranza delle merci contraffatte che circola all'interno dell'Unione europea provenga dall'esterno ci sono casi ampiamente documentati di merci prodotte all'interno dell'Unione. A volte le materie prime entrano nell'UE legittimamente e le parti vengo assemblate ed etichettate all'interno ma ci sono anche casi in cui tutta la produzione avviene all'interno dell'UE¹³.

1.3 La contraffazione in Italia: dimensioni e ricadute economiche

Analogamente a quanto accade in ogni altro Paese colpito, la contraffazione provoca in Italia molteplici effetti dannosi: a) riduce il fatturato delle imprese e determina una concorrenza sleale nei confronti delle medesime, b) sottrae posti di lavoro, c) genera evasione fiscale. Sullo sfondo resta poi l'effetto forse più grave, consistente nel lucro realizzato dalla criminalità organizzata.

Dalle risultanze dei rapporti ufficiali, possiamo affermare con ragionevole certezza che ogni anno la contraffazione genera un ammanco in termini di introiti fiscali per alcuni miliardi di euro. Citando dall'edizione 2014 del Report pubblicato periodicamente dal Ministero dello Sviluppo Economico in collaborazione con il Censis (Centro Studi Investimenti Sociali), "nel nostro Paese, con un fatturato illecito stimato pari ad oltre 6,5 miliardi nel 2012, la contraffazione ha sottratto al sistema economico legale nazionale 5 miliardi e 280 milioni di entrate erariali (circa il 2% del totale delle entrate) e 105 mila unità di lavoro"¹⁴.

I dati integrati dell'Agenzia delle Dogane e della Guardia di Finanza, aggregati nel database IPERICO (*Intellectual Property Elaborated Report of the Investigation on Counterfeiting*)¹⁵ del MISE, offrono una panoramica a 360 gradi, circa i sequestri effettuati ai confini e sul territorio nazionale tra il 2008 e il 2013, e forniscono un quadro piuttosto esemplificativo dell'andamento dei flussi del mercato del falso, per tipologia di merce, provenienza e valore. Analizzando i numeri, possiamo vedere come tra le categorie merceologiche dei prodotti contraffatti sequestrati vi siano in cima gli accessori di moda e l'abbigliamento, seguiti dalle apparecchiature elettriche, calzature, occhiali, orologi e gioielli. Restano in fondo alla classifica, con cifre comunque ragguardevoli, giocattoli, cd e dvd, profumi e cosmetici, apparecchiature informatiche ed altre merci¹⁶.

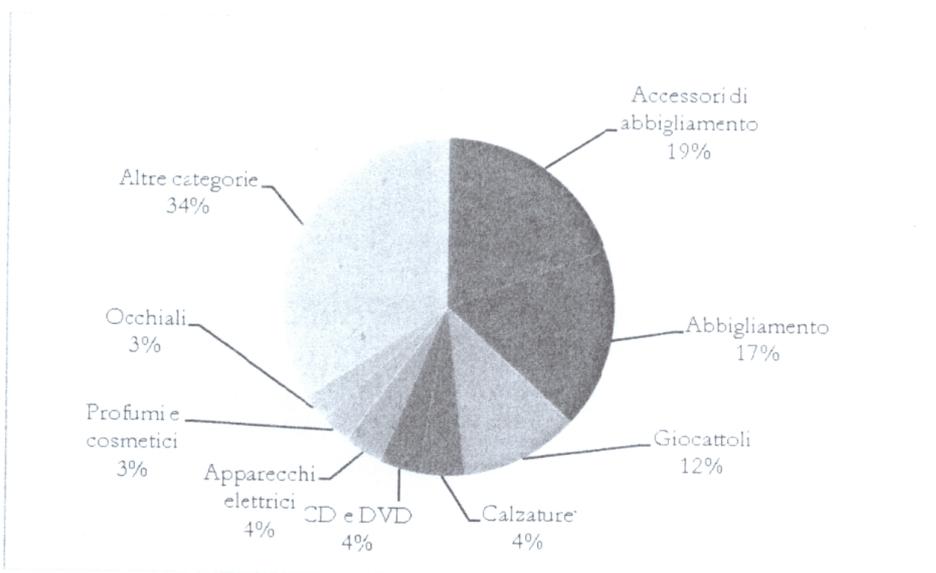
¹³ Europol - UAMI "2015 Situation Report on Counterfeiting in the European Union".

¹⁴ Censis, Ministero dello Sviluppo Economico - Direzione Generale per la Lotta alla Contraffazione Ufficio Italiano Brevetti e Marchi, *La contraffazione: dimensioni, caratteristiche ed approfondimenti - Rapporto 2014 La parola ai giovani e al territorio*, p. 5.

¹⁵ http://www.uibm.gov.it/iperico/home/Rapporto_Iperico_2014.pdf

¹⁶ Nel rapporto non sono contemplati alimentari, bevande, tabacchi e medicinali.

Fig. 3 – Prodotti contraffatti sequestrati in Italia per categoria nel 2013



Fonte: IPERICO, 2014. I dati riguardano il numero di articoli.

Dallo studio Censis - MISE risulta evidente come il mercato del falso segua lo stesso *trend* di quello legale. In tale analisi si evidenzia in tutti i settori¹⁷ una riduzione del fatturato della contraffazione rispetto al 2010, essenzialmente a motivo dell'incidenza degli effetti della crisi economica mondiale ed italiana.

I dati che emergono dallo studio Censis - MISE mostrano come l'impatto della contraffazione sull'economia nazionale sia molto rilevante. La stima contenuta in tale studio calcola che il valore dell'ipotetica realizzazione e commercializzazione sul mercato legale dei prodotti contraffatti ammonterebbe ad un totale di 17,7 miliardi di euro di produzione aggiuntiva.

Un discorso a parte merita un fenomeno connesso ma diverso dalla contraffazione, ovvero quello dell' *Italian sounding*, cioè l'immissione sui mercati (quasi sempre esteri) di prodotti che evocano le caratteristiche essenziali di beni italiani, senza tuttavia contraffazione di segni distintivi dell'azienda o dei prodotti stessi. Tali prodotti sono commercializzati spesso con confezionamenti che richiamano l'originale italiano di qualità (ad esempio con un'assonanza fonetica, valga per tutti l'esempio ben noto del *Parmesan Cheese* rispetto al formaggio Parmigiano Reggiano).

Da quanto finora illustrato, risulta evidente come l'attività di produzione e di vendita dei prodotti contraffatti, in ogni luogo del pianeta, faccia parte di un sistema criminale organizzato e complesso ove ogni elemento è illegale. Un sistema che poggia le sue basi sul lavoro nero, sull'evasione fiscale, sul contrabbando, sul riciclaggio di proventi malavitosi, e che trova anche nello smaltimento illegale dei rifiuti un indotto indiretto di significativa importanza. Sia a livello macroeconomico (Sistema-Paese), che a livello microeconomico (interesse delle imprese colpite), il fenomeno contraffattivo ha un impatto

¹⁷ Salvo la farmaceutica che rappresenta una voce marginale in termini percentuali sul totale della contraffazione.

sempre più rilevante, tanto da costituire oggi una delle attività più appetibili per la malavita organizzata.

Secondo l'ultimo rapporto di SOS Impresa¹⁸, la voce 'contraffazione' all'interno del bilancio della criminalità organizzata vale, in termini di "fatturato", circa 6,5 miliardi di euro (su un totale di introiti calcolati per circa 140 miliardi). Dati che non si discostano di molto da quelli citati da altri studi, e che sostanzialmente coincidono con il totale del fatturato stimato relativo al fenomeno. Come riportato in un'analisi apparsa sulla rivista italiana di intelligence *Gnosis* "approcciando la stima di tale fenomeno illecito (e quindi sommerso) da diversi punti di vista e con diverse metodologie, i risultati non divergono, soprattutto su un punto: la quasi totalità del mercato dei prodotti contraffatti in Italia è gestita dai consorzi criminali"¹⁹.

Va da sé che un mercato così fiorente è alimentato da una domanda molto forte da parte dei consumatori. Secondo una ricerca effettuata dal Ministero dello Sviluppo Economico (MISE) in collaborazione con otto associazioni di consumatori²⁰, gli acquirenti rivelano un atteggiamento complessivamente tollerante nei confronti del fenomeno. La fotografia scattata dall'indagine mostra un soggetto consapevole del fatto che la produzione di articoli falsi o contraffatti costituisce reato e che chi li acquista è sanzionabile (ben il 90% degli intervistati, con punte del 93% nel nord Italia), ma ciò non produce alcun rifiuto del prodotto. Il consumatore risulta altresì al corrente del potenziale danno per la salute che potrebbe derivare dall'utilizzo di merce contraffatta, ma ritiene di essere in grado di accorgersi per tempo del pericolo. Il 50,7% delle persone che scelgono il falso ha un titolo di scuola superiore e svolge una professione che consente una media capacità di spesa (41,4% di impiegati, operai, artigiani, agricoltori contro un 2,5% di imprenditori, dirigenti, quadri e funzionari). Il 73% degli intervistati non nutre sensi di colpa nei confronti del fisco né per il fatto di alimentare gli interessi del crimine organizzato danneggiando l'economia del Paese ed è soddisfatto di essere entrato in possesso di un articolo che sembra uguale all'originale ma che costa meno, dicendosi pronto a reiterare l'acquisto.

Significativa, infine, la percezione molto diffusa del fenomeno contraffazione come "ammortizzatore sociale" che consente a persone indigenti di avere una qualche forma di sostentamento allontanandole da altre forme di delinquenza.

Parallelamente all'ampliarsi della gamma dei prodotti oggetto di contraffazione, negli ultimi anni si sono sempre più diversificati anche i canali dell'offerta: dai classici banchi del mercato, ai venditori ambulanti irregolari, fino al boom dell'*e-commerce*, che ha iniziato ad affermarsi da circa tre lustri.

La vendita via Internet di prodotti contraffatti ha ovviamente conquistato la fascia di clienti forse tra le più sensibili ai prodotti di marca contraffatti. Sono infatti i giovani i maggiori fruitori del commercio online, ma lo stesso pubblico si rivolge anche alle fonti di

¹⁸ SOS Impresa, *Le mani della criminalità sulle imprese, XIII Rapporto di SOS Impresa*, Aliberti Editore, 2012

¹⁹ Gulino L., *Contraffazione e criminalità organizzata*, *Gnosis. Rivista italiana di intelligence*, 2013, 2 <[http://gnosis.aisi.gov.it/gnosis/Rivista35.nsf/Serv.Navig/35-05.pdf/\\$File/35-05.pdf?OpenElement](http://gnosis.aisi.gov.it/gnosis/Rivista35.nsf/Serv.Navig/35-05.pdf/$File/35-05.pdf?OpenElement)>.

²⁰Field Service Italia, *Io non voglio il falso*, Ministero dello Sviluppo Economico, 2013 <<http://www.cnac.gov.it/attachments/article/42/indagine%20sulla%20contraffazione%20%5Bmodalit%C3%A0%20compatibilit%C3%A0%5D.pdf>>.

strada: secondo il Report Censis - MISE ²¹, il 74,6% dei ragazzi tra i 18 e i 25 anni acquista regolarmente articoli contraffatti, soprattutto capi di abbigliamento (67,3%), Cd e Dvd (48,3%) e accessori (45,3%).

Prime tra le motivazioni addotte dai giovani a sostegno dell'acquisto di un prodotto contraffatto, sono il risparmio e il bisogno, negando invece che sia il desiderio di possedere un oggetto di marca e alla moda a guidarli. Ma, ad un'indagine quantitativa più approfondita sul rapporto dei giovani con la marca, emerge chiaramente quanto questi siano condizionati dall'essere alla moda.

Un altro aspetto rilevante risiede nella percezione che comprare un prodotto contraffatto è ritenuto dai più un atto socialmente accettabile. Quanto alla consapevolezza di compiere un illecito, quand'anche vi sia, esso viene ritenuto una violazione di lieve entità, priva di ricadute sociali o di implicazioni negative per l'economia ed il fisco, per il lavoro, la salute e la sicurezza.

I dati sopracitati, risultanti dalle ricerche commissionate dal MISE, evidenziano uno dei problemi principali che caratterizzano l'attività di contrasto alla contraffazione ed alla usurpazione, costituito dall'atteggiamento dei cittadini-consumatori nei confronti di tale fenomeno. Sussistono indubbiamente sensibili differenze al riguardo a seconda dei comparti merceologici (l'atteggiamento di "connivenza" dei consumatori è sicuramente più elevato per i prodotti del tessile/moda, assai meno per farmaci o alimenti), ma complessivamente il comportamento di accettazione nei confronti della contraffazione rende assai più difficile l'azione di prevenzione e di repressione.

Per tali ragioni assume particolare rilievo l'impegno delle Istituzioni, della Pubblica Amministrazione e delle organizzazioni di categoria nell'attività di persuasione finalizzata a far comprendere tutte le gravi implicazioni di questo illecito, a partire dal ruolo della criminalità organizzata.

Considerato il grande rilievo ai fini della lotta alla contraffazione, questa Commissione si riserva di approfondire il tema delle campagne di persuasione rivolte all'opinione pubblica nel seguito dei propri lavori.

²¹ Censis, Ministero dello Sviluppo Economico – Direzione Generale per la Lotta alla Contraffazione Ufficio Italiano Brevetti e Marchi, *La contraffazione: dimensioni, caratteristiche ed approfondimenti - Rapporto 2014 La parola ai giovani e al territorio*, p. 107 e seg.

1.4 I canali di distribuzione della contraffazione

Al pari di ogni *business* che si rispetti, anche quello illegale e in particolare quello relativo alla distribuzione e alla commercializzazione dei prodotti contraffatti necessita di una strutturazione adeguata.

Le organizzazioni criminali che gestiscono la filiera del falso, come visto nei paragrafi precedenti, hanno saputo sfruttare le potenzialità della globalizzazione, articolando i propri traffici a livello transnazionale attraverso un'ottimale divisione del lavoro.

Abbiamo osservato come la merce contraffatta viene veicolata nel nostro paese e nel territorio dell'Unione Europea, in questo paragrafo si analizzeranno succintamente le modalità di commercializzazione dei beni oggetto di tale fenomenologia.

I canali di vendita delle merci contraffatte sono differenziati, così come sono differenziate le tipologie di consumatori potenziali dei beni prodotti. La criminalità organizzata ha sfruttato vari canali di vendita anche al fine di eludere i controlli e beneficiare delle maglie larghe della legislazione.

La prima forma di commercializzazione che il mercato della contraffazione richiama alla mente è certamente quella relativa all'ambulantato irregolare, ma non è l'unica.

La diffusione dei falsi avviene non solo attraverso canali clandestini, ma anche per mezzo del mercato legale²². In quest'ultimo campo va segnalato che tali prodotti sono a volte commercializzati anche attraverso i tradizionali punti di vendita, dove la penetrazione di merci contraffatte è più difficile, considerato che occorre la disponibilità degli imprenditori commerciali a vendere sui propri scaffali, ma non impossibile. Vi sono casi, infatti, in cui tale disponibilità viene estorta con l'intimidazione da parte della criminalità organizzata, ed altre in cui le medesime reti etniche coinvolte nella produzione e/o nel traffico dei prodotti contraffatti svolgono un ruolo attivo anche nella sua commercializzazione al dettaglio.

Tuttavia l'immissione di merce contraffatta nella filiera può avvenire anche in modo inconsapevole da parte degli imprenditori commerciali: attraverso l'attività di grossisti conniventi con le organizzazioni criminali che offrono prodotti contraffatti assieme agli originali commissionando, in fase di produzione, prodotti senza marchi che vengono etichettati in fase di transito; oppure dirottando i prodotti contraffatti in *free trade zone*²³, dove, al fine di occultare il luogo di produzione, vengono falsificati i documenti delle merci presenti nei *container* per essere spedite, assieme a prodotti originali, verso i mercati-obiettivo. Tale dimensione di vendita assume un rilievo particolare considerati i rischi per i consumatori che acquistano inconsapevolmente i suddetti prodotti reputandoli originali.

La distribuzione di tali illeciti non si esaurisce nei canali sopramenzionati. Come detto, vi è stata nel tempo una progressiva differenziazione dei circuiti di vendita anche grazie alle nuove tecnologie. Il *web* è sempre più un canale privilegiato per veicolare merci.

²² Come si può leggere dal "Libro verde: la lotta alla contraffazione delle Comunità Europee" del 1998

²³ Le *free trade zone* (FTZ) sono delle aree geografiche limitate che non sono tenute a seguire le leggi dello Stato che le ospita in materia di pressione fiscale, lavoro, quote e controlli doganali purchè le merci prodotte o lavorate al loro interno non entrino nello Stato ospitante. Ciò permette ai carichi dei *container* di essere spediti, modificati, gestiti e riesportati senza alcun intervento da parte dell'autorità doganale del paese sul quale la FTZ insiste.

Si stima che, per l'anno 2014, l'*e-commerce* ha avuto in Italia un fatturato complessivo di oltre 13 miliardi di euro²⁴. Ciò ovviamente non poteva passare inosservato ai grandi gruppi che operano nella filiera della contraffazione. Il canale del *web*, che sta gradualmente conquistando uno spazio sempre maggiore nel settore della vendita al dettaglio, risulta un mezzo connotato da luci ed ombre. La possibilità di operare nell'anonimato, il superamento dei confini nazionali, la scarsa o punta efficacia delle misure coercitive e sanzionatorie poste in essere dai singoli Stati e la capacità di far giungere la merce direttamente nelle case degli acquirenti con bassi costi di spedizione e attraverso piccoli pacchi postali difficili da intercettare hanno giocato un ruolo fondamentale nella diffusione della Rete quale mezzo di vendita dei falsi.

Sono molteplici le modalità con cui commercializzare siffatti prodotti, dall'utilizzo di piattaforme di *e-commerce* legali, in cui esporre falsi accanto agli originali, a vere e proprie vetrine del contraffatto, sponsorizzate in modalità variegata: dall'uso del *brand* nel nome a dominio²⁵, agli usi "nascosti" e "parassitari" del marchio in pagine *web* al solo fine di sfruttarne la notorietà, fino alla commercializzazione di contraffazioni realizzata attraverso i *social network*.

Accanto alle modalità di vendita sopramenzionate resta del tutto vivo il circuito della commercializzazione per mezzo dell'ambulantato sia regolare che irregolare, dove tali prodotti contraffatti possono essere facilmente reperiti a prezzi bassissimi e senza particolari rischi. In quest'ultimo ambito la vendita si realizza attraverso le categorie più deboli e quindi maggiormente inclini a cadere nella rete della filiera contraffattiva gestita dalla criminalità organizzata, vale a dire i cittadini extracomunitari e più in generale i disoccupati. Secondo dati AIMPE (Associazione Italiana Manifatturieri Pelli-Cuoio e Succedanei), per il settore della pelletteria, l'ambulantato (sia regolare che irregolare) risulta essere l'attività di distribuzione prevalente per i prodotti di pelletteria contraffatti, con una quota di mercato di questo canale sul totale della attività di vendita di merci contraffatte del settore, che oscilla tra il 50% e il 60%²⁶.

In questo campo, tuttavia, risultano di tutta evidenza i limiti che le polizie municipali incontrano nel contrasto al fenomeno, dovute alle difficoltà oggettive nel distinguere i falsi dai prodotti originali, alle problematiche di coordinamento con le altre forze di polizia, ma anche a causa della scarsa comminazione della sanzione amministrativa pecuniaria nei confronti del consumatore.

1.5 Il *made in Italy*

È stato già sottolineato come la falsa indicazione dell'origine italiana sia un fenomeno crescente e fortemente lesivo degli interessi nazionali, specificamente in quei comparti produttivi ove le imprese italiane hanno saputo costruire una solida fama di qualità.

²⁴ Osservatorio B2c Netcomm-Politecnico di Milano, *L'eCommerce B2c in Italia: le prime evidenze per il 2014*, 2014.

²⁵ Con il termine nome a dominio si indica l'"indirizzo" che digitiamo, quasi sempre preceduto da "www.", nella barra di navigazione del browser (il programma utilizzato per la navigazione internet) per collegarci ad un sito internet. La maggioranza dei nomi a dominio è costituita da una parola seguita da un punto e da un'estensione (ad esempio www.tuomarchio.it).

²⁶ http://www.confconsumatori.it/wp-content/uploads/2015/05/vademecum-IT-v4_5_15.pdf

La falsa indicazione si concretizza in un'esplicita affermazione, nella confezione, nell'etichettatura del prodotto o in altra forma, di un'origine non corrispondente al vero (distingendosi in tal modo dalla mera evocazione, che caratterizza *l'italian sounding*). Come già osservato nell'introduzione, la tutela del *made in Italy* non si iscrive nel quadro della disciplina dei diritti di proprietà intellettuale. L'origine di un prodotto, nonostante rappresenti per i consumatori un prezioso indice di qualità, non si configura come un marchio, né come un titolo di privativa industriale o intellettuale. E' necessario, pertanto, tenere distinta la nozione di marchio registrato, che rientra nella sfera dei diritti di proprietà intellettuale e per cui rileva la tutela dai fenomeni contraffattivi, da quella relativa al falso *made in Italy*.

Occorre subito precisare che il concetto di origine di un bene non sempre risulta facilmente definibile. Molto spesso nella moderna economia globalizzata i prodotti sono il frutto di processi complessi, ove non tutte le fasi (progettazione, produzione delle materie prime, trasformazioni) avvengono nel medesimo Paese.

Mentre è del tutto evidente che un formaggio prodotto in Italia utilizzando latte italiano debba essere considerato a tutti gli effetti italiano, la questione diventa più ardua per molti altri beni ove sono presenti elementi riconducibili ad una pluralità di Paesi.

Per tali ragioni diventa fondamentale la definizione normativa di origine dettata dall'ordinamento giuridico, l'unica idonea ad arbitrare una tematica oggettivamente complessa.

L'Unione europea ha affrontato la materia nell'art. 24 del Regolamento (CEE) n. 2913/92 del 12 ottobre 1992 istitutivo del Codice doganale comunitario, che identifica il luogo di origine in quello ove è avvenuto l'intero processo produttivo, ovvero nel caso di lavorazioni svolte in più Paesi, in quello ove è avvenuta *"l'ultima trasformazione o lavorazione sostanziale ed economicamente giustificata, effettuata presso un'impresa attrezzata a tale scopo, che si sia conclusa con la fabbricazione di un prodotto nuovo o abbia rappresentato una fase importante del processo di fabbricazione"*.

Tale norma è stata sostanzialmente ripresa dall'art. 60 del Regolamento UE n. 952/2013 che ha istituito il Codice doganale dell'Unione (Union Customs Code), adottato dal Parlamento europeo e dal Consiglio il 9 ottobre 2013 e pubblicato nella Gazzetta ufficiale L. 269 il 10 ottobre 2013; l'applicazione completa del codice doganale dell'Unione è prevista per il 1° maggio 2016 (art. 288 paragrafo 2), con contestuale abrogazione del Reg. (CEE) n.3925/91, del Reg. (CEE) n.2913/92 e del Reg. (CE) n.1207/2001.

Tale è quindi, per il diritto comunitario, *l'origine* di ciascun bene. Quindi un prodotto per essere considerato originario di un determinato paese non deve aver subito necessariamente un'integrale produzione all'interno di quel paese specifico, né la sua origine è individuata per mezzo di una percentuale di materiali o materie prime utilizzate per la sua produzione, ma attraverso il criterio dell'ultima lavorazione sostanziale

Per comprendere come venga individuata l'ultima lavorazione sostanziale occorre riferirsi, da ultimo, agli allegati IX, X e XI del Regolamento 2454/93, nei quali il criterio in questione è disciplinato con maggiore chiarezza per alcuni prodotti specifici. In essi vi sono gli elenchi delle lavorazioni o trasformazioni alle quali devono essere sottoposti i materiali non originari affinché i prodotti possano avere il carattere di prodotto originario. In particolare negli allegati IX e X si fa riferimento ad alcuni prodotti del comparto tessile, mentre nell'allegato XI vi sono prodotti diversi, quali: carni, uova, succhi di uva e vini, alcuni prodotti di ceramica e calzature. Per i restanti prodotti, al di fuori dagli allegati

sopramenzionati, c'è maggiore incertezza in ordine all'individuazione del criterio della lavorazione sostanziale; per tali ragioni occorre fare riferimento alle posizioni dell'UE, nel negoziato in corso per l'armonizzazione, a livello mondiale, delle regole di origine non preferenziale²⁷ in seno all'Organizzazione Mondiale per il Commercio. Una volta terminato il negoziato le regole verranno trasposte in una cornice legislativa unitaria, ad oggi la posizione ufficiale dell'Unione costituisce contributo essenziale per la risoluzione dei problemi interpretativi nell'applicazione del criterio dell'ultima lavorazione sostanziale²⁸.

Al di là di tale precisazione, l'esistenza di una normativa comunitaria che definisce l'origine, anche se inserita nel perimetro della mera regolamentazione doganale, ed i principi generali sulla libera circolazione delle merci, costituiscono un limite oggettivo rispetto alla possibilità degli Stati membri di disciplinare autonomamente la materia dell'origine. E certamente tale limite opera qualora lo Stato membro decida di adottare una definizione di origine difforme da quella prevista dal Codice Doganale.

Recentemente, la legge n. 55 del 2010 (cosiddetta legge Reguzzoni - Versace) aveva inteso disciplinare il *made in Italy*, introducendo un sistema di etichettatura obbligatoria dei prodotti finiti e intermedi (nel campo tessile, della pelletteria e del calzaturiero) nel quale l'impiego dell'indicazione *made in Italy* era permesso esclusivamente per prodotti le cui fasi di lavorazione avevano avuto luogo prevalentemente nel territorio nazionale. In particolare, per l'apposizione della stampigliatura *made in Italy*, si richiedeva che almeno due delle fasi di lavorazione per ciascun settore fossero state eseguite nel territorio italiano e che per le rimanenti potesse essere verificata la tracciabilità²⁹. Tale disposizione, anche per la difformità dalla disciplina dell'origine del Codice Doganale. A seguito della procedura di infrazione attivata dall'Unione europea, non ha poi avuto effettiva attuazione, come riportato nel successivo cap. 2.8.

Il quadro descritto induce ad alcune considerazioni di fondo.

In primo luogo, l'obiettivo di rendere obbligatoria l'indicazione di origine in etichetta, al fine di tutelare le nostre produzioni dalla concorrenza sleale e di salvaguardare la libera determinazione delle scelte di acquisto dei consumatori, deve essere imprescindibilmente perseguito nell'ambito della legislazione europea.

In tal senso, assume straordinaria rilevanza l'*iter* in sede UE del pacchetto sicurezza prodotti³⁰, nel quale va annoverata la proposta di Regolamento sulla sicurezza dei prodotti

²⁷ Con la definizione origine non preferenziale ci si riferisce ad un prodotto proveniente da un paese con il quale non sono stati sottoscritti accordi commerciali tesi all'esenzione di particolari tariffe doganali o restrizioni quantitative. Di contro l'origine preferenziale dà diritto all'esenzione o ad una riduzione dei dazi doganali all'esportazione della merce in uno Stato contraente

²⁸ http://ec.europa.eu/taxation_customs/customs/customs_duties/rules_origin/non-preferential/article_411_en.htm

²⁹ Art. 1, comma 4, della legge 55/2010.

³⁰ Composto da una Comunicazione generale, una proposta di Regolamento sulla vigilanza del mercato dei prodotti COM (2013) 75, un piano pluriennale sulla vigilanza del mercato dei prodotti dell'UE, una relazione sull'applicazione del regolamento CE) 765/2008 che pone norme in materia di accreditamento e vigilanza del mercato, una proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio sulla sicurezza dei prodotti di consumo e che abroga la direttiva 87/357/CEE del Consiglio e la direttiva 2001/95/CE (COM(2013)0078).

che introduce l'obbligo di indicare l'origine per i prodotti non alimentari venduti nel mercato comunitario. Il dossier in questione ha ricevuto ad aprile 2014 il voto favorevole del Parlamento, ma l'*iter* è stato bloccato a seguito delle resistenze - in seno al Consiglio - di alcuni Paesi membri.

Durante il semestre di presidenza italiana è stata commissionata un'analisi di impatto per valutare gli effetti che tale norma avrebbe sui settori merceologici. Sulla base dei risultati emersi dall'analisi sopramenzionata la Commissione europea aveva prospettato al Consiglio dei ministri per la competitività dell'Unione l'opzione di rivedere la disposizione in questione, restringendola ad alcuni comparti specifici, al fine di superare l'impasse e sbloccare definitivamente l'*iter*. Tuttavia nella riunione del Consiglio dei ministri per la competitività dell'Unione del 28 maggio 2015 non è stato raggiunto un accordo.

In un altro ambito, l'intervento della legislazione penale a salvaguardia del *made in Italy* non può anch'esso prescindere dalla definizione di origine prevista dalla regolamentazione comunitaria, come correttamente recita l'art. 4 comma 49 della legge n. 350/2003, cui si accennerà nel paragrafo successivo.

1.6 L'*Italian Sounding*

Abbiamo già osservato come vi sia una stretta correlazione tra il falso *made in Italy* e l'*Italian sounding*. Quest'ultimo costituisce una falsa evocazione dell'italianità del prodotto, senza tuttavia assumere la forma di una fraudolenta utilizzazione o falsificazione di segni distintivi di prodotti di aziende italiane ma inducendo il consumatore, attraverso nomi, immagini, simboli, colori, ecc., a ritenere un'origine italiana del prodotto, che non risulta invece veritiera.

Questi comportamenti sono diretti a lucrare un indebito vantaggio di remunerazione in quei settori merceologici ove l'italianità rappresenta un fattore premiante agli occhi del consumatore. Un esempio evidente si verifica nel comparto agroalimentare, ove la tradizione italiana, oltre ad essere conosciuta in tutto il mondo per l'alta qualità dei suoi prodotti, è fortemente connotata culturalmente e quindi immediatamente riconoscibile da parte dei consumatori. Evidente, dunque, l'alta predisposizione dei prodotti dell'industria agroalimentare nostrana all'imitazione da parte di concorrenti sleali. Si parla di *italian sounding* anche riguardo l'imitazione di denominazioni geografiche e l'utilizzo di immagini ed etichette che evocano l'italianità dei luoghi di origine della materia prima, della ricetta, o del processo di trasformazione di prodotti che non hanno in realtà alcun legame con il nostro paese.

Pur essendo possibile anche in Italia, l'*italian sounding* è un fenomeno caratteristico dei mercati esteri, ove è più facile ingannare i consumatori con evocazioni di questo tipo. Occorre però sottolineare la differenza sostanziale che intercorre tra contraffazione e il fenomeno noto come *italian sounding*. Mentre la contraffazione è considerata un illecito in moltissimi paesi, l'erronea evocazione dell'origine raramente è considerata tale.

Il quadro giuridico internazionale risulta talmente negativo in questa materia che nella maggior parte dei paesi extra-UE non trovano tutela nemmeno i prodotti agroalimentari riconosciuti quali Dop (denominazione d'origine protetta) o Igp (indicazione geografica protetta) dall'Unione europea. La tutela di tali prodotti al di fuori dell'Unione resta quindi

affidata agli accordi internazionali che l'Unione stessa riesce a concludere con i paesi terzi, nonché alle registrazioni dei marchi effettuate dai consorzi.

Per tale ragione *l'italian sounding* costituisce un enorme *business* che si muove in un'ampia ed indefinita zona grigia.

A livello economico l'impatto dell'imitazione dei prodotti agroalimentari italiani, risulta assai rilevante, con un fatturato che si aggira intorno ai 60 miliardi di euro l'anno, come emerge dal terzo Rapporto *Agromafie*, elaborato da Eurispes, Coldiretti e Osservatorio sulla criminalità nell'agricoltura e sul sistema agroalimentare³¹. Si tratta, si legge nel Rapporto, di "un valore quasi doppio rispetto al fatturato delle esportazioni agroalimentari nazionali, che ha raggiunto la cifra record di 34 miliardi nel 2013"³². Ed il fenomeno sembra essere in crescita costante: tra il 2001 e il 2010 gli episodi di *italian sounding* sono aumentati del 180%, con punte massime negli Stati Uniti, in Canada e in centro America³³.

La sfida si gioca soprattutto con gli Stati Uniti, dove il 97% dei sughi per pasta, il 94% delle conserve, il 76% dei pomodori in scatola ed il 15% dei formaggi sono imitazioni, con un rapporto tra prodotti originali e *italian sounding* di uno a otto, a fronte di un rapporto uno a tre rilevato nel mercato unico europeo³⁴.

Il contrasto di questo fenomeno in ambito internazionale si presenta quindi assai arduo, non potendo far leva (salvo in rari casi) sugli abituali strumenti giuridici disponibili nei confronti dei comportamenti illegittimi. La tutela dei veri prodotti italiani resta quindi affidata soprattutto ad un'opera di educazione dei consumatori ed alla capacità di affermazione dei nostri marchi.

Va rilevato che la recente legislazione penale ha inteso contrastare sul territorio nazionale i più gravi casi di evocazione ingannevole, assimilandola al falso *made in Italy* (art. 4 comma 49 e segg. della legge n. 350/2003). La norma tende a colpire non solo la falsa indicazione d'origine, ma anche alcune azioni idonee ad indurre il consumatore a ritenere erroneamente che il prodotto sia di origine italiana (fallace indicazione³⁵).

1.7 Il quadro internazionale

1.7.1 I trattati

³¹ Coldiretti-Eurispes, "Agromafie, 3° Rapporto sui crimini agroalimentari in Italia", p.156.

³² Coldiretti-Eurispes, "Agromafie, 3° Rapporto sui crimini agroalimentari in Italia", p. 156.

³³ Dati Federalimentare, audizione presso la Commissione parlamentare di inchiesta sui fenomeni della contraffazione e della pirateria in campo commerciale, Roma, 09 marzo 2011. <http://www.federalimentare.it/documenti/ContraffazionePirateriaCommerciale.pdf>

³⁴ Dati Federalimentare, audizione presso la Commissione parlamentare di inchiesta sui fenomeni della contraffazione e della pirateria in campo commerciale, Roma, 09 marzo 2011. <http://www.federalimentare.it/documenti/ContraffazionePirateriaCommerciale.pdf>.

³⁵ L'art. 4, comma 49 specifica che: "Costituisce falsa indicazione la stampigliatura «made in Italy» su prodotti e merci non originari dall'Italia ai sensi della normativa europea sull'origine; costituisce fallace indicazione, anche qualora sia indicata l'origine e la provenienza estera dei prodotti o delle merci, l'uso di segni, figure, o quant'altro possa indurre il consumatore a ritenere che il prodotto o la merce sia di origine italiana".

In un'epoca di economia globalizzata e profondamente interconnessa come quella attuale rivestono un ruolo chiave le strategie di contrasto ai fenomeni contraffattivi di portata internazionale. Occorre, infatti, mettere in campo strumenti di lotta alla contraffazione e alla pirateria che sappiano proiettarsi su scala planetaria. La complessità di tale fenomeno esige un'analisi del contesto internazionale. Risulta utile a questo proposito richiamare brevemente gli accordi e gli attori internazionali attivi su tale fronte.

Sono molti gli accordi internazionali tesi a disciplinare la protezione dei diritti di proprietà intellettuale, in tutte le sue declinazioni.

Il primo di essi riguarda il diritto d'autore e risale addirittura al 1886. Si tratta della *Convenzione per la creazione di una Unione internazionale per le opere letterarie e artistiche* - meglio conosciuta come Convenzione di Berna - inizialmente sottoscritta da Belgio, Francia, Germania, Haiti, Italia, Liberia, Regno Unito, Spagna, Svizzera e Tunisia.

La convenzione si fonda su tre principi di base:

- le opere che hanno come Paese d'origine un Paese che ha ratificato la Convenzione devono godere negli altri paesi firmatari dello stesso trattamento assicurato dalla legge nazionale ai propri cittadini;
- l'esercizio del diritto d'autore è indipendente dall'esistenza della protezione nel Paese d'origine dell'opera;
- Il godimento e l'esercizio dei suddetti diritti non sono subordinati ad alcuna formalità.

La Convenzione di Berna, il cui testo originario ha subito nel tempo numerose modifiche, è tutt'ora in vigore e include attualmente 164 paesi.

Di particolare rilevanza sul tema della tutela dei diritti di proprietà intellettuale è la Convenzione siglata a Stoccolma il 14 luglio 1967 che ha istituito l'Organizzazione mondiale della proprietà intellettuale (OMPI): un'agenzia delle Nazioni Unite che ha la finalità di incoraggiare l'attività creativa e promuovere la protezione della proprietà intellettuale nel mondo. L'OMPI conta attualmente 187 Stati membri, regola 24 trattati internazionali ed ha sede a Ginevra.

Per quanto riguarda la tutela dei marchi occorre citare anche il Protocollo di Madrid (concernente la registrazione internazionale dei marchi) siglato il 27 giugno 1989 ed entrato in vigore nel 1996 (in Italia nel 2000). Il Protocollo di Madrid è un trattato amministrato dall'OMPI che offre ai titolari di marchi la possibilità di estendere la protezione dei loro marchi in molti Paesi grazie al semplice deposito di una domanda direttamente presso l'ufficio nazionale o regionale competente in materia di marchi. È stato sottoscritto da numerosi Paesi, tra cui la maggior parte degli Stati europei, gli Stati Uniti, il Giappone, l'Australia, la Cina, la Russia, nonché, nell'ottobre 2004, la Unione europea in quanto tale.

Di grande rilevanza nel campo della tutela dei diritti intellettuali è, inoltre, l'Accordo TRIPS, Accordo sugli aspetti dei diritti di proprietà intellettuale attinenti al commercio, siglato il 15 aprile 1994 a Marrakech. Questo rappresenta uno degli accordi commerciali multilaterali allegati all'Accordo istitutivo dell'Organizzazione Mondiale del Commercio. Anche la Comunità europea ha ratificato gli accordi in questione. Con tale trattato la materia della tutela della proprietà intellettuale entra a far parte del quadro normativo che regola il commercio internazionale. Nell'ambito del *"General Agreement on Tariffs and*

Trade" (GATT) tali diritti di proprietà intellettuale erano accettati solo in quanto "eccezioni generali" alla regola della liberalizzazione del commercio. Per quanto riguarda l'Accordo, esso detta, nella prima parte i principi generali e nella parte II norme specifiche "relative all'esistenza, all'ambito e all'esercizio" dei diritti considerati. L'obiettivo è quello di assicurare standard minimi di tutela che valgano per tutti i cittadini, non solo nei loro rispettivi paesi ma anche negli altri paesi che hanno sottoscritto il trattato. Vi sono anche delle norme obbligatorie, che vanno dalla definizione del campo della brevettazione, alla libera disponibilità dei diritti di brevetto fino alla descrizione dell'invenzione.

Sempre nel campo della tutela dei marchi è possibile citare un accordo di recente stesura: il Trattato di Singapore sul diritto dei marchi del 2006, entrato in vigore per l'Italia nel settembre 2010.

Il Trattato in questione ambisce all'armonizzazione internazionale del diritto dei marchi: si applica a tutte le forme di marchi, quindi anche agli ologrammi e ai segni non visibili. Gli Stati membri sono liberi di prevedere la notifica elettronica in aggiunta o in sostituzione di quella cartacea e s'impegnano a prevedere strumenti giuridici tesi a garantire al titolare il proseguimento della procedura in caso di inosservanza dei termini.

Il Trattato definisce i requisiti massimi per l'iscrizione delle licenze nei registri e istituisce un'Assemblea deputata a modificare il relativo regolamento d'esecuzione.

In ambito OMPI, oltre alla gestione dei predetti accordi, si è anche provveduto a redigere due importanti trattati: il Trattato OMPI sul diritto d'autore e il Trattato OMPI sulle interpretazioni ed esecuzioni e sui fonogrammi sottoscritti entrambi a Ginevra il 20 dicembre 1996.

Il primo ha introdotto a livello internazionale la tutela della proprietà intellettuale sui programmi per computer (all'art. 4: programmi per elaboratore) e sulle banche di dati (all'art. 5: compilazioni di dati (banche dati)), mentre il secondo trattato citato tende a tutelare i diritti dei produttori di fonogrammi e degli artisti interpreti ed esecutori.

Sul versante della tutela brevettuale occorre, invece, prestare particolare attenzione al Trattato di cooperazione in materia di brevetti (PCT) siglato il 19 giugno 1970 a Washington che vede impegnati 148 Stati membri, tra cui l'Italia dal marzo 1985. Si tratta di un trattato multilaterale gestito dall'Organizzazione mondiale per la proprietà intellettuale, per il deposito unificato di domande di brevetto valide in uno o più degli Stati aderenti al trattato.

Anche nel continente europeo si è deciso di strutturare una disciplina internazionalistica sul piano della tutela brevettuale, ciò è avvenuto con la stesura della Convenzione sul brevetto europeo (CBE) firmata il 5 ottobre 1973 a Monaco. Tale convenzione, conosciuta anche come *European Patent Convention* (EPC), è il trattato istituito dall'Organizzazione Europea dei Brevetti ed è tesa a riconoscere un brevetto unico valido in tutti gli Stati membri.

Al margine dell'analisi degli accordi internazionali sulla tutela dei diritti intellettuali fin qui menzionati, è opportuno richiamare alcuni atti internazionali che riguardano a vario titolo la lotta alla contraffazione.

Il primo, in ordine cronologico, è la Convenzione che ha istituito il Consiglio di cooperazione doganale, firmata a Bruxelles il 15 dicembre 1950 ed entrata in vigore nel 1952. Attualmente porta il nome di *Organizzazione mondiale delle dogane* e comprende 176 membri. Tra i suoi obiettivi figura principalmente lo sviluppo di standard globali per le procedure doganali nonché l'armonizzazione e la semplificazione a livello mondiale delle

procedure doganali, in modo che gli scambi internazionali si svolgano senza particolari intralci.

Il secondo è la Convenzione *Medicrime* contro la contraffazione dei farmaci siglata a Mosca nell'ottobre 2011 e sottoscritta nell'ambito del Consiglio d'Europa che ha l'ambizione di garantire uno stretto coordinamento, tramite INTERPOL ed EUROPOL, tra le Forze di Polizia, le Agenzie farmaceutiche e le Dogane dei 47 paesi del Consiglio. Inoltre, tale atto caldeggia una revisione della normativa penale che inserisca la possibilità di incriminazione dei così detti "*cyber pusher*", vale a dire i gestori dei siti *web* che veicolano farmaci contraffatti.

Il terzo è l'*Anti counterfeiting trade agreement* (ACTA), un accordo commerciale plurilaterale volto a dettare norme più efficaci per contrastare la pirateria informatica e la contraffazione e ad armonizzare le regole preesistenti con l'Accordo TRIPS. Tali accordo ha l'obiettivo di rinforzare i diritti di proprietà intellettuale e di integrare gli standard minimi di tutela previsti dal TRIPS.

L'ACTA è stato siglato a Tokyo il 26 gennaio 2012 tra 22 dei 28 Stati membri dell'Unione europea, tra cui l'Italia (non hanno firmato Cipro, Repubblica d'Estonia, Repubblica Slovacca, Germania e Paesi Bassi) e gli Stati che avevano adottato l'ACTA già nell'ottobre 2011. Il Parlamento europeo è stato chiamato a ratificare l'accordo l'11 giugno 2012 ma la ratifica è stata respinta il 4 luglio 2012 con una votazione del Parlamento Europeo.

Va menzionato, inoltre, l'Accordo sul Tribunale unificato dei brevetti siglato il 19 febbraio 2013 a Bruxelles, per il quale l'Italia ha chiesto recentemente formale adesione.

Meritevole di attenzione risulta, altresì, ai fini della nostra trattazione il tema del TTIP (*Transatlantic Trade and Investment Partnership*), il trattato per il Partenariato transatlantico per il commercio e gli investimenti, accordo commerciale di libero scambio in corso di negoziato tra l'Unione europea e gli Stati Uniti d'America dal luglio 2013. Si tratta di un negoziato estremamente difficoltoso e per alcuni aspetti controverso.

La trattativa in corso a Bruxelles registra tra l'altro posizioni differenti circa la proposta di estensione agli Stati Uniti del sistema delle indicazioni geografiche comunitarie, con il riconoscimento reciproco dei prodotti con indicazione geografica tutelata, come strumento efficace di contrasto al fenomeno del così detto *european sounding*.

1.7.2 Organismi internazionali

Sulla base del quadro pattizio esposto, è possibile evidenziare gli organismi impegnati nella lotta alla contraffazione a livello internazionale:

- ***Advisory Committee on Enforcement dell'Organizzazione Mondiale della Proprietà Intellettuale***

Fondata dalla "Convenzione istitutiva dell'Organizzazione Mondiale della Proprietà Intellettuale" firmata il 14 luglio 1967 a Stoccolma, è una delle agenzie specializzate delle Nazioni Unite, con la finalità (in base all'art. 3 della Convenzione) di promuovere la tutela della proprietà intellettuale in tutto il mondo attraverso la cooperazione degli Stati aderenti.

L'OMPI amministra 28 trattati internazionali e per conto degli Stati membri, sviluppa un programma di lavoro con l'obiettivo di armonizzare la legislazione e le procedure nazionali, in tema di proprietà intellettuale, promuovere lo scambio di informazioni, sovrintendere alle procedure di registrazione internazionali di marchi, brevetti e design, offrire assistenza tecnico giuridica, nonché favorire la risoluzione di controversie in materia.

E' stato presentato dal Direttore generale un Piano strategico a medio termine (2010-2015) nel 2010.

- **Consiglio dell'Organizzazione mondiale del commercio (OMC) per gli aspetti dei diritti di proprietà intellettuale attinenti al commercio (OMC Consiglio TRIPS)**
Istituito dall'art. 68 del Trattato, il Consiglio TRIPS è competente sia sul controllo e sull'applicazione dell'Accordo, che nei rapporti con l'OMPI. Ha altresì il compito di svolgere dei lavori mirati all'ulteriore sviluppo dell'Accordo TRIPS. Il Consiglio TRIPS è aperto a tutti i Membri dell'OMC e agisce mediante processo decisionale consensuale. Si riunisce quattro volte all'anno e le sue riunioni durano dai due ai quattro giorni.
- ***Committee of Ministers to member states on measures to protect copyright and neighbouring rights and to combat piracy, especially in the digital environment* e lo *European Directorate for the Quality of Medicines & HealthCare (EDQM)* del Consiglio d'Europa**
Sul tema della lotta alla contraffazione e la pirateria il Consiglio d'Europa ha lavorato per mezzo di atti e comitati. Sul versante della contraffazione ha elaborato, in ambito EDQM, nel 2011 la "*Convenzione sulla contraffazione dei prodotti sanitari e reati affini che rappresentano una minaccia per la salute pubblica*", su quello della pirateria invece ha adottato tre raccomandazioni per mezzo dei Comitati dei Ministri: la Raccomandazione No. R (95) 1 "*on measures against sound and audio-visual piracy and its Explanatory Memorandum*", la Raccomandazione No. R (88) 2 "*on measures to combat piracy in the field of copyright and neighbouring rights*" e la Raccomandazione REC 2001/7, dove si sottolinea l'importanza di attivare misure - da parte degli Stati - di prevenzione e repressione previste dagli strumenti internazionali sulla tutela del diritto d'autore. Nell'atto in questione si auspica informazione reciproca sulle iniziative assunte per assicurare mutuo sostegno nella realizzazione di iniziative a tutela del Diritto d'autore.
- ***Interpol Intellectual Property Crime Action Group dell'Interpol (IIAPCAG)***
L'attività dell'Interpol nel campo della proprietà intellettuale si snoda lungo 3 direttrici: training, operazioni di supporto e scambio di informazioni.
Per quanto riguarda la prima direttrice, l'Interpol coordina seminari per aggiornare personale di polizia e delle amministrazioni statali sui temi del traffico illecito di beni, per condividere nuove tecniche investigative e incrementare competenze del personale degli Stati membri. Nel 2011 sono stati svolti 9 seminari sul tema in Asia, Africa, Europa e America centrale. Vi è anche l'*International Intellectual Property Crime Investigators College (IIPCIC)*, una struttura di formazione interattiva online sui crimini contro la proprietà intellettuale.

Per quanto attiene alle operazioni, l'Interpol coordina le operazioni tattiche in diretta collaborazione con le autorità locali, si segnalano in particolare, le operazioni: *Jupiter* (2004) in America Latina con oltre 1,660 arresti circa 12 milioni di prodotti contraffatti del valore di oltre 506 milioni di dollari; *Atlantique* (2011) in Africa con 16 arresti e la requisizione di prodotti contraffatti per un valore di 1 milione e mezzo di dollari; *Opson* (2011), che aveva come obiettivo prodotti alimentari in 10 paesi europei; *Maya* (2012) in 11 paesi americani con oltre 200 tra arresti e indagati; *Black Poseidon* (2012) realizzata in 5 paesi dell'est europeo.

- **UNECE Team of Specialists on Intellectual Property delle Nazioni unite (UNECE ToS IP)**

Dal 2006 al 2012, il Team in questione ha lavorato nel quadro del *Committee on Economic Cooperation and Integration* (CECI), con la finalità di agevolare il sistema di protezione ed *enforcement* dei diritti di proprietà intellettuale e rinforzare il loro ruolo nello sviluppo dell'innovazione. In occasione della 65esima riunione della UNECE, nell'aprile 2013, il Gruppo di lavoro è stato spostato nel *Team of Specialists on Innovation and Competitiveness Policies*.

- **Istituto Interregionale delle Nazioni Unite per la Ricerca sul Crimine e la Giustizia**

Creato nel 1968, l'UNICRI (*United Nations Interregional Crime and Justice Research Institute*) ha come obiettivo quello di assistere organizzazioni intergovernative, governative e non governative nella elaborazione e attuazione di policy di prevenzione del crimine e nel campo della giustizia. Tra gli strumenti di lavoro dell'UNICRI rientrano il *knowledge management* e il partenariato.

Nel quadro del programma di lotta alla contraffazione dell'UNICRI è stato creato l'*International Permanent Observatory on counterfeiting* (IPO/c), un ampio programma di monitoraggio con l'obiettivo di garantire dati e informazioni di facile accesso sulla portata dei fenomeni contraffattivi. Le principali aree di attività riguardano: giustizia penale, redazione di rapporti sul tema e tecnologie anti contraffazione. L'UNICRI sta realizzando un protocollo di cooperazione con la Direzione Nazionale Antimafia e la Guardia di Finanza al fine di migliorare gli strumenti di *enforcement* rispetto alla contraffazione.

L'Istituto ha, inoltre, realizzato alcuni studi, nel 2007 è stato pubblicato il report "*Counterfeiting: a global spread, a global threat*" e nel 2012 in collaborazione con la DGLC - UIBM del Ministero dello Sviluppo economico è stato redatto il rapporto "*La contraffazione come attività gestita dalla criminalità organizzata transnazionale: il caso italiano*".

- **Informal Advisory Group on Counterfeiting and Piracy nell'ambito dell'OCSE**

Ha collaborato nella stesura del rapporto "*The economic impact of counterfeiting and piracy*", che si inserisce in un programma³⁶ più ampio dell'OCSE per l'indagine dei gli effetti del fenomeno della contraffazione e della pirateria. Tale progetto si avvale della cooperazione con i governi, le industrie (tramite il Business and Industry Advisory Committee dell'OCSE), i sindacati (che hanno partecipato per mezzo del Trade Union Advisory Committee presso l'OCSE) e altre organizzazioni internazionali, quali

³⁶ Il progetto è disponibile sul sito: www.oecd.org/sti/counterfeiting

l'Organizzazione Mondiale del Commercio, l'Organizzazione Mondiale delle Dogane, l'Organizzazione Mondiale per la Proprietà Intellettuale, Interpol e alcune ONG³⁷.

- **Task-force on charting illicit trade dell'OCSE**

Ha come *mission* quella di coordinare esperti internazionali per una mappatura dell'economia illegale e giungere ad una conoscenza, il più approfondita possibile, delle differenti forme di traffico illecito. Dal 2015 l'attività della Task Force si sta focalizzando su tale mappatura con la raccolta dei dati sui volumi e sui flussi commerciali, sull'indagine delle *policy* intraprese nel campo in questione, sullo sviluppo di strumenti tesi a coadiuvare l'azione pubblica e privata nello sforzo di prevenzione e mitigazione dell'impatto degli illeciti sui mercati strategici.

- **International Medical Products Anti-Counterfeiting Taskforce – IMPACT dell'Organizzazione mondiale della sanità**

Istituita nel febbraio 2006 l'IMPACT mira a costruire e coordinare relazioni tra i paesi membri al fine di arrestare la produzione, il commercio e la vendita di prodotti medicinali contraffatti. Nel quadro dell'IMPACT partecipano organizzazioni internazionali, ONG, agenzie di enforcement, associazioni di produttori farmaceutici e autorità regolatorie.

- **Organizzazione Europea dei Brevetti**

E' un'organizzazione pubblica internazionale creata dalla Convenzione europea dei brevetti. Tale organizzazione ha sede a Monaco di Baviera e il suo compito è quello di rilasciare brevetti europei (tali brevetti non sono un titolo dell'UE, né hanno valenza in tutto il territorio del continente). La Convenzione, sulla quale si basa l'Organizzazione europea dei brevetti, delinea una procedura unica che termina, tuttavia, non con il rilascio di un singolo brevetto, bensì in un "pacchetto" di brevetti nazionali.

- **Organizzazione Mondiale delle Dogane**

E' stata istituita nel 1952 (sotto il nome di *Customs Co-operation Council (CCC)*) con la *Convention establishing the Customs Co-operation Council* siglata nel 1950 a Bruxelles. E' una organizzazione intergovernamentale che si occupa esclusivamente della materia doganale: la sua *mission* è quella di rafforzare l'efficienza delle amministrazioni doganali. Rappresenta 179 paesi, le cui dogane gestiscono il 98% del commercio mondiale. Sul sito dell'O.M.D. vengono raccolti gli esiti dei lavori dei Comitati tecnici in cui vengono discusse le problematiche doganali.

Da sottolineare, in particolare, le Decisioni e i Pareri di classifica emessi e adottati dal Comitato del Sistema Armonizzato³⁸ che si occupa della classificazione delle merci, non hanno un carattere vincolante, ma costituiscono un'utilissima fonte in materia.

- **Camera di commercio internazionale (CCI)**

³⁷ Tra le principali iniziative congiunte: una riunione di esperti per esaminare metodi e tecniche per la misurazione del fenomeno della contraffazione organizzata da OCSE e OMPI il 17-8 ottobre 2005 i cui documenti sono disponibili all'indirizzo:

http://www.oecd.org/document/21/0,3343,en_2649_34173_35647829_1_1_1_1,00.html

³⁸ http://harmonizedsystem.wcoomdpublishings.org/?a_DisplayLanguage=it

E' stata fondata nel 1919 da un gruppo di imprenditori e finanziari ed è, ad oggi, uno dei maggiori forum di rappresentanza degli interessi economici privati. Può contare tra i suoi membri centinaia di migliaia di imprese, rappresentanti di oltre 180 paesi. Nel dicembre 2004 ha lanciato un'iniziativa dal nome BASCAP (Business Action to Stop Counterfeiting and Piracy), con l'obiettivo di sensibilizzare le autorità e l'opinione pubblica sulla pirateria e di informare le aziende sugli strumenti di lotta alla contraffazione.

Infine, occorre richiamare l'azione del nostro Paese nel campo della lotta della contraffazione in sede ONU.

In occasione della XXI sessione della Commissione delle Nazioni Unite sulla prevenzione del crimine e la giustizia penale (CCPCJ-*Commission on Crime Prevention and Criminal Justice*, Vienna, 23-27 aprile 2012), è stata presentata dall'Italia e approvata per *consensus* la risoluzione "*Strengthening international cooperation in combating transnational organized crime in all its forms and manifestations*". Tale risoluzione è volta ad inserire la contraffazione quale argomento di dibattito ricorrente all'interno dello stesso consesso delle Nazioni Unite.

1.8 Il quadro comunitario

1.8.1 La normativa

Il ruolo del legislatore europeo e delle istituzioni comunitarie nel quadro della lotta alla contraffazione e alla pirateria commerciale è di grande rilievo. Considerata la pervasività del fenomeno e il suo radicamento transnazionale, infatti, non è certamente sufficiente lo studio ed il contrasto dell'illecito in ambito nazionale, ma si rende necessaria un'azione decisa dell'Unione europea in questa materia. Anche se risulta difficile disporre di dati attendibili concernenti i singoli Stati membri, tutto lascia ritenere che la vendita di prodotti contraffatti sia diffusa in modo abbastanza omogeneo su tutto il territorio dell'Unione. Ciò non comporta, tuttavia, la medesima sensibilità dei paesi membri su questa materia, perché la consapevolezza del danno arrecato dalla contraffazione è più elevata ove sussiste un più ampio spettro di imprese titolari di marchi colpite da questo fenomeno.

È utile richiamare brevemente il quadro della normativa europea concernente la contraffazione.

Originariamente, come anche affermato nel Libro Verde sulla lotta alla contraffazione e alla pirateria nel mercato interno del 1998, la Comunità europea (CE) era intervenuta nel campo della proprietà intellettuale da un lato per armonizzare i regimi nazionali vigenti, dall'altro per creare nuovi diritti. In particolare l'azione della Comunità si era sviluppata in via prioritaria verso la tutela delle frontiere esterne, già a partire dal 1986, con il divieto di immissione in libera pratica di merci contraffatte. La Comunità aveva successivamente prodotto una disciplina sul marchio comunitario, con il Regolamento (CE) n. 40/94 del 20 dicembre 1993, poi sostituito dal Regolamento n. 207/2009. Il Regolamento originario istituiva un sistema che consentiva all'Ufficio di armonizzazione del mercato interno (UAMI) di rilasciare i marchi comunitari. Grazie ad una domanda unica di registrazione presentata all'UAMI il marchio comunitario otteneva un carattere unitario, tale da

produrre gli stessi effetti e ottenere un beneficio di protezione uniforme su tutto il territorio comunitario.

Negli anni successivi si avvertì l'esigenza di ottenere un rafforzamento delle privative industriali in campo comunitario e di ravvicinare la legislazione degli Stati. Ciò ha condotto all'approvazione della Direttiva 2004/48/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 29 aprile 2004, c.d. Direttiva "enforcement", tesa ad "assicurare il diritto sostanziale in materia di proprietà intellettuale" che, per dirla con le parole del considerando n. 3, era già pienamente parte dell'*acquis* comunitario. La direttiva in questione predispone, inoltre, misure specifiche volte a garantire tutela giurisdizionale, recependo alcuni indirizzi inseriti nel *The Agreement on Trade Related Aspects of Intellectual Property Rights* (TRIPS), come la restituzione dei profitti realizzati dall'autore della violazione.

L'operazione di armonizzazione comunitaria nel quadro della proprietà industriale non si limita alla direttiva sopramenzionata. Con la Direttiva 2008/95/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 22 ottobre 2008 si è cercato di ottenere un ravvicinamento delle legislazione degli Stati anche con riferimento ai marchi d'impresa registrati a livello nazionale, al fine di promuovere la libera circolazione di prodotti e servizi e la libera concorrenza nel mercato unico. L'atto in questione indica quali sono i segni suscettibili di costituire un marchio d'impresa, quali impedimenti possono ostare alla registrazione, quali i motivi di nullità e infine quali sono i diritti conferiti dal marchio d'impresa.

Nel corso del tempo l'originario Regolamento 90/94 sul marchio comunitario aveva subito numerose modifiche, tanto da rendere necessario un nuovo testo. La disciplina in questione è stata sostituita dal Regolamento (CE) N. 207/2009 del Consiglio del 26 Febbraio 2009. Il Regolamento in questione ha l'ambizione di semplificare e armonizzare la procedura di registrazione, anche a livello degli Stati membri, con riferimento al sistema del marchio comunitario, ed è teso a modernizzare le disposizioni, anche attraverso l'incorporazione dell'ampia giurisprudenza della Corte di giustizia sul tema.

A partire dal maggio 2011 la Commissione europea ha avviato, inoltre, un ripensamento della organizzazione dell'UAMI, ipotizzando l'inserimento accanto ai tradizionali compiti di registrazione di marchi e brevetti anche di compiti inerenti alla tutela della proprietà intellettuale. In tale solco si situa il Regolamento (UE) n. 386/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio del 19 aprile 2012 che oltre ad aver ampliato i compiti dell'UAMI ha anche affidato a tale Ufficio la gestione dell'*Osservatorio europeo sulle violazioni dei diritti di proprietà intellettuale*, nato nel 2009 con il nome di Osservatorio Europeo sulla contraffazione e la pirateria. Il nuovo posizionamento in seno all'UAMI trova la sua ragion d'essere nella necessità di dotare l'Osservatorio di maggiori risorse finanziarie e di personale, data la copertura offerta dall'Ufficio e considerata la possibilità di attingere dal personale qualificato proveniente dall'UAMI stesso. Lo sviluppo dettato dal Regolamento in questione risulta essere anche la conseguenza della esperienza acquisita dall'Ufficio per l'armonizzazione nel mercato interno, attraverso la cooperazione con gli uffici per la proprietà intellettuale e lo stretto rapporto con le altre organizzazioni operanti nel campo dei diritti di marchi, disegni e modelli. Nel nuovo testo l'UAMI ha visto accresciuti i propri compiti, con la previsione di diffondere la conoscenza delle migliori prassi in uso nel settore pubblico e privato a tutela dei diritti di proprietà intellettuale, sensibilizzare i cittadini, migliorare le competenze del personale impegnato nella tutela dei diritti di proprietà intellettuale, migliorare lo scambio on-line tra autorità

degli Stati e promuovere la cooperazione internazionale con gli uffici per la proprietà intellettuale nei paesi terzi.

Per quanto concerne specificamente il settore agro-alimentare, la CE a partire dal 1992 aveva già adottato un quadro giuridico relativo alle indicazioni geografiche e alle denominazioni di origine dei prodotti agricoli e alimentari. Ai fini della nostra trattazione è utile sottolineare che l'UE ha provveduto in anni recenti a rivedere in parte il quadro di riferimento sul tema in questione attraverso il Regolamento (UE) n. 1151/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio sui regimi di qualità dei prodotti agricoli e alimentari.

Il Regolamento in questione rappresenta l'ultima tappa di un lungo percorso che ha visto avanzamenti e innovazioni successive nel tempo, dai regolamenti sulla produzione di qualità del 1992 a quelli sulle Specialità Tradizionali Garantite, le Denominazioni di Origine Protette e le Indicazioni Geografiche Protette del 2006. L'obiettivo della Commissione, manifestato in un Libro Verde del 2008, era quello di semplificare e rendere più comprensibile per i consumatori il sistema europeo dei prodotti di qualità. Con il nuovo testo si è deciso di rendere possibile l'utilizzo di rappresentazioni grafiche, testi e simboli dell'area di appartenenza e dei marchi collettivi geografici accanto ai segni di qualità (Dop e Igp), ma si è ritenuto di mantenere, per i prodotti riconducibili ad una medesima indicazione geografica, la suddivisione tra i tre segni di qualità con i rispettivi disciplinari separati.

L'attività dell'UE per la lotta alla contraffazione sul fronte esterno non si è arrestata con gli interventi degli anni novanta e duemila, ma con il nuovo Regolamento (UE) n. 608/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 giugno 2013 si è deciso di aggiornare le precedenti disposizioni del Regolamento 1383 del 2003 con nuove norme relative all'azione doganale nei confronti delle merci sospettate di violare la proprietà intellettuale. L'attuale disciplina presenta alcune importanti innovazioni, tra le quali occorre sottolineare una rapida procedura per la distruzione di prodotti contraffatti spediti con piccoli pacchi postali, il blocco in dogana per le merci che presentano violazioni delle denominazioni commerciali protette. Il nuovo Regolamento non contiene, tuttavia, alcuna novità in merito alle merci che transitano nei paesi membri dell'UE.

Con riguardo al diritto d'autore, la sottoscrizione della Carta di Nizza avvenuta nel dicembre 2000 ha rappresentato un importante punto di partenza per una sua regolamentazione. All'articolo 17 comma 2 della menzionata Carta la proprietà intellettuale veniva, infatti, considerata quale diritto fondamentale. Nel quadro del diritto d'autore va posta particolare attenzione sulla Direttiva 2000/31/CE del Parlamento europeo e del Consiglio dell'8 giugno 2000. Invero, la direttiva in questione ambisce a liberalizzare il "commercio elettronico", in un quadro di buon funzionamento del mercato comune garantendo la libera circolazione dei servizi della società dell'informazione tra gli Stati membri. Tuttavia, ciò che più rileva è la parte quarta della direttiva, relativa alla responsabilità dei provider. Il ruolo degli intermediari, declinato a seconda che svolgano funzioni di semplice trasporto (*mere conduit*) di memorizzazione temporanea (*caching*) e di *hosting*, assume un carattere centrale per poter contrastare gli illeciti perpetrati sul web, anche ai danni del *copyright*. Il testo in questione, oltre a descrivere le funzioni svolte dagli *Internet Service Provider* (ISP), lascia spazio agli Stati membri di disporre che questi, in caso di illiceità manifesta, comunichino tempestivamente all'autorità competente presunte attività o informazioni illecite dei destinatari dei loro servizi, o comunichino, su richiesta

delle autorità competenti, tutte le informazioni che consentano l'identificazione dei destinatari dei loro servizi con cui hanno accordi di memorizzazione di dati.

Il diritto d'autore ha trovato ulteriore disciplina a livello comunitario con la Direttiva n. 2001/29/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 22 maggio 2001. La direttiva in questione, infatti, ha l'obiettivo di trasporre a livello comunitario gli obblighi derivanti da due trattati internazionali sul diritto d'autore e i diritti connessi adottati nel dicembre 1996 nel contesto dell'Organizzazione mondiale della proprietà intellettuale (OMPI) e mira ad adattare la legislazione relativa al diritto d'autore proprio con le evoluzioni che il Web aveva portato con sé. In particolare, il testo in questione ha ad oggetto tre tematiche: il diritto di riproduzione, quello di comunicazione e il diritto di distribuzione. Nel primo campo gli Stati membri avrebbero dovuto stabilire il diritto esclusivo di autorizzare o vietare la riproduzione diretta o indiretta, temporanea o permanente per gli autori, gli artisti interpreti o esecutori, i produttori di fonogrammi, i produttori della prima fissazione di una pellicola e per gli organismi di diffusione radiotelevisiva. Nel quadro del diritto di comunicazione, invece, gli Stati avrebbero dovuto prevedere per gli autori il diritto esclusivo di autorizzare o vietare qualsiasi comunicazione al pubblico delle loro opere. Infine, per il diritto di distribuzione, la direttiva armonizzava a favore degli autori il diritto esclusivo di autorizzare qualsiasi forma di distribuzione al pubblico dell'originale delle loro opere e delle loro copie.

A margine della disamina dei più importanti atti legislativi vigenti, è opportuno richiamare due proposte legislative attualmente all'esame delle istituzioni comunitarie:

- La proposta di regolamento in discussione al Consiglio sulla "Procura Europea" - (COM(2013)0534). Il 17 luglio 2013 la Commissione Europea ha presentato una proposta legislativa per l'istituzione di un Ufficio del Pubblico Ministero Europeo (EPPO), nel mese di settembre 2013 sono iniziati i negoziati presso il Consiglio dell'Unione per l'approvazione del testo. Il testo in questione ha l'ambizione di superare i limiti delle azioni penali degli Stati membri attraverso la creazione di un organismo che sia in grado di perseguire con maggiore determinazione e celerità i reati contro gli interessi finanziari dell'UE. Tale organismo vedrebbe un'unica persona al vertice, il Procuratore Capo, che dirige le indagini e organizza il lavoro, affiancato da quattro Sostituti, di cui uno di essi responsabile del bilancio. Le indagini verrebbero affidate ai Delegati negli Stati membri, parte degli uffici giudiziari delle procure nazionali.

Dal punto di vista istituzionale, tale Ufficio si aggiungerebbe all'Eurojust, organo di cooperazione delle autorità giudiziarie e potrebbe costituire un alleato rilevantisimo nella lotta alla contraffazione e alla pirateria commerciale;

- Il Pacchetto sicurezza prodotti ("Made in") - che si compone di una Comunicazione generale, una proposta di Regolamento sulla vigilanza del mercato dei prodotti COM (2013) 75, un piano pluriennale sulla vigilanza del mercato dei prodotti dell'UE, una relazione sull'applicazione del regolamento (CE) 765/2008 che pone norme in materia di accreditamento e vigilanza del mercato, una proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio sulla sicurezza dei prodotti di consumo e che

abroga la direttiva 87/357/CEE del Consiglio e la direttiva 2001/95/CE (COM(2013)0078)³⁹.

Tale quadro ha l'ambizione di assicurare maggiore tutela ai consumatori, di adeguare la normativa e renderla maggiormente coerente in tutti i settori merceologici e garantire maggiore cooperazione tra le autorità di vigilanza degli Stati membri. La proposta di regolamento sulla sicurezza dei prodotti assume un rilievo particolare nella parte in cui introduce l'obbligo di indicare l'origine dei prodotti ("made in"). Il testo contiene una serie di obblighi per produttori, fabbricanti e importatori tesi a garantire maggiori informazioni per i consumatori, ed impone ai fabbricanti e agli importatori di apporre sui prodotti un'indicazione del Paese d'origine. Tale etichetta oltre a costituire uno strumento di controllo per il consumatore permette di migliorare la tracciabilità delle merci, e costituisce elemento imprescindibile per limitare pratiche commerciali sleali. Con il dossier in questione, infatti, si cerca di colmare un'assenza di armonizzazione a livello europeo che permetterà anche di contrastare con maggiore incisività le false indicazioni di origine sui prodotti attraverso controlli più stringenti. La proposta di regolamento - che ha ricevuto ad aprile 2014 l'approvazione del PE - vede in Consiglio la forte opposizione di alcuni Stati membri proprio sul tema dell'art. 7, relativo al "made in".

E' auspicabile che si arrivi rapidamente ad una risoluzione della questione, in modo da proseguire sulla strada dell'approvazione definitiva del pacchetto, poiché con tale provvedimento si rafforzerebbe la fiducia dei consumatori circa la sicurezza e la trasparenza e si vedrebbe rafforzata la competitività dei prodotti europei sui mercati mondiali.

1.8.2 Le istituzioni

Sulla base del quadro normativo esposto, è possibile evidenziare le istituzioni comunitarie titolari di competenze in materia di contraffazione.

a) Direzione generale Taxud (Fiscalità e unione doganale) della Commissione europea

La Taxud è la direzione generale della Commissione europea preposta allo sviluppo e all'enforcement delle politiche doganali. Tra le proprie competenze annovera anche alcuni aspetti legati alla lotta alla contraffazione.

In particolare, nell'ambito della cooperazione con le imprese, la Dg Taxud ha creato una banca dati elettronica centrale - sul modello del sistema Falstaff già operativo nelle dogane italiane - chiamata COPIS che raccoglie tutte le informazioni relative alle domande d'intervento in cui si richiede il controllo delle autorità doganali a tutela dei DPI. La Taxud, inoltre, effettua una pubblicazione annuale delle statistiche relative alla contraffazione (l'ultimo: *Report on EU customs enforcement of intellectual property rights Results at the EU border 2013*). Infine, porta avanti un'opera di informazione dei

³⁹http://ec.europa.eu/consumers/consumers_safety/product_safety_legislation/product_safety_and_market_surveillance_package/docs/psmsp-act_en.pdf

consumatori sullo stretto legame che intercorre tra la contraffazione e la criminalità organizzata.

b) OLAF (Office de Lutte Anti-Fraude)

L'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF) è una struttura investigativa indipendente nata nel 1999. È l'evoluzione dell'*Unità di coordinamento della lotta antifrode* (UCLAF) costituita nel 1988 in seno al Segretariato generale della Commissione europea. Le sue funzioni sono:

- tutelare gli interessi finanziari dell'Unione europea svolgendo indagini sulle frodi, la corruzione e ogni altra forma di attività illecita;
- individuare i fatti gravi connessi all'esercizio di attività professionali da parte dei membri e del personale delle istituzioni e degli organi dell'UE che possono condurre a procedure disciplinari o penali e svolgere indagini al riguardo;
- assistere le istituzioni dell'UE, in particolare la Commissione Europea, nell'elaborazione e nell'attuazione della legislazione e delle strategie antifrode.

Per quanto riguarda la contraffazione, l'OLAF non ha un mandato specifico sulla materia anche se, la contraffazione proveniente dall'esterno dei confini europei può essere certamente annoverata tra le frodi che arrecano un'incidenza negativa sul bilancio dell'Unione europea, soprattutto in termini di mancati introiti fiscali.

c) Direzione generale affari interni della Commissione europea

Si occupa di contraffazione solo in quanto connessa alla lotta alla criminalità organizzata.

d) Osservatorio europeo sulle violazioni dei diritti di proprietà intellettuale

L'Osservatorio europeo sulle violazioni dei diritti di proprietà intellettuale nasce in seguito al regolamento (UE) n. 386/2012 del Parlamento Europeo e del Consiglio. Non è, tuttavia, un'istituzione del tutto nuova.

Si tratta, infatti, di un'evoluzione dell'*Osservatorio Europeo sulla Contraffazione e la Pirateria* istituito nel 2009. La direttiva del 2012 ne ha ridefinito i compiti e ne ha attribuito la gestione all'Ufficio per l'Armonizzazione nel Mercato Interno (UAMI), un ente normalmente preposto alla registrazione di marchi e brevetti.

L'Osservatorio ha il compito di accrescere la collaborazione tra l'industria, le amministrazioni pubbliche e i consumatori nella lotta alla contraffazione e alla pirateria fungendo da piattaforma per lo scambio di esperienze, la sensibilizzazione dei consumatori e la condivisione delle migliori pratiche sulle tecniche di contrasto.

L'Osservatorio è suddiviso in due aree: Operazioni e progetti ed Economia e statistica. La sua rete è composta da rappresentanti del settore pubblico e privato che collaborano in gruppi di lavoro.

Sebbene non abbia poteri esecutivi diretti, l'Osservatorio riunisce un'ampia gamma di parti interessate che utilizzano le proprie competenze tecniche, l'esperienza e le conoscenze per proteggere e promuovere i diritti di proprietà intellettuale e sostenere gli organismi direttamente impegnati nell'applicazione delle norme.

Gli obiettivi dell'Osservatorio vanno dalla elaborazione di informazioni e contributi per consentire alle Istituzioni dell'UE di formulare politiche di applicazione della proprietà intellettuale, alla fornitura di dati, strumenti e banche dati nel quadro della lotta contro la violazione dei diritti di PI. La *mission* dell'Osservatorio non è limitata alla gestione dei dati

e delle informazioni, ma vi rientrano altresì le iniziative per aiutare le imprese – in particolare Piccole e Medie – tese alla protezione dei diritti di proprietà intellettuale e l'elaborazione delle campagne di sensibilizzazione sul valore della PI.

Ad oggi l'osservatorio ha dato i seguenti contributi:

- in collaborazione con l'Ufficio Europeo Brevetti (UEB), ha condotto il primo studio a scala UE sull'apporto all'economia europea fornito dai settori industriali basati sulla proprietà intellettuale. Il rapporto si intitola *Intellectual property rights intensive industries: contribution to economic performance and employment in the European Union Industry-Level Analysis Report* ed è stato pubblicato nel settembre 2013;
- ha avviato un programma di analisi dell'impatto della contraffazione sui settori strategici per l'economia europea. Gli studi analizzeranno i costi della contraffazione a carico dei singoli settori, in termini di perdite dirette per le imprese, di perdite per l'erario e di perdita di posti di lavoro. Il primo di questi studi riguarda il settore della cosmetica e profumeria, si intitola *Il costo economico della violazione dei diritti di proprietà intellettuale (DPI) nel settore dei prodotti cosmetici e di igiene personale: relazione su uno studio pilota* ed è stato pubblicato a marzo 2015;
- sta lavorando in collaborazione con Europol ed Eurojust (*The European Union's Judicial Cooperation Unit*) sulla sensibilizzazione delle autorità doganali, delle forze di polizia e delle autorità giudiziarie negli Stati membri anche al fine di aumentare la loro conoscenza dei metodi utilizzati dai contraffattori e degli strumenti a loro disposizione per contrastare efficacemente il fenomeno. A questo proposito, nel 2013 è stato avviato un ciclo di seminari, che vedono la partecipazione di pubblici ministeri, agenti delle dogane e di polizia provenienti da tutti gli Stati membri. Si avvalgono della partecipazione di esperti provenienti dai settori industriali in questione, e organizzano sessioni che hanno l'obiettivo di fornire nozioni di proprietà intellettuale con *workshop* di carattere pratico, per illustrare casi reali e analizzare le migliori pratiche a livello nazionale e internazionale. Alla fine di ogni seminario si prepara un rapporto;
- in collaborazione con Europol sta lavorando alla stesura di un rapporto sulla contraffazione nell'UE. Il rapporto ha lo scopo di descrivere le principali caratteristiche del mercato delle merci contraffatte nell'UE, il grado di coinvolgimento delle organizzazioni criminali, il modo in cui esse operano. Il rapporto è in fase di stesura;
- ha creato una base dati (denominata *Enforcement database* o EDB) per rendere più facile ed immediato lo scambio d'informazioni tra le imprese titolari dei diritti di proprietà intellettuale e le autorità doganali e di polizia;
- ha lanciato una iniziativa di sensibilizzazione per i giovani sui social network.

1.8.3 Le azioni di contrasto

Infine, occorre richiamare le linee d'azione europee che in vario modo riguardano la lotta della contraffazione.

- Ciclo programmatico UE per il contrasto alla criminalità 2014-2017⁴⁰ - Il ciclo programmatico è una metodologia adottata nel 2010 dall'Unione europea (UE) per

⁴⁰ Disponibili sul sito web del Consiglio (www.consilium.europa.eu/register/it/content/int/?typ=ADV):

a. Conclusioni del Consiglio sull'elaborazione e attuazione di un ciclo programmatico dell'UE per contrastare la criminalità organizzata e le forme gravi di criminalità internazionale (doc. 15358/10);

affrontare le principali minacce della criminalità che colpiscono l'UE. Tra le priorità di questo ciclo c'è la lotta alla "Produzione e distribuzione di merci contraffatte che violano le normative in materia di salute, sicurezza e prodotti alimentari e merci che non soddisfano le norme stabilite";

- Il 10 dicembre 2012 il Consiglio ha adottato il nuovo piano di azione doganale dell'UE in materia di lotta contro le violazioni dei diritti di proprietà intellettuale per il periodo 2013-2017. Gli obiettivi strategici di questo piano di azione sono i seguenti:
 - a) applicare e controllare in modo efficace la nuova normativa dell'UE sulla tutela dei diritti di proprietà intellettuale da parte delle autorità doganali;
 - b) contrastare gli scambi di merce che violano i diritti di proprietà intellettuale lungo tutta la catena di approvvigionamento internazionale;
 - c) contrastare le principali tendenze negli scambi di merci che violano i diritti di proprietà intellettuale;
 - d) rafforzare la cooperazione con l'Osservatorio europeo sulle violazioni dei diritti di proprietà intellettuale e le autorità di contrasto.

- Approccio "Follow the Money"- La Commissione Europea ha adottato una comunicazione (COM(2014) 392/2) avente ad oggetto un piano d'azione volto ad incrementare le misure di tutela contro le violazioni dei diritti di proprietà intellettuale nel territorio dell'Unione. La nuova strategia - che mira a contrastare le violazioni su scala commerciale - si compone di dieci azioni che coinvolgono direttamente il settore privato e si fondano sull'approccio c.d. "follow the money", allo scopo di privare i trasgressori su scala commerciale dei loro flussi di entrate. L'approccio "follow the money" è stato anche oggetto del "Memorandum of Understanding sul contrasto alla pirateria su internet" siglato ad inizio mese tra IAB (Interactive Advertising Bureau), Fpm (Federazione contro la Pirateria musicale e Multimediale) e Fapav (Federazione per la Tutela dei contenuti Audiovisivi e Multimediali).⁴¹

1.8.4 Considerazioni conclusive

La succinta rappresentazione del quadro comunitario vigente consente sin da ora di sottolineare che, pur in presenza di una avanzata legislazione in materia di proprietà industriale e diritto d'autore, il tema della lotta alla contraffazione sia tuttora ad uno stadio iniziale e necessiti un più compiuto assetto.

Mentre, infatti, la regolamentazione sostanziale dei diritti in argomento risulta prossima ad un assetto compiuto, le disposizioni in materia di contrasto al fenomeno della contraffazione risultano assai limitate e riguardano principalmente l'attività delle dogane e

b. Conclusioni del Consiglio che fissano le priorità dell'UE nella lotta alla criminalità organizzata e alle forme gravi di criminalità nel periodo 2014-2017 (doc. 12095/13);

c. Mandato dell'Empact (doc. 14518/12).

⁴¹ Sul tema del Money Transfer v. audizione del Proc. della Repubblica di Firenze Creazzo dell'11 maggio 2015, pag. 7 del Res. Stenografico e audizione del Comandante Generale della Guardia di Finanza Capolupo il 16-10-2014.

le iniziative dell'Osservatorio. Ciò appare particolarmente negativo per la guerra alla contraffazione, attesa soprattutto la caratteristica transnazionale di questo illecito.

Sullo sfondo resta, inoltre, la problematica del *made in*, che, pur non riguardando in senso stretto la contraffazione, appare vitale per la tutela del nostro sistema produttivo di fronte al fenomeno dell'*italian sounding*.

Su questa tematica, così come sul quadro del contrasto a livello internazionale, questa Commissione intende tornare con una specifica relazione in una fase ulteriore dei propri lavori.

Capitolo 2

LA TUTELA PENALE PER LA LOTTA ALLA CONTRAFFAZIONE

La Commissione nel primo anno di attività ha inteso approfondire alcuni temi di carattere generale che interessano i vari settori della contraffazione, tra i quali di particolare rilevanza vi è quello dell'efficacia degli strumenti di tutela penale che l'attuale assetto normativo fornisce per contrastare il fenomeno. La Commissione ha poi condotto una serie di approfondimenti su specifici filoni produttivi e merceologici oggetto di contraffazione.

In materia penale questa relazione intende analizzare i problemi, sia di natura sostanziale che processuale, che la Commissione ha avuto modo di approfondire nel corso del primo anno di attività.

A tal fine, partendo da un ciclo di audizioni introduttive sui temi generali⁴², la Commissione, dopo una comunicazione sulla tutela penale svolta dal Presidente della Commissione il 5 marzo 2015, ha successivamente condotto un approfondimento su tali temi, anche congiuntamente all'esame dei problemi interessanti i singoli settori produttivi, con l'audizione dei rappresentanti delle principali Procure della Repubblica impegnate nel contrasto alla contraffazione, dei rappresentanti delle forze dell'ordine e delle istituzioni coinvolte.⁴³

⁴² Sono stati auditi in questa fase: l'11-09-2104 il Ministro per lo sviluppo economico, Federica Guidi; il 17-09-2014 il Presidente di Confartigianato, Giorgio Merletti; il 25-09-2014 il Vicepresidente di Confindustria con delega per il settore della lotta alla contraffazione, Lisa Ferrarini; il 9-10-2014 il Presidente del CNA, Daniele Vaccarino; il 16-10-2014 il Comandante Generale della Guardia di Finanza, Saverio Capolupo; il 23-10-2014 il Presidente di Coldiretti Roberto Moncalvo; il 29-10-2104 il Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali, Maurizio Martina; il 6-11-2014 il Sottosegretario del Ministero dello sviluppo economico, Simona Vicari; il 13-11-2014 il Presidente di Agrinsieme, Mario Guidi; il 27-11-2014 il Presidente dell'Autorità Garante della concorrenza e del mercato (AGCM), Giovanni Pitruzzella; il 4-12-2014 il Presidente di Confcommercio nazionale, Carlo Sangalli.

⁴³ Sono stati auditi: il 16 febbraio 2015 il Sostituto Procuratore della Procura della Repubblica presso il Tribunale di Trani, Antonio Savasta e il Sostituto Procuratore della Repubblica di Siena, Aldo Natalini; il Capo del III Reparto Operazioni del Comando Generale della Guardia di Finanza Stefano Screpanti, il Comandante del Comando Carabinieri Politiche Agricole e Alimentari Gianluca Dell'Agnello e il Direttore della Divisione II (Sicurezza Agroambientale e Agroalimentare) del Corpo Forestale dello Stato Amedeo De Franceschi; il 25 marzo 2015 il Direttore Generale dell'Agenzia delle dogane Giuseppe Peleggi; il 26 marzo 2015 il Presidente del Comitato Scientifico dell'Osservatorio sulla criminalità nell'agricoltura e sul sistema agroalimentare Giancarlo Caselli, il Comandante Generale dei NAS dei Carabinieri Cosimo Piccinno e il

Per analizzare l'efficacia della legislazione nazionale in ambito penale per la lotta alla contraffazione si ritiene necessario partire dall'approfondimento della tipologia dei beni giuridici oggetto di tutela, valutando l'offensività concreta delle fattispecie di contraffazione; di seguito si analizzeranno le singole fattispecie incriminatrici esistenti, mettendo in luce la complessità del quadro normativo esistente, determinata anche dalla stratificazione nel tempo di norme successive, e l'assenza di una previsione specificatamente indirizzata al contrasto dei fenomeni di contraffazione organizzata in ambito non solo nazionale ma internazionale.

2.1 I DIRITTI OGGETTO DI TUTELA

2.1.1 Con riferimento ai **diritti di carattere patrimoniale** le opere dell'ingegno umano sono classificabili in due categorie:

- a) **Opere dell'ingegno creativo** (opere letterarie, organigrammi, schemi organizzativi, spettacoli teatrali e televisivi, fotografie, quadri, progetti di architettura, ecc.), tutelate dalla legislazione sul **diritto d'autore**.

Sono disciplinati dalla **legge sul diritto d'autore 22 aprile 1941, n. 633, come modificata dal D.Lgs 16 marzo 2006, n. 140 e dal D.Lgs. 9 aprile 2003, n. 68**, che, agli artt. da 171 a 174-quinquies, prevede una articolata serie di fattispecie penali, strutturate e peraltro come reati sussidiari a quelli del codice penale.

- b) **Diritti di proprietà industriale**, distinti in **Segni distintivi** (marchio, ditta, insegna, denominazione d'origine, ecc.), tutelati con la **registrazione**, e **Innovazioni tecniche e di design** (invenzioni, modelli industriali, varietà vegetali, ecc.), tutelati con la **brevettazione**. Entrambe le fattispecie sono disciplinate dal D.Lgs. 10 febbraio 2005, n. 30 "Codice della proprietà industriale" e tutelate penalmente dal codice penale e da leggi speciali.

Gli articoli 1 e 2 del Codice della Proprietà Industriale (CPI) individuano i diritti di proprietà industriale con la seguente tipologia:

Diritti oggetto di registrazione:

- marchi;
- disegni e modelli;
- topografie dei prodotti a semiconduttori.

Capo del Dipartimento dell'Ispettorato centrale della tutela della qualità e repressioni frodi dei prodotti agroalimentari (ICQRF) del Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali Stefano Vaccari; il 2 aprile 2015 il Presidente dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni (AG COM) Marcello Cardani; il 9 aprile 2015 il Sostituto Procuratore della Repubblica del Tribunale di Milano, Tiziana Siciliano; il 16 aprile 2015 il Procuratore Capo della Procura della Repubblica presso il Tribunale di Napoli Giovanni Colangelo; il 7 maggio 2015 il Sostituto Procuratore della Procura della Repubblica presso il Tribunale di Siena Aldo Natalini; l'11 maggio 2015 il Procuratore Capo della Repubblica presso il Tribunale Ordinario di Firenze Giuseppe Creazzo e il Procuratore Capo f.f. della Repubblica presso il Tribunale di Prato Antonio Sangermano; l'11 giugno 2015 il Vice Direttore Generale della Pubblica Sicurezza e Direttore Centrale della Polizia Criminale del Ministero dell'Interno, Prefetto Fulvio Della Rocca; il 17 giugno 2015 il Procuratore Aggiunto Vicario della Repubblica presso il Tribunale di Roma, Michele Prestipino Giarritta e il Procuratore Aggiunto della Repubblica presso il Tribunale di Roma, Agnello Rossi.

Diritti protetti, ricorrendone i presupposti di legge:

- altri segni distintivi diversi dal marchio registrato;
- informazioni aziendali riservate ;
- indicazioni geografiche;
- denominazioni di origine.

Diritti oggetto di brevettazione:

- invenzioni, comprese quelle biotecnologiche;
- modelli di utilità;
- nuove varietà vegetali.

In tale ambito, a seconda che si tratti di registrazione o di brevettazione, rientrano tutti i settori merceologici, compreso anche il **settore agroalimentare**.

In particolare gli articoli 29 e 30 del CPI si riferiscono alle **indicazioni geografiche** (disciplinate prima dal Regolamento 2082/92, e poi dal Regolamento 1151/2012 che tutela l'**indicazione geografica protetta (IGP)**, quando l'intero processo produttivo non deve necessariamente avvenire all'interno di un'area geografica ben definita, ma si tratta di prodotti finiti che presentano un legame geografico, in termini di qualità e/o reputazione, anche solo ad una particolare fase dell'intero ciclo produttivo) e alle **denominazioni di origine** (disciplinate prima dal Regolamento UE 2081/92, e poi dal Regolamento 1151/2012 che tutela la **denominazione di origine protetta (DOP)** per garantire i prodotti la cui qualità e intero ciclo produttivo - dalla produzione della materia prima all'ottenimento del prodotto finito - dipende in maniera essenziale od esclusiva da un ambiente geografico, con l'uso di una denominazione esclusiva in grado di identificare e distinguere il prodotto in questione dalla categoria generica di appartenenza).

Da quanto esposto emerge la considerazione che una tutela penale più omogenea di quella attualmente esistente potrebbe avere a riferimento i beni giuridici individuati dal CPI e che tale connotazione sarebbe idonea a riguardare sia i segni distintivi delle aziende che i prodotti nel settore agroalimentare.

2.1.2 Oltre ai diritti di proprietà industriale e ai diritti d'autore c'è un terzo filone di tutela, anche penale: la **tutela del Made in Italy**.

Di esso la Commissione parlamentare di inchiesta sui fenomeni della contraffazione, della pirateria in campo commerciale e del commercio abusivo è chiamata ad occuparsi, per espressa indicazione della **delibera istitutiva 25 settembre 2013**, ai sensi dell'art. 1, commi 1 e 4, che attribuiscono alla Commissione anche la competenza in tema di Made in Italy e sulla produzione illegittima di merci che, senza violare direttamente marchi o modelli, ne imitano in maniera tendenziosa o confusiva l'aspetto.

Come detto nel capitolo 1 quando le produzioni italiane non sono tutelate da un marchio, e dal punto di vista giuridico **non sussiste un diritto di proprietà industriale**, può determinarsi una grave penalizzazione economica per l'industria manifatturiera nazionale, ed un inganno per i consumatori inconsapevoli, dall'impiego improprio di indicazioni che **attribuiscono un'origine italiana a prodotti** che non possono vantarla.

Di tale materia, rubricata come *Italian sounding*, di grande difficoltà da disciplinare in sede nazionale per l'interferenza del tema con il diritto comunitario, si parlerà successivamente. Qui basti accennare che va colta la tendenza del legislatore degli ultimi

anni che ha inteso prevedere una tutela penale anche a difesa del Made In Italy, nelle forme che siano tecnicamente sostenibili rispetto ai parametri della legislazione comunitaria.

2.2 CARATTERISTICHE DELLA TUTELA PENALE NELL'ORDINAMENTO VIGENTE

Diversi sono i problemi che concernono la tutela penale in tema di contraffazione, che sono così sinteticamente riassumibili, anche sulla base dei contributi forniti dagli interlocutori della Commissione nelle citate audizioni:

- vi è innanzitutto un problema di **collocazione sistematica** delle norme nel codice penale, in quanto alcune fattispecie sono inserite nel **titolo VII Delitti contro la fede pubblica**, tra i reati di falso, e altre sono collocate nel **titolo VIII Delitti contro l'economia pubblica, l'industria e il commercio**, tra i reati contro industria e commercio;⁴⁴ in realtà la **contraffazione** è per definizione un **fenomeno plurioffensivo**. I soggetti danneggiati sono molteplici: le aziende e le imprese titolari di diritti patrimoniali legati alle opere dell'ingegno umano (diritti d'autore per le opere creative e diritti di proprietà industriale per i segni distintivi delle aziende e dei prodotti oppure per innovazioni tecniche oggetto di brevettazione); i consumatori inconsapevoli che acquistano, anche se a prezzi vantaggiosi, prodotti di bassa qualità ma potenzialmente dannosi per la salute; il mercato e la concorrenza che devono fronteggiare un'invasione di prodotti illeciti che sottraggono fette di mercato alla produzione e allo smercio di prodotti legali, determinando una riduzione dei fatturati aziendali e del PIL nazionale; il mondo del lavoro, per la perdita di posti di lavoro, l'incentivazione ai fenomeni di lavoro nero, tema rilevante anche per i profili della sicurezza sul lavoro; lo Stato, per i mancati introiti fiscali e la salvaguardia dell'ordine e della sicurezza pubblica. Tale caratteristica deve essere considerata per quanto riguarda non solo la collocazione sistematica dei reati all'interno del codice penale, poiché l'aspetto della tutela della fede pubblica non appare oggi prioritario rispetto alla dannosità economica e sociale di tali comportamenti, ma anche perché la plurioffensività può paradossalmente risolversi nel configurare questo reato come una fattispecie "senza vittima o senza persona offesa", da cui consegue l'allocazione di minori risorse per il contrasto del fenomeno;⁴⁵
- vi è poi un problema di **armonizzazione tra le fattispecie previste dal codice penale** e quelle contenute in **leggi speciali**, sia la legge sul diritto d'autore che le leggi volte alla tutela del Made in Italy, con l'ulteriore esigenza di coordinare le fattispecie di reato con quelle di illecito amministrativo previste da tali leggi speciali;
- un altro fattore critico è dato dall'esistenza di un **numero di fattispecie** di reato in tema di contraffazione davvero considerevole, con stratificazioni che sono l'effetto

⁴⁴ Sul punto v. considerazioni Sost. Proc. Rep. Siena dr. Natalini, Res. Sten. Pagg. 18 e segg. del 7 maggio 2015.

⁴⁵ Sul punto si veda l'audizione del Sost. Proc. Rep. Milano dr.ssa Siciliano, pagg. 3 e 12, Res. Stenografico del 9 aprile 2015.

di successive novellazioni legislative motivate anche dall'intento di assicurare tutela ai diversi settori merceologici ma che spesso hanno determinato incoerenze normative, con il risultato di rendere poco o nulla applicate talune fattispecie e di diminuire l'efficacia del contrasto ai fenomeni criminosi⁴⁶;

- un aspetto di particolare rilevanza è quello della stessa configurazione delle fattispecie del codice penale che, essendo state introdotte negli anni '30 si riferivano ad un contesto ove la contraffazione era un fenomeno nazionale o addirittura locale e non potevano prevedere lo sviluppo odierno legato alle filiere sovranazionali della contraffazione: di qui la mancanza **di differenziazione** efficace tra responsabilità marginali, quali quelle degli ambulanti o dei piccoli produttori su scala locale, e le responsabilità per una contraffazione svolta in modo organizzato e di derivazione internazionale, come settore di attività della criminalità organizzata;
- **un'altra caratteristica che riguarda le norme esistenti è quella di un'insoddisfacente formulazione** delle fattispecie esistenti, che spesso non hanno tenuto conto delle modifiche legislative, anche di derivazione comunitaria nel frattempo intervenute per definire i beni giuridici oggetto di tutela (si pensi al Codice della Proprietà Industriale o alla legislazione del Made in Italy) che non è coordinata con le norme comunitarie;
- un trattamento sanzionatorio con limiti contenuti di pena edittale, salva l'ipotesi di cui all'art. 474-ter; l'effettività della tutela in sede giudiziaria non è particolarmente elevata, atteso che nei ruoli delle udienze dei tribunali i reati di contraffazione sono necessariamente posposti a reati con limiti di pena edittale maggiore;
- devono essere infine considerati i presumibili effetti del recente decreto legislativo 16 marzo 2015, n. 28 per l'esclusione della punibilità per particolare tenuità del fatto, visti i limiti di pena edittale riguardanti tutte le fattispecie di reati di contraffazione, ad esclusione dell'art. 474-ter.

Per effetto di tutti questi fattori l'efficacia degli strumenti di tutela penale, pur a fronte del costante impegno delle forze dell'ordine e della magistratura nel contrasto alla contraffazione, rischia di non essere pienamente adeguata, come emerso nel corso delle citate audizioni presso la Commissione. Per un approfondimento di questi ed altri profili si rinvia alle audizioni con gli esponenti delle Procure di Roma, Milano, Napoli, Firenze, Prato, Siena e Trani e ai relativi Resoconti stenografici disponibili nel sito internet della Commissione.⁴⁷

2.3 PROSPETTIVE DI UNA NUOVA SISTEMATICA DELLE SANZIONI PENALI IN TEMA DI CONTRAFFAZIONE

Uno dei problemi citati è quello della collocazione delle fattispecie in due diversi titoli (VII e VIII) del Libro II del codice penale.

L'attuale sistemática del codice penale in tema di contraffazione risale agli anni trenta, ed è stata successivamente integrata da numerose modifiche tra le quali

⁴⁶ Sul punto v. considerazioni Proc. Capo Proc- Rep. Napoli, Colangelo del 16 aprile 2015, pagg. 4 e segg..

⁴⁷ <http://www.camera.it/leg17/210?commissione=64>

significativa quella recata dall'art. 15 della legge 23 luglio 2009, n. 99, che ha modificato o aggiunto gli artt. 473, 474, 474-bis, 474-ter, 474-quater, 517, 517-ter, 517-quater e 517-quinquies, mantenendo l'impostazione di fattispecie rispettivamente collocate tra i delitti contro la fede pubblica e delitti contro l'industria e il commercio.

La collocazione degli art 473 e segg. tra i **delitti contro la fede pubblica** aveva dato luogo in passato a un rilevante problema di interpretazione giurisprudenziale, in quanto, trattandosi di reati di falso, è stata a volte ritenuta la non punibilità dei **c.d. falsi palesi**, qualora i manufatti illegittimi fossero tali da non poter indurre in inganno i consumatori.

Nell'applicazione giurisprudenziale iniziale del codice Rocco era stata ritenuta in alcuni casi la non punibilità per comportamenti che per le caratteristiche rozzamente imitative dei prodotti contraffatti commercializzati fossero non suscettibili di trarre in inganno i consumatori. Al caso dei prodotti rozzamente imitati erano assimilabili le ipotesi di c.d. falso d'autore, in cui i consumatori, per effetto di esplicita dichiarazione degli stessi venditori dei prodotti, accettano consapevolmente l'acquisto di prodotti falsi, per lucrare sulle condizioni di prezzo.

La Cassazione, peraltro, ha superato da tempo questa impostazione.

È vero, peraltro, che l'offensività di questi reati non è tanto o solo la fede pubblica ma una pluralità di beni (interessi economici delle aziende, tutela della concorrenza e del consumatore, danni all'economia e all'erario, ecc.), che li contraddistinguono sostanzialmente come una branca dei reati economici, aventi carattere plurioffensivo.

Inoltre la sussistenza di reati di contraffazione collocati in due parti diverse del codice penale appare suscettibile di superamento se si fa riferimento ai beni giuridici tutelati, ossia i diritti di privativa industriale, nel cui ambito logico si collocano i segni distintivi dell'azienda e dei prodotti.

In questo senso l'attuale sistemica del codice penale è oggettivamente molto complessa e di difficile interpretazione in quanto:

- i delitti contro la fede pubblica di cui agli art. 473 e segg. sanzionano violazioni ai diritti di proprietà industriale;
- i delitti contro l'industria e il commercio di cui agli artt. 517 e segg. sanzionano violazioni a beni giuridici eterogenei, tra cui sono ricompresi:
 - ancora una volta violazioni ai diritti di proprietà industriale, con fattispecie di minore gravità rispetto a quelle degli artt. 473 e segg: vendita di prodotti con segni mendaci ovvero usurpazione di titoli di proprietà industriale - fabbricazione, uso o vendita diversi dalla contraffazione;
 - violazioni alle opere dell'ingegno (tutelate dalla legge sul diritto d'autore)
 - contraffazione concernente prodotti agroalimentari (vendita e produzione). In realtà la tutela di tali prodotti si sostanzia nelle indicazioni geografiche e nelle denominazioni di origine, che sono anch'essi diritti di privativa industriale.

I medesimi beni giuridici, per effetto di tale sistemica, sono quindi contemplati da norme diverse, anche perché le fattispecie sono state moltiplicate in ragione della tipologia merceologica, pur essendo i comportamenti delittuosi e gli stessi beni giuridici in parte coincidenti.

La presenza di due sedi diverse nel codice penale ove inserire i reati contro la contraffazione ha inoltre incentivato la moltiplicazione delle fattispecie, con un processo di

stratificazione nel tempo delle norme per effetto di successive novelle legislative, producendo risultati negativi rispetto all'obiettivo di accrescere l'efficacia degli strumenti a disposizione della lotta alla contraffazione.

Per operare una semplificazione in materia ed omogeneizzare la tutela **non in ragione dei settori merceologici ma dei diritti tutelati** una soluzione possibile è quella di unificare le fattispecie di contraffazione collocandole tutte nel **Titolo VIII Delitti contro l'industria e il commercio** riguardanti l'industria e il commercio e destinato a tutelare i diritti di proprietà industriale, individuando i beni tutelati **ai sensi del Codice della proprietà industriale (CPI)**.

Tale soluzione consentirebbe inoltre di **semplificare il quadro normativo**, stante la pluralità di norme esistenti e risolvere i problemi nella formulazione delle varie fattispecie che si esaminano nel punto seguente.

L'accorpamento in poche norme della pluralità di fattispecie oggi esistenti, potrebbe determinare una razionalizzazione della tutela penale nel settore e l'armonizzazione delle fattispecie previste nel codice con quelle previste da leggi speciali.

Inoltre tale intervento di razionalizzazione, secondo le linee esposte in precedenza, fornirebbe l'occasione di estendere la tutela penale nel senso sotto indicato.

- 1) **Individuare i beni tutelati rifacendosi alle definizioni giuridiche esistenti nelle leggi di settore (CPI, Codice del consumo e LDA), a prescindere dai settori merceologici;** rispetto alle fattispecie del c.p., come modificato dalla legge n. 99/2009, si pone un problema di raccordo con il codice della proprietà industriale per la definizione dei diritti oggetto di tutela. A fronte dell'organica disciplina normativa di carattere sostanziale contenuta nel CPI, sopra descritta, potrebbe essere preferibile, come migliore tecnica legislativa di redazione delle fattispecie penali, non riprodurre le singole fattispecie **distinguendole per diritti soggetti a brevettazione o registrazione** (art. 473 e segg.) o per **settore produttivo** (art. 517-*quater* riferito ai prodotti agroalimentari) - tecnica normativa che riporta nel testo della norma penale una descrizione incompleta o difforme rispetto al CPI - ma identificare la condotta sanzionata **rinviano direttamente (o riproducendo esattamente)**, per quanto attiene alla individuazione dei beni giuridici tutelati, ossia i diritti di proprietà industriale, **alla descrizione contenuta nel CPI**. Tale rinvio consentirebbe di riferire le fattispecie incriminatrici a **tutte le categorie merceologiche o settori produttivi**, salvo eventualmente differenziare le pene a seconda della gravità o del bene oggetto di contraffazione.
- 2) **Armonizzare le sanzioni penali**, oggi diversificate, per la tutela dei diritti di proprietà industriale e delle opere dell'ingegno, nonché le norme relative alla tutela penale del Made in Italy; in effetti, a prescindere dai settori merceologici, le tre fattispecie essenziali meritevoli di sanzione penale sono quelle della violazione dei segni distintivi (marchi e brevetti, siano essi prodotti industriali, commerciali o del settore agroalimentare, tutelati dal CPI); delle opere dell'ingegno (tutelati dalla legge sul diritto d'autore); attività illecite riferite a beni non coperti da segni distintivi registrati, ma da etichettatura attestante la provenienza e il legame con il territorio (Made In).

- 3) Creare un **doppio binario** nella tutela penale contro la contraffazione, differenziando nettamente, anche alla luce degli effetti del **decreto legislativo 16 marzo 2015 n. 28**, le ipotesi di **contraffazione meno grave**, in quanto **episodica e locale**, o **legata a fenomeni di marginalità sociale** (es. ambulante di merce di valore minimo e senza alcun legame strutturato con le reti di distribuzione nazionale o internazionale), da quella **ben più rilevante in termini economici e di pericolosità sociale** in quanto condotta su **base sistematica, organizzata**, anche se non associativa, o **avente effetti nocivi di particolare gravità**, in quanto **lesiva di beni giuridici primari e di rilevanza costituzionale**, quali la salute dei consumatori o la sicurezza del lavoro, ovvero, infine, che rivestano **particolare gravità economica**, secondo criteri oggettivi (fatturato illegale prodotto nell'ambito dell'impresa illegale o criminale; entità dell'evasione fiscale accertata o presunta, ecc.).

Per la **contraffazione di particolare gravità** la fattispecie di cui all'art 474-ter, oggi prevista come **aggravante speciale**, e che potrebbe essere trasformata in fattispecie di **reato autonomo** per le forme di contraffazione organizzata e sistemica, come si svilupperà in seguito, prevede già attualmente una **pena edittale al di sopra del limite dei 5 anni**.

- 4) Per completare il quadro normativo, nel senso di attribuire maggiore attenzione a tale ipotesi di contraffazione sistematica o organizzata, e consentire alla magistratura di disporre in tal caso di **adeguati strumenti di indagine, nonché di strumenti di prevenzione**, nonché di superare il problema della frammentazione delle indagini tra una pluralità di procure "circondariali", andrebbe valutato il ricorso anche in tale caso all'attribuzione della competenza **alle Procure distrettuali** e l'applicabilità delle misure di prevenzione e dei poteri di indagine patrimoniale, già presenti nell'ordinamento per il solo caso di associazione a delinquere finalizzata alla commissione dei reati ex artt. 473 e 474 c.p.

Il legislatore con la novella del 2009⁴⁸ ha infatti attribuito alle Direzioni distrettuali antimafia (D.D.A.) la competenza alle indagini per tali fattispecie di reato. Su questo tema controverso la Commissione ha acquisito significativi contributi in sede di audizione dei rappresentanti delle Procure, che hanno sottolineato la necessità di rivedere tale normativa, nel senso di attribuire invece la competenza alle Procure distrettuali e su cui si rinvia ai successivi punti 2.11 e 3.2. Qui interessa ricordare che il tema della competenza giurisdizionale esula dalle competenze della Commissione d'inchiesta e che la finalità che si intende perseguire è quello di consentire alla magistratura e alle forze dell'ordine di disporre dei rilevanti poteri di indagine e delle misure di prevenzione patrimoniali che appaiono necessarie per combattere le filiere internazionali legate alla criminalità organizzata coinvolte nella produzione e commercio di merce contraffatta.

- 5) Per le fattispecie di **contraffazione meno grave**, ferma restando la percorribilità della strada di strutturare le violazioni come illeciti amministrativi, potrebbero essere introdotte efficaci sanzioni amministrative a carattere interdittivo (confisca

⁴⁸ art. 15, comma 4, della legge 23 luglio 2009, n. 99 che ha modificato il comma 3-bis dell'art. 51 c.p.p., a sua volta richiamato, quanto al profilo della competenza giurisdizionale, dall'attuale art. 102 del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159 "Codice delle leggi antimafia".

amministrativa della merce; chiusura degli esercizi commerciali o produttivi o sospensione o revoca delle licenze) che appaiono più idonee a combattere lo smercio al dettaglio e meno inflattive rispetto ai procedimenti penali.

Nei punti che seguono si illustrano le caratteristiche delle attuali fattispecie esistenti sia nel codice penale che nella legge sul diritto d'autore che nelle leggi speciali, e, a seguire, gli effetti derivanti dal **decreto legislativo 16 marzo 2015, n. 28**, in materia di non punibilità per particolare tenuità del fatto.

2.4 I DELITTI CONTRO LA FEDE PUBBLICA DEL C.P (artt. 473, 474, 474-bis, 474-ter, 474-quater, e 475)

Un tema da approfondire è quello della formulazione delle attuali fattispecie previste dal codice penale, la cui molteplicità e la complessità intrinseca delle norme suscitano numerosi problemi interpretativi e la disapplicazione sostanziale di alcune norme.

Ciò è dovuto alla stratificazione di norme succedutesi nel tempo, spesso reiterata, e alla scelta effettuata di differenziare le fattispecie per settori merceologici e non avendo per riferimento i beni giuridici oggetto di tutela.

Sei sono gli articoli riguardanti la contraffazione relativi ai segni distintivi della proprietà industriale in una sezione del codice penale dedicata alla repressione delle falsità, categoria ampia che comprende ipotesi eterogenee quali la falsità in valori mobiliari (monete, carte di credito, bolli), la falsità in atti e le falsità personali.

Per la contraffazione delle monete e dei titoli mobiliari, tema rilevante, si rinvia ad un successivo approfondimento da parte della Commissione.

L'art. 473 c.p. sanziona la **contraffazione, alterazione o l'uso di marchi o di segni distintivi registrati di prodotti industriali (c. 1) o di brevetti, disegni o modelli industriali registrati (c. 2)**; l'art. 474 c.p. sanziona, come reato sussidiario rispetto all'art. 473, **l'introduzione nello Stato di prodotti industriali con marchi o segni distintivi contraffatti o alterati (comma 1) ovvero la detenzione per la vendita, la messa in vendita o in circolazione (comma 2) di tali prodotti**. Non è qui prevista la fattispecie dell'uso.

L'art. 474-ter c.p. prevede l'aggravante per l'ipotesi di reati di contraffazione svolti, al di fuori delle ipotesi di reato di associazione a delinquere finalizzata a compiere tali attività, **in modo sistematico o attraverso mezzi o attività organizzate**.

Circa i problemi concernenti gli articoli 473 e 474 si segnala che:

- La formulazione dell'art. 473, c. 1 equivale sostanzialmente a quella dell'art. 517-*quater* relativa alla contraffazione o alterazione delle indicazioni geografiche e delle denominazioni di origine dei prodotti agroalimentari. Richiamando quanto detto circa la possibilità di individuare i diritti con riferimento al CPI, che contempla tra i diritti tutelati anche le indicazioni e le denominazioni, una formulazione della norma con riferimento alla contraffazione di tutti i prodotti tutelati "ai sensi dell'art. 1 del Codice della Proprietà Industriale (CPI)" consentirebbe di unificare le due norme.
- Poiché i due commi dell'art. 473 c.p. riproducono fattispecie simili, il primo riferendosi ai segni distintivi registrati ed il secondo ai brevetti e ai modelli industriali, i due

commi potrebbero essere unificati facendo riferimento alla “**contraffazione ed uso dei titoli di proprietà industriale registrati o brevettati**”.

- Nell’art. 474, con evidente asimmetria, manca una sanzione per i comportamenti di introduzione o detenzione riferiti a prodotti **oggetto di brevetto**. La sanzione ex art. 474, per comportamenti meno gravi (introduzione o detenzione) è in modo incongruo superiore a quello ex art. 473 (produzione ed uso).

La fattispecie di maggiore applicazione potenziale è quella della **contraffazione sistematica o organizzata, ex art. 474-ter**, configurata come circostanza aggravante ad effetto speciale, in quanto prevede una pena da 2 anni a 6 anni oltre alla multa da 5.000 a 50.000.⁴⁹

Tale ipotesi è applicabile ai casi di maggiore pericolosità, in uno scenario ove i legami internazionali e con la criminalità organizzata, che forniscono di merce contraffatta i distributori, sono ormai la regola e rivestono un elevato grado di pericolosità.

È su tale fattispecie che si potrebbe operare per sviluppare il **criterio del doppio binario** tra contraffazione episodica e contraffazione ad elevata pericolosità.

Il doppio binario in tema di reati di contraffazione in effetti è **già esistente**.

Alla fattispecie di cui all’art. 474-ter, infatti, a differenza di tutte le altre fattispecie di reati di contraffazione, non è applicabile **la causa di non punibilità per tenuità del fatto di cui al citato decreto legislativo 16 marzo 2015, n. 28**, stanti i limiti edittali di pena da 2 a 6 anni per le ipotesi aggravate riferite all’art. 473 e 474, primo comma e la previsione dell’esclusione dall’ambito di applicazione della norma per le circostanze ad effetto speciale.

Si ricorda poi, sul piano processuale, che nel caso di associazione a delinquere finalizzata alla commissione dei reati ex art. 473 e 474 (che non è il caso dell’art. 474-ter che infatti si applica al di fuori del caso di associazione a delinquere) sono applicabili sia le **misure di prevenzione** che le **indagini patrimoniali “antimafia”** previste dall’art. 4, comma 1, lett. b) del Codice delle leggi antimafia, essendo attualmente prevista la **competenza delle D.D.A. nell’ambito delle procure distrettuali**, ex art. 51, comma 3-bis c.p.p., a sua volta richiamato dall’art. 102 del citato Codice. La questione della competenza delle D.D.A. in materia stata oggetto di rilievi in sede di audizioni in Commissione. Sul punto si rinvia a successivi punti 2.11 e 3.2. Qui preme rilevare che un’eventuale **estensione di tali poteri anche al caso in cui ricorra la fattispecie di cui all’art. 474-ter**, anche qualora la competenza sia assegnata alle **Procure distrettuali**, anticipando in questa sede la considerazione di cui al successivo punto 2.11, circa l’opportunità di trasformare tale fattispecie **in reato autonomo** per la contraffazione sistematica ed organizzata, potrebbe consentire di realizzare una chiara differenziazione tra contraffazione ad elevata pericolosità e contraffazione episodica.

In tale ottica andrebbe valutata la riformulazione della norma integrando le ipotesi di aggravanti oggi indicate nell’art. 474-ter (sistematicità ed organizzazione) con **altre ipotesi di grave nocività** sociale consistenti nella lesione, attraverso i comportamenti contraffattivi, **non solo degli interessi economici delle aziende parte offesa del reato, ma anche di beni giuridici primari e di rilevanza costituzionale** diversi, quali la salute dei

⁴⁹ Circa i problemi applicativi di tale norma v. audizione del Procuratore capo della Rep. di Prato f.f. Sangermano dell’11 maggio 2015, pagg. 26 e segg. del Res. Stenografico.

consumatori o la sicurezza del lavoro, ovvero, la particolare dannosità economica dei comportamenti, da definire secondo criteri oggettivi (numero delle violazioni in caso di reiterazione dei comportamenti; fatturato illegale prodotto; entità dell'evasione fiscale accertata o presunta, ecc.).

2.5 I DELITTI CONTRO L'INDUSTRIA E IL COMMERCIO DEL C.P. (artt. 514, 517, 517-bis, 517-ter, 517-quater, 517-quinquies e 518)

Il titolo VIII del Libro II del codice penale concerne i delitti contro l'industria e il commercio. In tema di contraffazione vi è una pluralità di norme introdotte con successive novelle legislative, secondo il criterio di specificare i settori merceologici oggetto dei fenomeni illeciti, pur essendo le fattispecie delittuose sostanzialmente analoghe a quelle di cui agli artt. 473 e 474.

In questa sede ci si sofferma particolarmente sulle fattispecie di cui gli artt. 517 e successivi, specificamente riferibili a fattispecie di contraffazione.

Si prescinde dall'art. 514, che sanziona le frodi contro le industrie nazionali, con la messa in vendita o in circolazione di prodotti industriali con nomi, marchi o segni distintivi, che appare una norma desueta legata al concetto di interesse economico nazionale proprio del periodo di approvazione del codice Rocco e che potrebbe essere abrogata.

La norma originariamente prevista in tema di contraffazione in questa sezione del codice è quella dell'art. 517, che punisce con la reclusione fino a due anni e la multa fino a 20.000 euro la vendita di prodotti industriali con **segni mendaci**.

Rispetto alla tutela assicurata dagli artt. 473 e 474 tale norma si riferisce all'ipotesi di **marchi e altri segni distintivi anche non registrati**, ed è stata resa applicabile alla **tutela del Made In Italy** in forza di riferimenti normativi successivi. All'art. 517 c.p. fanno infatti riferimento l'art. 4, comma 49 della legge 24 dicembre 2003, n. 350 (legge finanziaria 2004) e l'art. 16, comma 4, del D.L. n. 135/2009-L. n. 166/2009 in tema di **tutela del made in Italy**, sul quale si rinvia al punto 2.8. L'art. 517-bis prevede un aggravante se i fatti sono riferiti ad alimenti o bevande con denominazione di origine o specificità protette.

L'art. 517-ter sanziona, in via sussidiaria rispetto agli artt. 473 e 474, la **fabbricazione e l'uso industriale** di beni realizzati usurpando un titolo di proprietà industriale o in violazione dello stesso, ovvero la condotta di chi, al fine di trarne profitto, introduce nel territorio dello Stato, detiene per la vendita, pone in vendita con offerta diretta ai consumatori o mette comunque in circolazione tali beni. Si tratta di una fattispecie riconducibile alla fattispecie commerciale **dell'imitazione servile di un prodotto** e più in generale all'utilizzo improprio di beni tutelati dai diritti di proprietà industriale, senza contraffazione dei segni distintivi. Non si tratta quindi contraffazione di segni distintivi ma dell'usurpazione dei titoli di proprietà industriale sotto forma di abuso di marchi legittimi ovvero di imitazione per confusione o imitazione servile. È un tema riconducibile anche al fenomeno rilevante ed estremamente dannoso del **c.d. Italian sounding**, ovvero della realizzazione di prodotti ad imitazione sostanziale di merci italiane, senza tuttavia contraffazione di segni distintivi dell'azienda o dei beni, ma con imitazione servile o per confusione delle merci.

L'art. 517-*quater* riguarda la **contraffazione o alterazione di indicazioni geografiche o denominazioni di origine dei prodotti agroalimentari**, ovvero, al fine di trarne profitto, l'introduzione in Italia, la detenzione per la vendita o la messa in vendita con offerta diretta ai consumatori o l'immissione in circolazione. Si tratta in realtà di una norma analoga nella fattispecie a quella dell'art. 473 ma riferita al settore merceologico dei prodotti agroalimentari.

Sul **punto** valgono le considerazioni fatte con riferimento ai delitti contro la fede pubblica e sulla possibilità di razionalizzare il quadro normativo.

Infatti:

- A. L'art. 517 potrebbe essere più chiaramente distinto rispetto alle fattispecie di cui agli artt. 473 e 474, riformulandola come riferita espressamente non ai segni distintivi ma al falso "Made in Italy", all'*italian sounding* ed alle altre forme di imitazione servile, risolvendo tra l'altro il difficile quadro normativo marcato dalle leggi speciali in materia.
- B. La formulazione dell'art. 517-*ter* appare di difficile lettura. Le fattispecie di imitazione servile, se di questo si tratta, potrebbero essere facilmente unificate con quelle di cui all'articolo 517.
- C. L'art. 517-*quater*, per effetto di stratificazioni di norme, risulta già previsto come aggravante per effetto dell'art. 517-*bis* che si riferisce a fatti concernenti alimenti o bevande; di fatto, si tratta della medesima fattispecie di cui agli artt. 473 e 474, dal momento che tra i segni distintivi oggetto di tutela da parte del CPI vi sono anche le denominazioni d'origine e le indicazioni geografiche riferite ai prodotti agroalimentari. L'esigenza di tutela di tali prodotti, come detto in precedenza, potrebbe esser soddisfatta formulando l'art. 473, spostato tra i delitti del Titolo VIII, come riferito a tutti i diritti tutelati dal CPI. In tutti questi casi lo **spostamento** degli art. 473 e segg. nel capo II del Titolo VIII potrebbe contribuire a semplificare e chiarire la materia, rendendo più efficace la tutela penale.

Un'**ulteriore** riflessione andrà condotta nel prosieguo dei lavori della Commissione sul tema delle frodi in commercio, di cui agli artt. 515 e segg. c.p., che riguardano al di fuori del profilo delle contraffazioni il settore della commercializzazione di prodotti agroalimentari non genuini, di cui nel corso di audizioni in Commissione è stata osservata la non adeguata corrispondenza alla necessità di punire frodi condotte in modo sistematico e organizzato.

2.6 LA LEGGE SUL DIRITTO D'AUTORE

La **tutela penale** in tema di diritto d'autore è disciplinata dalla **legge 22 aprile 1941, n. 633 (LDA)** e successive modifiche, essenzialmente il **D.Lgs. 9 aprile 2003, n. 68** e il **D.Lgs. 16 marzo 2006, n. 140**.

Il diritto d'autore è l'insieme dei diritti patrimoniali e morali relativi alle opere dell'ingegno di carattere creativo in letteratura, musica, arti figurative, architettura, teatro e cinematografia, programmi per elaboratore (ai sensi della Convenzione di Berna sulla protezione delle opere letterarie ed artistiche di cui alla legge 20 giugno 1978, n. 399), e banche dati che costituiscano una creazione intellettuale dell'autore.

2.6.1 Il fenomeno della pirateria delle opere dell'ingegno lede il diritto di utilizzazione economica dell'opera (art. 13 e segg.) che dura per tutta la vita dell'autore e fino a 70 anni dalla sua morte (art. 25). Rientrano in tale diritto la riproduzione, l'esecuzione, rappresentazione, recitazione o lettura pubblica dell'opera, la diffusione al pubblico, il noleggio, la distribuzione e l'elaborazione.

In tema di pirateria digitale e informatica, la cui rilevanza appare crescente rispetto alla fenomenologia economica del mondo odierno, i fenomeni sono diversi:

- a) per **pirateria domestica** si intende la duplicazione e l'uso domestico di programmi, musica o video in ambito domestico, tramite masterizzazione e divulgazione del materiale ad una cerchia ristretta di persone, per lo più di ambito familiare o assimilabile. Le normative nazionali dei paesi U.E. che hanno recepito la normativa comunitaria, non sono omogenee, perché in alcuni casi è stata stabilita la liceità della copia personale, ed in altri casi l'illiceità di clausole della licenza d'uso eventualmente in contrasto con tale pratica.
- b) per **underlicensing** si intende la violazione delle condizioni di licenza, installando software in un numero maggiore di copie rispetto a quante consentite nella licenza stessa (frequente nelle aziende o in organizzazioni che richiedono l'utilizzo di più computer); l'**hard disk loading** è la prassi nella quale aziende addette alla vendita di computer installano software piratati su tali PC per allettare gli acquirenti;
- c) per **pirateria tramite internet** si intende la vendita o messa a disposizione gratuita di programmi non originali di cui è possibile il *download* da parte dell'utente senza averne titolo, in forme diverse: siti web che consentono lo scambio libero e gratuito di software attraverso download e upload, reti *peer to peer* per scaricare programmi in violazione del copyright, aste on-line che offrono software a basso prezzo, ecc.
- d) per **contraffazione del software** si intende la produzione e vendita di copie illecite dei prodotti, a volte imitandone confezionamento e packaging degli originali (confezioni, manuali, contratti di licenze, etc).

2.6.2 Ai sensi dell'art. 173 LDA la **tutela penale** si applica qualora il fatto non rientri in una delle ipotesi di reato più grave già previste dal codice penale.

In **particolare** l'art. 517 c.p. sanziona la vendita o la messa in circolazione di opere dell'ingegno con segni mendaci, ossia con nomi, marchi o segni distintivi atti ad ingannare il compratore sull'origine, provenienza o qualità, con la reclusione sino a due anni e la multa sino a 20.000 euro.

- a) L'art. 171 LDA sanziona (multa da lire 100.000 a lire 4.000.000) chi, senza averne diritto, a qualsiasi scopo e in qualsiasi forma **riproduce, diffonde, vende o mette in vendita o in commercio** un'opera altrui, o introduce e mette in circolazione esemplari prodotti all'estero in violazione della legge italiana, ovvero immette in un sistema di reti telematiche un'opera dell'ingegno protetta, o parte di essa.
- b) L'art. 171-bis, punisce (reclusione da 6 mesi a 3 anni e multa da 5 a 30 milioni di lire) chi **per trarne profitto duplica programmi per elaboratore**, ovvero svolge attività di importazione, distribuzione, vendita, detenzione a scopo commerciale o imprenditoriale o concessione in locazione di programmi su supporti senza marchio SIAE; ovvero chi **rimuove arbitrariamente o elude** i dispositivi di protezione di un

programma per elaboratori (la reclusione non è inferiore nel minimo a due anni e la multa a lire 30 milioni se il fatto è di rilevante gravità).

- c) L'art. 171-ter, comma 1, punisce (reclusione da 6 mesi a 3 anni e multa da 5 a 30 milioni di lire) chi **a fini di lucro e per uso non personale** duplica o svolge attività analoghe a quella di cui al punto precedente, **opere dell'ingegno nel settore audio-visivo**.
- d) l'art. 171-ter, comma 2 è la fattispecie di **maggior applicazione pratica in sede processuale**, e sanziona con la reclusione da 1 a 4 anni e la multa da 5 a 30 milioni di lire le fattispecie di maggiore gravità legati alla pirateria in forma imprenditoriale:
- riproduzione, duplicazione, vendita, messa in commercio o importazione abusiva, **di oltre 50 copie o esemplari di opere tutelate dal diritto d'autore** (lett. a);
 - **immissione di opere in reti elettroniche per la comunicazione al pubblico, a fini di lucro** (lett. a-bis);
 - **esercizio in forma imprenditoriale delle ipotesi di cui sopra** (lett. b);
 - **promozione o organizzazione di tali attività** (lett. c).

2.6.3 Nella LDA particolare attenzione è data alle **sanzioni accessorie**, che sono applicate in caso di condanna:

- **pubblicazione della sentenza;**
- **interdizione dall'attività industriale o commerciale** (art. 30 c.p.);
- **interdizione temporanea dagli uffici direttivi delle persone giuridiche** (art. 32-bis c.p.).

Inoltre per tali reati l'art. 171-sexies consente all'autorità giudiziaria di ordinare la **distruzione** del materiale sequestrato di difficile custodia, e prevede la **confisca obbligatoria** degli strumenti e dei materiali serviti o destinati a commettere i reati, nonché delle videocassette e degli altri supporti multimediali o informatici abusivi o non provvisti di contrassegno SIAE, anche se i beni appartengono ad un terzo, nel cui interesse abbia agito uno dei partecipanti al reato.

2.6.4 Accanto alla tutela penale sono previste anche **sanzioni amministrative cumulative a quelle penali, modulate a seconda della gravità dei fatti**:

- a) l'art. 174-bis prevede l'applicazione della sanzione amministrativa pecuniaria pari al doppio del prezzo di mercato dell'opera o del supporto oggetto della violazione, in misura comunque non inferiore a euro 103,00, per ogni violazione e per ogni esemplare abusivamente duplicato o riprodotto. Vi è un indubbio concorso esistente tra le violazioni di cui ai citati articoli 171-bis (reato) e 174-bis (Illecito amministrativo). Va ricordato al proposito il tema del doppio giudizio penale e amministrativo rispetto al principio del *ne bis in idem*, trattato nella sentenza 4 marzo 2014 della Corte EDU, Sezione II (ricorsi Grande Stevens e altri c. Italia - n. 18640/10 e altri), che ha condannato l'Italia per violazione dell'art. 4 del Protocollo n. 7 (5) alla Convenzione, che stabilisce il diritto a non essere giudicati due volte per lo stesso reato.
- b) Per quanto riguarda l'uso o la duplicazione abusiva di opere o materiali protetti, o l'acquisto o il noleggio di supporti audio o video, informatici o multimediali non conformi, o di attrezzature o prodotti atti ad eludere misure di protezione tecnologiche l'art. 174-ter, se il fatto non concorre con i reati suindicati, prevede la **sanzione**

amministrativa pecuniaria di euro 154 e le **sanzioni accessorie della confisca** del materiale e della **pubblicazione del provvedimento su un giornale** quotidiano a diffusione nazionale, la confisca del materiale. In caso di recidiva o di fatto grave per la quantità delle violazioni o delle copie acquistate o noleggiate la sanzione pecuniaria è sino ad euro 1032,00, la confisca riguarda anche gli strumenti, la pubblicazione del provvedimento avviene su due quotidiani e in caso di attività imprenditoriale, la sanzione della **revoca della concessione o dell'autorizzazione di diffusione radiotelevisiva o dell'autorizzazione per l'esercizio dell'attività produttiva o commerciale**.

Il quadro normativo, fermo restando la validità del complesso, può essere oggetto di approfondimento per migliorare i testi vigenti, anch'essi interessati da fenomeni di stratificazione di norme e di non sufficiente chiarezza delle fattispecie; la scelta di avvalersi di misure accessorie ritenute efficaci oltre alle tradizionali pene detentive e pecuniarie, particolarmente, qualora fossero rivolte, all'interdizione o sospensione dell'uso dei mezzi di comunicazione telematica o via *web*, apparirebbe in linea con l'evoluzione del settore, ove la smaterializzazione dei supporti e la conseguente digitalizzazione spinge inevitabilmente al trasferimento dei fenomeni contraffattivi verso il *web*.

2.7 I REATI PREVISTI DA LEGGI SPECIALI

Continuando l'esame delle fattispecie di reato devono essere ricordate le normative speciali più rilevanti in materia: quelle relative alla tutela del **Made in Italy**, su cui si rimanda al punto 2.8, e la **legge 14 gennaio 2013, n. 9 "Norme sulla qualità e la trasparenza della filiera degli oli di oliva vergini"**.

Si tratta di un quadro normativo che sollecita una riflessione sulla coerenza complessiva dell'impianto normativo penale in tema di contraffazione e circa l'efficacia degli strumenti a disposizione delle magistratura e delle forze dell'ordine.

2.7.1 L'importante legge 14 gennaio 2013, n. 9 "Norme sulla qualità e la trasparenza della filiera degli oli di oliva vergini" fa riferimento non alla definizione di Made in Italy, che ha posto problemi di compatibilità con il diritto comunitario, ma al criterio delle pratiche commerciali ingannevoli, previste dal D.Lgs. 6 settembre 2005, n. 206 Codice del consumo (artt. da 21 a 23). L'art. 4 de D.lvo definisce come pratica ingannevole:

- la presenza di indicazioni che, anche attraverso diciture, immagini e simboli grafici, evocano una specifica zona geografica di origine degli oli vergini di oliva non corrispondente alla effettiva origine territoriale delle olive;
- l'omissione di indicazioni rilevanti circa la zona geografica di origine degli oli di oliva vergini, tale da ingenerare la convinzione che le olive utilizzate siano di provenienza territoriale diversa da quella effettiva.
- L'attribuzione di valutazioni organolettiche agli oli di oliva diversi dagli oli extravergini in violazione delle norme comunitarie in materia.

Tali fattispecie non si riferiscono quindi alla contraffazione ma più ad ipotesi di *Italian sounding*.

La legge aggiunge un ventaglio di sanzioni penali al quadro normativo esistente, e nell'art. 517-quater c.p. sanziona la contraffazione di indicazioni geografiche o denominazioni di origine dei prodotti agroalimentari:

L'art. 6 introduce un comma 49-quater all'art. 4 della legge n. 350/2003 in tema di *Made in Italy*, prevedendo:

- la punibilità a **titolo di reato**, sanzionato ai sensi **dell'art. 517 c.p.** dell'ipotesi di fallace indicazione nell'uso del marchio già prevista come illecito solo amministrativo dal comma 49-bis, quando la fallace indicazione abbia per oggetto oli di oliva vergini;
- la confisca amministrativa del prodotto o della merce;
- un rinvio all'art. 16, comma 4, del D.L. n. 135/2009 - L. 166/2009 che prevede il reato **dell'uso di indicazioni di vendita che presentino il prodotto come interamente realizzato in Italia**, quali "100% made in Italy", "100% Italia", "tutto italiano", punito con le pene previste dall'art. 517 c.p., **aumentate di un terzo**.

La legge **prevede** altre incisive tutele accessorie:

- L'applicazione della responsabilità penale delle persone giuridiche di cui al D.Lgs. n. 231/2001, a carico degli amministratori degli enti che operano nell'ambito della filiera degli oli vergini di oliva (art. 12) nel caso si realizzino reati di contraffazione;
- la **sanzione accessoria**, nel caso di condanna per il delitto di contraffazione di indicazioni geografiche o denominazioni di origine dei prodotti agroalimentari (art. 517-quater c.p.) concernente l'olio di oliva vergine, della **pubblicazione della sentenza** a spese del condannato su almeno due quotidiani a diffusione nazionale e del divieto per cinque anni di porre in essere qualsiasi condotta, comunicazione commerciale e attività pubblicitaria, anche per interposta persona, **per la promozione di oli di oliva vergini**. (art. 13, comma 2);
- la **confisca** del denaro, dei beni o delle altre utilità di cui il condannato non può giustificare la provenienza o di cui per interposta persona fisica o giuridica, risulti essere titolare o avere la disponibilità a qualsiasi titolo in valore sproporzionato rispetto al proprio reddito dichiarato o alla propria attività economica (art. 14);
- il **divieto di ottenere iscrizioni o provvedimenti comunque denominati, a contenuto autorizzatorio, concessorio o abilitativo, per lo svolgimento di attività imprenditoriali**;
- il **divieto di accesso a contributi o altri finanziamenti** da parte dello Stato, enti pubblici o dell'Unione europea, per lo svolgimento di attività imprenditoriali (art. 15).

Questa legge è stata oggetto di contenzioso con l'UE, tanto che essa è stata oggetto di recente modifica con l'art. 18 della **Legge europea 2013-bis** (A.S. 1533, per rispondere ai rilievi formulati dalla Commissione europea nell'ambito della procedura EU Pilot n. 4632/13/AGRI).

2.7.2 Sempre nel settore agroalimentare è prevista una tutela sanzionatoria amministrativa, che si aggiunge alle fattispecie di reato già descritte (art. 517-quater c.p.) dall'**art. 1 del D.Lgs. 19 novembre 2004, n. 297**, che disciplina le sanzioni amministrative pecuniarie riferite alle violazioni delle norme sulla protezione della indicazione geografica e delle denominazioni di origine dei prodotti agricoli ed alimentari, di cui al Regolamento UE 2081/92 (mancato assoggettamento al controllo della struttura di controllo; mancato

ottenimento della certificazione di conformità; accertata violazione della disciplina di produzione, ecc.)

2.8 LA TUTELA DEL MADE IN ITALY

La difficoltà di assicurare tutela al *Made In Italy* nasce dal fatto che la normativa del “*Made In*” rientra nel divieto alle restrizioni alla libera circolazione delle merci, **materia comunitaria**.

La vicenda è all’attualità del dibattito nel Parlamento europeo, che nella scorsa legislatura, il 15 aprile 2014, ha adottato una proposta di direttiva dell’Unione europea per l’introduzione delle **etichettature “*Made In*” sui prodotti non alimentari** venduti sul mercato comunitario, introducendo più severe sanzioni per le imprese che non rispettano le norme di sicurezza e vendono prodotti potenzialmente pericolosi per i consumatori.

L’approvazione della direttiva comporterebbe per gli Stati membri l’adozione di un sistema di etichettatura obbligatoria dei prodotti, allo scopo di assicurare la tracciabilità dei prodotti stessi attraverso l’indicazione del Paese di origine e dei luoghi in cui avvengono le successive fasi di lavorazione, garantendo in tal modo in modo molto più efficace le imprese e i consumatori. Ma l’iter di approvazione della direttiva si è arrestata in Consiglio, per l’opposizione della Germania e di Paesi del Nord Europa contrari all’introduzione di tale normativa.

Stante la prevalenza delle norme comunitarie sul diritto nazionale e la conseguente disapplicazione in sede giurisdizionale di norme italiane contrastanti con la normative UE, ogni norma nazionale che possa avere ad effetto l’introduzione di restrizioni quantitative vietate dall’art. 28 (30) Trattato C.E. è suscettibile di essere esaminata in sede comunitaria per un eventuale contrasto con tale fonte sovraordinata.

Tale principio va attentamente considerato ed è alla base delle difficoltà che hanno incontrato i tentativi in sede nazionale di disciplinare in senso restrittivo la materia della tracciabilità e delle etichettature, con l’apertura di procedure d’infrazione da parte della Commissione europea.

L’Italia con la **legge 8 aprile 2010, n. 55 Disposizioni concernenti la commercializzazione di prodotti tessili, della pelletteria e calzaturieri**, infatti, aveva istituito, su base unilaterale rispetto alla normativa comunitaria, un sistema di etichettatura per tutti i prodotti dei settori tessile, delle pelletterie e delle calzature con obbligo di indicazione dell’origine geografica della merce e la facoltà per l’imprenditore di utilizzare la dicitura “*Made in Italy*” se almeno due delle fasi di lavorazione fossero state svolte in Italia. Tale legge è però risultata inapplicabile.

L’**etichettatura obbligatoria** riguardava i prodotti finiti e intermedi, intendendosi per tali quelli che sono destinati alla vendita, nei settori tessile, della pelletteria e calzaturiero, per evidenziare il luogo di origine di ciascuna fase di lavorazione e assicurare la tracciabilità dei prodotti stessi. L’etichetta doveva contenere sinteticamente informazioni sulla conformità dei processi di lavorazione alle norme vigenti in materia di lavoro, garantendo il rispetto delle convenzioni OIL lungo tutta la catena di fornitura, una

certificazione di igiene e di sicurezza dei prodotti, l'esclusione dell'impiego di minori nella produzione, il rispetto della normativa europea e ed internazionale in materia ambientale.

L'impiego dell'indicazione «Made in Italy» era riservata solo per i prodotti finiti per i quali le fasi di lavorazione avessero avuto luogo prevalentemente in Italia, se almeno due delle fasi di lavorazione per ciascun settore fossero state eseguite nel territorio italiano e se per le rimanenti fasi fosse verificabile la tracciabilità. In caso di non apponibilità dell'indicazione «Made in Italy», restava salvo l'obbligo di etichettatura con l'indicazione dello Stato di provenienza, nel rispetto della normativa comunitaria.

L'art. 2 demandava a norme di attuazione, previa **notifica ai sensi dell'articolo 8, paragrafo 1, della direttiva 98/34/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 22 giugno 1998**, le caratteristiche del sistema di etichettatura obbligatoria e di impiego dell'indicazione «Made in Italy».

Per le **violazioni l'art. 3** prevedeva, salvo che il fatto costituisse reato, la **sanzione amministrativa pecuniaria** da 10.000 a 50.000 euro, aumentata sino a due terzi per i casi di maggiore gravità, più il sequestro e la confisca delle merci. Per le imprese la sanzione amministrativa pecuniaria era da 30.000 a 70.000 euro, salvo aumento sino a due terzi per i casi di maggiore gravità e la sospensione dell'attività per un periodo da un mese a un anno; in caso di reiterazione della violazione si prevedeva la sospensione dell'attività per un periodo da un mese a un anno. La legge introduceva tuttavia una **ipotesi di reato** (alquanto indeterminata) nel caso di violazioni reiterate, con la reclusione da uno a tre anni e da tre a sette anni in caso di violazioni commesse attraverso attività organizzate.

Tale legge, i cui effetti sarebbero dovuti entrare in vigore il 1° ottobre 2010, a seguito della notifica del testo alla Commissione Europea, è stata **oggetto (nota della Direzione Generale Commissione UE Impresa e Industria n. 518763 del 28 luglio 2010) di parere contrario circa la sua compatibilità con il diritto comunitario**, per le restrizioni che avrebbe potuto causare alla concorrenza ed alla libera circolazione delle merci sul territorio europeo.

L'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli, con nota n. 119919/RU del 22 settembre 2010, ha precisato di non considerare applicabili nello svolgimento della propria attività di controllo le disposizioni della legge n. 55/2010 sino all'emanazione dei decreti attuativi.

La Presidenza del Consiglio dei Ministri, in data **30 settembre 2010 ha emanato una direttiva** ritenendo inapplicabile la legge sino all'emanazione dei decreti attuativi, invitando le amministrazioni pubbliche interessate ad attenersi a questo indirizzo interpretativo.

Allo stato, quindi, l'unico fondamento normativo utilizzabile, è quello dell'art. 24 del Regolamento (CEE) n. 2913/92 del 12 ottobre 1992 istitutivo del Codice doganale comunitario, che identifica il luogo di origine in quello ove è avvenuto l'intero processo produttivo, ovvero nel caso di lavorazioni svolte in più Paesi, in quello ove sia avvenuta l'ultima trasformazione o lavorazione sostanziale ed economicamente giustificata, effettuata presso un'impresa attrezzata a tale scopo, che si sia conclusa con la fabbricazione di un prodotto nuovo o abbia rappresentato una fase importante del processo di fabbricazione.

Tale norma corrisponde, nel Regolamento UE n. 952/2013 che ha istituito il Codice doganale dell'Unione, adottato dal Parlamento europeo e dal Consiglio il 9 ottobre 2013 e pubblicato nella Gazzetta ufficiale L. 269 il 10 ottobre 2013, la cui entrata in vigore è

stabilita al 1° maggio 2016, con contestuale abrogazione del Reg. (CEE) n.2913/92, all'art. 60 dell'*Union Customs Code*.

Ferma restando la necessità di tutelare il Made in Italy o l'agroalimentare con le sanzioni previste per tale ipotesi, chiarendo i dubbi circa l'opportunità di tutelarli con sanzioni amministrative o penali, il rapporto tra c.p. e norme penali speciali va chiarito e semplificato, onde evitare sovrapposizioni o contraddizioni normative, tali rendere di fatto inefficace la tutela penale.

A tal fine tali norme potrebbero utilmente essere incluse in una riformulazione delle norme da spostare nel Titolo VIII.

Allo stato il Made in Italy è perciò tutelato dalle seguenti norme:

A) Art. 4, commi da 49 a 49-ter della legge 24 dicembre 2003, n. 350 (finanziaria 2004) e art. 517 c.p.

L'art. 517 c.p., punisce con la reclusione fino a due anni e la multa fino a € 20.000,00 la vendita di prodotti industriali con nomi, marchi o segni distintivi idonei ad indurre in inganno l'acquirente sull'origine, la provenienza o la qualità dei prodotti ed è applicabile al Made In Italy non coperto da segni distintivi registrati, in forza del rinvio a tale norma contenuto dall'art. 4, comma 49, della L. n. 350/2003 (Legge finanziaria 2004).

Il comma 49, con una tecnica legislativa singolare, integra la fattispecie di cui all'art. 517 c.p. definendo come **reato l'importazione o l'esportazione a fini di commercializzazione, ovvero la commercializzazione**, o, infine, la commissione di atti diretti in modo non equivoco alla commercializzazione di **prodotti recanti false o fallaci indicazioni di provenienza o di origine**:

- per **falsa indicazione riferite al Made in Italy** si intende l'apposizione della **stampigliatura "Made in Italy"** su prodotti e merci non originari dall'Italia ai sensi della normativa europea sull'origine; la falsa indicazione sull'origine o sulla provenienza di prodotti o merci può essere sanata sul piano amministrativo attraverso l'esatta indicazione dell'origine o l'asportazione della stampigliatura "Made in Italy";
- per **fallace indicazione**, anche qualora sia indicata l'origine e la provenienza estera dei prodotti o delle merci si intende l'uso di segni, figure, o quant'altro possa indurre il consumatore a ritenere che il **prodotto o la merce sia di origine italiana**, incluso l'uso fallace o fuorviante di marchi aziendali ai sensi della disciplina sulle pratiche commerciali ingannevoli, fatto salvo quanto previsto dal comma 49-bis, ovvero l'uso di marchi di aziende italiane su prodotti o merci non originari dell'Italia ai sensi della normativa europea sull'origine senza l'indicazione precisa, in caratteri evidenti, del loro Paese o del loro luogo di fabbricazione o di produzione, o altra indicazione sufficiente ad evitare qualsiasi errore sulla loro effettiva origine estera; la fallace indicazione delle merci può essere sanata sul piano amministrativo con l'asportazione a cura ed a spese del contravventore dei segni o delle figure o di quant'altro induca a ritenere che si tratti di un prodotto di origine italiana;
- le false e le fallaci indicazioni di provenienza o di origine non possono comunque essere regolarizzate quando i prodotti o le merci siano stati già immessi in libera pratica;
- le fattispecie sono commesse sin dalla presentazione dei prodotti o delle merci in dogana per l'immissione in consumo o in libera pratica e sino alla vendita al dettaglio.

B) Per effetto di novella recata dall'art. 16, comma 6 del D.L. 20 novembre 2009, n. 135, convertito con modificazioni dalla 20 novembre 2009, n. 166 «Disposizioni urgenti per l'attuazione di obblighi comunitari e per l'esecuzione di sentenze della Corte di giustizia delle Comunità europee ha introdotto disposizioni a tutela del "made in Italy", il **comma 49-bis dell'art. 4 della legge n. 350/2003** configura invece come **illecito amministrativo l'uso di marchi con fallaci indicazioni riferita alla tutela del Made in Italy**, punito con la sanzione amministrativa pecuniaria da euro 10.000 ad euro 250.000 e prevedendo la confisca amministrativa obbligatoria dei beni oggetto di contraffazione. Quindi mentre **l'importazione, esportazione o commercializzazione con falsa o fallace indicazione** costituisce reato **l'uso di marchi con fallace indicazione** costituisce solo illecito amministrativo. Per i **prodotti alimentari** si definisce il concetto di effettiva origine come il luogo di coltivazione o di allevamento della materia prima agricola utilizzata nella produzione e nella preparazione dei prodotti e il luogo in cui è avvenuta la trasformazione sostanziale.

C) Peraltro il **comma 4 del medesimo art. 16 (Made in Italy e prodotti interamente italiani)** del D.L. n. 135/2009 - L. 166/2009 configura come **reato l'uso di indicazioni di vendita che presentino il prodotto come interamente realizzato in Italia**, quali "100% made in Italy", "100% Italia", "tutto italiano", in qualunque lingua espressa, o altra caratteristica che sia idonea ad **ingenerare nel consumatore la convinzione della realizzazione interamente in Italia del prodotto**, ovvero segni o figure che inducano la medesima fallace convinzione, al di fuori dei presupposti previsti nei commi 1 e 2, e sanziona, ferme restando le diverse sanzioni applicabili sulla base della normativa vigente, con le pene previste dall'art. 517 c.p., **augmentate di un terzo**. Per **uso dell'indicazione di vendita o del marchio** si intende la utilizzazione a fini di comunicazione commerciale ovvero l'apposizione degli stessi sul prodotto o sulla confezione di vendita o sulla merce dalla presentazione in dogana per l'immissione in consumo o in libera pratica e fino alla vendita al dettaglio.

Il comma 1 dell'art. 16 definisce come **realizzato interamente in Italia** il prodotto o la merce, classificabile come made in Italy ai sensi della normativa vigente, e per il quale il disegno, la progettazione, la lavorazione ed il confezionamento sono compiuti **esclusivamente sul territorio italiano**. Si osserva che tale definizione è in contrasto con quanto previsto dal codice doganale che individua come luogo di produzione quello dell'ultima trasformazione del prodotto, anche a fronte di parti dello stesso non realizzate in quel luogo e non tiene conto dunque di una realtà produttiva nella quale è diffusa la trasformazione di parti del prodotto realizzate in ambiti diversi sino a pervenire al prodotto finale.

D) Ulteriore norma, citata in precedenza è quella di cui all'art. 6 della legge n. 9/2013 in tema di olio di oliva vergine che ha introdotto un **comma 49-quater** all'art. 4 delle legge n. 350/2003, prevedendo la punibilità ai sensi **dell'art. 517 c.p.** dell'ipotesi di fallace indicazione nell'uso del marchio, peraltro prevista come illecito solo amministrativo dal comma 49-bis, quando abbia la fallace indicazione abbia per oggetto oli di oliva vergini e salvo un rinvio all'art. 16, comma 4, del D.L. n. 135/2009 - L. 166/2009 al **reato di uso di indicazioni di vendita che presentino il prodotto come interamente realizzato in Italia**,

quali "100% made in Italy", "100% Italia", "tutto italiano", punito con le pene previste dall'art. 517 c.p., **aumentate di un terzo.**

La tabella che segue riassume la fattispecie esistenti, e le sanzioni previste, il cui coordinamento è oggettivamente complesso e presenta molti problemi applicativi.

<i>Titolo</i>	<i>Fattispecie</i>	<i>Norma</i>	<i>Illecito</i>	<i>Sanzione</i>
VENDITA DI PRODOTTI INDUSTRIALI CON SEGNI MENDACI	Messa in vendita o in circolazione di opere dell'ingegno, prodotti industriali con nomi, marchi, segni distintivi che ingannano il consumatore su provenienza o qualità prodotto	art. 517 c.p.	Reato	Reclusione sino a 2 anni Multe sino a 20.000€
IMPORTAZIONE O ESPORTAZIONE PER LA COMMERCIALIZZAZIONE; COMMERCIALIZZAZIONE (o atti diretti in modo non equivoco a tale scopo) DI PRODOTTI RECANTI <u>FALSA</u> INDICAZIONE DI MADE IN ITALY	Apposizione di stampigliatura "Made in Italy" su prodotti e merci non originari dall'Italia ai sensi della normativa europea sull'origine	Art. 4, c. 49 L. 350/2003 e art. 517 c.p.	Reato	Reclusione sino a 2 anni Multe sino a 20.000 € Sanata sul piano amministrativo con esatta indicazione di origine o asportazione di stampigliatura "Made in Italy".
IMPORTAZIONE O ESPORTAZIONE PER LA COMMERCIALIZZAZIONE; COMMERCIALIZZAZIONE (o atti diretti in modo non equivoco a tale scopo) DI PRODOTTI RECANTI <u>FALLACE</u> INDICAZIONE DI MADE IN ITALY	Anche se è indicata l'origine e la provenienza estera dei prodotti, uso di segni, figure, o tali da indurre il consumatore a ritenere che il prodotto o la merce sia di origine italiana (incluso uso fallace o fuorviante di marchi aziendali)	Art. 4, c. 49 L. 350/2003 e art. 517 c.p.	Reato	Reclusione sino a 2 anni Multe sino a 20.000 € Sanata sul piano amministrativo con esatta indicazione di origine o asportazione di stampigliatura "Made in Italy".
<u>USO DI MARCHI CON FALLACI</u> INDICAZIONI di Made in Italy.	Uso del marchio con fallaci indicazioni tali	Art. 4, c. 49-bis L. n. 350/2003	Illecito amministrativo	Sanzione pecuniaria da 10.000€ a 250.000€ Confisca amministrativa della

	da indurre il consumatore che il prodotto sia di origine italiana, senza indicazioni atte ad evitare fraintendimenti			merce
USO DI MARCHI CON FALLACI INDICAZIONI di Made in Italy nel caso di OLIO D'OLIVA VERGINE.	Uso del marchio con fallaci indicazioni tali da indurre il consumatore che il prodotto sia di origine italiana, senza indicazioni atte ad evitare fraintendimenti	Art. 6 L. 9/2013 e art. 517 c.p.	Reato	Reclusione sino a 2 anni Multe sino a 20.000€ Aumento sino a un terzo nel caso di rinvio all'art. 16, c. 4 D.L. 135/2009-L. 166/2009
USO DI INDICAZIONI DI VENDITA per presentare il prodotto come interamente realizzato in Italia.	Uso di indicazioni <i>100% Made in Italy, 100% Italia, Tutto italiano</i> o di segni e figure che inducano in errore il consumatore	Art. 16, c. 4 D.L. 135/2009-L. 166/2009 e art. 517 c.p.	Reato	Reclusione sino a 2 anni, con aumento sino ad un terzo Multe sino a 20.000€, con aumento sino ad un terzo

Alla luce di quanto descritto si osserva che:

- A) Il coordinamento delle disposizioni per la tutela penale del Made in Italy è complesso, **perché manca un testo unico delle norme** e soprattutto per il difficile rapporto con il diritto comunitario, che opera su presupposti diversi. La materia necessita quindi di un intervento, che sia compatibile con i Regolamenti UE ma che garantisca il Made In Italy nei limiti in cui ciò è possibile.
- B) Una soluzione alternativa proposta dal MISE è quella dell'introduzione di **marchi collettivi su base volontaria e privata**, compatibili con il diritto comunitario, idonei a valorizzare presso il pubblico la qualità dei prodotti italiani, anche attraverso campagne di comunicazione *ad hoc*.

Nel corso dell'audizione della Presidente del CNAC sen. Vicari lo scorso 6 novembre 2014 è stata preannunciata la presentazione di un disegno di legge recante *Promozione delle produzioni di qualità sui mercati globali mediante l'introduzione dei marchi collettivi di settore*. La proposta prevede che il MISE adotti con proprio decreto un Piano di agevolazioni per incentivare il deposito di marchi collettivi volontari italiani da parte di associazioni rappresentative di categoria ai sensi dell'art. 11 del D.Lgs n. 30/2005. Per il deposito è necessario:

- il rispetto delle condizioni previste dai singoli disciplinari riguardanti i settori merceologici e produttivi, definiti dal Piano d'intesa con le categorie produttive;

- l'effettuazione di controlli da parte del MISE volti ad assicurare che i cicli produttivi della filiera abbiano rispettato le norme di legge in materia di produzione e immissione sul mercato.

Allo stato, come già ricordato in precedenza, l'art. 24 del **Codice Doganale Comunitario vigente, approvato con Regolamento (CEE) n. 2913/92 del Consiglio**, prevede che i prodotti che hanno subito lavorazioni in Paesi diversi siano considerati originari dell'ultimo Paese in cui abbiano subito una trasformazione sostanziale, il che comporta tra l'altro per la nostra autorità giudiziaria la necessità di disapplicare eventuali disposizioni in contrasto, stante il noto principio della prevalenza delle norme comunitarie su quelle interne difformi, anche successive.

2.9 GLI EFFETTI DEL DECRETO LEGISLATIVO 16 MARZO 2015, n. 28 IN MATERIA DI NON PUNIBILITÀ PER PARTICOLARE TENUITÀ DEL FATTO

Il **decreto legislativo 16 marzo 2015, n. 28** ha modificato il Titolo V del Libro I del codice penale in tema di applicazione della pena introducendo (art. 131-bis) una **causa di esclusione della punibilità per particolare tenuità del fatto** (definita come non procedibilità dall'art. 411 c.p.p. anch'esso modificato dall'art. 2 del D.Lgs) che prevede per i reati per i quali sia prevista una pena detentiva non superiore nel massimo a cinque anni ovvero la sola pena pecuniaria la non punibilità quando, per le modalità della condotta e per l'esiguità del danno o del pericolo, **l'offesa sia di particolare tenuità e il comportamento risulta non abituale**.

Va sottolineato che **non si tratta di intervento di depenalizzazione**, ma che la richiesta da parte delle procure e la decisione da parte del giudice circa l'applicazione di tale causa di esclusione della punibilità sono legate, **caso per caso**, alla sussistenza dei due parametri: la speciale tenuità del fatto e la non abitualità dei comportamenti.

Il concetto di offesa di particolare tenuità è rimesso alla valutazione discrezionale delle procure che formulano la richiesta di archiviazione e del giudice che accoglie eventualmente tale richiesta, procedendo ai sensi dell'art. 133, primo comma c.p. Il concetto di abitualità è invece disciplinato dal codice penale che distingue l'abitualità presunta dalla legge (art. 102), in presenza di determinate condanne, da quella ritenuta dal giudice (art. 103).

Ai fini della determinazione della pena detentiva sino a 5 anni non si tiene conto delle circostanze, ad eccezione di quelle per le quali la legge stabilisce una pena di specie diversa da quella ordinaria del reato e di quelle ad effetto speciale.

Rapportato alla contraffazione la seguente tabella mostra come l'ambito di applicazione della norma sia particolarmente esteso, escludendo in pratica solo la fattispecie aggravata di cui all'art. 474-ter dall'applicazione della norma.

<i>Norma</i>	<i>Fattispecie di reato</i>	<i>Pena edittale</i>
art. 473 c.p.	Contraffazione, alterazione o uso di segni distintivi di opere dell'ingegno o di prodotti industriali, Comma 1	Reclusione da 6 mesi a 3 anni e multa da 2.500€ a 25.000€
	Comma 2	Reclusione da 1 a 4 anni e multa da

		3.500€ a 35.000€
art. 474 c.p.	Introduzione nello Stato e commercio di prodotti con segni falsi, Comma 1 Comma 2	Reclusione da 1 a 4 anni e multa da 3.500€ a 35.000€ Reclusione sino a 2 anni e multa sino a 20.000€
art. 474-ter c.p	Circostanza aggravante (artt. 473 e 474, c. 1 commessi in modo sistematico o con mezzi e attività organizzate) Circostanza aggravante (artt. 473 e 474, c. 1 commessi in modo sistematico o con mezzi e attività organizzate)	Reclusione da 2 a 6 anni e multa da 5.000€ a 50.000€ Reclusione sino a 3 anni e multa sino a 30.000€
art. 514 c.p.	Frodi contro le industrie nazionali.	Reclusione da 1 a 5 anni e multa non inferiore a 516€
art. 517 c.p.	Vendita di prodotti industriali con segni mendaci.	Reclusione sino a 2 anni Multa sino a 20.000€
art. 517-bis c.p.	Circostanza aggravante (art. art. 517 avente ad oggetto alimenti o bevande con denominazione di origine o geografica o specificità protette dalle norme vigenti.	Aumento di un terzo pene art. 517
art. 517-ter c.p.	Fabbricazione e commercio di beni realizzati usurpando titoli di proprietà industriale	Reclusione sino a 2 anni Multa sino a 20.000€ Aggravata a reclusione sino a 3 anni e multa sino a 30.000€ per casi più gravi
art. 517- quater c.p.	Contraffazione di indicazioni geografiche denominazioni di origine dei prodotti agroalimentari.	Reclusione sino a 2 anni Multa sino a 20.000€ Aggravata a reclusione sino a 3 anni e multa sino a 30.000€ per casi più gravi
art. 6 L. 9/2013 Olio d'oliva (che aggiunge il comma 49- quater all'art. 4 delle L. n. 350/2003	Fallace indicazione nell'uso del marchio avente per oggetto oli di oliva vergini (sanzione ex art. 517 c.p)	Reclusione sino a 2 anni Multa sino a 20.000€ Aumento sino a un terzo nel caso di rinvio all'art. 16, c. 4 D.L. 135/2009-L. 166/2009
art. 171 LDA	Riproduzione, diffusione, vendita o messa in vendita o in commercio, senza averne diritto, a qualsiasi scopo e in qualsiasi forma, di un'opera altrui, o introduzione e messa in circolazione di esemplari prodotti all'estero in violazione della legge italiana,	Multa da lire 100.000 a lire 4.000.000

	ovvero immissione in un sistema di reti telematiche di un'opera dell'ingegno protetta, o parte di essa.	
art. 171-bis LDA	Duplicazione per trarne profitto di programmi per elaboratore, ovvero svolgimento di attività di importazione, distribuzione, vendita, detenzione a scopo commerciale o imprenditoriale o concessione in locazione di programmi su supporti senza marchio SIAE; rimozione arbitraria o elusione di dispositivi di protezione di un programma per elaboratori	Reclusione da 6 mesi a 3 anni e multa da 5 a 30 milioni di lire; reclusione non inferiore nel minimo a 2 anni e multa a lire 30 milioni per fatto di rilevante gravità
art.171-ter,c.1 LDA	Duplicazione o svolgimento a fini di lucro e per uso non personale di attività analoghe a quella di cui al punto precedente, opere dell'ingegno nel settore audio-visivo	Reclusione da 6 mesi a 3 anni e multa da 5 a 30 milioni di lire
art.171-ter,c.2 LDA	Pirateria in forma imprenditoriale: riproduzione, duplicazione, vendita, messa in commercio o importazione abusiva, di oltre 50 copie o esemplari di opere tutelate dal diritto d'autore (lett. a); immissione di opere in reti elettroniche per la comunicazione al pubblico, a fini di lucro (lett. a-bis); esercizio in forma imprenditoriale delle ipotesi di cui sopra (lett. b); promozione o organizzazione di tali attività (lett. c).	Reclusione da 1 a 4 anni e multa da 5 a 30 milioni di lire
Art. 4, c. 49 L. 350/2003 e art. 517 c.p.	Importazione o esportazione per la commercializzazione; commercializzazione (o atti diretti in modo non equivoco a tale scopo) di prodotti recanti <u>falsa</u> indicazione di Made in Italy: apposizione di stampigliatura "Made in Italy" su prodotti e merci non originari dall'Italia ai sensi della normativa europea sull'origine; Importazione o esportazione per la commercializzazione; commercializzazione (o atti diretti in modo non equivoco a tale scopo) di prodotti recanti <u>fallace</u> indicazione di Made in Italy: anche se è indicata l'origine e la provenienza estera dei prodotti, uso di segni, figure, o tali da indurre il consumatore a ritenere che il prodotto o la merce sia di origine italiana (incluso uso fallace o fuorviante di marchi aziendali)	Reclusione sino a 2 anni Multa sino a 20.000€ Sanata sul piano amministrativo con esatta indicazione di origine o asportazione di stampigliatura "Made in Italy".
Art. 16, c. 4 D.L. 135/2009-L. 166/2009 e art. 517 c.p.	Uso di indicazioni di vendita per presentare il prodotto come interamente realizzato in Italia: uso di indicazioni <i>100% Made in Italy, 100% Italia, Tutto italiano</i> o di segni e figure che inducano in errore il consumatore	Reclusione sino a 2 anni, con aumento sino ad un terzo Multa sino a 20.000€, con aumento sino ad un terzo

Circa i **diritti della persona offesa dal reato** il comma 1-bis aggiunto all'art. 411 c.p.p. prevede che in caso di archiviazione richiesta per particolare tenuità del fatto, il pubblico ministero deve darne avviso sia alla persona sottoposta alle indagini sia alla persona offesa, che abbia dichiarato di volere essere informata ai sensi dell'articolo 408, c. 2 c.p.p. Nel parere della Commissione Giustizia della Camera è stata approvata una condizione per la quale si sopprime l'obbligo della persona offesa di dichiarare di volere essere informata, rendendo così automatico il procedimento incidentale. La persona offesa, entro 10 giorni, può prendere visione degli atti e presentare **opposizione**.

Se l'opposizione non è proposta o è inammissibile il giudice pronuncia, senza formalità **decreto motivato di archiviazione**.

Se accoglie la richiesta di opposizione il giudice provvede in via incidentale con ordinanza, dopo avere sentito le parti; in tal caso, ai sensi dell'art. 409, c. 2 c.p.p. può

fissare una data per un'udienza in camera di consiglio, indicando la necessità di ulteriori indagini al PM, fissandone il termine; ovvero emettere ordinanza affinché il PM formuli l'imputazione entro 10 giorni e successiva fissazione dell'udienza preliminare.

2.10 PROFILI SPECIFICI DI TUTELA PENALE

Tre profili specifici, ulteriori rispetto alle tematiche riguardanti le fattispecie penali riguardano: la punibilità penale del consumatore consapevole di acquistare merce contraffatta; l'entità delle sanzioni pecuniarie; l'adozione di misure afflittive accessorie o interdittive in grado di colpire i contraffattori nel patrimonio o nell'esercizio dell'impresa illegale.

2.10.1 La punibilità dei consumatori

Fatta salva la normativa sul diritto d'autore, i comportamenti degli utenti che acquistano merce contraffatta non sono sanzionati penalmente. L'unica fattispecie astrattamente ipotizzabile in materia è quella dell'**uso di prodotti con segni contraffatti** (art. 473 c.p.), che però sembra ragionevolmente riferirsi all'utilizzazione di tali prodotti non da parte di un acquirente finale (consumatore) ma da parte di chi intende usare il prodotto per ulteriori interessi commerciali.

Una norma in astratto applicabile sarebbe quella generale di cui all'art. 712 c.p., che sanziona come reato contravvenzionale l'**acquisto di cose di sospetta provenienza**, prevedendo pene minime (arresto sino a sei mesi e ammenda sino a 10 euro per i comportamenti di chi, senza averne prima accertata la **legittima provenienza**, acquista o riceve a qualsiasi titolo cose che, per loro qualità o per la condizione di chi le offre o per l'entità del prezzo, abbia motivo di sospettare che provengano da reato. Rispetto al reato di ricettazione ex art. 648 c.p. non è richiesto il dolo specifico di procurare a sé od altri un profitto. Tale norma, peraltro, **a seguito del pronunciamento della Corte di Cassazione a Sezioni Unite 22225/2012, non è applicabile qualora ricorra la fattispecie di illecito amministrativo di cui** prevista all'art. 1, comma 7, del decreto-legge 14 marzo 2005, n. 35 convertito con modificazioni dalla legge 14 maggio 2005, n. 80 *"Disposizioni urgenti nell'ambito del Piano di azione per lo sviluppo economico, sociale e territoriale"*.

Tale norma prevede la **sanzione amministrativa pecuniaria** da 100 fino a 7.000 euro, oltre alla confisca amministrativa per chi, in qualità di acquirente finale, acquista a qualsiasi titolo cose che, per la loro qualità o per la condizione di chi le offre o per l'entità del prezzo, inducano a ritenere che siano state violate le norme in materia di origine e provenienza dei prodotti ed in materia di proprietà industriale.

La Cassazione nella citata sentenza ha ribadito che *"non può configurarsi una responsabilità a titolo di ricettazione (art. 648 cod. pen.) o di acquisto di cose di sospetta provenienza (art. 712 cod. pen.) per l'acquirente finale di un prodotto con marchio contraffatto o comunque di origine e provenienza diversa da quella indicata, ma piuttosto l'illecito amministrativo previsto dal d.l. 14 marzo 2005, n. 35, conv. in l. 14 maggio 2005, n. 35, che va considerato prevalente rispetto sia al delitto che alla contravvenzione previsti dal codice penale"*.

La stessa norma prevede una seconda fattispecie di illecito amministrativo, che riguarda gli **acquirenti diversi dall'utilizzatore finale**: salvo che il fatto costituisca reato, l'acquisto effettuato da un operatore commerciale o importatore o da qualunque altro

soggetto diverso dall'acquirente finale, è sanzionato con la sanzione amministrativa pecuniaria da un minimo di 20.000 euro fino ad un milione di euro.

Entrambe le fattispecie prevedono un ruolo specifico per la rilevazione degli illeciti e la destinazione dei proventi delle sanzioni per gli organi di polizia amministrativa, per il quale si rinvia al successivo punto 4.4.

Qualora si intendesse sanzionare penalmente l'acquisto di merce contraffatta da parte dei consumatori si potrebbe inserire un rinvio nelle fattispecie dei reati contro la contraffazione, rinviando all'applicazione dell'art. 712 c.p. anche per il caso di acquisto di merce contraffatta.

Tuttavia l'ipotesi appare di dubbia efficacia e contraria alle tendenze di depenalizzazione in atto, assodato che non è tanto il consumatore il protagonista del fenomeno criminale della contraffazione ma sono le organizzazioni criminali che realizzano elevati profitti.

Per modificare i comportamenti dei consumatori si richiama invece la necessità di prevedere adeguate campagne di comunicazione volte a informare compiutamente chi compra merce contraffatta degli effetti negativi complessivi del fenomeno.

2.10.2 Entità delle pene pecuniarie

Le **sanzioni pecuniarie** previste sia dall'**art. 473** (da 2.500 € a 25.000 € nel comma 1 e da 3.500 € a 35.000 € nel comma 2), sia dall'**art. 474** (da 3.500 € a 35.000 € nel comma 1 e fino a 20.000 € nel comma 2), fattispecie che riguardano tutti i casi di contraffazione senza distinguere i casi di dannosità limitata da quelli più gravi in termini economici, sono **di entità modesta** qualora si riferiscano a casi in cui i danni economici prodotti sono rilevanti, tali da rendere persino conveniente per gli autori del reato il pagamento della sanzione se comparata ad un volume di affari quasi sempre di importo ben maggiore, atteso che la contraffazione si appalesa come un fenomeno organizzato e gestito secondo criteri di imprenditorialità criminale. La sanzione pecuniaria prevista per l'aggravante ai sensi dell'**art. 474-ter** per la commissione dei fatti ex art. 473 e 474, c. 1, **in modo sistematico o attraverso l'allestimento di mezzi e attività organizzate** è di importo più elevato (multa da 5.000 € a 50.000 €). Discorso simile va fatto per i reati contro l'industria e il commercio.

Di qui la necessità di affrontare il tema di un incremento delle pene edittali dei reati di contraffazione ovvero di scegliere la soluzione del doppio binario riservando alla sola contraffazione sistematica e organizzata un trattamento sanzionatorio rilevante.

In ogni caso una sanzione più afflittiva da applicare ai reati di contraffazione potrebbe consistere in una **pena pecuniaria di carattere proporzionale**, ai sensi dell'art. 27 del codice penale.

- La legislazione penale conosce già diversi casi di tale specie. Questa tipologia di pene pecuniarie si riscontra principalmente nella legislazione speciale, soprattutto nei **settori doganale, tributario e in materia di lavoro**. Le pene proporzionali non hanno limite massimo e sono determinate dal giudice a partire da un coefficiente fisso o articolato fra un minimo ed un massimo (proporzionalità costante) ovvero in relazione alla fattispecie concreta, stante una base fissa (proporzionalità progressiva).

- L'introduzione di tale previsione potrebbe risultare idonea ad arrecare, nei casi di filiere di contraffazione organizzate, rilevanti pregiudizi patrimoniali alle organizzazioni criminali.

2.10.3 Sanzioni diverse dalle pene pecuniarie o detentive

Nell'ordinamento sono previste anche sanzioni penali diverse da quelle tradizionali come pene principali per i delitti (reclusione e multa): da un lato le **misure di sicurezza o le pene accessorie** che conseguono alla condanna definitiva; dall'altro l'anticipazione di tutela penale in casi di particolare gravità, a seguito dell'applicazione di **misure di prevenzione** disciplinate dal D.Lgs. n. 159/2011 Codice delle leggi antimafia, per le quali si rinvia al successivo punto 2.10.4. Per le misure cautelari reali si rinvia al capitolo 3.

Tali sanzioni aggiuntive a quelle detentive e pecuniarie possono risultare efficaci in quanto incidono sulla capacità degli autori dei reati di continuare a svolgere le attività imprenditoriali illegali.

Sanzioni diverse da quelle detentive o pecuniarie in tema di contraffazione sono già previste da tre norme del c.p.:

- **L'art. 474-bis** c.p. disciplina la **confisca** obbligatoria (trattasi di misura di sicurezza patrimoniale) delle cose oggetto del reato o che sono servite per la commissione dello stesso, a chiunque appartenenti: i beni appartenenti a soggetti estranei al reato sono confiscati se servirono o furono destinati a commettere il reato, ovvero se ne sono l'oggetto, il prodotto, il prezzo o il profitto, salva prova a carico dei terzi di non averne potuto prevedere l'illecito impiego, anche occasionale, o l'illecita provenienza e di non essere incorsi in un difetto di vigilanza. Inoltre **l'art. 12-sexies del D.L 8 giugno 1992, n. 306** convertito con modificazioni dalla **L. 7 agosto 1992, n. 356**, come modificato **dall'art. 15, comma 3 della Legge 23 luglio 2009, n. 99** ha inserito anche l'associazione a delinquere (art. 416) finalizzata alla commissione dei reati di cui gli artt. 473, 474, 517-ter e 517-quater c.p. tra i reati per i quali è disposta con sentenza di condanna la confisca del denaro, dei beni o delle altre utilità di cui il condannato non possa giustificare la provenienza e di cui risulti titolare anche per interposta persona ovvero di beni e altre utilità per un valore equivalente.
- **L'art. 518** c.p. prevede per i delitti di cui agli articoli 514 e 517 la sanzione accessoria della **pubblicazione della sentenza**. Tale sanzione non è prevista per i reati contro la fede pubblica.
- **L'art. 517-bis** c.p. prevede, senza definire tali misure afflittive in termini di sanzioni accessorie o di misure di sicurezza, quando sia applicabile la circostanza aggravante per fatti ex art. 515, 516 e 517 c.p. riferiti al settore agroalimentare, che il giudice con sentenza di condanna possa disporre, in casi di particolare gravità o di recidiva specifica:
 - la chiusura dello stabilimento o dell'esercizio ove è stato commesso il fatto, da 5 giorni a 3 mesi;
 - la revoca della licenza o altro atto autorizzatorio che consente lo svolgimento dell'attività nello stabilimento o nell'esercizio commerciale.

Tali sanzioni non sono previste per i reati contro la fede pubblica.

Sanzioni accessorie sono inoltre previste dalla **legge n. 9/2013 in tema di oli di oliva vergini**:

- **pubblicazione della sentenza** a spese del condannato;
- la **confisca** del denaro, dei beni o di altre utilità;
- il **divieto di iscrizioni o provvedimenti autorizzatori, concessori o abilitativi per lo svolgimento di attività imprenditoriali**;
- il **divieto di accesso a contributi o altri finanziamenti** dello Stato, di enti pubblici o dell'Unione europea per lo svolgimento di attività imprenditoriali.

Le pene accessorie e le misure di sicurezza di carattere patrimoniale o di interdizione dall'esercizio dell'attività produttiva o commerciale appaiono particolarmente idonee a causare un **pregiudizio economico agli autori del reato** o a **paralizzarne l'attività quando essa sia celata sotto un'impresa legale**, atteso l'elevato giro d'affari e i livelli organizzativi raggiunti dalla criminalità operante nel settore. Inoltre alcune di esse possono contribuire ad accrescere la consapevolezza nei consumatori della sussistenza e della gravità dei fenomeni di contraffazione.

A tutte le fattispecie di contraffazione, in tutti i settori merceologici e per tutti i diritti industriali tutelati, potrebbero essere applicate le seguenti misure:

a) Misure di sicurezza

- **Confisca** obbligatoria delle cose oggetto del reato o che sono servite per la commissione dello stesso, a chiunque appartenenti. La Guardia di Finanza (audizione del Comandante generale Capolupo) ha auspicato il rapido recepimento della direttiva UE 2014/UE/42 relativa al congelamento e alla confisca dei beni strumentali e dei proventi da reato nell'Unione europea (c.d. euroconfisca).

b) Pene accessorie

- **Pubblicazione della sentenza (art. 36 c.p):** tale pena può svolgere un adeguato ruolo di informazione dei consumatori rispetto a realtà di contraffazione accertata.
- **Interdizione dall'esercizio di una professione (art. 30 c.p):** in tale fattispecie rientra l'esercizio di attività di industria o commercio e ad essa è riconducibile l'ipotesi della revoca della licenza o altro atto autorizzatorio che consente lo svolgimento dell'attività nello stabilimento o nell'esercizio commerciale ex art. 517-bis. Tale pena può esser utile nei casi di merce contraffatta prodotta o commercializzata da imprese che agiscono anche in modo legale.
- **Sospensione dall'esercizio di una professione (art. 35 c.p):** ad essa è riconducibile l'ipotesi della sospensione della licenza o altro atto autorizzatorio che consente lo svolgimento dell'attività nello stabilimento o nell'esercizio commerciale ex art. 517-bis.
- **Interdizione dagli uffici direttivi delle persone giuridiche e delle imprese (art. 32-bis c.p.):** tale pena può esser utile nei casi di merce contraffatta prodotta o commercializzata da imprese che agiscono anche in modo legale, nei confronti degli imprenditori che siano stati condannati per reati di contraffazione, ferma restando la prosecuzione dell'attività dell'impresa nel suo complesso.
- **Sospensione dagli uffici direttivi delle persone giuridiche e delle imprese (art. 35-bis c.p.):** valgono le considerazioni del punto precedente.
- **Incapacità di contrattare con le pubbliche amministrazioni (art. 32-ter):** : valgono le considerazioni del punto precedente.

- l'esclusione da agevolazioni, finanziamenti, contributi o sussidi e l'eventuale revoca di quelli già concessi relativi alle attività di imprese legali che si rendano responsabili anche di contraffazione, come già previsto dalla legge n. 9/2013 sugli oli vergini d'oliva;
- il divieto di pubblicizzare beni o servizi, quest'ultima sul modello di quelle prevista sia dall'art. 9 del D.Lgs n. 231/2001 *Disciplina della responsabilità amministrativa delle persone giuridiche, delle società e delle associazioni anche prive di personalità giuridica*) che dalla citata legge n. 9/2013.

Va poi valutata l'eventuale introduzione di ulteriori pene accessorie innovative (o di misure di sicurezza nelle more della definizione del processo) volte ad esempio:

- a impedire l'accesso nel territorio di responsabili di reati di contraffazione aventi nazionalità estera;
- a interdire l'accesso ai varchi doganali di spedizionieri condannati per reati di contraffazione.

2.10.4 Misure di prevenzione

Il tema dell'anticipazione della tutela a momenti antecedenti alla conclusione del processo penale è estremamente rilevante, dal momento che la durata dei processi e l'effetto della prescrizione sui processi in corso vanificano spesso, di fatto, l'efficacia della tutela penale.

Il **D.Lgs. 6 settembre 2011, n. 159 Codice delle leggi antimafia (CLA)** prevede che una serie di misure di prevenzione, applicabili a soggetti indiziati di appartenere ad organizzazioni mafiose e a indiziati di reati di particolare gravità indicati nell'art. 51, comma 3-bis c.p.p. oltre che a reati di terrorismo e di violenza in manifestazioni sportive, siano **applicabili anche al reato di associazione a delinquere finalizzata a commettere i reati di contraffazione ex art. 473 e 474 c.p.** L'art. 4, comma 1, lett. b) del CLA prevede che agli **indiziati** di tale reati oltre alle **misure di prevenzione personali della sorveglianza speciale di pubblica sicurezza** e dell'**obbligo di soggiorno nel comune di residenza** siano applicabili le seguenti misure di prevenzione patrimoniali:

- **sequestro dei beni**: si tratta dei beni di cui l'indiziato può disporre, direttamente o indirettamente, quando il loro valore risulta sproporzionato al reddito dichiarato o all'attività economica svolta o quando, sulla base di sufficienti indizi, si ha motivo di ritenere che costituiscano il frutto di attività illecite o ne costituiscano il reimpiego (art. 20 CLA);
- **confisca**: si riferisce ai beni di cui l'indiziato non possa giustificare la legittima provenienza e di cui, anche per interposta persona fisica o giuridica, risulti essere e titolare o averne la disponibilità a qualsiasi titolo in valore sproporzionato al proprio reddito o alla propria attività economica; sequestro dei beni frutti di attività illecite che ne costituiscano il reimpiego (art. 24 CLA); con la confisca è dichiarata la nullità dei relativi atti di disposizione aventi carattere fittizio (art. 26 CLA);
- **sequestro o confisca per equivalente**: in caso di dispersione, distrazione, occultamento o svalutazione dei beni al fine di eludere le misure di prevenzione, o

di alienazione a terzi in buona fede, il sequestro e la confisca hanno ad oggetto denaro o beni di valore equivalente (art. 25 CLA);

- **Cauzione e altre garanzie reali:** si tratta del versamento di cauzione al momento dell'imposizione della misura di prevenzione, di entità tale da costituire efficace remora alla violazione delle prescrizioni imposte (art. 31 CLA).

Le misure di prevenzione patrimoniali possono essere disposte, in caso di morte del soggetto indiziato, nei confronti degli eredi o aventi causa, ovvero in caso di assenza o dimora all'estero dell'indiziato.

Il procedimento per l'applicazione delle misure di prevenzione, sul quale decide il Tribunale, è **indipendente** dall'esercizio dell'azione penale (art. 29) e dunque consente l'applicazione di misure afflittive a prescindere dalla durata dei processi, tema che come detto in precedenza determina in pratica una inefficacia delle sanzioni penali principali o accessorie.

L'importanza delle misure di prevenzione non è solo per l'intrinseco ed effettivo carattere afflittivo, ma per l'efficacia immediata e anticipata rispetto agli esiti del procedimento penale.

Per l'applicazione delle misure di prevenzione sono attivabili **efficaci strumenti di indagine**, quali le **indagini patrimoniali sul tenore di vita, sulla disponibilità finanziarie e sul patrimonio e sull'attività economica svolta** al fine di individuare le fonti di reddito, compresa la titolarità delle concessioni, l'abilitazione all'esercizio di attività imprenditoriali o commerciali (art. 19 del CLA). Tale potere investigativo è molto importante nei confronti delle filiere di contraffazione internazionali aventi carattere organizzato e in possesso di mezzi operativi molto agguerriti.

Per rendere più efficace una tutela preventiva rispetto alle filiere internazionali della criminalità, anche informatica, potrebbe essere esteso l'ambito applicativo previsto dal CLA: rendere applicabili le misure di prevenzione, e dei conseguenti rilevanti poteri di investigazione finanziaria sopradescritti, dalla sola associazione a delinquere finalizzata alla commissione dei reati di contraffazione anche alla **contraffazione aggravata dalla commissione in modo sistematico o attraverso l'allestimento di mezzi e attività organizzate** (art. 474-ter c.p.). Si potrebbe precisare peraltro che dal concetto di sistematicità sono escluse le ipotesi di ambulante a basso tenore offensivo, riservando tale ipotesi solo nei confronti delle grandi organizzazioni criminali dedite alla contraffazione, o per i contatti internazionali o per volume di affari, introducendo soglie di carattere quantitativo.

2.11 CONCLUSIONI E PROPOSTE

In forza di quanto sopra esposto si possono individuare delle linee di indirizzo per giungere ad una razionalizzazione e semplificazione dell'impianto normativo penale per il contrasto alla contraffazione.

- a) In primo luogo si propone di realizzare una **ricollocazione** di tutte le fattispecie di reati in tema di contraffazione **nel codice penale** (lasciando da parte il tema della tutela del

diritto d'autore, per il quale la Commissione si riserva di intervenire successivamente). All'interno del codice penale i reati di contraffazione dovrebbero essere collocati, strutturandoli come reati di pericolo, **nel titolo VIII, tra i delitti contro l'industria e il commercio e destinato a tutelare i diritti di proprietà industriale**: non più quindi reati di falso, ma reati economici, in considerazione dei beni giuridici tutelati.

b) Proprio i **diritti tutelati**, e non tanto i **settori merceologici** produttivi cui si riferisce la contraffazione, potrebbe essere il criterio per differenziare le norme penali. Molte delle norme esistenti riproducono le medesime fattispecie incriminatrici, salva la diversità di settore produttivo (industriale-commerciale ovvero agroalimentare).

Dall'analisi sopra esposta e dal complesso delle audizioni svolte, che tiene conto non solo della normativa vigente, sia del codice penale che delle leggi speciali, ma soprattutto della realtà dei fenomeni contraffattivi, emergono due principali settori di intervento cui la tutela penale deve fornire protezione:

- da un lato la tutela contro la **contraffazione dei segni distintivi** e, in connessione, la tutela contro l'**usurpazione dei titoli di proprietà industriale**: si può definire questo filone come **contraffazione in senso proprio**;
- dall'altro la tutela di beni non coperti da segni distintivi per i quali la tutela giuridica esistente si sostanzia nella possibilità di sanzionare le violazioni alla normativa sull'etichettatura che attesta la composizione dei prodotti, garantendo il diritto del consumatore ad esserne pienamente informato ovvero la normativa sulla **provenienza ed origine del prodotto**: è questo il tema della **tutela del Made In Italy** e del contrasto del fenomeno dell'*italian sounding*, fenomeni di **contraffazione in senso lato**, ma ugualmente dannosi in termini economici.

Il filone della **contraffazione in senso proprio** (sia essa produzione, commercializzazione, utilizzo, e comportamenti connessi di beni con falsificazione dei segni distintivi dell'azienda o di brevetti) può essere razionalizzato partendo dalla considerazione che occorre far riferimento **non alle specie merceologiche** interessate (prodotti industriali o prodotti agroalimentari) ma alla tutela accordata in sede civile dal Codice della proprietà industriale (CPI) ai **beni della c.d. proprietà industriale**. Fare riferimento, nell'individuazione delle fattispecie di reato a tale normativa, che comprende sia i **marchi e altri segni distintivi**, sia i **brevetti**, per i prodotti industriali, sia le **denominazioni d'origine ed indicazioni geografiche relative ai prodotti agroalimentari**, potrebbe consentire di unificare le fattispecie di cui agli articoli 473, 474 e 517-quater, in presenza di attività criminali di produzione, commercializzazione, utilizzo o introduzione in Italia di merce contraffatta. Fattispecie particolare è quella di cui all'art. 517-ter c.p., relativa all'usurpazione dei titoli di proprietà industriale sotto forma di abuso di marchi legittimi, dove i marchi non sono contraffatti ma sono utilizzati in modo illegittimo e che potrebbe rimanere come fattispecie autonoma di reato, anche se di rilevanza minore.

Per ovviare al problema delle c.d. norme penali in bianco potrebbe essere inserito nel corpo della norma penale l'inciso di cui all'art. 1 del Codice della proprietà industriale che stabilisce che *“l'espressione proprietà industriale comprende marchi ed altri segni distintivi, indicazioni geografiche, denominazioni di origine, disegni e modelli, invenzioni, modelli di utilità, topografie dei prodotti a semiconduttori, informazioni aziendali riservate e nuove varietà vegetali”*.

Il secondo profilo è quello di cui all'art. 517, che si riferisce non alla contraffazione di segni distintivi ma alla **vendita di prodotti con segni mendaci**, ossia in origine ai prodotti

con marchi non registrati; tale norma è poi stata utilizzata dal legislatore per dare una tutela penale ai casi di **contraffazione in senso lato**, ossia casi di imitazione servile, per confusione o concorrenza sleale, da parte di prodotti che imitano prodotti del Made in Italy non coperti da diritti di proprietà industriale, evocando un'origine che ai sensi della normativa vigente (quella comunitaria di cui al Codice doganale) non ha. Il tema è riconducibile, attraverso una opportuna revisione normativa che superi l'attuale inadeguata formulazione delle norme contenute nella normativa speciale in tema di Made in Italy e risolva il problema dell'intreccio esistente tra fattispecie penali e fattispecie di illecito amministrativo vigenti, al fenomeno rilevante ed estremamente dannoso del Made in Italy e del **c.d. Italian sounding**, ovvero della realizzazione all'estero di prodotti ad imitazione sostanziale di prodotti italiani, senza tuttavia contraffazione di segni distintivi dell'azienda o dei prodotti, ma con imitazione servile o per confusione circa la provenienza delle merci.

- c) Altro intervento essenziale sarebbe quello di perseguire con durezza le **filieri internazionali della contraffazione**, atteso che il vero fenomeno che oggi occorre contrastare è questo, che ha caratteristiche di sovranazionalità e, che riguarda tutte le fasi della contraffazione realizzata dalla criminalità organizzata internazionale (produzione, immissione illegale nei vari Paesi del prodotto illegale, grande distribuzione e commercializzazione al dettaglio). A tale bisogno di tutela penale, per un fenomeno di grande pericolosità sociale ed economica come descritto nel capitolo 1, e per il quale oggi non vi è un'adeguata consapevolezza della reale nocività e, di fatto, l'applicazione effettiva delle sanzioni penali esistenti non appare in linea con la pericolosità del fenomeno, occorre assicurare gli strumenti investigativi adeguati, come detto nella successiva lettera e).

Per ottenere tale risultato occorre lavorare su un **"doppio binario" nella considerazione dei reati di contraffazione**.

La norma sulla quale intervenire è l'**art. 474-ter c.p.**, che a titolo di circostanza aggravante riferite all'art. 473 e 474, primo comma, c.p., già prevede limiti edittali di pena da 2 a 6 anni.

Tale norma, fermo restando il mantenimento di una norma che sanziona la **contraffazione episodica**, legata essenzialmente a comportamenti individuali o di ambito essenzialmente locale, potrebbe essere trasformata in **reato autonomo** per colpire la **contraffazione seriale, sistematica o organizzata (non necessariamente su base associativa)**, e contrastare efficacemente la contraffazione sovranazionale e le filiere della criminalità organizzata dedite a questa attività.

Il livello delle pene edittali potrebbe essere mantenuto da 1 a 6 anni, in quanto idoneo a superare i limiti di applicazione della causa di non punibilità per particolare tenuità del fatto, di cui al decreto legislativo 16 marzo 2015, n. 28.

La nuova fattispecie, in considerazione della **natura plurioffensiva** dei comportamenti contraffattivi, potrebbe essere integrata rispetto alla formulazione attuale dell'art. 474-ter, per affiancare alle ipotesi di pericolosità consistenti nella sistematicità dei comportamenti e nel livello organizzativo, altre fattispecie di **grave nocività** che emergono dall'analisi delle modalità con cui si realizzano i comportamenti contraffattivi.

Trattandosi di reato plurioffensivo, per ampliare la fattispecie occorre considerare i beni giuridici compromessi dai comportamenti contraffattivi, ulteriori rispetto agli **interessi economici delle aziende titolari dei diritti di proprietà industriale**, che sono le parti offese naturali ma non esclusive in questo tipo di reati.

I beni giuridici compromessi dalla contraffazione, infatti sono molteplici:

- 1) la lesione al corretto esercizio dell'economia di mercato, con l'esigenza di tutelare gli **interessi del consumatore e della concorrenza**;
- 2) il pericolo per la **salute**, allorquando i beni contraffatti, non solo nel settore agroalimentare, possono risultare nocivi per la salute;
- 3) la violazione delle norme di **sicurezza sul lavoro**, quando la realizzazione dei prodotti avviene in condizioni tali (si pensi alle filiere cinesi dei laboratori clandestini ove sono realizzate le merci contraffatte) da ledere tali fondamentali diritti dei lavoratori;
- 4) la particolare **dannosità economica** della contraffazione, per l'economia in generale e per l'erario, da definire secondo criteri **oggettivi predeterminati**, sul modello di altre fattispecie esistenti nel diritto penale dell'economia e nei reati tributari e di contrabbando (ad esempio si potrebbe far riferimento: al numero delle violazioni, in caso di reiterazione dei comportamenti; all'entità del fatturato illegale prodotto dall'impresa; alla quantità della merce contraffatta, individuando soglie di valore commerciale; all'ammontare dell'evasione fiscale accertata o presunta, ecc.).

Al nuovo reato così strutturato potrebbe eventualmente essere applicata una pena pecuniaria di carattere proporzionale, per colpire ancora efficacemente gli illegittimi profitti.

d) Altre due norme dovrebbero riguardare:

- il mantenimento dell'ipotesi di **circostanza attenuante**, ora prevista dall'art. 474-*quater* c.p. per il caso di cooperazione del reo;
- le **misure di sicurezza e le pene accessorie**, che oggi sono previste in modo disomogeneo tra le varie fattispecie di reato esistenti, e che andrebbero ricondotte invece ad una fattispecie unitaria, ove accentuare inoltre il ricorso alle misure afflittive diverse da quelle pecuniarie o detentive, in grado di interdire l'esercizio economico o imprenditoriale dell'attività illecita.

L'occasione della ricollocazione in un ambito unitario all'interno del titolo VIII, potrebbe quindi consentire una **semplificazione del quadro normativo**, riducendo l'eccesso di fattispecie presenti e migliorando la formulazione tecnica delle varie ipotesi di reato, prevedendo non più di sei norme inserite nel codice penale, rispetto al numero ampio di fattispecie oggi esistenti tra codice penale e leggi speciali.

e) Dal **punto di vista investigativo**, sarebbe importante estendere alla fattispecie di cui all'art. 474-ter c.p., trasformato in reato autonomo nel senso sopraindicato, i **poteri di indagine patrimoniale e di applicazione delle misure di prevenzione patrimoniale** previsti dalla legislazione antimafia, che oggi sono utilizzabili dalla magistratura solo nel caso di reato di associazione a delinquere finalizzato alla commissione dei reati ex art. 473 e 474 c.p., in forza del richiamo inserito nell'art. 51, comma 3-bis c.p.p., a seguito della novella recata dalla legge n. 99 del 2009, a sua volta richiamato dall'art. 4, comma 1, lett. b) del Codice delle leggi antimafia, in rapporto agli artt. 18 e segg. dello stesso

Codice (applicazione delle misure di prevenzione patrimoniale, indagini patrimoniali, sequestro, confisca, sequestro o confisca per equivalente, intestazione fittizia). Tali poteri appaiono necessari per combattere le filiere internazionali legate alla criminalità organizzata coinvolte nella produzione e commercio di merce contraffatta.

Un problema connesso all'eventuale applicazione di tali norme è rappresentato dalla competenza degli uffici del pubblico ministero, i cui contorni sono emersi con chiarezza nel corso delle audizioni svolte in Commissione con i rappresentanti delle Procure. Tale complesso normativo attribuisce infatti agli **uffici delle D.D.A. presso le Procure distrettuali** la competenza delle indagini in merito, in forza del richiamo all'art. 51, comma 3-bis c.p.p. effettuato dall'art. 102 del Codice delle leggi antimafia.

Nel corso delle audizioni è stato autorevolmente sottolineato⁵⁰ come la novella recata in merito della legge n. 9/2009, in forza di quanto emerso in sede di pratica applicazione di tale normativa, sia **suscettibile di una rimeditazione in sede legislativa**. Un'attribuzione di tale competenza alle Procure distrettuali *tout court*, nel cui ambito presso i maggiori capoluoghi già operano dei gruppi di lavoro riferiti al contrasto dei reati economici, potrebbe risultare maggiormente efficace per l'esigenza di contrastare il fenomeno della contraffazione.

Se è vero che tali profili esulano dalla competenza della Commissione d'inchiesta, si esprime tuttavia la valutazione che tale segnalazione debba essere **attentamente valutata da parte del legislatore**, come ripreso nel successivo capitolo 3.

Una soluzione potrebbe essere quella di riferire sia l'ipotesi di cui all'art. 416 finalizzato agli artt. 473 e 474 c.p., sia quello dell'art. 474-ter, come trasformato in autonoma fattispecie di reato per la contraffazione sistematica o organizzata, all'art. 51, commi *quater* o *quinqües*, c.p.p., che richiamano la competenza delle Procure distrettuali.⁵¹ Andrebbe in questo caso valutata, tema che la Commissione ritiene di sollecitare, la possibilità di prevedere **l'attribuzione alle Procure distrettuali** dei poteri di indagine patrimoniale e l'applicazione delle misure di prevenzione patrimoniale che il Codice delle leggi antimafia oggi dispone nel caso di competenza attribuita alle D.D.A.

L'adeguamento dei poteri di indagine nei confronti dei reati di contraffazione "grave" può in ogni caso passare, come segnalato in audizione presso la Commissione⁵², anche da un'estensione delle previsioni dei **poteri di intercettazione di conversazioni e comunicazioni** ai sensi dell'art. 266 c.p.p., a prescindere dai limiti di pena edittale, preso atto della disposizione già introdotta nel c.p.p. per effetto dell'art. 14, comma 3, della Legge 14 gennaio 2013 n. 9 che ha previsto l'intercettazione anche per le fattispecie di cui agli artt. 473, 474, 516 e 517-*quater* c.p.

Analoga considerazione può farsi riguardo ai **termini di durata massima delle indagini preliminari** ai sensi dell'art. 407 c.p.p.

⁵⁰ V. tra gli altri, audizione del Proc. Capo della Repubblica di Firenze Creazzo l'11 maggio 2015, pag. 13 del Res. stenografico e audizione del Proc. Aggiunto della Rep. di Roma Prestipino del 17 giugno 2015, pagg. 25 e segg. del Res. stenografico.

⁵¹ V. audizione del Proc. Aggiunto della Rep. di Roma Prestipino del 17 giugno 2015, pagg. 14 e segg. del Res. stenografico.

⁵² V. audizione del Proc. Capo della Repubblica di Firenze Creazzo l'11 maggio 2015, pag. 13 del Res. stenografico.

Di seguito si esamineranno ora i profili specificamente riguardanti alcuni istituti della procedura penale che potrebbero essere ulteriormente razionalizzati, anche sulla base delle esigenze prospettate alla Commissione dalla magistratura e delle forze di polizia, nonché i temi del coordinamento amministrativo in materia.

3. ISTITUTI DEL CODICE DI PROCEDURA PENALE

I temi rilevanti nell'ambito della procedura penale riguardano il procedimento di sequestro della merce contraffatta; la competenza in sede giurisdizionale per le indagini; l'adozione di misure cautelari reali; le rogatorie internazionali.

3.1 Sequestri di merce contraffatta

Gli artt. 253 e segg. del codice di procedura penale disciplinano in via generale le modalità di effettuazione del **sequestro giudiziario**.

Per quanto riguarda i beni contraffatti si sono posti nell'applicazione di tali norme almeno tre problemi: la modalità di **inventariazione dei prodotti contraffatti**, le forme della **custodia** degli stessi e la possibilità di procedere alla loro **immediata distruzione**, fattispecie prevista dal c.p.p. dai **commi 3-bis e 3-ter**, aggiunti all'**art. 260 c.p.p.** dal **D.L. 23 maggio 2008, n. 92 conv. con mod. dalla legge n. 24 luglio 2008, n. 125**.

A) Inventariazione dei prodotti contraffatti oggetto di sequestro

Il sequestro si esegue con apposizione del sigillo dell'ufficio giudiziario, previa inventariazione degli stessi. La Guardia di Finanza (relazione Com. Gen, pag. 46) ha riferito in audizione che le operazioni di conteggio dei prodotti richiedono un notevole impiego di personale delle forze dell'ordine, talvolta per diversi giorni.

In tale sede è stata proposta una **catalogazione per tipologia** di articoli contraffatti e una **quantificazione complessiva per masse o a volume**, avendo a riferimento il peso. Successivamente potrebbe essere svolta una fase di **conteggio e ricognizione dei prodotti su istanza di parte**, i cui oneri, in caso di conferma degli esiti determinatisi in sede di fermo e sequestro, sarebbero posti a carico dell'istante. Tali innovazioni consentirebbero l'effettuazione dei sequestri con notevole risparmio dei tempi.

B) Custodia e deposito giudiziario dei prodotti contraffatti

I beni sequestrati, salvo quanto detto al punto successivo, sono sottoposti, ai sensi dell'art. 259 c.p.p., a **custodia giudiziaria** presso la cancelleria. Ove ciò non sia possibile, sono depositati in luogo diverso, nominando un custode. Per i prodotti contraffatti, stante l'entità dei sequestri (molto spesso interi container di merci), si deve ricorrere spesso a **deposito presso terzi**. Si tratta di una custodia giudiziaria **molto onerosa dal punto di vista finanziario**, essendo i depositi gestiti da privati, che percepiscono un canone di affitto per i locali messi a disposizione. In alternativa si può nominare custode giudiziario lo stesso soggetto passivo del sequestro, ipotesi che nella prassi ha dato luogo a molti inconvenienti per le violazioni verificatesi agli obblighi di custodia.

Una proposta al riguardo, onde ridurre gli oneri a carico dello Stato e garantire la sicurezza dei sequestri, è quindi quella di **identificare dei luoghi pubblici** (es. caserme o depositi militari non utilizzati), senza oneri per lo Stato.

C) Distruzione della merce contraffatta sequestrata

In alternativa al deposito i **commi 3-bis e 3-ter dell'art. 260 c.p.p.** consentono la **distruzione** delle merci di cui sono comunque vietati la fabbricazione, il possesso, la detenzione o la commercializzazione quando le stesse sono di difficile custodia, ovvero quando la custodia risulta particolarmente onerosa o pericolosa per la sicurezza, la salute o l'igiene pubblica ovvero quando, anche all'esito di accertamenti compiuti ai sensi dell'articolo 360, risulti evidente la violazione dei predetti divieti. A tal fine sono prelevati campioni della merce. Gli accertamenti avvengono avvalendosi di consulenti tecnici. Nella prassi, **nel caso di procedimento a carico di noti**, in forza del richiamo alla procedura ex art. 360 c.p.p., l'accertamento tecnico può esser impedito dall'indagato, che può sollevare incidente probatorio e impedire l'accertamento ovvero formulare riserve e determinare la non utilizzabilità nel dibattimento dei risultati dell'accertamento e la non effettuazione della procedura di distruzione.

Nel caso di sequestro in procedimenti **a carico di ignoti**, invece, la distruzione è molto più agevole, in quanto la **polizia giudiziaria**, dopo 3 mesi dall'effettuazione del sequestro può procedere alla distruzione delle merci contraffatte sequestrate, previa comunicazione all'autorità giudiziaria, fatta salva la facoltà di conservazione di campioni da utilizzare a fini giudiziari.

Tale ultima procedura potrebbe essere sostanzialmente resa applicabile anche ai procedimenti contro noti in presenza di casi manifesti di contraffazione, come risultanti dall'esito di accertamenti, il cui svolgimento sia celere e non paralizzabile in sede di indagine ai sensi di quanto descritto prima. In questo caso la distruzione della merce non darebbe più luogo a problemi di custodia e deposito giudiziario di ingenti quantitativi di merce contraffatta.

D) Custodia giudiziaria dei beni strumentali alle attività di contraffazione

L'art. 16 della legge n. 99/2009 prevede che siano affidati in custodia giudiziaria agli organi di polizia richiedenti i mobili registrati (auto, aeromobili, natanti) sequestrati nel corso di operazioni di PG per la repressione dei reati di contraffazione. In alternativa l'autorità giudiziaria ne dispone la distruzione. Tale norma ha trovato scarsa attuazione, ed occorre riproporla.

3.2 Competenza in sede giurisdizionale

Una delle maggiori difficoltà nel contrasto della contraffazione da parte delle Procure è la oggettiva difficoltà di combattere su ambiti territoriali limitati e derivanti da una "geografia giudiziaria" risalente nel tempo, fenomeni che hanno spesso una connotazione internazionale e sovranazionale e che sono diffusi, per quanto riguarda l'Italia, su vari ambiti territoriali.

Di qui il problema che una stessa filiera contraffattiva viene contrastata nelle diverse fasi della produzione, della distribuzione e della vendita al dettaglio da Procure diverse, pur essendo articolazioni di medesime organizzazioni criminali. Si perde in tal modo il nesso esistente tra queste fasi, che se fanno capo a realtà associative sono indagate dalle

Procure distrettuali, mentre se svolte su base sistematica, organizzata o anche da parte di singoli la competenza è delle Procure circondariali.

Nel punto 2.11 si è illustrata la situazione normativa esistente in merito all'art. 51, comma 3-bis c.p.p. alla quale ci si richiama anche per una eventuale rimeditazione della novella recata dalla legge n. 9 del 2009.

L'esigenza sulla quale si sofferma la Commissione è quella di salvaguardare l'intendimento del legislatore che ha approvato l'art. 15, comma 4 della legge 23 luglio 2009, n. 99 ha introdotto nell'art. 51, comma 3-bis c.p.p. il riferimento al reato di **associazione a delinquere (art. 416) realizzato allo scopo di commettere delitti previsti dagli articoli 473 e 474 c.p.**, tra quelli attribuiti alla competenza delle Procure distrettuali antimafia, non tanto per quanto riguarda la competenza delle D.D.A. ma per quanto attiene alla necessità di garantire un ambito territoriale più vasto rispetto alle Procure circondariali per lo svolgimento delle indagini.

Un efficace contrasto della contraffazione, ormai in larghissima parte realizzata da filiere internazionali del crimine, rende necessario evitare la frammentazione delle indagini e consentire la ricostruzione di tali filiere criminali nella loro interezza, come avviene per i reati associativi più gravi.⁵³

L'occasione di una nuova sistemazione nel codice penale delle norme per la lotta alla contraffazione potrebbe consentire di attribuire le fattispecie di contraffazione di particolare gravità come sopra indicate alle Procure distrettuali, lasciando alle Procure circondariali le indagini sulle fattispecie riconducibili ad ambiti territoriali ristretti, anche solo per gli aspetti produttivi.

3.3. Misure cautelari reali

Stante, da un lato, la lunghezza dei processi e la difficoltà di concludere i tre gradi di giudizio con sentenza, a motivo dei carichi di lavoro di procure tribunali e per effetto dell'intervento della prescrizione, e dall'altro l'esigenza di impedire la prosecuzione di attività che portino alla reiterazione dei reati di contraffazione, si è posto il tema dell'**anticipazione in via cautelare di misure reali** che abbiano un'efficacia interdittiva dalla continuazione all'esercizio di attività legali dietro le quali si nascondano comportamenti criminali.

L'art. 321 c.p.p. prevede il **sequestro preventivo** delle cose pertinenti al reato quando vi si ai pericolo che la disponibilità di esse possa aggravare o protrarre le conseguenze di esso o di altri reati; il sequestro può essere disposto anche per le cose di cui è consentita la confisca. Tali norme non consentono invece la sospensione dall'esercizio di un professione o da un commercio, che può continuare in altri capannoni industriali con i medesimi titolari anche se indagati.

Va quindi esaminata la possibilità dell'introduzione di una misura cautelare a modello della interdizione dall'esercizio di professione o commercio che attualmente è prevista solo come sanzione accessoria e che può intervenire solo all'esito del processo del

⁵³ Si rinvia al proposito alla audizione del Comandante Generale della Guardia di Finanza Capolupo il 16 ottobre 2014. Nel corso della citata audizione si proponeva di estendere la competenza delle Procure distrettuali anche alle ipotesi di contraffazione aggravata ex art. 474-ter c.p. ossia alle condotte non riconducibili all'associazione a delinquere ma ad attività organizzate o commesse in modo sistematico.

genere, ferme restando tutte le cautele processuali per tali misure previste dal c.p.p a tutela dei diritti dell'indagato.

3.4. Rogatorie internazionali

Le dimensioni sovranazionali delle filiere della contraffazione, con particolare riferimento alla grande incidenza della filiera di provenienza cinese nel settore della contraffazione evidenzia, nella realtà applicativa, la difficoltà di condurre indagini che esulano dal mero ambito italiano. Un aspetto particolare in tal senso è rappresentato dalla difficoltà, dalla lunga durata e dal costo elevato, di effettuare le rogatorie internazionali, ai sensi degli artt. 723 e segg. c.p.p. che sarebbero necessarie ma che di fatto rendono difficilmente utilizzabili tali strumenti.

Nel caso della contraffazione via web la difficoltà è aumentata dalla sussistenza di un mercato di provider, piattaforme digitali e siti di grande impatto commerciale nel settore localizzati fuori dell'Italia e di difficile individuazione quanto ad area geografica di riferimento.

4. RAFFORZAMENTO DEL COORDINAMENTO DELLE FORZE DI POLIZIA

Per le argomentazioni indicate nei punti precedenti e per un'evidente differenziazione delle "contraffazioni", che a seconda del settore produttivo e merceologico, seguono modalità diverse sia in termini di produzione che di distribuzione che di vendita al dettaglio, occorre valutare, da un lato, un maggiore **coordinamento** tra di esse e dall'altro valutare forme di **specializzazione** delle forze di polizia impiegate nel settore. A tali temi va aggiunto quello del ruolo della **polizia amministrativa** nel contrasto della contraffazione.

4.1 Le esigenze di coordinamento

La **legge n. 121 del 1981** affida la responsabilità della tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica al **Ministro dell'interno**, qualificato come autorità nazionale di pubblica sicurezza. A tal fine ha l'alta direzione dei servizi di ordine e sicurezza pubblica e coordina in materia i compiti e le attività delle forze di polizia.

Il **Comitato nazionale dell'ordine e della sicurezza pubblica**, presieduto dal Ministro dell'interno, è organo ausiliario di consulenza del Ministro per l'esercizio delle sue attribuzioni di alta direzione e di coordinamento in materia di ordine e sicurezza pubblica, ed è composto da un Sottosegretario di Stato per l'interno, designato dal Ministro, con funzioni di vice presidente, dal capo della polizia-direttore generale della pubblica sicurezza, dal comandante generale dell'Arma dei carabinieri, dal comandante generale del Corpo della guardia di finanza, dal direttore generale dell'Amministrazione penitenziaria ed dal dirigente generale capo del Corpo forestale dello Stato. Ai sensi dell'art. 19 della legge n. 121/1981 il Comitato deve esprimersi, tra l'altro (lett. b) sui piani per l'**attribuzione delle competenze funzionali e territoriali alle forze di polizia** e (lett. e) sulla pianificazione della **dislocazione e del coordinamento delle forze di polizia** e dei loro servizi tecnici.

Presso la prefettura è istituito il **Comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica**, quale organo di consulenza del prefetto per l'esercizio delle sue attribuzioni di

autorità provinciale di pubblica sicurezza. È presieduto dal prefetto ed è composto dal questore, dal sindaco del comune capoluogo e dal presidente della provincia, dai comandanti provinciali dell'Arma dei carabinieri, del Corpo della guardia di finanza, e del Corpo forestale dello Stato, nonché dai sindaci degli altri comuni interessati.

4.2 Il principio di specializzazione

Il principio della specializzazione delle forze polizia è presente nell'ordinamento in forza di disposizioni di legge e di provvedimenti amministrativi.

Tale principio rappresenta una soluzione operativa volta a temperare la situazione oggi esistente di un pluralità di forze di polizia aventi competenza generale, che informa largamente l'ordinamento della Polizia di Stato, dell'Arma dei Carabinieri e della Guardia di Finanza, a ciascuna delle quali sono attribuite i compiti di polizia giudiziaria e di pubblica sicurezza che la legge rimette a ciascuna Forza di polizia ed ai suoi appartenenti.

Il decreto 28 aprile 2006 del Ministero dell'interno recante "Riassetto dei comparti di specialità delle Forze di polizia" fissa le direttive per il riassetto dei comparti di specialità delle Forze di polizia, ritenendo *"necessario riconsiderare l'assetto dei comparti di specialità delle Forze di polizia, in coerenza con l'evoluzione del quadro normativo di settore, al fine di attuare una coordinata pianificazione interforze che assicuri la massima efficacia dell'azione di prevenzione e contrasto per le finalità generali di tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica"*.

Già la direttiva del Ministro dell'interno del 12 febbraio 1992, al fine di consolidare i comparti di specialità delle Forze di polizia a competenza generale, prevedeva che la Polizia di Stato e l'Arma dei carabinieri dovessero *"tener conto dell'esigenza di sviluppare le potenzialità operative dei rispettivi comparti di specializzazione, privilegiando anche la mirata qualificazione del personale destinato a prestare servizio nelle citate specialità"*.

Il decreto 28 aprile 2006 rileva l'evoluzione del quadro legislativo, che ha contribuito a creare problemi di sovrapposizione delle competenze di più Forze di polizia nei medesimi ambiti di attività e la circostanza che più fonti legislative abbiano recato elementi di specializzazione tra le forze di polizia: il D.Lgs. n. 68 del 2001 ha attribuito nuove funzioni in materia economica e finanziaria alla Guardia di finanza; la legge n. 36 del 2004 ha attribuito funzioni specifiche per la difesa del patrimonio agroforestale italiano e la tutela dell'ambiente, del paesaggio e dell'ecosistema al Corpo forestale dello Stato; la conferma, in un quadro evolutivo, delle competenze specialistiche della Polizia di Stato e dell'Arma di carabinieri in specifici ambiti di cui al D.P.R. 22 marzo 2001, n. 208, al D.Lgs. 5 ottobre 2000, n. 297 ed altre disposizioni di settore. La direttiva afferma che *"all'attribuzione di un comparto di specialità e alla individuazione di ambiti di intervento rimessi - per legge o ai sensi della presente direttiva - alla competenza esclusiva o prevalente di una Forza di polizia deve, pertanto, conseguire - come già stabilito nella direttiva del 1992 - che solo la Forza di polizia prescelta ha facoltà di creare strutture deputate all'esercizio di quella funzione e che essa, inoltre, costituisce per le altre Forze di polizia il fondamentale polo di gravitazione informativa e di analisi."*

Tra i **settori** oggetto di indicazioni nella direttiva il tema della contraffazione **non è rubricato unitariamente**, come settore omogeneo di intervento, ma singoli aspetti sono riportati in specifici settori.

La **seguinte** tabella riporta i riferimenti contenuti in altri settori che riguardano anche la contraffazione:

<i>Settore di attività</i>	<i>Attività</i>	<i>Competenza specialistica</i>	<i>Competenza concorrente</i>
SICUREZZA DELLE FRONTIERE	Attività di polizia di frontiera terrestre, marittima ed aerea	PS	GdF (nell'esercizio dei compiti di polizia economica e finanziaria)
TUTELA MEZZI DI PAGAMENTO*	Prevenzione, ricerca e repressione delle violazioni in materia di: <ul style="list-style-type: none"> • valute • titoli • valori e mezzi di pagamento (nazionali ed esteri); movimentazioni finanziarie e di capitali; 	GdF (art 2, lett. h) D.Lgs. n. 68/2001)	PS-polizia postale (raccordandosi con GdF): quando uso distorto di strumento informatico o delle tecnologie di rete rappresenta il modo esclusivo o assolutamente prevalente di perpetrazione dei reati.
	<ul style="list-style-type: none"> • circuiti di pagamento (anche carte di debito e di credito e pagamenti e movimenti di capitali effettuati on line.) 	GdF (art 2, lett. h) D.Lgs. n. 68/2001)	PS-polizia postale (raccordandosi con GdF): quando uso distorto di strumento informatico o delle tecnologie di rete rappresenta il modo esclusivo o assolutamente prevalente di perpetrazione dei reati.
RETI DI COMUNICAZIONE*			
	Integrità e funzionalità della rete informatiche , comprese: <ul style="list-style-type: none"> • protezione di infrastrutture critiche informatizzate; • prevenzione e contrasto di attacchi informatici a strutture strategiche; • sicurezza e regolarità dei servizi di TLC; contrasto di pedopornografia on line,	PS-polizia postale (art. 7-bis D.L. 27 luglio 2005, n. 144, conv. con mod., L. 31 luglio 2005, n. 155; art. 19 L. 6 febbraio 2006, n. 38.	
	Commercio elettronico	PS-polizia postale	GdF (Dir. Min. Finanze 8 giugno 2000) assumere opportune iniziative tese ad individuare i <u>fenomeni evasivi</u> degli obblighi tributari da parte degli operatori nel commercio elettronico
KNOW-HOW, BREVETTI, MARCHI E DIRITTI DI	Relativamente al loro esercizio e sfruttamento economico	GdF (art. 2, c. 2, lett. l) D.Lgs. n. 68 del 2001	

PRIVATIVA INDUSTRIALE			
DIRITTO D'AUTORE	Investigazione per la prevenzione ed il contrasto alle violazioni sul diritto d'autore	GdF (art. 2, c. 2, lett. l) D.Lgs, n. 68 del 2001 (anche verso Autorità garante per le comunicazioni)	PS-polizia postale (raccordandosi con GdF): quando uso distorto di strumento informatico o delle tecnologie di rete rappresenta il modo esclusivo o assolutamente prevalente di perpetrazione dei reati.
SANITÀ, IGIENE ED ALIMENTI	Prevenzione e contrasto degli illeciti in materia di sanità, igiene e sofisticazioni alimentari; frodi nel settore agroalimentare e sofisticazioni di alimenti e bevande	CC - Comando per la tutela della salute	CFS- concorso ad attività volte al rispetto della normativa in materia di sicurezza alimentare del consumatore e di biosicurezza in genere; concorso nelle attività per il rispetto della normativa in materia di sicurezza agroalimentare, con particolare riferimento ai cicli produttivi in pieno campo. GdF- Nucleo speciale spesa pubblica e repressione frodi comunitarie, per prevenzione e contrasto di frodi comunitarie, per profili connessi alla propria competenza generale in materia di polizia economica e finanziaria, tra cui illeciti in materia doganale e contraffazione dei marchi o violazione delle regole di corretto funzionamento del mercato.
FALSO NUMMARIO	Prevenzione e contrasto del falso nummario	CC-Comando antifalsificazione monetaria	GdF- riciclaggio, la falsificazione della moneta, le frodi concernenti i mezzi e i sistemi di pagamento diversi dal contante PS-Polizia postale - tutela dei prodotti e dei processi produttivi nel settore postale e filatelico

- *Comprese nella voce unitaria Sicurezza delle reti di comunicazione: la Forza di polizia competente ad intervenire è individuata avuto riguardo alla natura del fatto e dei reati, o delle violazioni amministrative ad esso ricollegabili, che si intendono prevenire o contrastare.*

4.3 Banche dati

Il tema delle banche dati è particolarmente bisognoso di riconduzione ad unitarietà. Nella Banca dati IPERICO gestita dal MISE sono replicati i dati in possesso della Guardia di Finanza e dall' Agenzia delle Dogane, ma non quelli derivanti da operazioni condotte da Carabinieri e Polizia di Stato. Nel rapporto CENSIS-MISE 2014 i dati relativi ai sequestri sono riportati infatti distintamente a seconda delle forze delle ordine precedenti. Il coordinamento si deve estendere anche alle banche dati delle Camere di commercio e dell'anagrafe tributaria, al fine di consentire un efficace controllo sulle nuove imprese che specialmente in certi comparti, si pensi al distretto tessile di Prato interessato dal fenomeno delle imprese cinesi che si costituiscono e poi mutano denominazione o cessano rapidamente di esistere, ferma restando la continuazione delle attività nei medesimi capannoni industriali, attualmente presenta numerosi problemi.

4.4 Ruolo della Polizia amministrativa

Rispetto alle fattispecie di illecito amministrativo che sanzionano l'acquirente finale di merce contraffatta (art. 1, comma 7 del D-L. 14 marzo 2005, n. 35 conv. con mod. dalla L. 14 maggio 2005, n. 80 "Disposizioni urgenti nell'ambito del Piano di azione per lo sviluppo economico, sociale e territoriale") ovvero l'acquisto effettuato da un operatore commerciale o importatore o da qualunque altro soggetto diverso dall'acquirente finale, è già presente nell'ordinamento un ruolo specifico della polizia amministrativa.

Infatti la norma citata, prevede che, fermo restando i poteri di accertamento degli ufficiali e degli agenti di polizia giudiziaria, all'accertamento di tali illeciti amministrativi provvedono, d'ufficio o su denuncia, gli organi di polizia amministrativa.

Il comma 8 prevede che le somme derivanti dall'applicazione delle sanzioni siano versate all'entrata del bilancio dello Stato per essere riassegnate ad appositi capitoli dello s.d.p. del Ministero delle attività produttive e del Ministero degli affari esteri, da destinare alla lotta alla contraffazione.

Nel caso di sanzioni applicate da organi di polizia locale, le somme sono destinate per il 50 per cento all'ente locale competente e per il restante 50 per cento allo Stato, secondo le modalità di cui al primo periodo.

L'applicazione di tale norma è stata valutata come inefficace nel corso di audizioni in Commissione, tra i quali si ricorda il Comandante generale della Guardia di Finanza ⁵⁴che ne ha auspicato la rivitalizzazione.

Nel corso di audizione della Presidente delegata del CNAC sen. Vicari è stato preannunciata un'iniziativa legislativa per migliorare tale normativa in termini di maggiore efficacia.

4.5 Coordinamento in sede internazionale

⁵⁴ V. Relazione depositata nel corso della citata audizione, pag. 48.

In tema di coordinamento internazionale dei profili investigativi è stato ritenuto utile⁵⁵ il completamento del processo di attuazione della **decisione quadro del Consiglio UE n. 465 del 2002** concernente l'istituzione di squadre investigative comuni sovranazionali. Rispetto alle filiere di contraffazione di provenienza cinese è stata auspicata la ratifica del **Trattato Italia-Cina in materia di reciproca assistenza giudiziaria penale, siglato a Roma nel 2010**.

Da quanto sopra esposto si possono enucleare alcune proposte.

- A) La direttiva del Ministro dell'interno **28 aprile 2006** rivela un quadro di parziali sovrapposizioni e duplicazioni di competenze specialistiche e conseguenti problemi di coordinamento tra le forze di polizia. La stessa direttiva evidenzia come nel caso di alcuni settori (commercio elettronico, diritto d'autore) vi siano contiguità dell'azione investigativa tra diverse Forze di polizia. Inoltre il tema della contraffazione **non è esplicitamente contemplato** ma solo *de relato* con riferimento alla tutela dei diritti di proprietà industriale. La direttiva, a prescindere da eventuali interventi legislativi di riordino delle competenze delle Forze di Polizia, onde assicurare maggiore specializzazione ed evitare duplicazioni funzionali ed organizzative, potrebbe essere oggetto **di modifica** al fine di **evidenziare la lotta alla contraffazione come tema meritevole di trattazione unitaria**, disciplinando con chiarezza l'assegnazione delle competenze in materia, a seconda dei settori merceologici coinvolti.
- B) Il **raccordo con la Polizia municipale**, che non partecipa di diritto ai citati organismi ausiliari di coordinamento delle funzioni di ordine e sicurezza pubblica né a livello nazionale né a livello provinciale, è affidato, in ambito territoriale, solo alle disposizioni impartite dai singoli sindaci. Nel Comitato provinciale la polizia municipale partecipa solo su invito del Prefetto. Potrebbe allo scopo ipotizzarsi una partecipazione diretta e necessaria dei responsabili delle forze di polizia amministrativa ai Comitati provinciali per l'ordine e la sicurezza pubblica in materia di lotta alla contraffazione anche, onde incrementare la funzione di coordinamento con le polizie nazionali e sensibilizzare sulla rilevanza del problema.
- C) Le polizie municipali sono per definizione strutture operative al servizio dei singoli comuni. Tuttavia la necessità di adoperare metodologie condivise e di accrescere il processo di formazione specialistica circa le caratteristiche del fenomeno della contraffazione e le tecniche di contrasto potrebbe suggerire la promozione di iniziative volte a favorire tale processo e forme di **coordinamento funzionale** tra le diverse realtà di polizia amministrativa operanti sul territorio.

Per il **coordinamento delle banche dati**, e la loro attingibilità in modo unitario e completo da qualsiasi forza dell'ordine che indaga sui reati di contraffazione, ferma restando l'alimentazione distinta, è necessario introdurre una previsione dispositiva che in tempi rapidi, massimo un anno) obblighi all'utilizzo di una piattaforma comune. La norma può essere prevista in una revisione della direttiva del Ministero dell'interno sul coordinamento e la specializzazione delle forze di polizia, ma appare opportuna sia prevista da una norma di legge *ad hoc*.

⁵⁵ V. citata audizione della Guardia di Finanza.

PAGINA BIANCA

ALLEGATO 2

**RELAZIONE SULLA CONTRAFFAZIONE NEL SETTORE TESSILE:
IL CASO DEL DISTRETTO PRODUTTIVO DI PRATO**

(Relatore: on. Susanna Cenni).

ATTI PARLAMENTARI
XVII LEGISLATURA

CAMERA DEI DEPUTATI

Doc. XXII-bis
N. 2

**COMMISSIONE PARLAMENTARE DI INCHIESTA SUI
FENOMENI DELLA CONTRAFFAZIONE, DELLA
PIRATERIA IN CAMPO COMMERCIALE E DEL
COMMERCIO ABUSIVO**

(istituita con deliberazione della Camera dei deputati del 25 settembre 2013)

(composta dai deputati: Catania, Presidente, Allasia, Baruffi, Benamati, Berretta, Bordo, Borghese, Camani, Cariello, Vicepresidente, Caruso, Cenni, Donati, Fantinati, Gallinella, Garofalo, Segretario, Milanato, Mongiello, Vicepresidente, Rampelli, Russo, Senaldi, Segretario, e Taranto)

**RELAZIONE SULLA CONTRAFFAZIONE NEL SETTORE
TESSILE: IL CASO DEL DISTRETTO PRODUTTIVO DI
PRATO**

(relatore on. Susanna Cenni)

Approvata dalla Commissione nella seduta del 4 agosto 2015.

*Comunicata alla Presidenza il 4 agosto 2015
ai sensi dell'articolo 2, comma 5, della deliberazione della Camera dei Deputati
del 25 settembre 2013.*

PAGINA BIANCA

Introduzione	5
1. Rilevanza del distretto tessile di Prato nel comparto produttivo Tessile-Moda italiano ed europeo	6
1.1. La realtà del distretto di Prato.....	6
1.2. La filiera internazionale della contraffazione	11
2. I lavori della Commissione	15
2.1. La missione a Prato del 24 novembre 2014.....	15
2.2. Le audizioni in Commissione.....	16
3. Il ruolo delle imprese cinesi nel distretto tessile di Prato.....	17
4. Le forme della contraffazione a Prato.....	19
5. Il rapporto tra comunità ed imprese italiane e cinesi.....	23
6. Attività di contrasto della contraffazione e ruolo delle istituzioni.....	24
6.1. Controlli investigativi.....	24
6.2. Gli strumenti pattizi per il coordinamento delle azioni di controllo dello Stato e degli enti territoriali	25
6.3. I controlli sulla sicurezza nei luoghi di lavoro della Regione Toscana.....	29
6.4. Il controllo in ambito doganale dell’approvvigionamento illecito di materiali destinati alla contraffazione	30
6.5. Attività di contrasto in sede giudiziaria	34
7. Lo sviluppo del distretto di Prato nel quadro di un approccio integrato volto a favorire il rispetto della legalità e l’integrazione economica e sociale	38
8. Proposte per un più efficace contrasto della contraffazione nel settore del tessile e della moda.....	42
8.1. Il contrasto agli illeciti nel Money Transfer	42
8.2. La certificazione etica delle filiere produttive.....	46
8.3. La tracciabilità dei prodotti: l’etichettatura e i nuovi strumenti tecnologici	49
8.3.1. L’etichettatura dei prodotti tessili.....	49
8.3.2. Strumenti tecnologici per la tracciabilità	51
8.4. Il coordinamento internazionale del sistema delle Dogane	54
8.5. Il coordinamento dei controlli pubblici sulle attività d’impresa.....	56
8.6. Iniziative di tipo premiale per far emergere le situazioni di irregolarità delle imprese.....	57
9. Considerazioni conclusive.....	58

PAGINA BIANCA

Introduzione

La presente relazione costituisce il frutto dell'approfondimento tematico, relativamente al settore del tessile e della moda, deliberato dalla Commissione il 17 settembre 2014 su alcuni settori di particolare importanza nel fenomeno della contraffazione.

In particolare la Commissione ha esaminato un *case study* di particolare significato non solo nel settore del tessile e della moda, ma in generale per l'intero tema della lotta alla contraffazione quale quello del distretto produttivo di Prato.

Prato è importante per la specificità del contenuto di eccellenza del tessile e della moda che, unitamente ai distretti produttivi dell'area vasta del tessile e degli accessori personali della Toscana (Firenze e Valdarno per il cuoio, pelletteria e calzature, Empoli e Pistoia per il tessile) costituisce vanto del Made in Italy in Italia, in Europa e nel mondo. L'eccellenza di tale area vasta è dovuta al fatto che la qualità e la quantità dei prodotti e la residenza in tale zona di marchi importanti a livello mondiale¹ rende condivisibile l'affermazione del Sindaco di Prato Biffoni che, nel corso dell'audizione del 23 novembre 2014 a Prato, ha parlato, al proposito, dei "tessuti più importanti del mondo e della grande moda".

Per un organo parlamentare di contrasto del grave fenomeno economico e sociale della contraffazione l'analisi di tale realtà costituisce un approccio metodologico particolarmente opportuno, dove verificare sia le problematiche esistenti e le forme con le quali tale fenomeno si manifesta, in presenza inoltre di una forte presenza in loco di una comunità straniera, quella cinese, nonché le modalità di contrasto e le soluzioni che le Istituzioni pubbliche e i soggetti protagonisti dei processi produttivi, le imprese, le associazioni categoria e le forze del lavoro, possono mettere in campo.

¹ V. al proposito, audizione dell'Assessore allo sviluppo economico, turismo, città metropolitana del comune di Firenze, Giovanni Bettarini, il 2 luglio 2015, pag. 2 e segg. Res. Stenografico.

Partendo da Prato, dunque, la Commissione, dopo quasi un anno di lavoro, può svolgere il proprio compito di analisi e inchiesta e, allo stesso tempo, proporre modelli e soluzioni concrete per la lotta alla contraffazione, sia nel tessile sia nel settore degli accessori personali che sono ugualmente interessati da tale fenomeno e per i quali si possono adottare soluzioni comuni.

Qui dal dicembre 2013, dopo i tragici fatti dei lavoratori cinesi morti nel rogo di un capannone-dormitorio, vi è stato un salto di qualità della lotta alla contraffazione, perché se da un lato è emerso chiaramente per l'opinione pubblica il legame tra l'illegalità delle imprese, la violazione delle norme sulla sicurezza sul lavoro, lo sfruttamento del lavoro in nero, i legami con la criminalità organizzata e le filiere internazionali della contraffazione, dall'altro è stato significativo constatare come tutte le istituzioni competenti - Prefettura, Forze dell'ordine, Magistratura, Regione Toscana, Comune di Prato, imprese e organizzazioni sindacali - si siano mosse contestualmente per contrastare il fenomeno e favorire l'adozione di misure efficaci per il superamento del problema, senza peraltro marginalizzare le realtà sociali e imprenditoriali straniere.

1. Rilevanza del distretto tessile di Prato nel comparto produttivo Tessile-Moda italiano ed europeo

1.1. La realtà del distretto di Prato

La scelta di Prato come *case study* nel settore della contraffazione trae origine dal fatto che il distretto è un vero e proprio "laboratorio di impresa", qualificato dalla presenza di lavorazioni espressive al massimo livello di prodotti del Made in Italy, in un settore come quello tessile e della moda ove l'eccellenza italiana è rinomata a livello mondiale e riveste una particolare rilevanza economica per l'intero settore della produzione tessile italiana ed europea.

Il distretto abbraccia comuni di tre province toscane (Prato, Montemurlo, Vaiano, Vernio, Cantagallo, Poggio a Caiano e Carmignano della provincia di Prato; Agliana, Quarrata e Montale della Provincia di Pistoia; Campi Bisenzio e Calenzano della provincia di Firenze).² In tutta la provincia di Prato opera uno dei più grandi distretti

² Relazione Prefettura di Prato del 24-11-2014, pag. 1.

tessili europei, con 7.194 imprese dedite a tale tipo di attività, pari a circa l'80% delle imprese operanti nel complesso nella provincia e 34.746 addetti.³

I dati economici riferiti al terzo trimestre del 2014 nel distretto tessile di Prato hanno registrato, dopo anni di crisi dovuta alla situazione economia generale, un aumento dell'export che sfiora il 10%, dovuto ai filati e ai tessuti, la produzione da sempre più "pesante", che ha accelerato la crescita (+10,9% nel trimestre luglio-settembre 2014). Nei primi nove mesi 2014 il distretto tessile pratese - ancora leader in Italia e in Europa con 20 mila addetti, 2,9 miliardi di fatturato 2013 e 1,5 miliardi di export - ha aumentato le vendite all'estero del 6,6% a 1,2 miliardi di euro.⁴

Il distretto tessile di Prato costituisce dunque, non solo per l'Italia, uno snodo vitale per il comparto del tessile e della moda, essendo caratterizzato, dal punto di vista della produzione, da una forte divisione e specializzazione del lavoro tra piccole imprese e da un volume di affari considerevole. Sono realizzate nel distretto produzioni di elevata qualità, pienamente rappresentative del livello tradizionale del Made in Italy.

Il fatturato del comparto tessile-moda italiano, dopo un biennio di segno negativo, nel 2014 ha invertito il *trend*, tornando complessivamente a crescere, con +3,3% su base annua, per un volume di affari di 52,4 miliardi di euro. Larga parte di questo andamento è dovuto alle vendite sui mercati internazionali, nonché da una ripartenza del mercato interno intra-filiera, sostenuto anche dalla ripresa dell'*import*, pur essendo ancora in flessione i consumi finali delle famiglie italiane. Il valore aggiunto di tale produzione è dimostrato dal fatto che a tale andamento positivo del fatturato nel 2014 ha fatto da contraltare una contrazione in termini di aziende dell'intero settore tessile in Italia, con un calo pari al -1,6% (corrispondente a circa 780 unità), ed una diminuzione della manodopera che dovrebbe frenare del -0,3% (pari in valore assoluto a oltre 1.200 addetti), come mostrato dalla seguente tabella.⁵

³ Unione Industriale Pratese - Il distretto pratese della moda, 2014.

⁴ Il Sole 24ore -7 gennaio 2015- A Prato sprint delle esportazioni.

⁵ Rapporto Il settore tessile-moda italiano nel 2014-2015 - SMI-Centro Studi della Federazione Tessile e Moda, presentata il 14 maggio 2015 a Pitti Immagine.

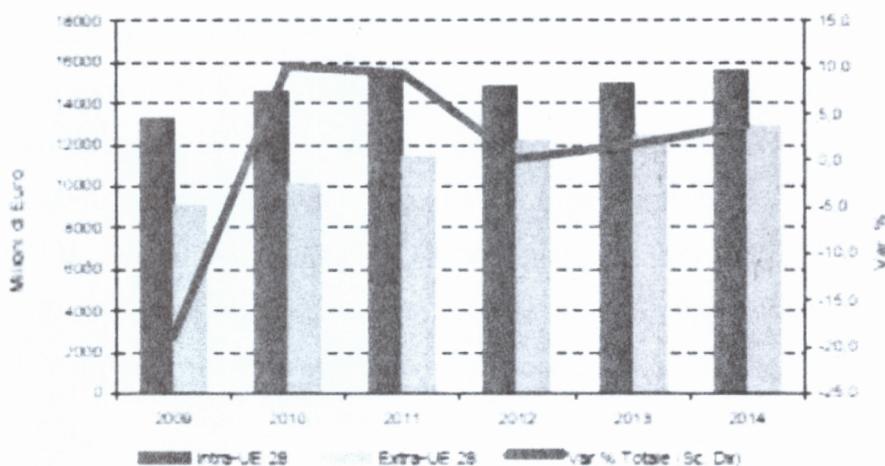
- L'industria Tessile-Moda italiana (2009-2014*)

	2009	2010	2011	2012	2013	2014*
Fatturato (mil. di euro)	46 312	49 660	52 768	51 090	50 720	52 393
Var. %		7,2	6,3	-3,2	-0,7	3,3
Aziende (no.)	54 493	53 086	51 873	50 039	48 590	47 813
Var. %		-2,6	-2,3	-3,5	-2,9	-1,6
Addetti (migliaia)	482,3	458,6	446,9	423,3	412,3	411,1
Var. %		-4,9	-2,6	-5,3	-2,6	-0,3

Fonte: SMI su dati ISTAT, Sita Ricerca, Movimprese ed indagini campionarie
 (*) - Stime SMI-Luc

L'elevato valore aggiunto della produzione, riassumibile nella specificità dei prodotti dovuto alla qualità, alla ricercatezza del design, e alla tradizionale cura quasi artigianale delle lavorazioni, è espressione principe del Made in Italy, è alla base dell'incremento delle esportazioni, come evidenziato dalla seguente tabella⁶

Le esportazioni di Tessile-Moda italiano: mercati UE ed extra-UE a confronto (2009-2014) (Milioni di Euro correnti)



Fonte: SMI su dati ISTAT

⁶ Rapporto Il settore tessile-moda italiano nel 2014-2015 - SMI-Centro Studi della Federazione Tessile e Moda, presentata il 14 maggio 2015 a Pitti Immagine.

I mercati di sbocco del comparto Tessile-Moda nel 2014 sono stati sia europei, con una forte crescita di Germania, Regno Unito, Svizzera e Spagna, con una forte contrazione del mercato russo a seguito delle sanzioni internazionali, che extra europei, tra i quali sempre molto rilevante ed in crescita è quello degli Stati Uniti, con una tendenza ad una forte crescita dei mercati asiatici (Cina, Hong Kong, Corea del Sud), come evidenziato dalla tabella che segue⁷.

Analisi del commercio esterno del Tessile-Moda nel 2014: analisi per Paese

Tab. 3.1 – Le importazioni (TM)
(principali fornitori)

Tab. 3.2 – Le esportazioni (TM)
(principali clienti)

Paesi di origine	Min. di Euro	Var. %	Quota %	Paesi di destinazione	Min. di Euro	Var. %	Quota %
TOTALE	19 299	8,0	100,0	TOTALE	28 467	3,8	100,0
<i>di cui:</i>				<i>di cui:</i>			
<i>Intra UE</i>	8 286	7,4	42,9	<i>Intra UE</i>	15 603	4,6	54,8
<i>Extra UE</i>	11 013	8,5	57,1	<i>Extra UE</i>	12 864	2,9	45,2
Cina	4 346	6,9	22,5	Germania	2 913	4,1	10,2
Germania	1 261	7,0	6,5	Francia	2 872	-1,4	10,1
Francia	1 251	9,3	6,5	Stati Uniti	1 813	9,4	6,4
Turchia	1 226	2,3	6,4	Regno Unito	1 637	8,2	5,8
Spagna	1 087	12,5	5,6	Svizzera	1 574	4,3	5,5
Romania	1 047	2,7	5,4	Spagna	1 490	5,3	5,2
Bangladesh	951	23,0	4,9	Hong Kong	1 421	12,1	5,0
India	676	5,8	3,5	Russia	1 268	-12,9	4,5
Tunisia	655	2,2	3,4	Romania	999	5,0	3,5
Belgio	585	-0,8	3,0	Giappone	917	-4,7	3,2
Paesi Bassi	525	12,3	2,7	Cina	873	11,1	3,1
Regno Unito	399	12,5	2,1	Paesi Bassi	762	10,4	2,7
Bulgaria	363	-3,9	1,9	Belgio	615	0,2	2,2
Pakistan	356	18,2	1,8	Turchia	615	0,9	2,2
Repubblica Ceca	336	6,5	1,7	Austria	543	-0,5	1,9
Sri Lanka	292	26,5	1,5	Polonia	519	6,9	1,8
Croazia	265	13,9	1,4	Portogallo	489	7,4	1,7
Albania	205	8,9	1,1	Corea del Sud	469	18,8	1,6
Egitto	197	7,2	1,0	Tunisia	466	0,0	1,6
Serbia	197	26,1	1,0	Croazia	422	91,8	1,5

Fonte: SMI su dati ISTAT

⁷ Rapporto Il settore tessile-moda italiano nel 2014-2015 – SMI-Centro Studi della Federazione Tessile e Moda, presentata il 14 maggio 2015 a Pitti Immagine.

Proprio la capacità di penetrazione dei nuovi mercati mondiali dei Paesi dell'Asia⁸, che hanno registrato la maggiore crescita economica complessiva, a fronte della crisi economica che ha investito l'Occidente negli ultimi anni, costituisce una prospettiva decisiva per un comparto di elevata qualità come il tessile-moda, espressione di un Made in Italy avente caratteristiche di unicità e specificità che garantisce accesso naturale e remunerativo ai mercati mondiali.

Da questo scenario brevemente descritto discende la rilevanza del distretto di Prato come simbolo di un comparto di grande rilevanza economica, produttiva e sociale per l'Italia e per l'Europa.

Allo stesso tempo, però, il territorio pratese è interessato da una forte penetrazione straniera, in prevalenza cinese, che è fortemente coinvolta nel settore produttivo in questione, spesso operando in situazioni di illegalità ma anche con fenomeni di cointeressenza da parte delle imprese produttive e dei servizi italiani.

Questa specificità è confermata dai dati: nel 2012 la Provincia di Prato è stata la provincia italiana con la percentuale (il 15,4%) di popolazione immigrata più alta rispetto ai residenti italiani, ed è stata tra le province italiane con il più elevato numero di imprese con un titolare straniero.

Durante le audizioni a Prato del novembre 2014 sono state esposte dalla Prefettura e dai rappresentanti delle forze dell'ordine e dalla Procura della Repubblica le caratteristiche che tale imprenditorialità ha assunto anche sul versante dell'illegalità diffusa nella realizzazione dei processi produttivi, ponendo problemi rilevanti sia sul versante della sicurezza sul lavoro, della tutela dell'ambiente, degli effetti distorsivi della concorrenza per l'economia reale e, non da ultimo, per lo sviluppo di produzioni di merci contraffatte. I tragici eventi del 1° dicembre 2013, con sette lavoratori cinesi morti in un rogo in un capannone industriale-dormitorio, hanno portato alla ribalta anche nazionale il fenomeno e chiamato le istituzioni a garantire una risposta adeguata, con strumenti più forti e con un maggiore coordinamento tra le Istituzioni.

Il fenomeno non è però inquadrabile solo in termini di un problema di ordine e sicurezza pubblica ma va valutato anche e soprattutto dal lato dell'incidenza

⁸ Sulle prospettive di espansione nei nuovi mercati v. le considerazioni svolte dalla Commissione contraffazione nella XVI legislatura nella Relazione sul tessile, Doc. XXI-bis n. 7 del 12 dicembre 2012, pagg. 9 e segg.

economica e sociale della presenza e dell'integrazione cinese nel tessuto produttivo e sociale di Prato. A tale profilo hanno dato una risposta positiva le iniziative assunte dalla regione Toscana e dagli enti locali.⁹

L'esame dei problemi del distretto tessile di Prato e l'analisi delle risposte istituzionali e del mondo produttivo, sia italiano che delle comunità straniere, costituisce pertanto un tema complesso che è importante esaminare in un vero e proprio laboratorio economico e sociale, onde verificare la capacità dello Stato e degli enti territoriali di combattere l'illegalità e di assicurare nel contempo sia lo sviluppo delle realtà produttive, sia la piena e proficua integrazione sociale ed economica delle comunità straniere in Italia.

1.2. La filiera internazionale della contraffazione

Il fenomeno della contraffazione, tema che istituzionalmente rappresenta il filo conduttore dell'inchiesta condotta dalla Commissione, d'altronde, costituisce un grave pregiudizio dell'economia italiana e del Made in Italy.

Gli approfondimenti che la Commissione, attraverso la missione a Prato e in un'ampia serie di audizione nelle sedi della Camera ha svolto per evidenziare le problematiche di settore, attengono sia a comportamenti che violano i diritti di proprietà intellettuale (contraffazione e usurpazione di marchi e segni distintivi delle aziende), sia comportamenti che concretano violazioni alla normativa sull'etichettatura o sull'origine del prodotto, inducendo in inganno i consumatori.

La contraffazione è ormai un fenomeno globale, di chiara derivazione internazionale e strettamente legata alla criminalità organizzata. Quindi va esaminato non solo per le conseguenze economiche (danni alle aziende, lesione della concorrenza, danni allo Stato per evasione fiscale) ma anche danni sociali (pericolosità per la salute dei consumatori di molti prodotti, violazione delle norme sulla sicurezza sul lavoro), ecc.

Il settore della moda e del tessile è particolarmente colpito dalla contraffazione.

⁹ Sul tema del ruolo della comunità cinese a Prato si vedano gli importanti contributi scientifici forniti dall'Istituto IRPET (Istituto regionale per la programmazione economica in Toscana), richiamati nel corso dell'audizione del Presidente della Giunta Regionale della Toscana Rossi in Commissione il 2 luglio 2015: IRPET - Il ruolo economico della comunità cinese (2014); IRPET - Imprese cinesi di Prato e contributo a economia provinciale (2015).

In linea generale, con riferimento alla contraffazione come fenomeno globale che riguarda moltissimi settori merceologici, Indicam¹⁰ stima dal 7% al 9% la quota di vendite di merci contraffatte rispetto all'intero commercio mondiale; l'incremento della contraffazione globale nel periodo 1994/2011 è stato complessivamente del 1850%, con 270.000 posti di lavoro persi negli ultimi 10 anni, di cui 125.000 circa nella sola Comunità Europea. Più del 50% della produzione mondiale di contraffazioni proviene dal Sud-Est asiatico e la destinazione è per il 60% l'Unione Europea, per il 40% il resto del mondo (compreso l'"autoconsumo"). La Cina è di gran lunga al primo posto, seguita da Corea, Taiwan e altri paesi dell'area asiatica. Una ricerca dell'OCSE del 2009 ha calcolato in 250 mld di dollari USA i prodotti contraffatti che hanno attraversato qualche frontiera doganale tra la produzione e il consumo. Indicam ritiene possibile il raddoppio di tale cifra se si considerano i prodotti consumati all'interno di una stessa area doganale (UE, NAFTA, ecc.).

Per quanto riguarda il tessile un recente report del luglio 2015 dell'UAMI (Ufficio per l'armonizzazione del mercato interno), l'Agenzia dell'Unione europea responsabile della gestione del marchio comunitario e del disegno e modello comunitario registrato, alla quale dal 5 giugno 2012 è stata affidata anche la gestione dell'Osservatorio europeo sulle violazioni dei diritti di proprietà intellettuale, ha fornito i dati più recenti della contraffazione concernente i settori **abbigliamento-calzature-accessori**, considerati unitariamente.¹¹

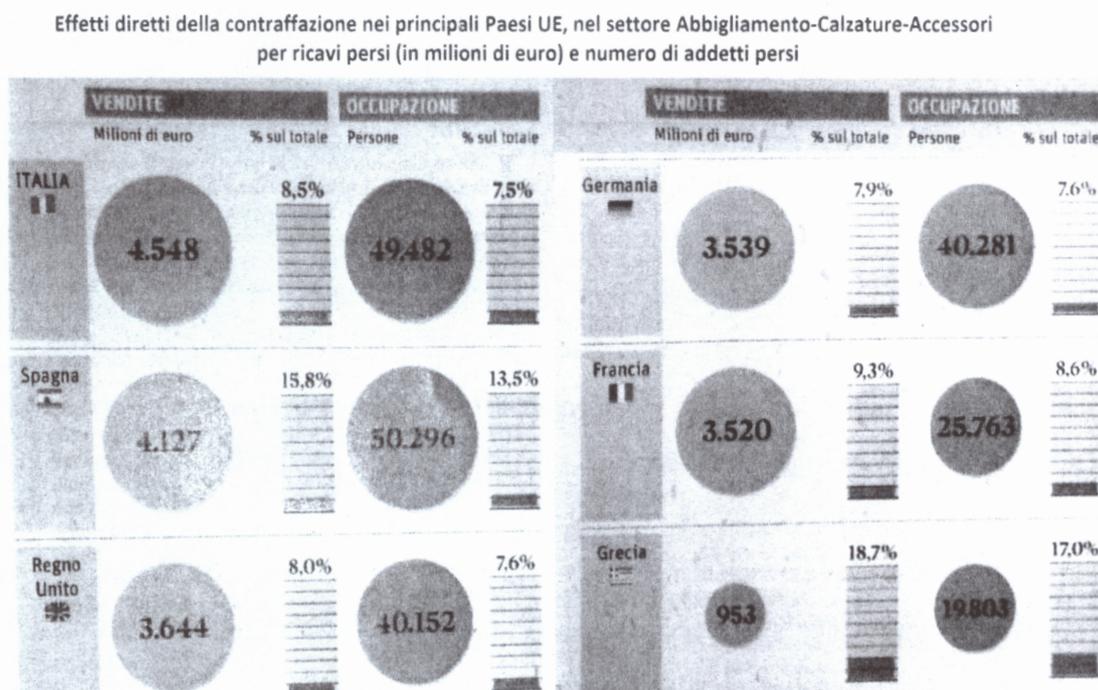
Secondo tale studio il complesso delle vendite di merce contraffatta per tale settore vale il 10% delle vendite totali di merce legale nei 28 Paesi UE. Sono circa 26 i miliardi di euro sottratti direttamente al fatturato complessivo del settore per effetto della contraffazione, con una perdita diretta complessiva nell'UE di circa 363mila posti di lavoro. Se si considera l'indotto delle aziende non produttrici finali ma legate al settore la perdita di fatturato sale a 43,3 miliardi di euro, con la perdita di 518mila posti di lavoro. A questi dati va sommata una perdita di oltre 8 miliardi di euro di entrate statali non riscosse per effetto di evasione fiscale e previdenziale.

Per l'Italia la perdita di fatturato nel comparto dovuta alla contraffazione è di 4,5 miliardi di euro con una perdita di posti di lavoro sino a 50mila unità (80mila se si

¹⁰ V. http://www.indicam.it/index.php?option=com_content&view=article&id=88&Itemid=21.

¹¹ V. *Il Sole 24Ore* del 22 luglio 2014.

considera l'indotto). La tabella che segue pone a raffronto il dato italiano con gli altri principali produttori europei.



Fonte: Report UAMI Luglio 2015-Elaborazione Sole 24Ore del 22.7.2015

La contraffazione è una filiera produttiva essenzialmente gestita dalla criminalità organizzata, operante soprattutto in ambito sovranazionale.

La convenienza ad entrare in questo settore per le associazioni criminali, è data dagli enormi margini di guadagno a fronte sia di costi contenuti dal punto di vista produttivo, visto che le imprese di contraffazione sfruttano quasi sempre il lavoro nero o minorile ed operano secondo modalità di lavorazione che non esitano certo ad adoperare materiali o prodotti nocivi per la salute dei consumatori e l'ambiente, sia di un contrasto da parte delle Forze dell'ordine, dal momento che la lotta alla contraffazione non costituisce la priorità degli interventi repressivi da parte degli Stati, in quanto a tutt'oggi la percezione sociale e dei legislatori nazionali circa la pericolosità di tale attività illecita non è certo paragonabile ad altre urgenze nelle politiche penali. In Italia del resto le pene edittali previste dal codice penale sono tutto sommato contenute e i reati di contraffazione non sono certo la priorità di intervento da parte

delle Procure che devono operare con mezzi limitati e un impressionante carico di processi ed inchieste pendenti.

Il ruolo della criminalità organizzata ha determinato un vero e proprio salto di qualità nella produzione di merci contraffatte, in quanto organizzazioni criminali transnazionali hanno operato su scala mondiale per veicolare lo sbocco delle merci contraffatte e massimizzare i ritorni economici. Da quanto emerso nel corso delle audizioni con gli esponenti delle Procure e delle Forze dell'ordine le filiere internazionali della contraffazione hanno globalizzato i processi produttivi, individuando i luoghi più convenienti per produrre i beni contraffatti, le vie di transito più convenienti per l'accesso nell'area comunitaria di tali merci (ad esempio come riportato nel successivo punto 6.4 scegliendo le dogane europee dove i controlli sono più blandi) ed i mercati di smercio di tali prodotti, sia per la domanda potenziale che per l'effettività del contrasto in essi operanti.

Il carattere transazionale della contraffazione è accentuato dal sempre più crescente ricorso ai canali del commercio via *web*, ove l'*e-commerce* costituisce un canale ottimale per lo smercio internazionale di merce contraffatta.

Di qui la necessità di prevedere forme di contrasto che consentano di seguirne la dimensione sovranazionale.¹²

Il legame tra attività criminale e contraffazione ha fatto sì che i fenomeni contraffattivi siano in progressiva evoluzione, sia sotto il versante dei profili produttivi, che sotto quello dell'oggetto dell'attività di contraffazione.¹³

Le merci contraffatte in modo rozzo, tale da concretare il c.d. falso grossolano e da non ingannare il consumatore, che anzi sceglie consapevolmente di acquistare imitazioni palesi per lucrare sul prezzo non sono più il *core business* della contraffazione. Per intere categorie di merci e beni, ad esempio farmaci o giocattoli, il consumatore non è in grado di operare una scelta consapevole e si tratta di prodotti che possono

¹² V. al proposito le osservazioni del Procuratore di Roma Rossi circa il paradosso della esistenza, per quanto concerne la libertà personale, bene giuridico in astratto più rilevante dei beni materiali, del mandato internazionale di arresto, a fronte dell'inesistenza attuale di un mandato internazionale di sequestro, ad esempio utilizzabile nei confronti di siti *web* che smerciano merce contraffatta (v. Res. Stenografico audizione del 17 giugno 2015, pagg. 15 e segg.).

¹³ V. al proposito le osservazioni del Procuratore di Roma Prestipino Giarritta nell'audizione del 17 giugno 2015 (Res. Stenografico pagg. 11 e segg.).

essere dannosi per la salute per i materiali utilizzati o per le modalità di confezionamento.

2. I lavori della Commissione

2.1. La missione a Prato del 24 novembre 2014

La Commissione ha svolto il 24 novembre 2014 una missione a Prato incontrando i rappresentanti delle istituzioni, dei settori produttivi e delle parti sociali, per approfondire il tema del contrasto alla contraffazione nel settore tessile.

La delegazione era composta dal Presidente Mario Catania, dalla deputata Susanna Cenni, incaricata di relazionare in Commissione sulla problematica della contraffazione nel distretto tessile di Prato e dal deputato Mattia Fantinati. Sono stati auditi, in merito ai profili generali del fenomeno della contraffazione nel settore e alle iniziative di contrasto messe in atto, i rappresentanti delle istituzioni di Prato, nelle persone di: Matteo Biffoni, Sindaco di Prato; Maria Laura Simonetti, Prefetto di Prato; Filippo Cerulo, Questore di Prato; Gino Reolon, Comandante provinciale di Prato della Guardia di Finanza; Gabriele Stifanelli, Comandante provinciale di Prato dei Carabinieri; Alberto Bronzi, Comandante provinciale di Prato del Corpo Forestale dello Stato; Andrea Pasquinelli, Comandante della Polizia Municipale di Prato. In un successivo incontro la delegazione della Commissione ha audito Antonio Sangermano, Procuratore Capo f.f. della Repubblica di Prato, sui temi del contrasto in sede giudiziaria del fenomeno della contraffazione. A seguire è stato audito Vinicio Biagi, Coordinatore dell'Area politiche solidarietà sociale e integrazione socio-sanitaria della Regione Toscana, sui temi del coordinamento tra Regione ed enti territoriali per lo sviluppo e il controllo del distretto tessile. Nella seduta pomeridiana è stata la volta delle audizioni con i rappresentanti delle organizzazioni imprenditoriali e delle forze sociali, nelle persone di: Luca Giusti, Presidente della Camera di commercio di Prato; Andrea Cavicchi, Presidente dell'Unione industriali di Prato; Claudio Bettazzi, Presidente di RETEImprese di Prato e Presidente del CNA di Prato; Massimiliano Brezzo, Segretario Generale FILCTEM C.G.I.L. di Prato. Ha concluso la missione una visita nello stabilimento manifatturiero di Patrizia Pepe s.p.a. nella quale è stato approfondito il tema degli strumenti tecnologici utilizzati per consentire la tracciabilità

dei prodotti. I resoconti delle audizioni e i documenti acquisiti in tale occasione sono consultabili sul sito internet della Camera e costituiscono un importante e aggiornato contributo alla conoscenza dei problemi che interessano il distretto di Prato.¹⁴

Molteplici sono stati i temi oggetto delle audizioni, volti a rilevare le caratteristiche delle filiere produttive del tessile e i problemi di contrasto da parte delle istituzioni dei fenomeni di illegalità, in larga parte connessi all'imprenditoria cinese.

2.2. Le audizioni in Commissione

Un'altra parte molto importante del lavoro si è svolta attraverso le audizioni in Commissione. Sono stati auditi: l'11 maggio 2015 il Procuratore Capo della Repubblica presso il Tribunale Ordinario di Firenze Giuseppe Creazzo e il Procuratore Capo f.f. della Repubblica presso il Tribunale di Prato Antonio Sangermano; l'11 giugno 2015 il Vice Direttore Generale della Pubblica Sicurezza e Direttore Centrale della Polizia Criminale del Ministero dell'Interno, Prefetto Fulvio Della Rocca il 18 giugno 2015 Andrea Cavicchi, Presidente dell'Unione Industriale Pratese, l'avv. Giuseppe Cristiani del consiglio di amministrazione della Stefano Ricci s.p.a e Presidente del Centro di Firenze per la Moda Italiana, Luca Giusti, Presidente della Camera di Commercio di Prato; il 2 luglio 2015 Giovanni Bettarini, assessore allo Sviluppo economico del Comune di Firenze, Enrico Rossi, Presidente della Giunta Regionale della Toscana, Bernardo Marasco Segretario Generale della FILCTEM-CGIL del territorio di Firenze, Gianfranco Salvi della Segreteria Nazionale UIL-UILTEC, Sergio Spiller, Presidente della Segreteria Nazionale CILS-FEMCA; il 16 luglio 2015 il Direttore della Direzione Interregionale Toscana, Sardegna e Umbria dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli, Gianfranco Brosco. Tra i profili di maggior interesse approfonditi in tale ambito vi sono state: le esperienze di contrasto istituzionale ai fenomeni di illegalità produttiva, tra cui le forme di coordinamento degli interventi dello Stato e degli enti territoriali con il Patto per Prato sicura: lo sviluppo delle c.d. filiere produttive etiche, nelle quali le aziende si impegnano a garantire che tutte le fasi di produzione, anche quelle di subfornitura, avvengano nel rispetto della legalità e senza l'inserimento di processi contraffattivi da parte di terzi nell'ambito di lavorazioni legali.

¹⁴ V. http://www.camera.it/leg17/1203?shadow_organoparlamentare=2368&natura=M.

3. Il ruolo delle imprese cinesi nel distretto tessile di Prato

La presenza dell'imprenditoria cinese nel distretto di Prato costituisce un fenomeno complesso che va inquadrato sotto molteplici aspetti: per le potenzialità rappresentate dalla dimensione economica e il contributo alla produzione del distretto, per le relazioni sociali con la comunità autoctona e per i rapporti con il Paese d'origine, rilevanti anche da un punto di vista commerciale, per le criticità emerse rispetto alla filiera della produzione del tessile, che rilevano sia sotto il profilo della contraffazione dei prodotti che sotto quello del rispetto delle normative di settore, tra cui *in primis* quelle a tutela della sicurezza sul lavoro.

I dati mostrano la rilevanza del fenomeno.

Operano a Prato nel complesso quasi cinquemila aziende cinesi che danno un contributo al PIL provinciale di 705 milioni di euro, cioè l'11% del totale di Prato, pur essendo la comunità il 9% del totale della popolazione provinciale, con investimenti pari all'8%, e i consumi delle famiglie cinesi pari a 172 milioni di euro, ovvero il 5% del totale di Prato.¹⁵

Il dato fondamentale emerso nel corso delle audizioni, particolarmente con le organizzazioni datoriali del territorio, è costituito dalla dinamicità del fenomeno cinese.

La realtà economica e sociale odierna di tale comunità è diversa da quella degli anni '90, periodo di inizio del fenomeno migratorio, e appare in costante trasformazione.

Nel corso di dieci anni l'immigrazione cinese a Prato è aumentata da 520 residenti cinesi registrati nel 1990 a 4.806 nel 2001. L'attività iniziale produttiva era quella di laboratori di cucitura per conto di imprese italiane, prima di maglieria e poi sempre più per l'abbigliamento pronto moda, tanto da far parlare di "delocalizzazione in loco"¹⁶ con una crescita delle imprese cinesi di abbigliamento iscritte alla locale Camera di commercio dalle 210 nel 1992 alle 1.201 nel 2001.

¹⁵ V. IRPET - Imprese cinesi di Prato e contributo a economia provinciale (2015).

¹⁶ V. Audizione del Presidente della Giunta Regionale della Toscana Rossi in Commissione il 2 luglio 2015.

A partire da tale data è iniziata la trasformazione e la moltiplicazione delle imprese cinesi, che si sono trasformati da meri subfornitori a produttori finali di abbigliamento pronto moda in conto proprio, specializzandosi nel disegno dei modelli e nella vendita a grossisti e dettaglianti, utilizzando come subfornitori nuovi laboratori cinesi a Prato. Questa trasformazione ha portato alla creazione di un vero e proprio sistema produttivo cinese del pronto moda, con l'aumento delle imprese da 1.499 nel 2001 a 4.840 nel 2010. Le imprese cinesi rappresentano ormai il 17% del totale delle imprese in provincia di Prato. Con riferimento all'area vasta (oltre a Prato, anche Firenze, Empoli e Pistoia) la Regione Toscana ha censito la presenza odierna di circa 7.700 imprese.

Nell'analisi IRPET la presenza cinese a Prato è stimata in circa 40.000 persone, di cui 32.000 con permessi di soggiorno e un altro numero variabile privo di permessi di soggiorno. Questi numeri fanno ritenere plausibile l'esistenza di 20.000-25.000 lavoratori in produzioni nel settore delle confezioni del distretto cinese, di cui solo 11.000 lavoratori ufficialmente registrati.

Lo sviluppo dell'impresa cinese ha coinciso con la crisi del distretto pratese intervenuta nei primi anni del 2000, che ha comportato una riduzione permanente della domanda di tessuti e filati prodotti a Prato, con il dimezzamento delle esportazioni tessili della Provincia e la riduzione del numero delle imprese e degli addetti nel settore di oltre il 50% fra il 2001 e il 2011.

Lo sviluppo del pronto moda cinese, contemporaneamente alla crisi dell'industria tessile pratese, ha creato disagio sociale nei rapporti tra autoctoni e immigrati cinesi e ciò ha ostacolato l'adattamento dell'economia pratese nel suo complesso al mutato quadro di competizione globale.

Il fenomeno illegale riguarda le varie fasi della produzione, come sottolineato nell'audizione del sindaco di Prato Biffoni il 24 novembre 2014 a Prato, comprendendo sia l'ingresso illegale di tessuti, che non arrivano non più solo dalla Cina, ma anche dal Bangladesh, dal Vietnam, dall'India, e da altri Paesi asiatici, sia l'attività di trasformazione in capi di pronto moda, sia la commercializzazione che avviene non solo in Italia ma in tutta l'Europa, perché molti di questi capi, con un'etichetta evocativa del Made in Italy, sono destinati al mercato intracomunitario.

In linea generale si può affermare che la crisi degli ultimi anni, che ha coinvolto in modo diffuso il distretto tessile, ha determinato, da una parte, l'uscita dal mercato di una parte di quelle imprese italiane che non potevano più reggere la concorrenza commerciale di prodotti a basso valore aggiunto importati da Paesi con un costo del lavoro molto più basso che in Italia (ad esempio la Cina e l'India o i filati dal Pakistan); va registrato, invece, il rafforzamento di quelle imprese italiane che oltre ad innovare sui modelli di gestione e di commercializzazione, hanno puntato ad una maggiore qualità dei prodotti, nella fascia commerciale ad alto valore aggiunto - quasi artigianale - e di prezzo più elevato, in modo da intercettare la domanda delle nuove clientele dei mercati esteri in crescita economica, in larga parte dell'Asia. La tendenza è simile al processo di globalizzazione della produzione di merci in generale, che ha visto i fenomeni di delocalizzazione delle produzioni nei settori a basso valore aggiunto, qualitativo e tecnologico e il mantenimento delle produzioni in ambito nazionale da parte dei Paesi in possesso di tali requisiti di *know-how* qualitativo e di complessità tecnologica.

4. Le forme della contraffazione a Prato

Il caso dell'imprenditoria cinese a Prato è stato definito come una vera e propria economia etnica, cioè formata da una pluralità di immigrati che a loro volta impiegano nuovi immigrati cinesi e dove il comune legame culturale e nazionale costituisce fattore primario per la sopravvivenza economica e l'avanzamento sociale. Il costo del lavoro delle imprese cinesi è particolarmente basso, perché per la comune nazionalità e i legami culturali i nuovi lavoratori immigrati lavorano per i loro connazionali a prezzi inferiori a quelli di mercato, rendendo così le aziende cinesi molto competitive.

Il tema dell'illegalità della conduzione di tali imprese è stato accertato dalla Commissione nel corso della missione a Prato del 24 novembre 2014.

Costituisce una realtà acclarata l'affermazione che la competitività delle aziende a conduzione cinese è legata strettamente anche a pratiche illecite assai diffuse all'interno della comunità, quali l'impiego di manodopera clandestina, l'inosservanza degli oneri previdenziali e delle norme sulla sicurezza sui luoghi di lavoro, spesso

trasformati in dormitori, i pagamenti in nero, l'evasione fiscale, gli orari di lavoro prolungati e notturni e l'imitazione sistematica del design italiano.¹⁷

Il tema della contraffazione va dunque visto contestualmente al tema della conduzione illegale in senso ampio delle imprese cinesi. È stato affermato che vi è contraffazione dove c'è illegalità ed è di tutta evidenza che alla produzione di merci contraffatte si accompagnano i fenomeni illegali dello sfruttamento del lavoro, della violazione delle norme sulla sicurezza del lavoro, dell'evasione fiscale e contributiva, della tutela dell'ambiente e della salute pubblica.

L'esperienza sin qui maturata pone perciò motivi di seria riflessione in ordine alle possibili strategie di approccio al problema della illegalità diffusa che penalizza il distretto pratese, che impedisce decorose e sicure condizioni di vivibilità in ambiente lavorativo, dispiegandosi il lavoro all'interno dei c.d. "capannoni/alveari".

Il settore tessile e della moda è un settore naturalmente esposto al fenomeno della contraffazione, considerato sia l'alto valore dei marchi del mercato del lusso, espressione della qualità del Made in Italy, sia la possibilità di produrre a costi molto bassi articoli quasi del tutto simili, copiano il design originale.

La contraffazione è un fenomeno globale che determina anche nel distretto tessile e della moda di Prato ingenti danni economici e sociali: compromette la fiducia, e a volte la salute dei consumatori, fa diminuire il fatturato delle aziende e il prodotto interno lordo, riduce il numero di lavoratori regolari, fa crescere le spese aziendali per la sicurezza e priva lo Stato di una parte delle entrate fiscali; compromette il corretto funzionamento del mercato, attraverso una concorrenza sleale.

La contraffazione ha registrato negli ultimi anni un processo evolutivo.

Nelle audizioni del 24 novembre 2014 a Prato, la Guardia di Finanza, al fine di delineare la dimensione del fenomeno, ha fornito i dati relativi ai sequestri per violazioni attinenti alla normativa sulle etichettature e sulla sicurezza dei prodotti, operati dal 2012 all'ottobre 2014 nello specifico dalla Guardia di Finanza a Prato:

<i>Anno</i>	<i>Quantità di prodotti sequestrati (in pezzi)</i>	<i>Metri di tessuto sequestrato (in m²)</i>
-------------	--	--

¹⁷ V. Relazione del Prefetto di Prato Simonetti consegnata alla Commissione il 24 novembre 2014.

2012	347465	246.020
2013	32478	11.791.199
2014 (gennaio-ottobre)	40467	9.079.644

I dati dei sequestri effettuati negli ultimi anni consentono di parlare di una vera e propria industria del falso e della contraffazione, fenomeno che non solo provoca danni consistenti al sistema economico e sociale, ma si rivela come una delle forme ormai più importanti e pericolose connesse all'attività di criminalità organizzata internazionale operante nei settori economici, con lo sfruttamento sistematico del lavoro nero, ed irregolare e costituisce occasione di riciclaggio dei proventi illeciti di altre attività criminose.

Dai dati emerge la crescita del volume di importazione dei filati e dei tessuti, che servono poi alla realizzazione dei prodotti contraffatti in loco.

Il meccanismo principale delle produzioni illecite rilevanti per il tema della contraffazione è stato approfondito nelle citate audizioni a Prato con i rappresentanti delle organizzazioni datoriali¹⁸. Nel ciclo produttivo che porta al confezionamento di capi di abbigliamento e prodotti della moda il momento iniziale è rappresentato dall'approvvigionamento del filato. Questo prodotto semilavorato non è quasi mai coperto da un marchio di produzione, ed il fenomeno più frequente è dato dall'importazione irregolare di filati in violazione delle norme sull'etichettatura sulla composizione del prodotto o sull'origine dello stesso (art. 60 Codice doganale).

L'importazione illegale avviene per lo più non attraverso le dogane italiane, ma spesso passando i controlli doganali nei porti del Nord Europa, segnatamente i porti di Rotterdam o del Regno Unito. Il tema è molto delicato, perché se in tali porti i controlli sulla provenienza ed il conseguente riscontro dell'etichettatura sono molto più approssimativi di quanto non avviene nelle dogane italiane, che hanno maturato un'elevata sensibilità al tema del contrasto della contraffazione ed affinato standard soprattutto telematici di approfondimento dei controlli e di analisi dei rischi in ragione dei soggetti esportatori e della tipologia dei prodotti, le merci poi possono circolare

¹⁸ V. audizione di Andrea Cavicchi, Presidente Unione industriali di Prato, http://www.camera.it/application/xmanager/projects/leg17/attachments/upload_file_commissione_contraffazione/pdfs/000/000/011/11AudizioneImprenditori.pdf.

liberamente e legittimamente in tutta l'area intracomunitaria, e quindi possono giungere senza altri controlli doganali nei capannoni di Prato¹⁹.

Come emerso nel corso delle audizioni, avviene sovente che il tessuto realizzato con il filato importato illegalmente sia poi rivenduto senza trasformazioni fatte in Italia con un'etichetta o un'indicazione di origine che lo indichi come tessuto italiano fatto a Prato, oppure che sia lavorato da un'impresa per la realizzazione di un capo di abbigliamento, senza necessariamente una contraffazione di marchio (che si riferisce solo al prodotto finito), come prodotto finale italiano.

Tali filati grezzi non sono tutelati da marchi e quindi tecnicamente non è ipotizzabile la contraffazione, ma si può configurare una violazione delle norme sull'etichettatura sulla composizione del prodotto ovvero una falsa attestazione del luogo di produzione per il diritto comunitario.

Come più ampiamente riportato nella relazione della Commissione in materia penale, la norma comunitaria sul concetto di origine è contenuta nell'art. 24 del Regolamento (CEE) n. 2913/92 del 12 ottobre 1992 istitutiva del Codice doganale comunitario²⁰, che identifica il luogo di origine in quello ove è avvenuto l'intero processo produttivo, ovvero nel caso di lavorazioni svolte in più Paesi, ove è avvenuta. *"l'ultima trasformazione o lavorazione sostanziale ed economicamente giustificata, effettuata presso un'impresa attrezzata a tale scopo, che si sia conclusa con la fabbricazione di un prodotto nuovo o abbia rappresentato una fase importante del processo di fabbricazione"*.

Il danno economico è molto rilevante perché la loro immissione nel circuito produttivo del tessile consente la realizzazione di prodotti finali destinati al mercato, non necessariamente da imprese cinesi, che poi risultano contrassegnati come prodotti Made in Italy e destinati al mercato non solo italiano ma europeo.

Profilo diverso è invece quello della contraffazione realizzata con usurpazione o falsificazione di marchi o segni distintivi di merci coperte da diritti di proprietà

¹⁹ Su tale tema v. audizione di Gianfranco Brocco, Direttore della Direz. Interregionale Toscana, Sardegna e Umbria dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli, del 16 luglio 2015.

²⁰ Tale norma è stata sostanzialmente ripresa dall'art. 60 del Regolamento UE n. 952/2013 che ha istituito il Codice doganale dell'Unione (Union Customs Code), adottato dal Parlamento europeo e dal Consiglio il 9 ottobre 2013 e pubblicato nella Gazzetta ufficiale L. 269 il 10 ottobre 2013; l'applicazione completa del codice doganale dell'Unione è prevista per il 1° maggio 2016 (art. 288 paragrafo 2), con contestuale abrogazione del Reg. (CEE) n.3925/91, del Reg. (CEE) n.2913/92 e del Reg. (CE) n.1207/2001.

industriale, che però a Prato, inteso come luogo di produzione, appare meno rilevante rispetto all'altro filone dell'importazione illegale di filati non italiani.

Altro tema rilevante è quello della pericolosità, per la salute dei consumatori, di tessuti entrati illegalmente che risultino tossici sia per chi poi indossi le confezioni realizzate con tale materia prima, sia per il rilascio nell'ambiente di sostanze vietate nell'ambito delle successive lavorazioni dei filati in abiti (tinture, ecc.). Anche Greenpeace sta conducendo un'iniziativa di denuncia a livello internazionale della diffusione nell'ambiente di sostanze tossiche attraverso merci illegittimamente importate e che coinvolge anche la grande distribuzione commerciale.

5. Il rapporto tra comunità ed imprese italiane e cinesi

Rispetto a tale situazione, dalle audizioni svolte a Prato il 24 novembre 2014 e di quelle svolte in Commissione sono emersi atteggiamenti ambivalenti da parte della comunità italiana che ha intrattenuto rapporti con la comunità cinese anche in presenza dei citati fenomeni di illegalità.

Circa i rapporti tra imprenditoria autoctona e cinese il primo intreccio è costituito dall'affitto dei capannoni, in quanto i cinesi che vengono acquistano o usufruiscono dei locali ove esercitare l'attività d'impresa attraverso un affitto. Le indagini della Procura hanno chiamato in causa i proprietari, ai quali a norma di legge compete il controllo di ciò che avviene dentro i locali dati in locazione.

Altri rapporti tra impresa cinese e la comunità italiana riguardano la gestione dei servizi, ad esempio per la tenuta della contabilità, la gestione degli adempimenti fiscali e previdenziali e dell'impresa²¹.

Circa l'utilizzazione da parte dell'impresa italiana del tessile di filiere di produzione cinesi illegali, sia sotto il versante dell'illegale conduzione dell'attività imprenditoriale sia sotto quello di utilizzazione di produzioni con prodotti e filati contraffatti o illegalmente importati, va ricordato il tema della necessità di introdurre accordi di controllo "etico" della filiera, sui quali si sono soffermate le organizzazioni sindacali audite il 2 luglio in Commissione e su cui si rinvia al successivo capitolo 8.2.

²¹ Su questo tema si ricorda che il Presidente della Regione Toscana Rossi ha parlato in proposito di "complicità nascoste", audizione del 2 luglio 2015, Res. Stenografico, pag. 14.

La Commissione ha preso atto di convergenti valutazioni circa il fatto che il distretto cinese non sia un mondo separato, in quanto risulta legato a interessi locali anche di italiani, per l'affitto del capannone industriale, per la fornitura di servizi legali, di contabilità e fiscali e di collegamenti nei processi produttivi con le aziende italiane.²²

6. Attività di contrasto della contraffazione e ruolo delle istituzioni

6.1. Controlli investigativi

L'attività di contrasto alla contraffazione costituisce nel distretto una parte rilevante del controllo coordinato del territorio e dell'attività ispettiva generale posta in essere dalle Forze dell'Ordine. Tale attività si svolge ordinariamente con i controlli interforze delle attività negli opifici di produzione, su iniziativa delle Forze dell'Ordine o nell'ambito di attività di polizia giudiziaria delle singole Forze di Polizia.

A tali controlli vanno aggiunti quelli svolti dall'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli, che non è ricompresa tra le Forze di Polizia, ma che effettua controlli ordinari in sede di attività di sdoganamento ovvero successivi, sia investigativi che di polizia giudiziaria.

Tali controlli, che riguardano tutte le imprese a prescindere dalla loro nazionalità, rispetto alle imprese cinesi, per il tipo di attività svolta in modo "sommerso" e con ordinarie violazioni delle normative di settore, hanno assunto un carattere prioritario, sotto diversi profili:

²² Sul punto v. valutazioni del Sindaco di Prato Biffoni il 24 novembre 2014 nel corso della missione della Commissione a Prato (pag. 2 del Resoconto http://www.camera.it/application/xmanager/projects/leg17/attachments/upload_file_commissione_contraffazione/pdfs/000/000/013/13AudizioneOO.SS..pdf) e del Presidente della Regione Toscana Rossi nella citata audizione circa la presumibile sussistenza di rapporti, anche inconsapevoli, tra l'impresa cinese e talune delle produzioni della moda italiana (audizione del 2 luglio 2015, Res. Stenografico, pag. 15. Sulla sussistenza di rapporti produttivi tra imprese italiane e cinesi v. anche audizione del Segretario Generale FILCTEM C.G.I.L. di Prato, Massimiliano Brezzo, Res. Stenografico della Missione a Prato - 24 novembre 2014, http://www.camera.it/application/xmanager/projects/leg17/attachments/upload_file_commissione_contraffazione/pdfs/000/000/013/13AudizioneOO.SS..pdf).

a) il controllo degli spazi doganali, svolti dall’Agenzia delle Dogane e dei Monopoli, sovente in collaborazione con la Guardia di Finanza, per intercettare i traffici illeciti di merci contraffatte e pericolose di provenienza extracomunitaria, prima della loro immissione nel circuito commerciale;

b) i controlli interforze e del territorio, per verificare la regolarità delle imprese e per accertare le condizioni del lavoro negli opifici italiani e cinesi;

c) l’attività investigativa in senso stretto, particolarmente da parte della Guardia di Finanza, per poter risalire all’intera “filiera del falso”, per individuare i canali d’importazione, i centri di produzione abusiva e di assemblaggio della merce contraffatta, le aree di deposito, nonché le reti di grande distribuzione delle merci contraffatte.

Nei primi sei mesi del 2014 sono state effettuate 1358 ispezioni, sia dal Gruppo Interforze, coordinato dal Questore, cui partecipano, oltre alle Forze di Polizia, Vigili del Fuoco, Direzione territoriale del Lavoro, Inps, Inail, Asl, Agenzia delle Entrate, Comune di Prato - sia d’iniziativa dai singoli uffici.

La Guardia di Finanza, in particolare, cura l’investigazione per risalire l’intera “filiera del falso”, individuando i canali d’importazione, i centri di produzione abusiva, le aree di deposito, nonché le reti di grande distribuzione delle merci contraffatte ed i luoghi di assemblaggio della merce contraffatta, spesso occultati in locali nascosti.

L’attività investigativa è svolta altresì, anche in collaborazione con la Guardia di Finanza, dall’Agenzia delle Dogane e dei Monopoli

6.2. Gli strumenti pattizi per il coordinamento delle azioni di controllo dello Stato e degli enti territoriali

A partire dal 2007 si è sviluppato il filone degli strumenti pattizi, promossi dal Ministero dell’Interno e sollecitati dai territori interessati, finalizzati ad ampliare l’attività di controllo non solo su base investigativa, ossia nell’ambito di ispezioni, ma anche in sede preventiva, al momento del rilascio delle autorizzazioni all’avvio delle attività di impresa, ad esempio nel momento di costituzione delle imprese.

L'esperienza di Prato può costituire un modello nazionale per la risposta coordinata, sia investigativa che preventiva, delle istituzioni dello Stato e degli enti territoriali per la lotta alla contraffazione.

Le iniziative in merito hanno conosciuto due fasi di sviluppo²³:

a) In una prima fase sono stati applicati i **Patti territoriali per la sicurezza**, aventi carattere generale, ossia non solo mirati al contrasto della contraffazione ma alla sicurezza pubblica in generale.

Nel distretto si ricorda al proposito il **Patto per Prato sicura**, siglato dal luglio 2007 dalla Prefettura di Prato, dal Comune di Prato, dalla Provincia di Prato e dalla Regione Toscana, e poi rinnovato successivamente il 26 gennaio 2010 e il 12 ottobre 2013, alla presenza del Ministro dell'Interno, con il quale è stato applicato alla provincia di Prato lo strumento generale, elaborato dal Ministero dell'Interno, dei Patti per la sicurezza. Il Patto prevede specifiche iniziative congiunte delle Forze di Polizia per il contrasto all'illegalità che nelle sue varie forme interessano il dato territorio, attraverso controlli intesi nel caso specifico a combattere la criminalità economica sui temi della contraffazione di marchi e brevetti, l'irregolare circolazione del denaro e lo sfruttamento della manodopera irregolare; in forza di tali Patti sono stati istituiti organismi interforze per l'analisi, l'indagine e la programmazione degli interventi, coordinati dal Prefetto di Prato, composti da qualificati rappresentanti di tutti i corpi, uffici ed enti locali, competenti ad effettuare verifiche nel campo. Ricollegabili a tali esperienze sono:

- il Tavolo Permanente per l'immigrazione, presieduto dal Prefetto, per l'analisi dei diversi aspetti del fenomeno migratorio a Prato, con il compito di analizzare ed approfondire i diversi aspetti del fenomeno e pervenire, attraverso la condivisione delle problematiche e lo studio congiunto delle soluzioni, ad accrescere l'efficacia degli interventi posti in essere e il livello di coesione sociale sul territorio;
- il Tavolo Nazionale per Prato, presieduto dal Ministero dell'Interno, cui partecipano i vertici delle Forze dell'Ordine e delle Amministrazioni centrali dello

²³ V. Res. stenografico audizione Prefetto Simonetti il 24 novembre 2014 a Prato e Res. stenografico audizione del Vice Direttore Generale della Pubblica Sicurezza e Direttore Centrale della Polizia Criminale del Ministero dell'Interno, Prefetto Fulvio Della Rocca, l'11 giugno 2015.

Stato, locali e regionali, onde sviluppare un piano di interventi di contrasto a tutti i fenomeni e migliorare il processo di integrazione delle comunità di stranieri.

Per i controlli interforze, per ciò che concerne il settore del tessile, l'articolo 8 del Patto per Prato sicura prevedeva il varo di iniziative congiunte delle Forze di Polizia, da attivare per il contrasto all'illegalità nelle imprese, attraverso controlli intesi a combattere la criminalità economica ed in particolare:

- la contraffazione dei marchi e dei brevetti;
- l'irregolare circolazione del denaro;
- lo sfruttamento della manodopera irregolare.

A tal fine è stato inoltre istituito un organismo interforze avente compiti di analisi, indagine programmazione e coordinamento degli interventi, composto da qualificati rappresentanti di tutti i corpi, uffici ed enti locali, che, a vario titolo, sono competenti ad effettuare verifiche nel campo, affinando successivamente i meccanismi di coordinamento.

La Prefettura, tenuto conto delle caratteristiche dell'imprenditoria cinese, e del fatto che sovente le imprese, spesso individuali, sono chiuse ed immediatamente riaperte con diversi soci e denominazione, al fine di eludere i controlli, e che una parte delle imprese vengono intestate a prestanomi cinesi, ha continuato ad approfondire la fenomenologia, al fine di individuare modalità operative per contrastare in modo sempre più efficace l'illegalità nell'imprenditoria.

b) il salto di qualità si è avuto nel 2013 dopo la tragica vicenda del rogo notturno nel capannone-dormitorio ove hanno trovato la morte sette lavoratori cinesi, che ha reso evidente la necessità di una più forte integrazione di tutti soggetti istituzionali competenti: alla luce dell'esperienza maturata con i Patti per la sicurezza, si è deciso di adottare un nuovo strumento pattizio, nella fattispecie un **mirato protocollo di intesa** volto a prevenire i fenomeni illegali relativi alle **attività produttive e il fenomeno della contraffazione**, estendendo l'analisi e le misure di contrasto finanche alla verifica sull'effettiva operatività delle aziende.²⁴

²⁴ V. Nota depositata in Commissione dal Prefetto Della Rocca, pubblicata in allegato alla citata audizione, pagg. 20 e segg. del Res. Stenografico.

È questo il contenuto del **Patto per il monitoraggio delle attività produttive della provincia di Prato mediante le banche dati degli enti pubblici**, siglato il 27 ottobre 2014²⁵.

Il Patto individua strumenti e misure innovative per rilevare situazioni di irregolarità ed illegittimità nella gestione di attività produttive, affiancando ai controlli del gruppo ispettivo interforze, ulteriori verifiche di tipo amministrativo. Alla data del 24 novembre 2014, quando la Commissione ha effettuato la missione a Prato, le misure previste in questo protocollo hanno determinato ben 127 cancellazioni VIES (interdizione delle imprese al commercio intracomunitario) e 23 cancellazioni di partite IVA. Gli Enti firmatari, infatti, avendo rilevato la frequente condizione di irreperibilità delle persone fisiche e giuridiche destinatarie di provvedimenti sanzionatori, si sono impegnati ad incrementare ulteriormente il valore cooperativo delle proprie attività di controllo, prevedendo il costante coordinamento nella verifica e nel monitoraggio delle procedure per l'iscrizione nel registro delle imprese e per l'attivazione delle Partite IVA, al fine di cancellare quelle per le quali viene accertata l'irreperibilità dei responsabili dell'azienda o la non operatività della stessa impresa, definita pertanto "di carta".²⁶

La caratteristica di tale più recente strumento pattizio è duplice: affiancare agli strumenti ispettivi, quindi svolti "a valle" della costituzione delle imprese per controllare le irregolarità, anche controlli effettuati "a monte", ossia anticipati al momento della costituzione delle imprese, aventi carattere multidisciplinare. A tal fine altrettanto importante rispetto al coordinamento delle forze dell'ordine è il coordinamento dei controlli amministrativi per la costituzione delle imprese, ove occorre una maggiore integrazione funzionale tra i vari enti competenti.

Di qui la seconda caratteristica essenziale di tale Patto, ossia la partecipazione alla Conferenza permanente, presieduta dal Prefetto, non solo delle Forze dell'ordine ma di tutte le istituzioni competenti in materia: Comune, Questura, Comandi provinciali dell'Arma dei Carabinieri, della Guardia di Finanza e dei Vigili del Fuoco,

²⁵ V. Allegato C, pubblicata in allegato alla citata audizione del Prefetto Della Rocca, pagg. 30 e segg. del Res. Stenografico.

²⁶ V. Nota depositata in audizione dal Prefetto Simonetti nell'incontro del 24 novembre 2014.

Camera di commercio provinciale, ASL, Ufficio provinciale del lavoro, Agenzia delle Entrate, Agenzia delle Dogane, INPS e INAIL

Per le FF.OO. particolarmente importante è l'impiego di specialisti per il controllo del territorio sia della Polizia, che dei Carabinieri che della Guardia di Finanza onde accrescere l'efficienza dei controlli.

La Prefettura ha rilevato nell'incontro del 24 novembre 2014 che gli sforzi di armonizzazione e coordinamento dell'attività di contrasto all'illegalità, al fine di approfondire e stimolare un approccio multi-ente e multidisciplinare al fenomeno della contraffazione e in genere dell'illegalità, si concretizzeranno anche attraverso la confluenza della rendicontazione delle informazioni operative provenienti da tutte le amministrazioni coinvolte nelle attività di controllo in una nuova Banca dati, a cura della Prefettura, che registri i risultati ottenuti e le sanzioni comminate, al fine di uniformare il linguaggio operativo, snellire l'organizzazione dei controlli ed agevolarne la valutazione degli effetti.

6.3. I controlli sulla sicurezza nei luoghi di lavoro della Regione Toscana

Significativo è stato anche l'impegno della Regione Toscana, che ha promosso il "Patto per il lavoro sicuro" nell'ambito delle province di Firenze, Pistoia e Prato, che ha previsto l'invio a Prato di Ispettori della Azienda ASL per effettuare controlli in materia di igiene e sicurezza dei luoghi di lavoro.

La Regione si è occupata principalmente della questione della sicurezza nei luoghi di lavoro con un progetto che ha visto i servizi dell'ASL regionale formare e poi assumere, con finanziamento della regione Toscana, 70 giovani ispettori della sicurezza nei luoghi di lavoro. È stato poi stipulato un protocollo d'intesa con la Procura della Repubblica di Prato e con le Procure della Repubblica di Firenze e di Pistoia, per far sì che le segnalazioni di violazione di reati penali derivanti dalle Ispezioni e inviate dalla Regione alle Procura potessero avere un'accelerazione nella trattazione. Vista la limitatezza delle risorse di personale amministrativo di cui soffrono gli uffici giudiziari nel contempo la Regione ha fornito alla Procura personale amministrativo destinato alla rapida trattazione di queste pratiche.

Il Presidente Rossi, nel corso della citata audizione, ha sottolineato il positivo impatto delle iniziative assunte:

a) in meno di un anno sono state controllate 2.600 aziende delle 7.000 censite;

b) le principali irregolarità rilevate riguardano macchinari non a norma (663), impianti elettrici (588), condizioni igieniche non regolari (432), l'esistenza di dormitori in fabbrica (249), che sono stati chiusi, di 130 cucine abusive e di 60 bombole a gas nei capannoni;

c) l'obiettivo è quello di completare nel corso del 2016 il controllo di tutte queste aziende;

d) l'importo delle relative multe riscosse è pienamente in grado di ripagare il costo del progetto e in particolare dell'assunzione del personale amministrativo aggiuntivo;

e) l'efficacia delle prescrizioni con multa e dei controlli sistematici è stata accertata, perché l'83 per cento delle imprese cinesi si è adeguato alle prescrizioni imposte dalla Regione.

L'obiettivo della Regione è proseguire su questa strada, per garantire la sussistenza di condizioni minime di tutela dei lavoratori, inteso come il primo fondamentale tassello di un'opera di «incivilimento» e regolarizzazione.

La reazione della comunità cinese è stata ritenuta positiva, in quanto vi è stata la consapevolezza che se si vuole continuare l'attività imprenditoriale ci si deve assolutamente adeguare alle prescrizioni imposte.

6.4. Il controllo in ambito doganale dell'approvvigionamento illecito di materiali destinati alla contraffazione

Mentre in precedenza l'approvvigionamento di filati e tessuti per Prato avveniva tramite flussi diretti via terra o dogane nazionali in prossimità territoriale (Livorno), attualmente il grosso delle importazioni passa attraverso le dogane dei porti del Nord Europa, raggiungendo poi Prato tramite trasporto su gomma.

Dalle audizioni svolte in Commissione²⁷ è emersa con chiarezza la difficoltà che gli organi preposti, *in primis* l’Agenzia delle Dogane e dei Monopoli, pur a fronte di una notevole efficienza metodologica e tecnologica dell’attività di controllo sviluppata, incontrano essenzialmente in ragione della disomogeneità dell’approfondimento dei controlli nelle diverse dogane europee.

L’Agenzia delle Dogane e dei Monopoli, al fine di rendere più agevoli gli scambi e di tutelare il corretto commercio, ha inteso ridurre al minimo l’impatto dei controlli, volti a tutelare l’origine italiana del prodotto ed in ultimo il consumatore, contemperando attraverso una pressoché totale opera di telematizzazione, il principio dell’efficienza degli stessi e l’esigenza di non intralciare gli scambi commerciali internazionali.

Il sistema doganale italiano opera attraverso le dichiarazioni telematiche e l’analisi dei rischi, che si svolge analizzando profili di rischio soggettivi, rapportati agli operatori commerciali, oppure oggettivi, in relazione al Paese di origine, al Paese di provenienza o alla tipologia di merce. Lo Sportello unico doganale, realizzato in termini integralmente telematici, opera in combinazione con lo sdoganamento in mare e attraverso l’acquisizione dei manifesti di merce in arrivo e in partenza viene costruita l’analisi dei rischi prima che la nave arrivi in porto.

La diversità dei controlli effettuati e la mancata armonizzazione degli stessi fa sì che merci che siano sdoganate, ad esempio a Rotterdam, possano poi legittimamente circolare in tutta Europa, stante il principio della libera circolazione delle merci.

Sul fenomeno contraffazione non c’è una adeguata sensibilità tra le dogane comunitarie. Di qui l’esigenza, nei limiti stringenti imposti da uno dei principi basilari dell’Unione - la libera circolazione delle merci - di una maggiore integrazione e cooperazione tra le dogane comunitarie; più intensi standard di armonizzazione sono previsti dal nuovo Codice doganale dell’Unione (Reg. (UE) n. 952/2013, con l’art. 46 (3) che prevede un “quadro comune in materia di gestione del rischio” e una maggiore attività di scambio di informazioni. Le istituzioni Ue coinvolte sono la DG TAXUD (Direzione generale Fiscalità e Unione Doganale), l’OLAF (Ufficio europeo per la lotta

²⁷ V. audizione il 25 marzo 2015 del Direttore Generale dell’Agenzia delle dogane Giuseppe Peleggi; audizione di Gianfranco Brosco, Direttore della Direz. Interregionale Toscana, Sardegna e Umbria dell’Agenzia delle dogane e dei monopoli, del 16 luglio 2015.

antifrode) ed Eurojust, anche in rapporto a società e soggetti che si spostano verso dogane a rischio e al tema della sottofatturazione, che compromette il bilancio comunitario.

Il tema è stato oggetto di approfondimento in Commissione²⁸ in quanto a riprova dell'accuratezza dei controlli svolti in Italia soprattutto in materia di anticontraffazione, c'è il dato del volume dei controlli effettuati, in quanto il nostro Paese ha il record del numero dei sequestri rispetto alle dogane degli altri Paesi, a fronte del fatto, però, che il numero delle dichiarazioni doganali in importazione pervenute e sdoganate in Italia è solo al sesto posto nella graduatoria dei Paesi comunitari. Mentre sino a dieci anni fa alcuni porti italiani, per esempio Napoli, erano ai primi posti nella graduatoria degli arrivi di merce contraffatta, oggi questi approdi doganali italiani sono scomparsi dall'elenco dei porti pirata, mentre sono tornati prepotentemente alla ribalta i porti del Nord Europa.

Uno dei meccanismi principali per fare entrare nell'UE prodotti contraffatti nel settore tessile è quello della sottofatturazione, reato fiscale dominante rispetto alla contraffazione. La merce contraffatta è presentata come avente uno scarso valore e dal momento che incontra il fisco comunitario e nazionale solo al momento dell'ingresso nella Comunità europea, se le dogane presso le quali si chiede l'accesso alla zona UE effettuano controlli poco accurati conviene in termini economici affrontare il rischio di provare a pagare pochi dazi e poca IVA attraverso un valore della merce fraudolentemente dichiarato basso e sottofatturato. Lo strumento dell'analisi comparata del valore medio dichiarato all'importazione su alcuni settori a rischio ha consentito di evidenziare flussi di merci contraffatte, come avvenuto nel 2013 con il balzo delle importazioni sul tessile dalla Repubblica Ceca o l'aumento esponenziale odierno dell'accesso di merci di basso valore tessile e, presumibilmente contenenti anche un grande numero di contraffatto, presso le dogane in Gran Bretagna.

I dati relativi ai vari settori merceologici dal 2012 al 2014 forniti durante l'audizione del Direttore generale dell'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli Giuseppe Peleggi, riportati nella tabella seguente, mostra come il volume dei sequestri effettuati, per

²⁸ Sul punto V. audizione del Direttore Generale dell'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli Giuseppe Peleggi, il 25 marzo 2015, pagg. 5 e seg. del Res. stenografico.

numero di pezzi sequestrati e per valore, sia particolarmente rilevante nel settore dell'abbigliamento e degli accessori personali:

Categoria TAXUD	Anno 2012			Anno 2013			Anno 2014		
	N. pezzi	Valore accertato (euro)	Valore stimato (euro)	N. pezzi	Valore accertato (euro)	Valore stimato (euro)	N. pezzi	Valore accertato (euro)	Valore stimato (euro)
1) Prodotti alimentari e bevande	5.136	24.974	24.974	7.716	13.583	13.583	25.480	38.931	38.931
2) Prodotti per la cura del corpo	140.731	497.019	2.359.115	105.189	414.076	538.881	497.983	5.174.885	10.935.427
<u>3) Abbigliamento ed accessori</u>	<u>168.693</u>	<u>3.536.091</u>	<u>5.102.454</u>	<u>504.300</u>	<u>7.163.453</u>	<u>8.124.759</u>	<u>250.312</u>	<u>5.656.467</u>	<u>7.235.806</u>
4) Calzature e loro parti	112.132	1.749.050	2.356.415	106.923	1.519.029	2.151.175	251.359	3.049.093	4.506.604
<u>5) Accessori personali</u>	<u>412.834</u>	<u>18.048.638</u>	<u>21.769.077</u>	<u>835.871</u>	<u>7.437.820</u>	<u>9.221.479</u>	<u>207.912</u>	<u>2.015.389</u>	<u>2.400.979</u>
6) Telefoni cellulari e loro parti	55.661	809.128	1.280.577	254.127	3.229.539	3.417.154	205.733	3.019.774	3.148.937
7) Apparecchi elettronici ed informatici	348.336	2.182.623	6.187.710	67.151	463.255	522.505	404.320	2.113.402	2.687.476
8) CD,DVD, cassette, cartucce per giochi	3	10	802	181.293	904.868	904.868	139	1.290	1.290
9) Giocattoli, giochi e articoli sportivi	171.278	1.059.094	1.203.631	631.886	355.245	394.103	119.400	317.069	395.803
10) Tabacchi	730.100	2.293.490	2.293.490	707.790	2.887.525	2.887.525	1.060.196	3.860.009	4.767.979
11) Medicinali	90.170	13.650	13.650	4.460	9.480	9.480	13.329	56.883	57.338
12) Altre merci	3.873.629	29.467.238	30.456.360	930.022	5.125.383	5.229.981	489.915	1.536.002	2.091.409
Totale contraffazione	6.108.703	59.681.005	73.048.255	4.336.728	29.523.256	33.415.493	3.526.078	26.842.194	38.267.979

var % (2013/2012)	-29,0%	-50,5%	-54,3%	var % (2014/2013)	-18,7%	-9,1%	14,5%
--------------------------	---------------	---------------	---------------	--------------------------	---------------	--------------	--------------

Di seguito si riporta il dettaglio, secondo le categorie TAXUD, dei singoli prodotti all'interno delle citate categorie merceologiche che qui rilevano:

3a) abbigliamento	114.627	2.152.060	3.061.272	450.942	6.501.839	6.961.114	152.975	5.098.581	5.595.001
3b) accessori	54.066	1.384.031	2.041.182	53.358	661.614	1.163.645	97.337	557.886	1.640.805
5) Accessori personali	412.834	18.048.638	21.769.077	835.871	7.437.820	9.221.479	207.912	2.015.389	2.400.979

5a) occhiali da sole e da vista	233.277	8.808.896	8.905.158	13.643	374.151	379.042	15.350	359.400	409.753
5b) borse	122.385	1.400.190	4.999.742	216.369	4.764.619	6.466.388	42.190	497.364	609.369
5c) orologi	8.155	7.560.316	7.571.329	19.495	592.240	652.568	24.177	732.571	951.725
5d) gioielli ed altri accessori	49.017	279.236	292.848	586.364	1.706.810	1.723.481	126.195	426.054	430.132

Un altro strumento sviluppato dall’Agenzia delle Dogane per tutelare le imprese che ne facciano richiesta dai fenomeni di contraffazione, è quello del sistema telematico FALSTAFF, che dal 2004 ha ottenuto numerosi *award* comunitari, che acquisisce le caratteristiche tecniche del prodotto originale e lo diffonde in tempo reale, consentendo ai funzionari doganali, in sede di controllo fisico, di leggere immediatamente il nome della ditta e di riscontrare con le immagini presenti nella banca dati la corrispondenza dei pezzi esaminati con le caratteristiche tecniche del prodotto, ovvero di contattare in ventiquattr’ore l’azienda produttrice degli originali per un supplemento di perizia.

Un nuovo strumento illustrato alla Commissione è stato poi il GLIFITALY, un QRCode per consentire di dare un attestato e di certificare l’originalità dell’informazione sul prodotto originario.

L’attività di controllo che non può svolgersi nel momento dell’accesso in Italia deve quindi necessariamente spostarsi nei siti produttivi ed essere svolto sui prodotti una volta giunti a destinazione.

Importante, in tale ottica, allora, è l’integrazione tra controlli doganali sull’etichettatura e fiscali, per i profili di fatturazione ovvero sui profili dell’organizzazione del lavoro dell’impresa, ad esempio da parte dell’INAIL, per evidenziare le anomalie tra merce grezza ricevuta e prodotti lavorati.

6.5. Attività di contrasto in sede giudiziaria

Sul piano giudiziario, nel corso dell’audizione con il Procuratore Capo f.f. della Repubblica di Prato, Sangermano, è emerso il quadro di un complesso sistemico di reati che coinvolgono la comunità cinese, rispetto ai quali i reati di falso e di contraffazione costituiscono solo un pezzo dell’insieme. Dal regime complessivo di illegalità nella conduzione dell’impresa legata alle caratteristiche dell’imprenditoria

cinese prima descritta conseguono una molteplicità di comportamenti illeciti, concretanti violazioni alla normativa penale, sulla sicurezza del lavoro, fiscale, ecc.

Nello stesso tempo si sono registrati comportamenti illeciti da parte della comunità italiana che ha sviluppato rapporti commerciali con quella cinese, ad esempio per responsabilità di mancato controllo dei capannoni affittatati, oppure per la gestione di servizi di contabilità e attività fiscali che consentono la gestione di imprese cinesi fittizie, ovvero per illegittima acquisizione della residenza a seguito di connivenze negli uffici comunali competenti.

Circa l'applicazione delle norme penali esistenti in materia di contraffazione il Procuratore ha riferito della tendenza in atto presso la Procura circondariale di Prato all'accertamento di fatti di reato singoli, senza poter risalire ad un'investigazione per inquadrare complessivamente il fenomeno, risalendo alla filiera della contraffazione. È stato perciò richiamato come rilevante il tema del raccordo tra indagini nei vari circondari ove spesso sono situati i distretti produttivi ed indagini del livello superiore associativo che sono di competenza delle Direzioni distrettuali antimafia, nel capoluogo distrettuale. Ciò dipende dalla formulazione delle fattispecie incriminatrici e dalle regole attributive della competenza tra Procure circondariali, Procure Distrettuali e uffici delle D.D.A. presso le Distrettuali, secondo quanto previsto attualmente dall'art. 51, comma 3-bis del codice di procedura penale, richiamato dall'art. 102 del Codice delle leggi antimafia, che attribuisce la competenza in tema di associazione a delinquere finalizzata al compimento dei reati di contraffazione *ex art.* 473 e 474 c.p. alle D.D.A. presso le Procure Distrettuali. Su tale assetto normativo sono emersi convergenti elementi di criticità nel corso delle audizioni con i rappresentanti delle Procure. Stanti le regole attuali la cooperazione delle Procure circondariali potrebbe essere più agevole qualora la competenza per la dimensione associativa fosse delle Procure distrettuali, mentre la competenza della D.D.A. come d'altronde confermato nel ciclo di audizioni delle Procure in Commissione, sembra avere introdotto elementi di rigidità nel sistema.

Oltre a modifiche normative da introdurre nella legislazione penale, in relazione a quanto già approfondito in sede di Commissione, è stata evidenziata l'opportunità di prevedere strumenti di collegamento e di interlocuzione tra le istituzioni giudiziarie, come l'ipotesi di consentire applicazioni alla DDA dei sostituti delle Procure

circondariali, in caso di reati associativi nati nel circondario, per consentire ai PM inquirenti nelle procure circondariali di continuare a seguire i procedimenti in regime di applicazione e di operare per contrastare il fenomeno non solo in relazione alle singole ipotesi di reato ma di risalire la filiera delle connessioni con la criminalità organizzata, anche in chiave sovranazionale.

Il tema del contrasto della “filiera della contraffazione” è particolarmente importante, in quanto la contraffazione è attualmente una delle forme nelle quali si manifestano le associazioni criminali organizzate, che operano in chiave sovranazionale, e che si compone, come accade nella produzione e nel commercio lecito, di una differenziazione di attività illecite tra produttori di base (ad es. dei filati), che operano realizzando forme di sfruttamento del lavoro nero e in violazione delle normative sulla sicurezza sul lavoro, previdenziale, fiscale, ecc., di trasformatori (che trasformano i filati in tessuti e poi in capi di abbigliamento), di distributori sul territorio, italiano ed estero e di commercializzazione al dettaglio. Perseguire l’ambulante che vende merci contraffatte sulle bancarelle o in spiaggia, ad esempio, costituisce un atto dovuto, ma non è certo sufficiente ad intervenire efficacemente in chiave repressiva sul fenomeno, dal momento che non tocca gli essenziali momenti precedenti della citata filiera e che sono quelli più strutturali con la criminalità organizzata.

Un tema decisivo è dunque quello dell’*enforcement* del contrasto in sede giurisdizionale e particolarmente delle indagini svolte dalle Procure, che consenta di individuare le varie fasi della filiera della contraffazione.

L’art. 1 comma 6 del D.lgs. n. 20 febbraio 2006, n. 106 (come modificato con L. 24 ottobre 2006 n. 269) in materia di riorganizzazione dell’ufficio del pubblico ministero, attribuisce al Procuratore della Repubblica il compito di determinare i criteri di organizzazione e i criteri di assegnazione dei procedimenti ai procuratori aggiunti e ai magistrati del suo ufficio, individuando eventualmente settori di affari da assegnare a un gruppo di magistrati al cui coordinamento sia preposto un procuratore aggiunto o di altro magistrato.

In forza di tale norma in molte delle Procure Distrettuali delle grandi città (Milano, Roma, Napoli), come riferito in Commissione nel corso delle audizioni, sono stati costituiti Gruppi specializzati della Procura che oltre ai tradizionali gruppi per

reati di larga diffusione (ad es. Reati contro la P.A. ovvero Criminalità organizzata comune e Sicurezza urbana), vedono la costituzione di Gruppi relativi ai Diritto penale dell'economia, tra i quali sono compresi anche i reati di contraffazione.

Tale modello organizzativo appare funzionale per un efficace contrasto del fenomeno almeno sotto due profili.

In primo luogo tale organizzazione, essendo flessibile in quanto rimessa al potere di organizzazione degli uffici proprio del Procuratore Capo può essere modificabile, anche in termini di risorse assegnate ai vari gruppi, in rapporto all'emersione di particolari criticità nei vari settori criminali e consente di accentuare nel breve periodo l'attività di investigazione e repressione.

In secondo luogo la struttura dei Gruppi favorisce la specializzazione di magistrati nelle varie materie del diritto penale, stante le specificità dei fenomeni e delle esigenze investigative.

Va al proposito ricordato come il Vicepresidente del Consiglio Superiore della Magistratura Giovanni Legnini, abbia in varie occasioni sottolineato la necessità di una maggiore specializzazione dei giudici in materia di contraffazione, essendo una materia specifica ad elevato grado di tecnicità anche dal punto di vista normativo, e che richiede iniziative di formazione al proposito, anche in sede, ad esempio di Scuola superiore della Magistratura che cura la formazione iniziale e permanente dei magistrati.

Recentemente sono emerse altre importanti evidenze dei collegamenti esistenti tra il distretto di Prato e l'intero territorio nazionale, per la commercializzazione di prodotti contraffatti. Ci si riferisce all'importante indagine in corso a Roma (c.d. "operazione Commerciti"), che ha portato alla denuncia di 35 imprenditori e lavoratori cinesi che operavano all'interno del maxi *hub* commerciale alla periferia di Roma, al sequestro di ingenti quantitativi di merce contraffatta (oltre 3 milioni di capi di abbigliamento e 1 milione e 300 mila pezzi di accessori), provenienti da Prato, e al sequestro di quote societarie, aziende, immobili, autovetture di lusso e disponibilità finanziarie. In tale occasione, dai primi risultati dell'indagine, divulgati nel corso di una conferenza stampa organizzata dalla Procura della Repubblica di Roma il 27 luglio 2015, si è partiti da un censimento delle aziende operanti nel settore del pronto moda

presenti nell'area commerciale di Commercium, e dal riscontro di un volume d'affari anormalmente basso rispetto al totale prodotto nel centro commerciale, per procedere poi a verifiche sulle imprese che presentavano maggiori indici di pericolosità. A seguito della ricostruzione del percorso delle merci, sino a risalire a luoghi di produzione, attraverso pedinamenti e riscontro dei documenti contabili, si è scoperto che le aziende avevano immesso sul mercato capi di abbigliamento recanti false etichette di Made in Italy, con ipotesi di contraffazione per illecita duplicazione dei disegni e delle stampe adoperate per la realizzazione dei prodotti, che sono risultati in realtà essere stati prodotti in Cina ed introdotti in Italia con l'intermediazione di fornitori e imprese di confezioni operanti a Prato. Dai primi dati annunciati nella conferenza stampa si sono evidenziate omesse dichiarazioni di redditi per 44 milioni di euro e evasione dell'IVA per 7 milioni di euro²⁹. L'indagine è importante anche per i legami che disvela tra il distretto cinese di Prato e la commercializzazione in Italia dei prodotti contraffatti.

7. Lo sviluppo del distretto di Prato nel quadro di un approccio integrato volto a favorire il rispetto della legalità e l'integrazione economica e sociale

Puntare su un piano di legalità il distretto di Prato, sfruttandone la straordinaria potenzialità produttiva, consentendogli così di ridiventare il cuore tessile e delle confezioni di tutta l'Europa: questo è l'approccio al quale sono chiamate oggi le istituzioni, in sede politica, di amministrazione attiva, di controllo e di prevenzione, ma anche il sistema produttivo del territorio pratese.

Un'azione istituzionale e politica di contrasto dell'illegalità collegata all'impresa cinese è doverosa ma non può non considerare la necessità di intervenire anche nei confronti di chi, a prescindere dalla cittadinanza di riferimento, aiuta o sfrutta tali fenomeni.³⁰

²⁹ V. <http://www.municipioroma.it/mercato-del-falso-blitz-della-finanza-al-commercium-denunciati-35-impreditori-cinesi/>.

³⁰ Il Pres. della Regione Toscana Rossi, il 2 luglio 2015, ha affermato "Io credo che ci sia bisogno di un impegno politico serio, che vada oltre la criminalizzazione della comunità cinese e che cerchi, da parte dello Stato, di colpire chi evade e chi non rispetta le leggi, ma anche, allo stesso tempo, di suscitare un moto positivo in direzione del rispetto della legge." Res. Stenografico, pag.14.

Oltre ai necessari interventi di contrasto dell'illegalità va dunque sviluppato un atteggiamento propositivo e pragmatico che considerando la rilevanza economica e sociale del fenomeno cinese, prenda atto che la tenuta della città di Prato è *“legata in parte anche alla presenza di questa economia per tanti tratti illegale, con pagamenti in nero e il sistema dei servizi più in generale, che ovviamente è legato alla presenza di una comunità tanto importante, che ha bisogno di una serie di servizi”*³¹.

È stato ricordato che in occasione dei drammatici eventi del dicembre 2013, quando sette lavoratori cinesi che dormivano in fabbrica morirono per l'incendio delle confezioni Teresa Moda, nella lettera inviata in tale occasione dal Presidente della Repubblica Napolitano al Presidente della Regione Toscana Rossi, da questi richiamata nel corso dell'audizione del 2 luglio in Commissione, si sollecitava *“un insieme di interventi concentrati a livello nazionale, regionale e locale per far emergere da una condizione di insostenibile illegalità e sfruttamento, senza porle irrimediabilmente in crisi, realtà produttive e occupazioni che possono contribuire allo sviluppo economico toscano e italiano”*.

Una delle prospettive ipotizzabili è quella di individuare una serie di strumenti a carattere premiale per spingere l'imprenditoria cinese a regolarizzarsi ed operare entro la legalità, a fronte di controlli precisi e puntuali, e per stimolare gradualmente le imprese italiane a privilegiare le c.d. filiere etiche, per il controllo complessivo della regolarità delle filiere delle produzioni, in tutte le fasi, anche quelle che riguardano rapporti di sub-fornitura.

Il carattere di dinamicità delle imprese cinesi, la cui intraprendenza produttiva si è tradizionalmente accompagnata alla capacità di modificare rapidamente i comportamenti e le scelte produttive, può far ritenere che ove opportunamente supportata da una azione pubblica, tanto volta a contrastare l'illegalità che a favorire l'integrazione economica e sociale, sia possibile ipotizzare un graduale passaggio alla piena legalità di una parte crescente delle attività imprenditoriali cinesi, anche attraverso un abbandono di parte della produzione illegale che non risulti più sostenibile ove emersa alla legalità.

Alcuni fattori prodromici all'avvio di un processo di integrazione, come anche esplicitato nel corso delle audizioni svolte il 24 novembre 2014 a Prato, devono essere

³¹ V. Audizione del Pres. della Regione Toscana Rossi, il 2 luglio 2015, Res. Stenografico, pag.15.

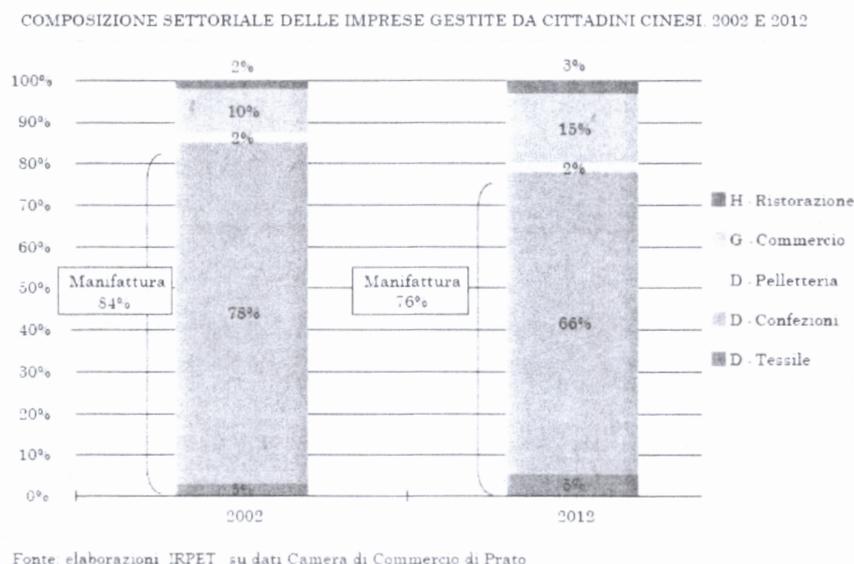
segnalati: il miglioramento qualitativo dei prodotti e la diversificazione delle attività perseguiti dagli imprenditori cinesi e le potenzialità dello sviluppo di rapporti sempre più stretti tra il distretto Wenzhou, regione di origine della comunità cinese immigrata e il sistema economico pratese³².

Sotto il primo profilo si devono segnalare i sintomi di una possibile integrazione con la comunità italiana, dovuta anche al peso crescente delle seconde generazioni, di nazionalità cinese ma nate e cresciute nel territorio pratese.

Al proposito si registra, come emerso nel corso delle audizioni, l'avvio di processi di diversificazione settoriale, sia all'interno del comparto manifatturiero (con l'aumento del tessile rispetto alle confezioni), sia con una progressiva terziarizzazione delle attività connesse (particolarmente commercio all'ingrosso e ristorazione).

La tendenza in atto è quella di un inizio di un diverso posizionamento delle imprese cinesi su settori della ristorazione e del commercio, modificando la precedente tendenza prevalentemente produttiva nel settore del pronto moda.

La tabella che segue³³ mostra l'evoluzione della destinazione produttiva delle imprese cinesi nella provincia di Prato, che nel corso degli ultimi anni hanno già modificato la propria vocazione, assecondando quel carattere di dinamicità di cui si è parlato.



³² V. IRPET - Imprese cinesi di Prato e contributo a economia provinciale (2015), prefazione di Matteo Biffoni, Sindaco di Prato.

³³ V. IRPET - Imprese cinesi di Prato e contributo a economia provinciale (2015), pag. 17.

Altrettanto importanti sono i segnali di partecipazione dei cinesi alla vita pubblica. Si possono citare al riguardo:

- l'elezione di un cittadino italo-cinese alla carica di consigliere comunale nel comune di Campi Bisenzio e la candidatura di altri cinesi in altri comuni;
- la presenza di numerosi imprenditori cinesi nelle associazioni italiane dei produttori;³⁴
- il crescente ricorso ad alcuni servizi pubblici locali, pur nella tradizionale forte autoreferenzialità della comunità cinese, anche attraverso lo sviluppo dell'associazionismo imprenditoriale;
- la sottoscrizione, il 4 novembre 2014, tra Confartigianato Prato e Associna, di un accordo di collaborazione tra impresa italiana e cinese, con una ventina di iscritti cinesi nel 2014, numero destinato ad incrementarsi, per aderire con le associazioni di categoria (Cna, Confartigianato, Unione industriale, Confesercenti e Unione commercianti) al patto di fiducia con le istituzioni, nato dal progetto "lavoro sicuro" promosso dalla Regione Toscana a seguito dell'incendio del dicembre 2013.

Circa il secondo profilo va rilevata la crescita dei rapporti tra la comunità cinese di Prato e quella di origine di Wenzhou in Cina, che da meri legami familiari sono mutati in reti di transazioni commerciali internazionali, con "importazioni e esportazioni di semilavorati e prodotti finiti, investimenti diretti all'estero, catene produttive multilocalizzate, tanto da parlare sempre più spesso dell'esistenza di un sistema di subfornitura internazionale, in cui si importano semilavorati dalla Cina, si completano le lavorazioni a Prato e si esporta in tutta Europa, in altri paesi sviluppati e in misura crescente anche verso la Cina".³⁵ Si tratta di relazioni intense suscettibili di aprire prospettive innovative di sviluppo per il distretto pratese.

La gestione del fenomeno cinese deve essere dunque improntata alla capacità di cogliere le ragioni dell'integrazione, da coniugare certamente con le esigenze del

³⁴ Si v. audizione di Claudio Bettazzi, Presidente REI Imprese Prato e Presidente CNA di Prato, il 24 novembre 2014 a Prato, pagg. 17 e segg.

http://www.camera.it/leg17/1203?shadow_organoparlamentare=2368&natura=M.

³⁵ V. IRPET - Imprese cinesi di Prato e contributo a economia provinciale (2015), prefazione di Matteo Biffoni, Sindaco di Prato, pag. 17.

rispetto della legalità, come base per le successive iniziative di spettanza delle istituzioni.

8. Proposte per un più efficace contrasto della contraffazione nel settore del tessile e della moda

La delibera del 25 settembre 2013, istitutiva della Commissione parlamentare di inchiesta sui fenomeni della contraffazione, della pirateria in campo commerciale e del commercio abusivo attribuisce tale organo il compito di formulare proposte alla Camera per contrastare i fenomeni di contraffazione sui quali ha svolto la propria attività d'inchiesta.

Di seguito si esaminano alcune possibilità concrete di intervento, sulla base di quanto emerso nell'ambito degli approfondimenti svolti in Commissione, cogliendo alcuni degli spunti più interessanti, anche sulla base di proposte e di discussioni svolte con i numerosi soggetti auditi.

8.1. Il contrasto agli illeciti nel Money Transfer

La rilevanza del tema del controllo dei canali finanziari attraverso i quali la contraffazione organizzata e sistematica su base internazionale è stato più volte esaminato dalla Commissione³⁶.

Il canale principale attraverso il quale le rimesse finanziarie degli emigrati raggiungono la Cina e gli altri Paesi extraeuropei, è quello dei negozi di Money Transfer, che, in quanto sottratti alle regole antiriciclaggio del sistema bancario e finanziario, che mostrano una rilevante criticità.

Nella sola operazione di polizia tributaria e giudiziaria in materia di falso «Cian Liu» (Fiume di denaro) a Firenze del 2010, la Guardia di Finanza ha accertato rimesse di denaro illecite per oltre 5 miliardi di euro documentati. In tale occasione furono sequestrati patrimoni illeciti, rilevati grazie alla legislazione antimafia, per quasi 150 milioni di euro.

³⁶ Sul tema del Money Transfer v. audizione del Proc. della Repubblica di Firenze Creazzo dell'11 maggio 2015, pag. 7 del Res. Stenografico e audizione del Comandante Generale della Guardia di Finanza Capolupo il 16-10-2014; audizione il 17 giugno 2015 del Procuratore Aggiunto della Repubblica presso il Tribunale di Roma, Agnello Rossi. Nella XVI Legislatura v. audizione del Comandante Generale della Guardia di Finanza Di Paolo il 16-01-2011.

Attraverso l'uso illecito dei Money Transfer sono veicolati ingenti trasferimenti di denaro, indirizzati da uno stesso mittente, che fraziona i versamenti (c.d. *smurfing*) per aggirare la normativa che prevede un invio massimo di euro a persona in sette giorni), per il tramite di remittenti interposti in via simulata e che pervengono ad uno stesso beneficiario in Cina.

È prassi comune che nei Money transfer si facciano sistematicamente operazioni sotto la soglia della tracciabilità e con un molteplicità impressionante di operazioni per singolo cliente.³⁷ Le rimesse di denaro sono alimentate, oltre dai profitti d'impresa, anche dai guadagni derivanti dalla contraffazione, dal contrabbando, dallo sfruttamento della prostituzione, dallo sfruttamento del lavoro nero, da somme derivanti da evasione fiscale. Per comprendere la rilevanza del fenomeno basti considerare che nel solo 2009 sono nati 6.500 sportelli di Money Transfer, numero che da solo superava il numero delle filiali del gruppo Banca Intesa San Paolo nel periodo (5.900). Nello stesso periodo il totale dei negozi di Money Transfer erano 16.000, a fronte di 14.000 unità operative di Poste italiane s.p.a.. Tali sportelli finanziari, nati per agevolare le rimesse in patria dei migranti extracomunitari, nonostante si tratti di canali finanziari molto più costosi di quelli bancari, sono passati dai 687 nel 2002 agli oltre 34.000 del 2010, come mostrato dalla tabella seguente:

AGENTI MONEY TRANSFER
(iscrizioni periodo dal 01/01/2002 al 31/12/2010)⁽¹⁾

TOTALE

Periodo	Iscrizioni	Consistenze Progressive ⁽²⁾	Tasso % di incremento annuo
2002	687	687	
2003	1.515	2.202	220,1%
2004	3.356	5.558	152,4%
2005	3.501	9.059	63,0%
2006	3.958	13.017	43,7%
2007	4.809	17.826	36,9%
2008	5.200	23.026	29,2%
2009	6.586	29.612	28,6%
2010	4.569	34.181	15,4%

(1)Fonte: Banca d'Italia - Divisione Affari ed Esercizi. Al lordo delle cancellazioni.

Fonte: Nota consegnata dal Comandante generale della Guardia di Finanza Di Paolo nell'audizione del 16 febbraio 2011 presso la Commissione d'inchiesta sulla contraffazione (XVI Legislatura)

³⁷ A Roma, ha riferito il Procuratore Agnello Rossi nel corso dell'audizione del 17 giugno 2015, pagg. 6 e segg. Res. stenografico che in un appostamento di polizia e successiva perquisizione disposta su un negozio di Money Transfer si è accertato in una giornata l'accesso di sole tre persone e un volume complessivo di 2.000 operazioni effettuate.

Al 2014 il numero di Money Transfer attivi in Italia era pari a circa 40.000 unità.

Le ragioni dello sviluppo sono molteplici:

- si tratta di rimesse di denaro effettuati con il contante, che consente una agevole evasione della normativa antiriciclaggio;
- i Money Transfer sono spesso negozi “etnici” in quanto gestiti da operatori appartenenti spesso alle stesse comunità maggiormente coinvolte nel traffico di merci contraffatte e che non possiedono un'estraneità di natura finanziaria in senso stretto, in quanto spesso sono allocati presso *phone-center*, *internet point*, centri commerciali, agenzie di viaggio, bar e cartolerie;
- i controlli sono resi difficili dall'elevata numerosità e mobilità degli operatori;
- il sistema Money Transfer, nel quale l'Italia è tra i mercati più rilevanti al mondo, opera anche presso Paesi dove non esiste una legislazione antiriciclaggio o è assente una regolare rete bancaria.

In base a dati di provenienza Banca d'Italia³⁸, nel 2013 le rimesse verso l'estero, in gran parte effettuate tramite Money Transfer, si sono attestati intorno ai 5,5 miliardi di euro.

Prato si distingue per l'ammontare più alto, pari a 5.500 euro pro-capite considerando il valore di trasferimenti per ogni straniero residente, seguito da Catania con 4.300 euro. Le regioni maggiormente interessanti per volume di rimesse sono la Lombardia, il Lazio e la Toscana. La Cina è il primo paese beneficiario con circa il 20% delle rimesse, seguito dalla Romania (15,7%) e dal Bangladesh (circa il 6,3%).

Si possono citare alcune operazioni condotte dalla Guardia di Finanza³⁹ che riguardano il tema in oggetto:

- l'operazione "Dummy", condotta tra settembre 2010 e luglio 2013, dal nucleo di polizia tributaria di Prato che ha accertato che imprenditori operanti nel settore tessile, alcuni dei quali gravati da precedenti in materia di contraffazione, al fine di

³⁸ Dati elaborati da Fondazione Leone Moressa, citati dal Gen. Capolupo nella nota consegnata alla Commissione nell'audizione del 16 ottobre 2014.

³⁹ Citate dal Gen. Capolupo nella nota consegnata alla Commissione nell'audizione del 16 ottobre 2014.

aggirare le norme valutarie, effettuavano rimesse di denaro in Cina, tramite soggetti interposti presso locale agenzia di Money Transfer, fornendo generalità false di mittenti o intestando l'operazione a soggetti del tutto ignari e frazionando gli importi al di sotto della soglia di 999 euro imposta dalla legge, per un totale di circa 2.500 operazioni contabili, in un arco temporale di 17 mesi e con un trasferimento illegale di valuta per quasi 10 milioni di euro;

- nell'operazione "Cian Ba 2012", conclusa dal nucleo di polizia tributaria di Firenze, sono state esaminate 1.500.000 operazioni di trasferimento di denaro eseguite da 12 agenzie di Money Transfer di varie città d'Italia, poi sequestrate unitamente al patrimonio riconducibile ai membri dell'organizzazione, ammontante a quasi 50 milioni di euro.

Dall'analisi di molte delle Procure audite in Commissione viene la conferma di come la pista investigativa giusta sia sempre quella di seguire i flussi di danaro, in quanto nei reati contro l'economia e nella contraffazione i confini nazionali non esistono più e a fronte dei vari diritti nazionali vi siano realtà criminali sovranazionali, per cui per seguire i flussi di denaro è necessario operare in sede sovranazionale.⁴⁰

Il punto centrale del fenomeno dei Money Transfer è che l'uso di tale strumento fa sì che ai danni della contraffazione - per le aziende colpite, per la tutela della concorrenza e per i consumatori - si sommino i danni ingenti del deflusso di enormi somme di denaro, frutto di congiunte evasione fiscale e contraffazione, e che possono oltretutto alimentare le organizzazioni criminali sovranazionali.

Da quanto esposto la Commissione ritiene necessario segnalare come prioritaria una profonda e accurata riflessione, nelle sedi competenti delle istituzioni finanziarie (Ministero dell'Economia e delle Finanze, Ministero di Grazia e Giustizia, Banca d'Italia) per un revisione o l'adozione di una nuova normativa relativa ai Money Transfer, che fermo restando la funzione sociale di tali negozi, impedisca il perpetuarsi di tali violazioni alla normativa antiriciclaggio, i cui meccanismi appaiono ormai chiaramente delineati. I meccanismi utilizzabili sono molteplici:

⁴⁰ V. audizione del Procuratore Agnello Rossi il 17 giugno 2015, pagg. 8 e segg. Res. Stenografico.

- la definizione dello status degli operatori dei Money Transfer in termini di operatori finanziari e come tali soggetti a specifici requisiti di professionalità e di responsabilità;
- il rigoroso accertamento dell'identità di chi effettua i versamenti;
- l'impedimento del frazionamento attraverso dei limiti totali al versamento nel dato periodo di tempo da parte del medesimo remittente;
- il rigoroso rispetto della normativa antiriciclaggio, anche da parte dei Paesi destinatari qualora si utilizzi tale strumento;
- le opportune intese in sede internazionale, su base convenzionale, per definire standard condivisi per l'operatività dei Money Transfer, ecc.;
- l'introduzione di una tessera elettronica obbligatoria, contenente i dati del titolare, che permetta non più di un certo numero di operazioni di invio di denaro nell'arco di un mese e/o con un plafond mensile oltre il quale non sia possibile effettuare ulteriori operazioni.

8.2. La certificazione etica delle filiere produttive

Molteplici sono state le iniziative condotte in ambito territoriale per iniziative pattizie finalizzate a rendere più tracciabile, trasparente e sostenibile la filiera della lavorazione delle produzioni tessili e di altri settori collegati (ad esempio la pelletteria) in Toscana.

Il CEPAA (Council of Economical Priorities Accreditation Agency) per la responsabilità sociale d'impresa rilascia la certificazione internazionale SA 8000 (Social Accountability), uno standard internazionale di certificazione volto a certificare alcuni aspetti della gestione aziendale attinenti alla responsabilità sociale d'impresa (CSR - corporate social responsibility, in inglese), tra i quali sono considerati:

- il rispetto dei diritti umani;
- il rispetto dei diritti dei lavoratori;
- la tutela contro lo sfruttamento dei minori;
- le garanzie di sicurezza e salubrità sul posto di lavoro;

- il rispetto dei principi stabiliti da convenzioni internazionali quali le Convenzioni ILO (Organizzazione Internazionale del Lavoro), la Dichiarazione Universale dei Diritti Umani, la Convenzione Internazionale sui Diritti dell'Infanzia e la Convenzione delle Nazioni Unite per eliminare tutte le forme di discriminazione contro le donne.

Tale normativa internazionale ha lo scopo di migliorare le condizioni lavorative a livello mondiale e di definire uno standard verificabile da Enti di certificazione.

La certificazione SA 8000 ha durata triennale e i controlli sono attuati con 5 visite di sorveglianza a cadenza semestrale per valutare la conformità allo standard e l'aumento delle attività di miglioramento, con la seconda di queste visite di sorveglianza non annunciata, ed impone al produttore finale di richiedere l'impegno dei propri fornitori a conformarsi ai principi della responsabilità sociale, di effettuare attività di monitoraggio, dare evidenza della soluzione delle non conformità rilevate e di ottenere dai propri fornitori una mappatura aggiornata delle proprie filiere⁴¹.

In tema di certificazioni delle filiere etiche nei settori del tessile e dell'abbigliamento si registrano le iniziative della Regione Toscana. Un patto in Toscana per la moda etica, con riferimento al comparto della pelletteria, è stato sottoscritto il 23 dicembre 2014, con Cna, Confindustria e OO.SS. per un accordo sulla legalità per rendere sempre più tracciabile, trasparente e sostenibile la filiera della lavorazione⁴². Gli obiettivi dell'intesa sono:

- lo sviluppo di controlli incrociati sia da parte dei privati, che al protocollo aderiscono su base volontaria, che delle istituzioni e la definizione di standard che impediscano la concorrenza sleale nelle subforniture;
- lo sviluppo di sinergie fra sistemi di mappatura, tracciabilità e sostenibilità economica della filiera e sistemi di controllo delle istituzioni pubbliche;

⁴¹ La Gucci s.p.a ha ottenuto la certificazione nel 2007 per la filiera della pelletteria e gioielleria, a cui si sono aggiunte nel 2009 la certificazione per la filiera delle calzature e dell'abbigliamento; nel 2012 è stato siglato un accordo per le «politiche di filiera» in un tavolo tra Gucci s.p.a., Confindustria Firenze, Cna Firenze e le OO.SS. Filctem-Cgil, Femca-Cisl e Ugl.

⁴² All'intesa hanno aderito Gucci, Ferragamo e Fendi mentre Mont Blanc, Prada e Bulgari hanno manifestato interesse. Il Presidente della Giunta regionale Toscana Rossi ha rilevato in tale occasione (La Repubblica del 24 dicembre 2014) che il Patto «servirà, come è già stato fatto con ottimi risultati nel distretto del cuoio per l'impatto ambientale facendo emergere illegalità, contrastando sfruttamento ed evasione fiscale, attraverso l'estensione della certificazione sociale».

- la definizione di standard di tracciabilità per disincentivare la concorrenza sleale lungo la catena della subfornitura;
- la condivisione e il reclutamento di imprese del comparto che aderiscano al progetto;
- l'individuazione dei fabbisogni formativi legati ai nuovi sistemi di tracciabilità e certificazione;
- la sperimentazione di sistemi di controllo innovativi, sviluppati con il contributo di Camere di commercio ed enti tecnici.

Gli enti territoriali per stimolare iniziative di tal genere si propongono di varare incentivi come sgravi Irap ed inserire premialità e riserve sui bandi regionali per gli aiuti alle imprese e la formazione.

Sul tema del progetto di certificazione delle filiere⁴³ nelle audizioni a Prato è stato espresso un giudizio positivo, per certificare tutte le fasi di lavorazione e lavorare sulla sostenibilità dei processi produttivi e sulla tipologia di sostanze utilizzate per le lavorazioni, con una responsabilità solidale per tutte le fasi di lavorazione, anche affidate a ditte esterne, dell'azienda produttrice finale del ciclo, in una rete di autocertificazione reciproca.

Il valore della certificazione etica delle filiere come strumento essenziale per la lotta alla contraffazione è costituito dal fatto che è necessario controllare tutte le fasi della produzione e non solo quella finale. Inoltre tale strumento consente di diffondere il controllo non solo a tutte le fasi di lavorazione, comprese le sub-forniture, ma anche di richiamare a tale attenzione sia gli imprenditori che il mondo del lavoro, curando il rispetto dei diritti dei lavoratori (ad es. per la sicurezza sul lavoro) oltre che sulla qualità del prodotto e il rispetto dei diritti di proprietà industriale e del Made in Italy, in sede preventiva rispetto ai controlli che competono alle istituzioni amministrative ovvero in sede di contrasto penale dei reati di contraffazione.

Va altresì ricordato che l'art. 19, comma 3, del Codice della proprietà industriale consente anche alle amministrazioni dello Stato, delle regioni, delle province e dei comuni la possibilità di ottenere registrazioni di marchio, anche aventi ad oggetto

⁴³ V. Audizione di Luca Giusti, Presidente della Camera di commercio di Prato, 24 novembre 2014, http://www.camera.it/application/xmanager/projects/leg17/attachments/upload_file_commissione_contraffazione/pdfs/000/000/011/11AudizioneImprenditori.pdf.

elementi grafici distintivi tratti dal patrimonio culturale, storico, architettonico o ambientale del relativo territorio: un'eventuale inclusione della lavorazione del tessile nel patrimonio culturale di un distretto come Prato o realtà analoghe, anche a seguito di una norma interpretativa in materia, potrebbe consentire una soluzione possibile per una certificazione della qualità in materia.

8.3. La tracciabilità dei prodotti: l'etichettatura e i nuovi strumenti tecnologici

Nel corso della missione a Prato e in successive audizioni la Commissione ha approfondito il tema della tracciabilità dei prodotti.

All'esigenza della tracciabilità risponde innanzitutto l'etichetta apposta sui prodotti tessili, che attesta la composizione dei prodotti, garantendo il diritto del consumatore ad esserne pienamente informato.

Altro approccio è quello di dotare le confezioni di apparati tecnologici, ormai diffusi, che siano in grado di far controllare immediatamente l'origine e la filiera e l'eventuale falsità dello stesso. Tali tecnologie, da adottarsi su base volontaria da parte delle imprese operanti nel settore tessile, garantiscono in modo inequivocabile la tracciabilità dell'origine dei prodotti.

8.3.1. L'etichettatura dei prodotti tessili

L'etichettatura contiene le indicazioni circa la composizione del prodotto. La normativa in tema di etichettatura è contenuta nel D.L.vo n. 206/2005 (Codice del Consumo) e nel Regolamento (UE) n. 1007/2011 relativo alle denominazioni delle fibre tessili e all'etichettatura e al contrassegno della composizione fibrosa dei prodotti tessili, che ha abrogato la direttiva 73/44/CEE del Consiglio e le direttive del Parlamento europeo e del Consiglio 96/73/CE e 2008/121/CE.

Il D.L.vo n. 206/2005 (Codice del Consumo), all'art. 104, comma 4, lettera a), prescrive espressamente che siano riportati in etichetta l'indicazione dell'identità e degli estremi del produttore (denominazione, ragione sociale, marchio registrato

dell'azienda, indirizzo completo), il riferimento al tipo di prodotto (codice identificativo) o, eventualmente, alla partita di prodotti di cui fa parte.

Il Regolamento (UE) n. 1007/2011 prevede, circa la composizione delle confezioni nell'Unione Europea, che i prodotti tessili sono posti in vendita al consumatore finale se riportano un contrassegno o un'etichetta saldamente fissata che deve indicare:

- la composizione fibrosa (elencate nell'allegato), indicata in italiano, per esteso, con caratteri tipografici chiaramente leggibili ed in ordine decrescente di peso;
- l'eventuale presenza di parti non tessili di origine animale (per es. pelliccia, pelle, avorio);
- il responsabile della immissione in commercio: l'art. 104 del D.L.vo n.206/2005 (Codice del Consumo) prescrive che siano riportati l'identità e gli estremi del produttore (denominazione, ragione sociale, marchio registrato dell'azienda, indirizzo), il riferimento al tipo di prodotto (codice identificativo) o della partita di prodotti di cui fa parte.

Il fabbricante all'atto dell'immissione di un prodotto sul mercato garantisce la fornitura dell'etichetta o del contrassegno e l'esattezza delle informazioni ivi contenute. In alternativa tali incombenze ricadono sulla figura dell'importatore

All'atto della messa a disposizione sul mercato di un prodotto tessile, il distributore garantisce che esso rechi l'etichetta o il contrassegno appropriato.

Nella pratica applicazione l'etichettatura, che riguarda la composizione del prodotto, può altresì recare la dicitura "Made in Italy" ovvero «100% Made in Italy», «100% Italia», «Tutto italiano», e similari, quando i prodotti hanno origine italiana, ai sensi della normativa europea sull'origine (il già citato art. 24 del Codice doganale vigente).

La vigilanza in tema di etichettatura di composizione dei prodotti tessili è di competenza del Ministero dello Sviluppo Economico, che si avvale delle Camere di Commercio, che svolgono attività ispettive nei luoghi di produzione e di commercializzazione dei prodotti, con un controllo di tipo visivo, documentale e di laboratorio. Svolgono controlli nell'ambito delle rispettive competenze anche la Guardia di Finanza, l'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli e la Polizia Municipale.

Va ricordato che con la legge 8 aprile 2010, n. 55 *Disposizioni concernenti la commercializzazione di prodotti tessili, della pelletteria e calzaturieri*, l'Italia aveva istituito, su base unilaterale rispetto alla normativa comunitaria, un sistema di etichettatura per tutti i prodotti dei settori tessile, delle pelletterie e delle calzature con obbligo di indicazione dell'origine geografica della merce e la facoltà per l'imprenditore di utilizzare la dicitura "Made in Italy" se almeno due delle fasi di lavorazione fossero state svolte in Italia. Tale legge è però risultata inapplicabile. Infatti tale legge, i cui effetti sarebbero dovuti entrare in vigore il 1° ottobre 2010, a seguito della notifica del testo alla Commissione Europea, è stata oggetto (nota della Direzione Generale Commissione UE Impresa e Industria n. 518763 del 28 luglio 2010) di parere contrario circa la sua compatibilità con il concetto di luogo di origine nel diritto comunitario (di cui all'atr. 24 del Codice doganale), per le restrizioni che avrebbe potuto causare alla concorrenza ed alla libera circolazione delle merci sul territorio europeo. L'Agenzia delle Dogane, con nota n. 119919/RU del 22 settembre 2010, ha precisato di non considerare applicabili nello svolgimento della propria attività di controllo le disposizioni della legge n. 55/2010 sino all'emanazione dei decreti attuativi.

La Presidenza del Consiglio dei Ministri, in data 30 settembre 2010 ha emanato una direttiva ritenendo inapplicabile la legge sino all'emanazione dei decreti attuativi, che non sono mai stati emanati, invitando le amministrazioni pubbliche interessate ad attenersi a questo indirizzo interpretativo.

8.3.2. Strumenti tecnologici per la tracciabilità

L'altro approccio è dato dall'uso di strumenti tecnologici applicati alle merci confezionate destinate alla vendita atti a conseguire una piena tracciabilità del prodotto ed un efficace controllo della originalità delle produzioni e l'insussistenza di fattispecie di contraffazione o di falso.

Le apparecchiature tecnologiche già diffuse sul mercato sono molteplici, quali, ad esempio, i sistemi di identificazione in radiofrequenza (Near Field Communication

-comunicazione in prossimità)⁴⁴, tecnologia appartenente al filone RFID standardizzate e presenti sul mercato che fornisce connettività *wireless* bidirezionale a corto raggio (fino a un massimo di 10 cm) per quelle merci dove rileva determinare l'esatta provenienza e le caratteristiche specifiche ed uniche del prodotto.

Un Tag NFC⁴⁵, poco costoso se confrontato con il valore del bene da proteggere, posizionato nell'etichetta o nel tappo della bottiglia di vino o incollato nell'etichetta di un capo di abbigliamento, riporta le informazioni sulla provenienza del vino (anno e luogo di imbottigliamento, tipo e cura del vitigno, informazioni sulla vendemmia, stato di conservazione) o del prodotto tessile (filiera di produzione, composizione e provenienza dei filati, ecc.), rilevabili da un semplice cellulare avvicinato alla bottiglia o alla confezione nel punto vendita.

L'utilità di tale tecnologia riguarda sia i negozi di commercializzazione, che possono utilizzare tale tecnologia anche per finalità di inventariazione di magazzino, e di riscontro del costo inventariato, venduto o acquistato e dei relativi costi e ricavi per la contabilità, sia i consumatori che ricavano via internet la prova della autenticità del prodotto e le informazioni sulle relative filiere produttive.

Le informazioni registrate nel Tag NFC non possono essere in alcun modo modificate o contraffatte e corrispondono a quelle identificative all'origine, in possesso solo del produttore.

Molti produttori nel settore tessile hanno adottato, in base a scelte volontarie e calcoli di convenienza imprenditoriale, tali strumenti.

La gamma di strumenti (c.d. anti-counterfeiting systems) utilizzabili è molto vasta. Si possono citare:

- gli **ologrammi**, molto diffusi (ad es. nelle banconote), che consistono nella registrazione tridimensionale di una immagine o di un elaborato grafico che attesta

⁴⁴ Tale tecnologia è stata sviluppata congiuntamente da una serie di multinazionali (Philips, LG, Sony, Samsung e Nokia) ed è applicabile a diversi settori merceologici per tracciarne l'origine della produzione, quali bottiglie di vino, parmigiano, abbigliamento in generale, ecc.

⁴⁵ I Tag sono disponibili in 4 tipologie differenti: sticker di carta adesiva, sticker adesivi in PVC, sticker rotondi adesivi in carta con uno strato di ferrite, tessere smart card dotate di chip.

l'**autenticità** di un prodotto attraverso **chiavi di sicurezza** oltre a numerose informazioni e che non è riproducibile attraverso sistemi digitali di copiatura;

- l'**etichettatura intelligente**, intesa come contenitore tecnologico per l'autenticazione del prodotto, la sua tracciabilità e la gestione interattiva prodotto/cliente;
- il **packaging intelligente**, dove il **contenitore del prodotto** svolge anche la funzione di "**etichetta**" attraverso strumenti come olografia, inchiostri e traccianti di sicurezza, demetalizzazioni e sistemi di codifica verificabili via web;
- i **sistemi di autenticazione via web**, che prevedono codici alfa-numeriche o bidimensionali riportati sull'etichetta o sul prodotto da controllare sul sito web del produttore tramite *smart phones* (tracciabilità via sms e con QRCode).

Il settore pubblico, sia in ambito statale che territoriale, potrebbe valutare di incentivare l'adozione di strumenti di tal genere per la lotta contro la contraffazione, valutando l'eventuale corresponsione di incentivi premiali, quali la concessione di finanziamenti e contributi a tasso agevolato per gli investimenti in materia, anche mediante operazioni di leasing finanziario, in considerazione del preminente interesse pubblico alla lotta contro la contraffazione e degli effetti positivi derivanti (contrasto all'evasione fiscale, lotta alle forme di criminalità organizzata, ecc).

Una decisione parlamentare in materia che occorre ricordare, per incentivare la dotazione di strumenti tecnologici di tracciabilità, è quella intervenuta in occasione dell'esame parlamentare della legge 23 dicembre 2014 n. 190 (legge di stabilità 2015).

In tale occasione il Governo ha accolto alla Camera un ordine del giorno⁴⁶ riferito al decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 agosto 2013, n. 9 e al decreto ministeriale attuativo 27 novembre 2013 del Ministro dello sviluppo economico, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, con il quale sono stati definiti i requisiti, le condizioni di accesso, la misura massima e le modalità per l'erogazione di finanziamenti e contributi a tasso agevolato per investimenti, anche mediante operazioni di leasing finanziario, da parte di banche e società di leasing finanziario, a valere su un plafond di provvista costituito presso la

⁴⁶ Ordine del giorno Cenni, Mongiello, Taranto, Baruffi, Camani, Berretta, Senaldi, Donati, Amoddio, Antezza n. 9/2679-bis-A/268, seduta del 30 novembre 2014.

gestione separata di Cassa depositi e prestiti S.p.a per le imprese che producono hardware, software e tecnologie digitali, in macchinari, impianti, beni strumentali di impresa e attrezzature nuovi di fabbrica ad uso produttivo, nonché per investimenti in hardware, software ed in tecnologie digitali.

L'ordine del giorno impegna il Governo ad estendere tali agevolazioni anche alle imprese del settore manifatturiero ed agroalimentare che si dotino dispositivi, software ed hardware destinati al contrasto del fenomeno della contraffazione nel campo del Made in Italy.

Tale approccio potrebbe essere ripreso nel quadro di iniziative legislative organiche a tutela del Made in Italy, utilizzando meccanismi simili analoghi per incentivare l'adeguamento tecnologico delle imprese del settore tessile e degli altri settori interessati da fenomeni di contraffazione, dal momento che ormai molte aziende producono dispositivi software ed hardware finalizzati al contrasto del fenomeno della contraffazione e che da parte dei produttori vi è un interesse crescente alla tutela dei beni realizzati dal mercato del falso attraverso l'uso di tecnologie che consentano il controllo diretto da parte del produttore, del venditore e del consumatore riguardo alla veridicità delle informazioni relative alla merce acquistata, soprattutto per quanto attiene l'effettiva tracciabilità dei materiali e dei prodotti con marchio made in Italy e 100 per cento made in Italy.

8.4. Il coordinamento internazionale del sistema delle Dogane

Un tema di particolare importanza per la lotta alla contraffazione nel tessile - e ovviamente non solo nel tessile - è quello di assicurare una maggiore omogeneità del sistema di controllo delle dogane comunitarie, da elevare su standard di effettivo controllo, per via telematica, delle irregolarità nell'etichettatura e del fenomeno della sottofatturazione, che costituiscono i principali fenomeni attraverso i quali si determina l'ingresso nell'area comunitaria di merci contraffatte.

La situazione che la Commissione ha potuto verificare come problematica per un'efficace lotta alla contraffazione si sostanzia in un paradosso: la sussistenza in Italia di controlli efficaci, su base telematica ed in base ad un'analisi dei rischi per soggetti

esportatori, tipologia delle merci a rischio, risulta di fatto compromessa dalla realtà di controlli “a maglie larghe” nei Paesi del Nord Europa o in Gran Bretagna, che in ultima analisi favoriscono uno spostamento del flusso di merci verso tali porti, aumentandone i ricavi, e consentendo l’ingresso intracomunitario di merce che poi può circolare liberamente in tutta la zona UE. Si può anzi affermare che le rotte del commercio illecito orientino consapevolmente i flussi di esportazione della merce illegale proprio sulle dogane nelle quali i controlli sono minori o inefficaci, con grave danno per l’intera area comunitaria.

È necessaria un’azione istituzionale che veda impegnate non solo le istituzioni tecniche competenti in sede DG TAXUD, OLAF ed Eurojust, ma anche il superiore livello di Governi dei Paesi europei, perchè l’approccio comunitario, sia in sede doganale che in sede di contrasto della contraffazione, raggiunga livelli di integrazione e cooperazione maggiori di quelli attuali e consenta di superare la situazione attuale nella quale i paesi virtuosi nell’effettuazione dei controlli sono i più danneggiati dalla sussistenza di controlli meno efficienti, determinando inoltre distorsioni nella concorrenza del sistema portuale e commerciale, affrontando particolarmente il tema della sottofatturazione che determina danni ingenti per il bilancio comunitario.

Un altro profilo che occorre sviluppare, più di carattere nazionale, è riferito allo svolgimento dei controlli sia in sede di sdoganamento che sui siti produttivi, nell’ambito dei poteri ispettivi e di polizia giudiziaria attribuiti all’Agenzia delle Dogane e dei Monopoli, una volta che le merci importate siano entrate nel territorio comunitario.

In sede di audizione⁴⁷ è stato sottolineato l’indebolimento della tutela repressiva recato da due disposizioni:

- la trasformazione in illecito amministrativo della fattispecie prima prevista come reato dall’art. 4, comma 49-bis della Legge 350/2003, per la quale si rinvia alla relazione sulla tutela penale;
- la previsione di un termine massimo di tre giorni per l’espletamento di verifiche di natura tecnica sui prodotti in importazione di cui alla legge 21 febbraio 2014, n. 9,

⁴⁷ v. Audizione del Direttore generale dell’Agenzia delle Dogane e dei Monopoli Peleggi il 25 marzo 2015.

di conversione, con modifiche, del decreto-legge 23 dicembre 2013, n. 145 (mentre il Reg. (UE) n. 608/2013 prevede un termine di dieci giorni, a partire dal momento della notifica all'interessato del blocco delle merci;

8.5. Il coordinamento dei controlli pubblici sulle attività d'impresa

Nell'analisi delle esperienze di coordinamento delle attività di spettanza delle varie istituzioni pubbliche operanti a Prato emerge la consapevolezza che i modelli di coordinamento e stretta integrazione devono essere esportati anche al di fuori di questa realtà. La logica che ha portato a favorire in sede normativa il coordinamento delle istituzioni in servizi di amministrazione attiva, quale ad es. lo Sportello unico per le aziende, deve operare anche in sede di controllo.

In linea generale si può affermare che occorre un maggiore coordinamento tra i controlli e l'attività investigativa sui diversi profili dell'attività produttiva relativa al tessile per contrastare il fenomeno della contraffazione, che a seconda dei profili di riscontro della normativa vigente (marchi e segni distintivi; etichette per la composizione del prodotto; dichiarazioni di origine "Made in Italy" o similari; controlli fiscali anche per il fenomeno della sottofatturazione; controlli per il rispetto delle norme sulla sicurezza sul lavoro, il rispetto degli obblighi previdenziali e il contrasto al lavoro nero) o del momento di effettuazione di tali attività (sdoganamento, controlli successivi nei siti produttivi o di commercializzazione) vedono coinvolti a vario titolo diverse autorità, come detto in precedenza.

Per questi motivi esperienze di coordinamento, sul tipo di quella sperimentata a Prato, possono costituire un modello efficace da valutare in sede nazionale per accrescere l'effettività dell'attività di controllo.

Altre iniziative che si possono sostenere riguardano temi sollecitati dalla prefettura di Prato nel corso della citata missione, per rendere più efficaci i controlli con riferimento a due temi:

- il riscontro del flusso informativo relativo alle pratiche necessarie allo svolgimento dell'impresa, per l'iscrizione e cancellazione al registro delle imprese e l'attivazione delle partite IVA, INPS ed INAIL, con particolare riferimento alla veridicità delle

autodichiarazioni, in quanto allo stato non sembrano applicabili alla fattispecie l'obbligo di riscontro della veridicità delle dichiarazioni e le conseguenti responsabilità in caso di affermazioni mendaci, di cui al D.P.R. 442/2000, il che consente l'iscrizione nel registro delle imprese anche di imprese fantasma;

- l'utilizzazione della posta certificata PEC, resa disponibile dell'iscrizione delle imprese alla Camera di commercio, per le notifiche degli atti sanzionatori o di natura tributaria, al fine di snellire l'iter burocratico per la loro esecutività e per consentire con tempestività la cancellazione delle imprese i cui titolari si rendono irreperibili (c.d. imprese fantasma); al proposito va valutato anche l'implementazione del ruolo delle Camere di commercio nella verifica sostanziale della sussistenza dei presupposti di legge riguardo l'apertura di attività commerciali, anche autorizzando il collegamento diretto al casellario giudiziale, onde non permettere l'apertura di esercizi commerciali a soggetti fantasma o soggetti che hanno riportato condanne che precludono l'apertura di dette attività.

8.6. Iniziative di tipo premiale per far emergere le situazioni di irregolarità delle imprese

Prato costituisce un caso paradigmatico di un distretto ove le specificità e le problematicità di una sistema produttivo di eccellenza del Made in Italy, interessato dalle sfide commerciali e produttive che riguardano molti dei settori della manifattura italiana che opera in un contesto di globalizzazione crescente, tanto dal lato dell'offerta che della domanda, si sommano alla particolarità di una forte presenza di una imprenditoria estera in loco. L'impresa cinese del tessile, come detto in precedenza, è localizzata nel medesimo distretto, ed è caratterizzata da una notevole dinamicità dei comportamenti imprenditoriali e dalla contemporanea sussistenza di fenomeni di illegalità nella conduzione dell'impresa, in rapporto di competizione e di sinergia con la produzione autoctona.

Questa specificità riguarda altre zone territoriali dell'Italia, per altri settori produttivi, ad esempio Milano e Napoli, ove forti sono le presenze di imprese organizzate su base etnica.

La proposta che la Commissione ritiene di sostenere l'opportunità, sulla base delle riflessioni condotte durante gli approfondimenti svolti in sede di Commissione e riportati in questa relazione, di prefigurare iniziative politiche, anche di carattere legislativo, per intervenire e governare tali fenomeni.

L'approccio che qui si sollecita non è tanto e non solo quello del coordinamento delle azioni amministrative di contrasto e repressione dei fenomeni di illegalità, profilo dal quale non si può prescindere, ma piuttosto quello di porre in atto le azioni necessarie per favorire l'emersione graduale ed in tempi ragionevoli delle situazioni di irregolarità dei comparti produttivi come quello cinese a Prato, salvaguardando comunque la sussistenza delle nuove realtà imprenditoriali e l'integrazione di queste con il territorio ove insistono.

Si tratta di ipotizzare meccanismi premiali di vario genere, quali incentivazioni di carattere fiscale (sgravi IRAP o ammissione ad agevolazioni o finanziamenti, ad esempio) finalizzati ad incentivare la regolarizzazione amministrativa delle imprese illegali e dei relativi rapporti di lavoro, ovvero il loro adeguamento tecnologico o degli apparati di sicurezza sul lavoro, o sgravi per le imprese che intraprendano la strada dell'emersione dal "nero", ovvero di misure che favoriscano l'acquisizione della residenza o della cittadinanza a fronte dall'emersione dal sommerso, che consentano l'emersione dei fenomeni di illegalità e il loro legittimo inserimento nel contesto produttivo globale delle zone territoriali interessate.

Tale approccio è motivato da una logica culturale volta a favorire l'integrazione sociale ed economica delle diverse comunità etniche, riproducendo il modello dell'integrazione realizzata in Italia negli anni '60 e '70 a valle dei rilevanti fenomeni di emigrazione internazionale - proprio Prato costituisce un esempio storico di tale tendenza - ed è altresì ispirato ad un approccio pragmatico della questione, che tenga in considerazione l'apporto economico che tali comunità straniere possono recare all'economia locale, nonché e le prospettive derivanti dallo sviluppo di rapporti economici sinergici con le comunità di origine.

9. Considerazioni conclusive

Le sedi ove tradurre le proposte della Commissione sono molteplici, ed investono la responsabilità del Parlamento, del Governo e degli enti territoriali.

Molte di queste iniziative sono già in atto e vi è la possibilità di “esportare” all’intero settore della lotta della contraffazione in generale, alcuni dei modelli utilizzati, che a Prato stanno funzionando.

L’approccio per un efficace contrasto alla contraffazione deve essere diversificato: se il contrasto alla criminalità organizzata deve essere inasprito in termini di strumenti di controllo e di repressione, attraverso alcune delle proposte che si sono esaminate in precedenza e di quelle che sono contenute nella Relazione sul sistema penale per la contraffazione proposta dalla Commissione, per la gestione dei processi produttivi ed economici che si trovano in condizioni di illegalità ma che sono cosa diversa dai fenomeni di associazioni criminali internazionali occorre uno sforzo per consentire di far emergere alla legalità i fenomeni di imprenditoria illegale, salvaguardando le realtà economiche e tutelando come imprescindibili i principi della concorrenza e del rispetto dei diritti dei lavoratori.

Alle istituzioni impegnate nel contrasto della contraffazione devono essere garantite le risorse umane e materiali adeguate al compito, attesa anche la rilevanza dei danni economici che la contraffazione determina per il sistema produttivo nazionale.

Per le imprese e le forze del lavoro occorre, infine, uno sforzo volto a stimolare le iniziative di contrasto alla contraffazione attraverso meccanismi agevolativi che premiano l’adozione di forme tecnologiche di tracciabilità dei prodotti e il riscontro interno alla produzione delle filiere che coinvolgono una molteplicità di produttori, secondo standard etici che si traducono nel rigoroso rispetto delle normative di settore e che possono accentuare la produzione di prodotti legali e certificati in grado di sviluppare ulteriormente un settore di grande rilevanza economica quale quello del Made In Itali del tessile e della moda.

PAGINA BIANCA

ALLEGATO 3

**RELAZIONE SULLA CONTRAFFAZIONE
NEL SETTORE CALZATURIERO**

(Relatore: on. Filippo Gallinella).

**ATTI PARLAMENTARI
XVII LEGISLATURA**

CAMERA DEI DEPUTATI

**Doc. XXII-bis
N. 3**

**COMMISSIONE PARLAMENTARE DI INCHIESTA SUI
FENOMENI DELLA CONTRAFFAZIONE, DELLA PIRATERIA
IN CAMPO COMMERCIALE E DEL COMMERCIO ABUSIVO**

(istituita con deliberazione della Camera dei deputati del 25 settembre 2013)

(composta dai deputati: Catania, Presidente, Allasia, Baruffi, Benamati, Berretta, Bordo, Borghese, Camani, Cariello, Vicepresidente, Caruso, Cenni, Donati, Fantinati, Gallinella, Garofalo, Segretario, Milanato, Mongiello, Vicepresidente, Rampelli, Russo, Senaldi, Segretario, e Taranto)

**RELAZIONE SULLA CONTRAFFAZIONE
NEL SETTORE CALZATURIERO**

(relatore on. Filippo Gallinella)

Approvata dalla Commissione nella seduta del 4 agosto 2015.

*Comunicata alla Presidenza il 4 agosto 2015.
ai sensi dell'articolo 2., comma 5, della deliberazione della Camera dei Deputati
del 25 settembre 2013.*

PAGINA BIANCA

RELAZIONE

PAGINA BIANCA

1. Introduzione	6
2. Il settore calzaturiero italiano	7
3. I numeri della contraffazione nel settore delle calzature	9
4. Il contrasto istituzionale nel settore delle calzature	11
4.1. Il ruolo dell’Agenzia delle Dogane e dei Monopoli.....	11
4.2. Il ruolo della Guardia di Finanza.....	14
4.3. Il controllo dell’etichettatura	18
4.4. Il contrasto in sede giudiziaria	18
5. Il ruolo delle associazioni dei consumatori per il contrasto della contraffazione nel calzaturiero	21
6. L’aggressione della contraffazione, anche via internet, alle aziende italiane	23
6.1. Il settore delle griffe e del lusso	25
6.2. Il settore “medio-fine”	26
6.3. Le proposte contenute nel rapporto 2005 di Assocalzaturifici italiani.....	27
7. Conclusioni e proposte	29
7.1. Interventi a livello comunitario.....	30
7.2. Interventi a livello nazionale	30
7.3. Interventi in sede giudiziaria.....	31

1. Introduzione

Questo lavoro nasce dall'esigenza di proporre delle soluzioni di contrasto, sia operative che normative, al dilagante fenomeno della contraffazione nel settore calzaturiero nazionale.

La presente relazione è il risultato di una serie di attività di indagine, di analisi e selezione di documenti, nonché di raccolta di contributi e testimonianze degli operatori del settore e delle Autorità preposte ai controlli, ed intende essere, più che un resoconto, uno strumento a supporto di interventi specifici rispetto alle criticità riscontrate.

Oltre ai contributi emersi nel corso delle audizioni promosse dalla Commissione¹, che hanno fornito un quadro della realtà in cui versa il settore e quindi la portata ed i numeri del commercio illecito e della contraffazione, la relazione riporta alcune delle modalità e strategie con le quali quotidianamente le realtà imprenditoriali del nostro Paese combattono, spesso in assenza di adeguate norme nazionali e comunitarie o per debolezze nel sistema dei controlli, il fenomeno contraffattivo.

Il confronto diretto con le aziende è stato prezioso al fine di capire le peculiarità dell'illecito e le tante forme che esso assume, manifestandosi in maniera differente e pervasiva per fasce di mercato e di prezzo. Al contributo degli imprenditori si è affiancato quello altrettanto importante di alcune associazioni a tutela del consumatore che, oltre ad evidenziare quanto sia elevato per gli acquirenti il rischio di imbattersi in un prodotto contraffatto e quindi il danno in termini di salute e di sicurezza a cui si espongono, hanno fornito utilissime informazioni sulle azioni che ogni cittadino-consumatore può intraprendere, nel proprio piccolo, per difendersi.

Fondamentale, grazie alle operazioni e agli interventi di servizio, è stato il contributo della Guardia di Finanza che ha riferito i risultati di alcune delle azioni più significative svolte negli ultimi anni, evidenziando quali traffici si possono nascondere dietro un paio di scarpe false: come noto, la contraffazione è infatti una manifestazione di illegalità economico-finanziaria strettamente connessa con l'evasione fiscale e contributiva, con lo sfruttamento del lavoro nero ed irregolare, con il favoreggiamento dell'immigrazione clandestina e con il riciclaggio ed il reimpiego dei proventi illeciti.

I report sulle diverse indagini giudiziarie hanno poi consentito di procedere ad una valutazione dell'efficacia, o della fallacia, dell'attuale normativa di contrasto.

A conclusione, si sono indicate le direttrici principali dalle quali dovrebbe muovere il rafforzamento dell'attività di contrasto: il miglioramento del sistema di etichettatura, in una logica preventiva e la revisione delle vigenti normative al fine di potenziare l'efficacia delle operazioni di sequestro e repressione.

¹ V. Audizioni del 22 giugno 2015 del Procuratore aggiunto della Repubblica presso il Tribunale di Napoli, Fausto Zuccarelli e del Colonnello Raffaele D'Angelo comandante del gruppo della Guardia di Finanza di Fiumicino; audizione del Comandante Generale della Guardia di Finanza Capolupo il 16-10-2014; audizione del Direttore Generale dell'Agenzia delle dogane Giuseppe Peleggi il 25 marzo 2015; audizione del Presidente di Assocalzaturifici Cleto Sagripanti l'11 marzo 2015.

2. Il settore calzaturiero italiano

Nell'analisi delle associazioni rappresentative del settore² il settore calzaturiero, lungi dall'essere considerato un settore "maturo", ossia senza margini particolari di sviluppo ed esposto agli effetti della globalizzazione e della delocalizzazione delle produzioni in Paesi ove il costo del lavoro è più basso, viene invece presentato come un'eccellenza dell'economia nazionale, in ragione sia dei presupposti qualitativi delle produzioni che dei risultati in termini di fatturato.

Del settore calzaturiero si devono sottolineare le caratteristiche di qualità ed unicità a livello europeo e mondiale (per i materiali, il design, la cura artigianale delle lavorazioni), espressione della tipica eccellenza del *Made in Italy*.

In termini quantitativi sono 200 milioni le scarpe prodotte annualmente dall'Italia, per un valore pari a 7,5 miliardi di euro³. Per numero di pezzi l'Italia è il primo produttore di calzature nell'Unione europea, il decimo nel mondo, dietro Cina, India, Messico, Brasile ed altri paesi, e il quarto Paese esportatore a livello mondiale.

La particolare vocazione all'export del comparto calzaturiero nazionale è dimostrata dal fatto che quasi l'85% delle scarpe prodotte in Italia sono vendute fuori dai confini nazionali. Il saldo commerciale è costantemente attivo e il settore rappresenta una realtà di estrema rilevanza per la bilancia commerciale italiana.

Se si ragiona in termini di valore del prodotto, però, l'Italia è seconda nel mondo solo dopo la Cina. La fascia di mercato alta e del lusso, inoltre, vede l'Italia leader indiscusso tra i produttori mondiali.

La posizione di leadership nei mercati internazionali dell'industria calzaturiera italiana è dovuta ad una forte capacità competitiva, che fonda sulle superiori caratteristiche qualitative del prodotto, sulla rilevante capacità innovativa nei procedimenti di fabbricazione tradizionali e sulle abilità di lavorazione degli operai calzaturieri.

Il settore contava negli ultimi anni più di 5000 aziende con un numero circa di 80.000 addetti⁴. Ai lavoratori diretti nelle aziende calzaturiere, va aggiunto il totale dei lavoratori operanti nel settore dell'indotto di accessori (tacchi, solette, fibbie, ecc).

Le aree organizzate in distretti vedono la concentrazione della produzione in sette Regioni: Marche, Toscana, Veneto, Lombardia, Campania, Puglia ed Emilia Romagna, con 23 province interessate.

Il successo del comparto è collegato alla vivace iniziativa imprenditoriale ed alla qualità delle lavorazioni italiane, che opera in una filiera costituita da un sistema di sub-fornitura di materie prime, conterie, componenti, accessori, produttori di macchine, modellisti e stilisti di particolare qualità, in quanto espressive del *Made in Italy*.

Nonostante quello calzaturiero sia considerato un settore capace di superare le congiunture economiche sfavorevoli, poiché nel corso dei decenni, specie grazie al volume

² In tal senso l'intervento del Presidente di Assocalzaturifici Cleto Sagripanti l'11 marzo 2015, pag. 4 e segg. Res. Stenografico.

³ Dati tratti dalla nota "Lotta alla Contraffazione: alcuni dati e l'impegno di Assocalzaturifici, depositata in Commissione dal Presidente di Assocalzaturifici Cleto Sagripanti, l'11 marzo 2015.

⁴ Dati tratti dalla Nota "Le priorità oggi", depositata dal Presidente di Assocalzaturifici Cleto Sagripanti l'11 marzo 2015 durante l'audizione in Commissione.

di produzione destinata all'export, ha saputo adattarsi alle diverse fasi dei mercati, è stato tuttavia colpito dalla crisi economica degli ultimi anni: 131 aziende, solo nell'anno 2014, hanno chiuso i battenti, non riuscendo a rimanere sul mercato nonostante il ricorso alla cassa integrazione.

La Tabella che segue riporta in sintesi i dati ora esposti

L'INDUSTRIA CALZATURIERA ITALIANA 2013/2014 – LINEAMENTI PRINCIPALI

DESCRIZIONE <i>Description</i>		2013	2014	VARIAZIONE % <i>Variation %</i>
Aziende		5.186	5.031	-3,0
Addetti		78.093	76.610	-1,9
PRODUZIONE	paia (milioni)	202,1	197,0	-2,5
	valore (milioni Euro)	7.471,96	7.531,19	+0,8
EXPORT	paia (milioni)	219,8	215,0	-2,2
	valore (milioni Euro)	8.073,02	8.389,11	+3,9
IMPORT	paia (milioni)	303,5	329,7	+8,6
	valore (milioni Euro)	3.834,38	4.144,01	+8,1
Saldo commerciale	paia (milioni)	-83,7	-114,6	-37,0
	valore (milioni Euro)	4.238,64	4.245,09	+0,2
Produzione per l'interno	paia (milioni)	29,8	29,0	-2,8
	valore (milioni Euro)	1.148,26	1.133,19	-1,3
Consumi interni	paia (milioni)	199,3	195,7	-1,8
	valore (milioni Euro)	3.918,23	3.715,79	-5,2
Export / Produzione %	paia / pairs	85,2	85,3	+0,0
	valore / value	84,6	85,0	+0,4
Import / Consumi %	paia	85,0	85,2	+0,2
	valore	70,7	69,5	-1,7

Fonte: ISTAT, SITA RICERCA. Stime: Assocalzaturifici / Source: ISTAT, SITA RICERCA. Assocalzaturifici estimates.

Una delle criticità più rilevanti è senz'altro il ristagno della domanda nei Paesi dell'Unione europea, complice una ripresa economica che, appena iniziata, è già in affanno, ma anche il rallentamento sui mercati extra-UE, in particolare quelli dell'est, traino del settore: la fragilità dell'economia russa, con la svalutazione del rublo e la stagnazione del PIL, nonché l'incertezza generata dalla crisi con l'Ucraina – e dai suoi riflessi sui mercati comunitari – si sono tradotte nell'atteggiamento conservativo di molti operatori, che ha condotto ad un repentino rallentamento degli ordini dalla Comunità degli Stati Indipendenti negli ultimi mesi del 2013, sfociato in una battuta d'arresto in avvio 2014. Nell'estremo Oriente, dove le quantità esportate sono aumentate del 57% nell'ultimo quinquennio, nei primi 7 mesi del 2014 la crescita si è interrotta, pur con un +9,1% in termini nominali.

La chiusura di un mercato strategico, come quello russo, che è uno di quelli in cui viene maggiormente esportato il prodotto italiano è stata sottovalutata dal nostro Paese e si è invocato un riadattamento della produzione a favore di mercati alternativi, che tuttavia tarda a dare risultati anche per un ambito molto "trasformista" e resistente come quello calzaturiero. A ciò si aggiunge il calo dei consumi interni: nessun segno di miglioramento si registra dopo la flessione del 2013 e le scelte delle famiglie italiane rimangono molto prudenti e selettive, con un -6% per volume e un -5,8% per la spesa, in tutti i comparti (bambino, uomo, donna).⁵

⁵ Fonte: Assocalzaturifici - Shoe Report 2015.

Un'altra ragione della crisi va ricercata nelle difficoltà legate al ricambio generazionale. La mancanza di giovani che scelgono il lavoro artigianale nel settore calzaturiero è un fattore critico. Nonostante i numeri riferiti al settore evidenzino un segno positivo in termini di occupazione, sono pochi i giovani cucitori, tagliatori, artigiani del mestiere che potranno portare avanti il nome del *"Made in Italy"* in questo ambito.

Per questo è necessario investire maggiormente in formazione, tecnologicamente e stilisticamente all'avanguardia, anche attraverso il potenziamento dell'offerta formativa degli istituti professionali specie nei territori dove tradizionalmente è radicato l'artigianato tessile e calzaturiero.

La contraffazione incide pesantemente su questo scenario, aggravando notevolmente le criticità sopra evidenziate; il mercato del falso, che si manifesta su internet o tramite gli ambulanti, rappresenta una minaccia molto seria per il comparto nazionale.

Tutelare il *"Made in Italy"* costituisce quindi una necessità politica ed economica e significa difendere il settore, le aziende, i consumatori e l'occupazione che esso è in grado di assicurare.

3. I numeri della contraffazione nel settore delle calzature

La contraffazione e la violazione dei diritti di proprietà intellettuale rappresentano una grave minaccia per il sistema economico e produttivo mondiale: secondo le stime dell'Organizzazione Mondiale del Commercio (OMC) i beni contraffatti ammontano all'8% del commercio mondiale, mentre l'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico (OCSE) quantificava, nel 2009, in 250 miliardi di dollari il giro d'affari della contraffazione a livello globale. Il fenomeno si è acuito con la crisi economica, che rende i prodotti contraffatti più appetibili per il consumatore, aggravando la già precaria situazione di molte imprese specialmente quelle piccole e medie.

A livello nazionale, il valore del mercato interno del falso genera un fatturato di 6 miliardi e 535 milioni di euro⁶, equivalenti - secondo i risultati di una ricerca del Ministero dello sviluppo economico⁷ - a 105 mila posti di lavoro in più e 5,2 miliardi di euro di mancate entrate per il fisco.

Il problema, dunque, riguarda la competitività del sistema Paese nel suo complesso. Gran parte delle aziende del settore calzaturiero rappresenta la piattaforma industriale di griffe e marchi conosciuti in tutto il mondo che operano secondo diversi modelli imprenditoriali: *"conto-terzi"*, per *"brand"*, *"private label"* e *"su licenza"*, producendo e distribuendo, direttamente sul mercato *retail* con brand e sviluppando marchi indipendenti. La produzione *"Made in Italy"* ha conquistato nel mondo una posizione di indiscussa leadership laddove alle prerogative di stile, eleganza e qualità di prodotto si sono affiancate caratteristiche di creatività, contenuto di design e innovazione tali da permettere, negli anni, una capacità unica di generare valore aggiunto.

Proprio per questo il comparto moda calzature è uno dei settori maggiormente colpiti dalla contraffazione. Il fatturato annuo perso dall'industria a causa del falso è stimato in una forbice tra i 190 e i 240 milioni di euro nel 2013⁸.

⁶ Nota "Lotta alla contraffazione: le iniziative e la posizione di Assocalzaturifici, depositata dal Presidente di Assocalzaturifici Cleto Sagripanti l'11 marzo 2015 durante l'audizione in Commissione.

⁷ Ministero dello Sviluppo Economico-CENSIS "Dimensioni, caratteristiche ed approfondimenti sulla contraffazione - rapporto finale -settembre 2014".

⁸ V. la Nota "Lotta alla contraffazione - Le iniziative e la posizione di Assocalzaturifici", depositata dal Presidente di Assocalzaturifici Cleto Sagripanti l'11 marzo 2015 durante l'audizione in Commissione.

Se si esamina il dato dei **sequestri di calzature contraffatte**, sulla base dei dati del database IPERICO, gestito dal Ministero dello sviluppo economico, che riporta le informazioni sui sequestri dei prodotti effettuati dall’Agenzia delle Dogane e dalla Guardia di Finanza, si evince che nel 2013 sono state sequestrate calzature per un valore di 8,3 milioni di euro, pari a circa l’1,7% del totale dei prodotti sequestrati; nell’intero periodo 2008-2013 tale percentuale cresce sino al 7,9% del totale dei prodotti contraffatti sequestrati, pari a 299,1 milioni di euro di valore, come mostrato dalla seguente tabella⁹.

Valori complessivi per categoria DECMSE	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Totale complessivo
ABBIGLIAMENTO	103.002.794	112.054.222	112.399.636	141.646.477	19.682.949	112.865.286	535.445.262
ACCESSORI DI ABBIGLIAMENTO	169.548.959	671.949.388	103.543.154	189.701.376	108.399.761	117.768.584	1.370.908.222
ALTRE MERCI	20.642.121	51.949.114	52.799.815	45.470.465	85.849.689	132.479.081	348.590.686
APPARECCHIATURE ELETTRICHE	41.122.469	51.065.477	57.681.075	86.757.011	161.244.475	69.107.115	376.977.621
APPARECCHIATURE INFORMATICHE	2.075.192	1.898.021	4.772.717	6.516.107	1.467.688	218.709	18.448.934
CAZZATURE	116.456.331	89.231.829	18.928.474	28.062.277	17.238.430	8.319.530	299.138.871
CD DVD CASSETTE	855.512	829.384	4.017.807	614.578	29.038.458	8.551.214	41.956.952
GIOCATTOLE GIOCHI	5.920.709	45.801.094	42.237.169	20.249.886	43.239.697	12.139.405	169.588.258
OCCHIALI	46.929.046	24.589.275	19.087.858	134.731.790	51.555.280	4.971.523	280.844.772
OROLOGIE GIOIELLI	17.698.299	13.122.594	54.512.609	35.861.987	31.163.671	1.977.464	154.234.618
PROFUMI E COSMETICI	21.488.664	40.621.611	500.887.293	31.128.442	8.454.937	44.986.044	249.567.010
Totale complessivo	546.538.095	995.164.030	549.755.098	635.515.294	579.335.336	482.883.354	3.789.191.296

*Dati dell’Agenzia delle Dogane e della Guardia di Finanza relativi a contraffazione, senza Alimentari, Bevande, Tabacchi e Medicinali.
Fonte: IPERICO/DGIC/UFAM*

In ambito europeo i dati riferiti al 2013 sono di pari gravità se si considera che, secondo il rapporto della Commissione europea sulle attività di rafforzamento della tutela dei diritti di proprietà industriale e intellettuale, sono circa 1,7 milioni le calzature sequestrate, per un valore, di 75,7 milioni di euro. Tale fonte individua i Paesi principali esportatori in Europa di calzature contraffatte nella Cina (oltre l’82%), nelle Filippine, in Hong Kong e nella Turchia.

La contraffazione danneggia non solo le grandi imprese industriali del settore, violando i diritti di proprietà industriale (marchi e modelli) ma anche l’indotto produttivo costituito dalle piccole e medie imprese subfornitrici nelle filiere produttive delle aziende proprietarie delle griffe.

Questo è un aspetto tipico delle filiere produttive italiane, che nella qualità “artigianale” dei distretti manifatturieri del calzaturiero italiano trovano un punto di forza e di specificità dei prodotti. Il settore trae da questo assetto produttivo il principale alimento al mantenimento degli elevati standard di qualità che contribuiscono in modo strutturale al successo mondiale del “Made in Italy”.

La contraffazione, inoltre, implica la sistematica violazione delle normative sulla sicurezza del lavoro, con fenomeni conclamati di sfruttamento di lavoro nero, violazione delle normative per la sicurezza delle lavorazioni, che impiegano prodotti nocivi per i

⁹ Tabella tratta dalla citata Nota depositata dal Presidente Sagripanti in audizione, pag. 2.

consumatori e l'ambiente, e causano ingenti danni alla concorrenza e, non da ultimo, per le entrate fiscali dello Stato.

La pericolosità sociale della contraffazione, non pienamente avvertita dall'opinione pubblica e, nel complesso, dalle Istituzioni, compreso il legislatore, che devono contrastare il fenomeno, è tale da comportare una minaccia grave alle produzioni e all'economia in generale del nostro Paese, con il rischio della perdita di posti di lavoro e calo strutturale delle risorse necessarie per lo sviluppo e il mantenimento degli standard di qualità del settore.

Altro fenomeno dannoso è quello del c.d. "*Italian sounding*". In questo caso non vi è lesione dei marchi o degli altri segni distintivi dell'azienda tutelati dal Codice della proprietà industriale o dal codice penale, ma imitazione servile o per confusione dei prodotti, con richiami indebiti all'italianità dei prodotti tramite diciture, colorature o imballaggi evocativi del *Made in Italy*. Il problema è aggravato dal fatto che tali pratiche sono difficilmente contrastabili all'estero, in quanto il limite tra pratica commerciale illegale e forte concorrenzialità, in assenza di marchi sui quali richiedere la tutela, è sfumato. Si tratta di un fenomeno che non riguarda solo il calzaturiero ma importanti settori della produzione italiana, come l'agroalimentare.

Il rischio è che sui mercati esteri siano sempre più presenti prodotti evocativi dello stile italiano, compromettendo le quote di mercato che i prodotti italiani si sono conquistati negli anni.

4. Il contrasto istituzionale nel settore delle calzature

Al fine di comprendere le modalità del contrasto istituzionale alla contraffazione nel settore calzaturiero nazionale in sede investigativa centrale è apparsa rilevante in Commissione l'attività svolta al proposto dall'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli e dalla Guardia di Finanza.

4.1. Il ruolo dell'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli

È nel contesto doganale che avviene l'accesso di beni contraffatti ed è pertanto indispensabile che il sistema dei controlli sia funzionale, efficace e capillare. I risultati conseguiti in questi ultimi anni dalla Agenzia delle dogane sono apparsi considerevoli, come evidenziato nel corso delle audizioni promosse dalla Commissione. L'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli esercita, a garanzia della piena osservanza della normativa comunitaria, l'attività di controllo, accertamento e verifica relativa alla circolazione delle merci e alla fiscalità interna connessa agli scambi internazionali, garantendo peraltro la riscossione di circa 15,2 miliardi di euro fra IVA e dazi doganali. Tale autorità svolge, quindi, attività di prevenzione e contrasto degli illeciti di natura extratributaria, quali i traffici illegali di prodotti contraffatti o non rispondenti alle normative in materia sanitaria o di sicurezza, armi, droga, beni del patrimonio culturale, traffico illecito di rifiuti, nonché commercio internazionale di esemplari di specie animali e vegetali minacciate di estinzione, protette dalla Convenzione di Washington. Provvede altresì alla raccolta dei dati statistici per la redazione della bilancia commerciale.

La missione delineata nelle norme comunitarie e nazionali è caratterizzata da una particolare complessità operativa dovuta all'esigenza di effettuare controlli sui traffici commerciali in tempo reale. A tal fine, l'Agenzia si è dotata di strumenti gestionali avanzati, sviluppando un sistema di controlli basato sulle più evolute tecniche di analisi

dei rischi, la cui efficienza ed efficacia scongiurano ogni ritardo che possa rivelarsi pregiudizievole alla competitività delle imprese nazionali. Il servizio di sdoganamento *on line*, che integra le attività di controllo, processa mediamente un'operazione ogni 1,5 secondi.

Nel contrasto diretto alla contraffazione, l'attività dell'Agenzia si sviluppa in tre direzioni:

- tutela del mercato nazionale e delle imprese;
- protezione del mercato comunitario dall'introduzione di beni contraffatti entrati attraverso il territorio italiano;
- realizzazione di un dispositivo di contrasto alle attività delle organizzazioni criminali coinvolte nell'importazione e nella commercializzazione di prodotti contraffatti.

Relativamente al settore calzaturiero è emerso che negli ultimi anni il numero di prodotti sequestrati è aumentato esponenzialmente; i poteri esercitati dai funzionari di dogana, come è noto, sono riconducibili alle attività di polizia giudiziaria e tributaria, che consentono l'ispezione delle merci, il loro sequestro e i controlli a posteriori, con accesso presso i locali commerciali delle aziende, così come previsto dal codice doganale e dalle norme nazionali.¹⁰

Dal 1° gennaio 2014 le attività relative alla lotta alla contraffazione dell'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli si sono ulteriormente specializzate e sono state ripartite tra:

- Direzione centrale antifrode e controlli, che coordina e gestisce le attività di contrasto alle violazioni dei diritti di proprietà intellettuale a livello nazionale, dell'Unione e internazionale, anche attraverso la partecipazione ai gruppi di progetto per lo studio di particolari settori e svolge le relative analisi e indagini;
- Direzione centrale legislazione e procedure doganali, che riceve le istanze di tutela nazionali e dell'Unione, adotta le decisioni di accoglimento e/o rigetto delle domande di tutela presentate alle autorità doganali, di revoca/modifica di precedenti decisioni di accoglimento e di proroga del periodo di intervento ai sensi degli artt. 9 e 14 del Reg. (UE) n. 608/2013; la Direzione funge da punto di contatto con i servizi doganali competenti designati dagli altri Stati membri per gli scambi informativi relativi alla gestione delle istanze di tutela.

Nella lotta alla violazione dei diritti di proprietà intellettuale, un ruolo chiave è svolto dalle imprese e dai titolari degli stessi: la collaborazione tra questi soggetti e le Autorità preposte ai controlli è indispensabile. La normativa europea e nazionale conferisce alla dogana il potere di bloccare le merci sospette per accertarne e tutelare i titolari dei diritti. Questa procedura gratuita prevede che il titolare del diritto che intende tutelare i propri diritti/prodotti, presenti una domanda d'intervento all'Amministrazione doganale del proprio Paese (domanda nazionale) o dei diversi Paesi UE (domanda unionale). Solo nel 2013 sono state presentate alla dogana italiana 288 nuove domande di tutela.

Una delle azioni più innovative recentemente avviate in questo senso è il progetto FALSTAFF (*Fully Automated Logical System to Avoid Forgery and Fraud*) un sistema automatizzato antifrode che funziona grazie ad una banca dati multimediale di prodotti autentici inserita nel sistema informativo AIDA (*Automazione Integrata Dogane e Accise*); la banca dati, alimentata dagli stessi titolari del diritto, consente, tra l'altro, di confrontare le

¹⁰ Ad esempio per quanto riguarda l'azienda Ferragamo è emerso che tra il 2013 e il 2014 il numero dei prodotti contraffatti sequestrati alle dogane è aumentato da 28.889 a 46.972 unità, con un dato particolarmente significativo per le calzature, passate da 5.172 a 34.642.

caratteristiche dei prodotti sospettati di contraffazione con le caratteristiche dei prodotti originali.

Ogni titolare che richiede un intervento di tutela di un proprio diritto di proprietà intellettuale genera, nella banca dati, una scheda in cui possono inoltre essere registrate, per ogni prodotto, le informazioni di carattere tecnico che lo caratterizzano. E' inoltre possibile corredare le informazioni testuali con immagini e la "mappa" degli itinerari doganali. Le informazioni così registrate sono interrogabili dai funzionari doganali in tempo reale, in modo tale da reperire i contatti con i tecnici delle associazioni di categoria e/o degli enti di certificazione della qualità dei prodotti posti sotto tutela per avvalersene in caso di necessità. La banca dati si integra, inoltre, con il Circuito Doganale di Controllo e permette di definire ulteriori profili di rischio per intercettare, già in fase di acquisizione della dichiarazione doganale, le operazioni doganali che presentano rischi di contraffazione. Ciò è possibile in quanto il Circuito Doganale di Controllo analizza, in tempo reale, tutte le dichiarazioni di importazione ed esportazione presentante in dogana e le indirizza automaticamente ai canali di controllo abbinati ai profili di rischio elaborati anche in base ai parametri indicati, nelle schede, dalle aziende.

Con questo progetto l'Agenzia ha dato risposta concreta ad alcune delle esigenze più pressanti nell'ambito della lotta alla contraffazione: identificare il maggior numero possibile di prodotti contraffatti, intercettare le strategie di frode e minimizzare i tempi di intervento; obiettivi, questi, raggiungibili soltanto con il ricorso a strumenti telematici.

Solo di recente, il sistema FALSTAFF è stato arricchito di nuove funzionalità per recepire le modifiche introdotte dal Regolamento (UE) n. 608/2013 e, in particolare, per realizzare un dialogo applicativo (del tipo "system to system") con la banca dati CO.P.I.S. (anti-COunterfeit and anti Piracy information System), sviluppata dalla Commissione Europea per lo scambio di dati tra gli Stati membri e la Commissione sulle decisioni riguardanti le domande di tutela e il blocco delle merci.

Per usufruire del sistema le aziende devono procedere compilando una istanza di tutela *on line*, sfruttando le opportunità offerte dalla rete e avvalendosi della cooperazione attiva di tutti i soggetti coinvolti, a vario titolo, nella lotta alla contraffazione. FALSTAFF riceve i dati multimediali forniti dalle aziende a corredo delle istanze di tutela e li rende disponibili, in tempo reale, ai funzionari doganali.

Al fine di assicurare maggior efficacia ed efficienza dell'azione di tutela nei confronti dei titolari dei diritti di proprietà intellettuale e, in accordo alle esigenze di linearizzazione e semplificazione dei procedimenti amministrativi, l'Agenzia ha poi reso disponibile un servizio per la compilazione e trasmissione *on line* delle istanze di tutela.

Il ricorso al servizio da parte dei soggetti legittimati semplifica e riduce i costi connessi alla presentazione dell'istanza e, di conseguenza, i tempi di aggiornamento della banca dati dei prodotti da tutelare, consentendo di incrementare il livello qualitativo del dato e potenziando le attività di controllo dell'Agenzia. La facoltà di presentazione di un'istanza di tutela è riservata ai soggetti indicati all'art. 3 del Regolamento (UE) n. 608/2013, nella misura in cui essi sono legittimati ad avviare un procedimento al fine di determinare se un diritto di proprietà intellettuale è stato violato nello Stato membro in cui le autorità doganali sono invitate a intervenire.

In conformità a quanto previsto all'articolo 5.6 del citato Regolamento, il servizio offerto dall'Agenzia consente la compilazione e la trasmissione delle istanze via web, secondo le disposizioni che regolano le condizioni e le modalità tecniche per la presentazione tramite il Servizio Telematico Doganale dei documenti di rilevanza

doganale. In particolare, la procedura consente l'acquisizione, la trasmissione, l'aggiornamento, il rinnovo e la consultazione di istanze nazionali e dell'Unione.

La tabella che segue, di fonte Agenzia delle Dogane e dei Monopoli, riporta l'elenco delle aziende che hanno fatto domanda di tutela doganale in Italia ai sensi del Regolamento (UE) n. 608/2013 dal 2014 ad oggi.

DOMANDE DI TUTELA DOGANALE CON VOCE "CALZATURE" PRESENTATE IN ITALIA
COMPAR S.P.A.
COLUMBIA SPORTWEAR COMPANY
TBL LICENSING LLC
VIBRAM S.P.A.
GIORGIO ARMANI S.P.A.
DSQUARED TM SA
MOSCHINO S.P.A.
CHRISTIAN LUOBOUTIN S.A.S.
VALENTINO S.P.A.
NBA PROPERTIES INC.
FIORANGELO S.R.L.
YVES SAINT LAURENT
HEARTS HOLDING INC.
SPORTWEAR COMPANY S.P.A.
MINICONF S.R.L.
BACI & ABBRACCI COLLEZIONI S.R.L.
MAGLITAL S.R.L.
PLAYBOY ENTERPRISES INTERNATIONAL INC.
COLUMBIA SPORTWEAR COMPANY
CHAMPION PRODUCTS EUROPE LIMITED
THE H.D. LEE COMPANY, INC
SEVEN FOR ALLMANKIND, LLV
PUMA ITALIA SRL
TOD'S SPA
LOTTO SPORT ITALIA SPA
VIBRAM SPA
CROCS, INC
CARHARTT INC.

Ulteriori progressi potranno essere fatti potenziando la collaborazione con altri organismi ed Istituzioni impegnati nel contrasto alla contraffazione, sia in ambito nazionale, sia in raccordo nelle sedi europee competenti (OLAF ed Eurojust) con le Dogane europee.

4.2. Il ruolo della Guardia di Finanza

La Guardia di Finanza ha fornito alla Commissione un'analisi basata sulle esperienze delle operazioni direttamente condotte sul campo. Tra i settori maggiormente danneggiati dal fenomeno contraffattivo oltre a quello del tessile della moda vi sono le calzature.

L'esperienza operativa maturata dai Reparti della Guardia di Finanza ha evidenziato una notevole estensione e diversificazione dei prodotti oggetto delle condotte

illecite. Le Unità operative del Corpo, nel periodo gennaio 2011-ottobre 2014, hanno sottoposto a sequestro 3,1 milioni di calzature contraffatte.

Dai dati riportati di seguito emerge chiaramente come la contraffazione sia legata, in qualche modo, alla diffusione di prodotti che falsificano i grandi marchi tra i ceti medi o medio bassi della popolazione; il caso "Hogan" è emblematico: scarpe appartenenti ad un segmento alto del settore calzaturiero sono ormai diffuse capillarmente su tutto il territorio nazionale e per ogni classe sociale, con un'alta incidenza dei prodotti contraffatti.

La tabella che segue mostra l'andamento dei sequestri effettuati dalla Guardia di Finanza nel 2014 per i principali marchi nel settore calzaturiero:

SEQUESTRI DEI PRINCIPALI MARCHI DI CALZATURE			
Periodo gennaio - ottobre 2014			
<i>Marchio</i>	<i>Numero articoli sequestrati</i>	<i>Marchio</i>	<i>Numero articoli sequestrati</i>
Havaianas	133957	New Balance	2568
Hogan	110804	Fred Perry	2250
Nike	69557	Nuna Lie	2160
Adidas	54477	Prima Donna	1800
Louis Vuitton	43821	Valleverde	1683
Venezia	25810	Gucci	1501
Crocs	15032	Calvin Klein	1431
Motor Oil	11610	Converse All Star	1375
Carlo Pazolini	9008	Ecosanit	1263
Vero cuoio	8384	Polo Ralph Lauren	1200
Lacoste	5178	Tommy Hilfiger	1177
Pugatti (Bugatti)	2616		

Fonte: Guardia di Finanza

La tabella che segue riporta l'elenco e i tratti salienti di alcune delle principali operazioni di servizio condotte dalla Guardia di Finanza nel settore in argomento tra il 2013 e il 2015.

Anno 2013	
Operazione "TRANDY SHOES"	Il Comando Provinciale di Roma, nel corso del mese di novembre durante un servizio di controllo economico del territorio, ha sequestrato 45.000 calzature contraffatte con marchio "Adidas," "Hogan" e "Nike" all'interno di un capannone nella zona di Fiano Romano. I prodotti erano giunti nel sito a bordo di un autoarticolato con targa bulgara, seguito da un'autovettura condotta da un soggetto di origine magrebina che, dopo aver affiancato il mezzo nei pressi dell'uscita autostradale di Fiano Romano, lo ha condotto nel deposito. Al termine dell'operazione sono state denunciate 2 persone all'Autorità Giudiziaria.
Anno 2014	
Operazione "BEAR FEET"	Il Gruppo di Venezia, nel mese di marzo, a seguito di un sequestro di calzature contraffatte effettuato nei confronti di un venditore al minuto, ha individuato 2 laboratori clandestini per la produzione della merce contraffatta. All'interno del primo erano stoccati, oltre prodotti già finiti e pronti per la commercializzazione, anche semilavorati ed altro materiale griffato utilizzato per il successivo confezionamento

	all'interno del secondo opificio, ove era ultimata la realizzazione di prodotti semilavorati. Complessivamente sono state sottoposte a sequestro 12.264 calzature con marchio "Gucci", 2 opifici, 2 macchinari utilizzati per la produzione e denunciati 2 soggetti all'Autorità Giudiziaria.
Operazione "JCO REPLICA"	Nel mese di aprile il Gruppo di Taranto operante nel locale scalo portuale ha intercettato 5 <i>containers</i> provenienti dalla Cina e destinati ad un'azienda in provincia di Ancona. Nel corso del controllo, sono state rinvenute e sequestrate 133.000 paia di calzature recanti il marchio "Havaianas" contraffatto. Il valore della merce è stato stimato in 1,3 milioni di euro.
Operazione del Nucleo di polizia tributaria di Caserta	Il Nucleo di Polizia Tributaria di Caserta, nel mese di luglio, ha scoperto un opificio clandestino a Sant'Anastasia, in provincia di Napoli, attrezzato per la produzione di calzature recanti il marchio "Hogan" contraffatto. Dopo le fasi di lavorazione, i prodotti finiti erano stoccati in un deposito di Marigliano, ricavato all'interno di un'area di ricovero di autobus e mezzi pesanti. All'esito dell'intervento, sono stati sottoposti a sequestro, 18 macchinari utilizzati per la linea di produzione, 2 cliché e 1.100 paia di calzature di ottima fattura, complete di scatole, buste e degli altri particolari presenti nelle confezioni originali, tra cui, addirittura le etichette adesive con i codici a barre. Il titolare dell'attività e 11 soggetti sorpresi nelle operazioni di lavorazione del prodotto sono stati denunciati alla Procura della Repubblica presso il Tribunale di Nola.
Operazione della Compagnia di Capua	Nel mese di luglio la Compagnia di Capua ha scoperto una fabbrica clandestina a Mugnano di Napoli, di oltre 150 metri quadrati, all'interno della quale sono stati rinvenuti 18 macchinari tutti in funzione, 26 cliché di metallo e circa 30.000 pezzi tra scarpe e accessori vari, tutti recanti il marchio contraffatto "Hogan". Al momento dell'irruzione, sono stati sorpresi, in flagranza di reato e intenti nella lavorazione delle calzature, 3 soggetti, tutti originari di paesi della provincia di Napoli che sono stati tratti in arresto e posti a disposizione della competente Procura della Repubblica.
Operazione della Compagnia di Trani	Nel settembre la Compagnia di Trani, al termine di una articolata attività di polizia giudiziaria, ha sequestrato un opificio industriale di circa 600 metri quadrati ubicato nel casertano, ove era operante una catena industriale costituita da 26 macchinari, utilizzati, tra l'altro, per la produzione di calzature riproducenti il marchio "Hogan". Nello stabilimento, al momento dell'intervento, era in fase di produzione un lotto di 3.500 paia di scarpe. Nel corso delle indagini sono stati sequestrati complessivamente 11.500 pezzi, costituiti da calzature, capi di abbigliamento ed accessori vari; sono stati altresì denunciati all'Autorità Giudiziaria 7 responsabili, di nazionalità italiana.
Operazione del Gruppo di Brindisi	Nel mese di settembre il Gruppo di Brindisi operante nel locale scalo portuale, ha sottoposto a ispezione doganale un camion proveniente dalla Grecia, rinvenendo al suo interno numerosi cartoni contenenti calzature riportanti i marchi "Carlo Pazolini" e "Made in Italy" tutti con numerazione sostituibile per stampigliare falsi numeri seriali sulla merce contraffatta. I successivi accertamenti, anche di natura contabile, hanno permesso di accertare la contraffazione delle citate griffe nonché di rinvenire 4 cliché riportanti le scritte "Esprit" e "Carlo Pazolini" tutti con numerazione sostituibile per stampigliare falsi numeri seriali sulla merce contraffatta. Complessivamente sono state sequestrate 4.504 paia di calzature recanti marchi contraffatti.
Operazione della Compagnia di Civitanova Marche	La Compagnia di Civitanova Marche nel mese di settembre ha sottoposto a ispezione doganale un <i>container</i> proveniente dalla Cina contenente 8.502 paia di scarpe da bambino recanti il marchio "motor oil". I contatti intrapresi con la società inglese titolare della griffe hanno permesso di accertare la mancanza di autorizzazione da parte della società importatrice all'utilizzo e alla riproduzione del citato marchio. Oltre a quelle rinvenute all'interno del <i>container</i> , sono state sequestrate altre 3.108 paia di calzature stoccate all'interno dei magazzini della citata ditta importatrice per complessive 11.160 paia.
Operazione della Compagnia di Casalnuovo di Napoli	La Compagnia di Casalnuovo di Napoli nel mese di settembre ha concluso una articolata attività di indagine nel settore della contraffazione di articoli di moda che ha portato, tra l'altro, al sequestro di un ingente quantitativo di prodotti semilavorati contraffatti con marchio "Hogan", di 1 opificio e di 19 macchinari industriali ed attrezzature necessarie per la produzione delle calzature. L'intero ciclo produttivo veniva eseguito all'interno di un attrezzato opificio di 400 metri quadrati sito nel capoluogo campano all'interno del

	quale, al momento dell'intervento, sono state individuate 11 persone intente alla lavorazione delle calzature. Al termine dell'indagine sono state denunciate all'Autorità giudiziaria 12 soggetti membri dell'organizzazione e tratto in arresto il responsabile dell'opificio.
Operazione del Gruppo di Bari	Nel mese di ottobre il Gruppo di Bari, operante nel locale scalo portuale, ha individuato un autoarticolato proveniente dall'Albania e destinato ad una azienda della provincia di Bergamo. Nel corso del controllo dell'automezzo, selezionato a seguito di una analisi della documentazione di accompagnamento, sono state rinvenute e sequestrate 1.683 paia di calzature riportanti il marchio "Valleverde".
Operazione del Gruppo di Fiumicino	Nell'ottobre il Gruppo di Fiumicino ha sequestrato oltre 55.000 paia di calzature di ottima fattura con marchi contraffatti "Hogan" e "Adidas"; confezionate in 3 distinti opifici clandestini ubicati nella provincia di Napoli, all'interno dei quali erano installati 39 macchinari produttivi di ultima generazione. Le indagini hanno percorso a ritroso la filiera del falso e, con l'ausilio di intercettazioni telefoniche ed ambientali, hanno portato all'individuazione di diversi anelli organizzativi che gestivano le fasi della produzione e della distribuzione dei prodotti illeciti, organizzati attraverso ramificazioni commerciali nel Lazio e nel meridione d'Italia. A conclusione dell'attività investigativa sono state eseguite 10 ordinanze di custodia cautelare nei confronti dei responsabili ed è stato operato il sequestro per equivalente di beni mobili ed immobili per un valore complessivo pari a 2 milioni di euro. Nel giugno 2014, il Gruppo ha poi concluso una complessa attività investigativa nel settore della contraffazione di articoli di moda, che ha portato, tra l'altro, al sequestro di 62.000 pezzi tra calzature e semilavorati contraffatti con marchio "Hogan", di 2 stampi in alluminio per la realizzazione dell'impronta falsificata e di 57 macchinari industriali ed attrezzature utilizzate per la produzione. Nella circostanza, è poi emerso che il ciclo produttivo delle calzature era ripartito in 3 distinti laboratori ubicati nella provincia di Napoli, rispettivamente utilizzati per il confezionamento delle tomaie, delle soles e del prodotto finito. Le scarpe, pronte per la distribuzione, ed il materiale di consumo (etichette, cartellini, solette, etc.) erano invece custodite in un magazzino sito nel capoluogo campano. Al termine dell'indagine, sono state denunciati all'Autorità Giudiziaria 11 soggetti membri dell'organizzazione.
Operazione "Cina Import"	Il nucleo di Polizia tributaria di Roma, al termine di una articolata indagine di iniziativa in materia di contraffazione marchi ha eseguito 2 perquisizioni nei confronti di altrettante imprese operanti nella vendita all'ingrosso di calzature a Roma e a Napoli. All'interno dei locali ispezionati sono state rinvenute e sottoposte a sequestro 37.464 paia di scarpe riprodotte i marchi "Adidas" "New Balance" e "Hogan" contraffatti. Sono state altresì denunciate all'Autorità Giudiziaria i titolari delle imprese di nazionalità cinese.
Operazione del Gruppo di Catania	Il Gruppo di Catania, nel corso del mese di novembre, ha sottoposto a sequestro 2.100 paia di scarpe contraffatte, denunciando all'Autorità Giudiziaria 2 cittadini italiani. L'operazione, scaturita dagli ordinari controlli sul territorio, ha dapprima consentito di intercettare un carico di oltre 1.300 paia di calzature con marchio "Hogan" contraffatto e successivamente di individuare il canale di approvvigionamento e quindi il deposito all'interno del quale sono state rinvenute altre 800 paia di scarpe con lo stesso marchio contraffatto.
Operazione della Compagnia di Rieti	La Compagnia di Rieti, nel corso del mese di novembre, nell'ambito di una attività di servizio in materia di sicurezza prodotti, ha sequestrato 1.460 paia di scarpe sprovviste delle informazioni minime previste del codice al consumo e 128 paia di stivali in gomma riportanti la falsa dicitura "Made in Italy" denunciando all'Autorità Giudiziaria un cittadino di nazionalità cinese titolare della ditta controllata.
Anno 2015	
Operazione del Gruppo di Salerno	Il Gruppo di Salerno, nel mese di febbraio ha sottoposto a controllo, presso la sede di un vettore privato, 2 spedizioni di merci risultate contenere complessivamente 2.878 paia di calzature recanti i marchi "Nike" e "Adidas" contraffatti. Il soggetto recatosi presso la sede del corriere per ritirare la merce è stato denunciato all'Autorità Giudiziaria.
Operazione del Gruppo di	Nel mese di marzo il Gruppo di Genova operante nel locale scalo portuale, ha intercettato, in due distinte operazioni, 8 containers in transito provenienti dalla

Genova	Giordania e destinati alla Libia. Nel corso del controllo dei containers, selezionati a seguito di una analisi della documentazione di accompagnamento, sono state rinvenute e sequestrate complessivamente 14.184 paia di calzature recanti i marchi "Gucci" "Honda" "Burberry" "Ferrari" "Angry Birds" e "Barbie" contraffatti.
Operazione del Gruppo di Trieste	Il Gruppo di Trieste, nel mese di marzo, nell'ambito di una attività di servizio di vigilanza doganale all'interno del locale porto, ha sottoposto a controllo un container proveniente dalla Cina e destinato alla Repubblica di San Marino all'interno del quale sono state rinvenute 1.100 paia di calzature recanti sulla suola la dicitura "vero cuoio". A seguito di contatti con l'Unione Nazionale Industria Conciaria (UNIC), titolare esclusivo, i militari operanti hanno accertato la contraffazione del marchio riportato sulle calzature con conseguente applicazione della misura del sequestro.

Uno dei sistemi di cui la Guardia di Finanza si avvale è il Sistema Informativo Anti-Contraffazione (S.I.A.C.), progetto cofinanziato dalla Commissione europea ed affidato al Corpo dal Ministero dell'Interno, per la prevenzione, ricerca e repressione delle violazioni in materia di marchi, brevetti, diritti d'autore, segni distintivi e modelli, relativamente al loro esercizio e sfruttamento economico.

Il sito *web* del S.I.A.C. è curato dal personale del Nucleo Speciale Tutela Mercati, alle dipendenze del Comando Reparti Speciali della Guardia di Finanza.

Per fronteggiare un fenomeno illecito multidimensionale e trasversale come quello della contraffazione è necessario "fare sistema" fra tutte le componenti istituzionali e gli attori impegnati nella lotta all'industria del falso. Partendo da questo presupposto, il progetto è stato realizzato come una piattaforma telematica plurifunzionale composta da diversi applicativi che assolvono le funzioni di:

- informazione per i consumatori;
- cooperazione tra gli attori istituzionali e, in particolare, tra le Forze di polizia e tra queste e le Polizie Municipali;
- collaborazione tra le componenti istituzionali e le aziende.

4.3. Il controllo dell'etichettatura

Il controllo dell'etichettatura implica diverse fasi di attività:

- il fabbricante, o suo rappresentante, con sede nel territorio dell'Unione, ovvero colui che introduce la merce sul mercato comunitario, ha l'obbligo di fornire l'etichetta ed è responsabile per l'esattezza delle informazioni in essa contenute;
- il venditore al dettaglio verifica la presenza dell'etichetta ed espone in modo chiaro e visibile il cartello con la simbologia;
- la vigilanza è attribuita al Ministero delle Attività Produttive, che la esercita tramite le Camere di Commercio.
- in caso di etichettatura non conforme o mancante, l'Autorità di vigilanza assegna al fabbricante un termine per la regolarizzazione, decorso inutilmente il quale, dispone il ritiro dal mercato delle calzature.

4.4. Il contrasto in sede giudiziaria

In questo capitolo si riportano alcuni significativi interventi di contrasto in sede giudiziaria, al fine di analizzare il dettaglio di alcune delle indagini svolte e le criticità più significative emerse in tale occasione.

a) Dal punto di vista dell'attività delle Procure va citata l'audizione del Procuratore Aggiunto della Repubblica di Napoli Fausto Zuccarelli¹¹ che ha messo in luce altri aspetti della contraffazione nel settore calzaturiero in rapporto ad indagini svolte da quella Procura, particolarmente attiva nel contrasto alla contraffazione del calzaturiero

Da questa audizione è emerso che la contraffazione in alcune regioni, e in particolare in Campania, ha assunto, ormai da tempo, un valore di "ammortizzatore sociale" al posto del contrabbando di tabacchi lavorati esteri che ha caratterizzato tutti gli anni Settanta e Ottanta dello scorso secolo. Le novità del fenomeno, rispetto al recente passato, sono sostanzialmente tre:

- la prima è quella dello spostamento della fabbricazione del prodotto contraffatto da soggetti endogeni a soggetti esogeni, in particolar modo i *player* cinesi, che sempre di più sono presenti nella città di Napoli e nella relativa provincia e che, anzi, dominano e occupano una parte della città, che viene definita "area cinese";
- la seconda è quella delle rotte della contraffazione: mentre fino a qualche tempo fa il porto di Napoli e quello di Gioia Tauro erano i principali luoghi di arrivo di *containers* di prodotti contraffatti provenienti dalla Cina o dall'estremo Oriente, attualmente questi porti sono soltanto di transito, poiché la merce contraffatta viene sempre più frequentemente introdotta nel territorio comunitario attraverso altri porti, non solo spagnoli e olandesi, ma anche inglesi, fenomeno del resto comune ad altri settori della contraffazione, quale il tessile;
- il terzo elemento è l'esponentiale aumento della commercializzazione di prodotti contraffatti via *web*, tema sicuramente molto insidioso.

Le indagini hanno evidenziato un filiera produttiva di due tipi differenti: una nella quale viene importato, sempre in maniera illecita, materiale "neutro" che poi viene perfezionato in loco, l'altra, che possiamo chiamare "filiera endogena," costituita per lo più da piccoli laboratori che falsificano marchi originali. Il mercato, in entrambi i casi, ovvero il destinatario finale, è il territorio italiano caratterizzato dalla presenza di mercati clandestini, venditori di strada e anche esercizi commerciali regolari dove non è da escludersi l'ipotesi di vendita di merce contraffatta insieme a prodotti legali.

Nell'anno 2014¹² sono state sequestrate circa 15.000 paia di scarpe contraffatte, mentre nell'importazione dall'estero di calzature vergini, ma destinate alla successiva contraffazione attraverso l'apposizione di loghi e marchi contraffatti, il numero dei sequestri è pari zero, poiché non è reato importare materiale neutro. Ciò che è più interessante è che nei primi quattro mesi del 2015 il numero delle calzature sequestrate, perché contraffatte, è stato di circa 9.000 paia. Rapportato ai 15.000 dell'anno precedente, il dato lascia intendere che il trend del prodotto commercializzato è sicuramente superiore per una percentuale di circa il 30 per cento.

Un altro dato da sottolineare è quello della pericolosità dei prodotti calzaturieri contraffatti: molto spesso nei prodotti sequestrati vengono rilevate sostanze pericolose in gran quantità quali colle, solventi e smacchiatori vietati dalle normative di settore.

Uno dei problemi che emergono nelle indagini di contraffazione, in generale ed in particolare per il calzaturiero ed altri merci voluminose per quantità e relativi imballaggi, è dato dalle difficoltà pratiche nello stoccaggio delle merci sequestrate e dal costo del deposito del materiale sequestrato, che si aggiunge al costo della distruzione, a quello dello smaltimento delle sostanze chimiche e a quello del "riutilizzo" da parte degli enti

¹¹ Audizione del 22 giugno 2015, pag. 3 e segg. Res. Stenografico.

¹² I dati sono riferiti soltanto all'attività del Comando provinciale della Guardia di finanza di Napoli.

benefici, in tutti i casi dove la devoluzione è possibile per l'assenza di rischio per la salute e facilità di rimozione del marchio (delabellizzazione).

Non trascurabile è poi la gestione dei mezzi produttivi, costituiti da macchinari, computers e stampanti che, peraltro, potrebbero essere riutilizzati dalle forze di polizia che ne sono carenti.

Relativamente alla disciplina sanzionatoria è stata espressa la valutazione che la forma aggravata di contraffazione sistematica o organizzata di cui all'art. 474-ter c.p.,¹³ che si colloca nel mezzo tra l'associazione a delinquere incompiuta e il perfezionamento della fabbricazione del prodotto contraffatto, potrebbe trovare una sua configurazione migliore come reato autonomo e, quindi, avere, da un lato, le classiche fattispecie previste dagli articoli 473 e del 474, dall'altro, il reato associativo, con tre o più soggetti che compiono questi reati e, come via mediana, una forma organizzata che individui quel crimine come reato autonomo. Questo consentirebbe di raggiungere l'obiettivo, ovvero una strutturazione normativa che consenta l'utilizzo di tecniche investigative quali, in particolare, le intercettazioni telefoniche e telematiche e di poter perseguire con maggior possibilità di successo indagini di carattere patrimoniale.

Relativamente alla contraffazione via *web* e al ruolo degli Internet Service Provider che, ai sensi del decreto legislativo n. 70/2003 sono sostanzialmente esonerati da ogni responsabilità, è stato ritenuto che sarebbe utile poter prevedere una nuova disciplina penale della contraffazione via *web*, con sanzioni che consentano l'utilizzo dell'intercettazione telematica, la quale diventa l'unico modo per poter risalire la filiera internazionale, atteso che, come è noto, i siti internet sono molto spesso attivati con l'utilizzo di generalità non veritiere e fuori dei confini nazionali.

b) Altro spaccato interesse nel settore della contraffazione del calzaturiero è emersa dall'audizione in materia della Guardia di Finanza¹⁴, relativamente alle modalità di accesso di tali beni illegali presso lo scalo internazionale di Fiumicino.

Una delle principali necessità che la polizia giudiziaria deve soddisfare contestualmente al sequestro è quella dell'individuazione di idonee misure per la custodia della merce e va da sé che, in caso di sequestri di quantità particolarmente significative o di macchinari di lavorazioni o merce pericolosa, le difficoltà sono notevoli; una delle possibilità sulle quali magistratura e forze dell'ordine si muovono è verificare la disponibilità di caserme e altri locali idonei all'interno dei quali custodire i beni sequestrati.

Per quanto riguarda i filoni di indagine due sono stati i canali di approvvigionamento di calzature contraffatte destinate allo smercio, sia nella capitale che in altre città italiane: uno relativo ad articoli prodotti e confezionati in Cina ed introdotti illecitamente nel territorio dell'Unione in containers sdoganati prevalentemente in porti del nord Europa e successivamente trasportati in Italia attraverso trasporto su gomma, occultati da carichi di copertura; in un altro caso il flusso di calzature di alta qualità, principalmente di marca "*Hogan*", risultava prodotto in opifici abusivi della Campania. Dall'analisi dei dati raccolti si è ipotizzata l'esistenza di due distinti filoni: merce contraffatta di "bassa qualità" con approvvigionamento diretto dalla Cina e distribuita nel territorio nazionale tramite una rete di vendita composta prevalentemente da nord-

¹³ Audizione del 22 giugno 2015, pag. 7 del Res. Stenografico.

¹⁴ Audizione del 22 giugno 2015 del Colonnello Raffaele D'Angelo, comandante del gruppo della Guardia di Finanza di Fiumicino, pag. 15 e segg. Res. Stenografico.

africani e merce contraffatta di “qualità superiore” direttamente prodotta nell'hinterland napoletano tramite approvvigionamento della materia prima da canali extraeuropei e “labellizzata” in loco; è emerso inoltre che su questo canale vengono utilizzati macchinari molto costosi e addirittura stampi originali forniti, in via del tutto irregolare, da dipendenti infedeli della stessa ditta ufficiale.

Per l'investigazione dei contatti internazionali della filiera cinese della falsificazione si veda la ricostruzione degli esiti di un fermo ai varchi doganali di un cittadino cinese che trasportava nel bagaglio scarpe originali di varie marche complete di confezione e book fotografici di calzature di noti marchi, con appunti manoscritti in lingua cinese, che ha dato origine ad attività di polizia giudiziaria con pedinamenti e monitoraggio che ha portato a identificare il fermato come lo snodo per l'ordinazione dalla Cina di merce illegale, mentre altre persone coinvolte gestivano la rete distributiva sul mercato romano e la raccolta dei proventi illegali. Dalle intercettazioni telefoniche è stato possibile risalire al principale fornitore, di origine magrebina.

5. Il ruolo delle associazioni dei consumatori per il contrasto della contraffazione nel calzaturiero

I consumatori, attraverso l'importante azione delle associazioni, possono rappresentare un primo elemento di contrasto alla contraffazione, poiché suggeriscono alcune “accortezze” che poi, inevitabilmente, si ripercuotono in maniera positiva sulle imprese e sul lavoro delle forze dell'ordine.

Tra le azioni messe in campo dal Coordinamento delle associazioni per la difesa dell'ambiente e dei diritti degli utenti e dei consumatori, ad esempio, si segnala l'attività del Codacons che ha diffuso, attraverso apposite brochure, pratici consigli per consumatori per individuare le merci contraffatte.

La stessa Assocalzaturifici, insieme ad altre associazioni del comparto moda e persona e alle organizzazioni in rappresentanza dei consumatori, ha contribuito alla realizzazione del **Vademecum per il consumatore**, curato dalla Direzione Generale Lotta alla Contraffazione - UIBM del Ministero dello Sviluppo Economico. Si tratta di una *brochure* informativa con la quale, oltre ad indicare le informazioni che per legge devono essere riportate sui prodotti, si mettono in evidenza i rischi per la salute del consumatore e i danni al tessuto economico e sociale derivanti dall'acquisto di prodotti contraffatti. I vademecum predisposti dalle associazioni a tutela del consumatore partono da una descrizione semplice del fenomeno e dalla condivisione di regole di base per gli acquirenti.

Di seguito se ne riportano alcune:

- evitare di comprare prodotti super economici; un prezzo troppo basso può essere invitante ma spesso è indice di scarsa qualità. Dietro l'illusione di una occasione può celarsi un prodotto che non dura e che si deteriora molto prima dell'originale;
- rivolgersi sempre a venditori autorizzati che offrono evidenti garanzie sull'origine della merce; diffidare di prodotti generalmente commercializzati attraverso canali ufficiali di vendita che vengono proposti per strada o sulla spiaggia da venditori irregolari, in banchetti e mercatini improvvisati, ecc.;
- avvalersi, prima di eseguire acquisti di rilevante valore, della consulenza di persone che abbiano maggiore conoscenza del prodotto;

- acquistare solo prodotti in confezioni e con imballaggi integri, con il nome del produttore, assicurandosi della loro provenienza e di eventuali marchi di qualità o certificazione;
- prestare cautela per le vendite effettuate "porta a porta": se non si ricevono notizie precise sull'identità e sui recapiti (telefono, domicilio ecc.) del venditore, è possibile che si tratti di prodotti contraffatti;
- porre particolare attenzione all'acquisto di prodotti proposti in internet o da programmi televisivi, soprattutto nei casi in cui non sia prevista la possibilità di prendere visione della merce prima dell'acquisto e di restituirla una volta ricevuta;
- controllare sempre le etichette dei prodotti acquistati e diffidare di quelli con scritte minuscole o poco chiare o privi delle indicazioni d'origine e del "marchio CE". Le etichette più corrette e complete sono quelle che garantiscono la migliore descrizione del prodotto: trasparenza del marchio, processo produttivo, luogo di produzione e caratteristiche.

Con riferimento all'ultimo dei punti sopra elencati, una corretta informazione in etichetta è il primo passo per difendersi dalla contraffazione e procedere ad un acquisto consapevole. L'etichetta è la carta di identità dei prodotti: per quanto concerne le calzature essa fornisce informazioni certe sulla natura dei materiali utilizzati per ciascuna parte della scarpa (tomaia, rivestimento interno, suola). Una etichetta completa deve:

- essere presente su almeno una delle calzature;
- contenere informazioni sul materiale di cui è composta ciascuna parte della scarpa per almeno l'80%; se nessun materiale è impiegato in tale percentuale l'etichetta reca indicazioni sulle due componenti principali;
- riportare le informazioni sui materiali usati e le relative parti della scarpa in lingua italiana o in simboli di dimensioni sufficienti a rendere agevole la comprensione delle informazioni contenute nell'etichetta; le indicazioni supplementari possono essere apposte in una delle lingue ufficiali della UE;
- essere stampata o incollata o goffrata o applicata su un supporto attaccato;
- essere visibile, saldamente applicata ed accessibile al consumatore;
- evitare di riportare segni o simboli che possano indurre in errore il consumatore.

Le associazioni dei consumatori forniscono informazioni sulle normative di riferimento in materia di contraffazione, e specificano i danni recati dal fenomeno, sia con riferimento al mercato che al consumatore. *“La contraffazione - si legge in uno dei vademecum diffusi dal Codacons - ha assunto oggi caratteristiche e dimensioni tali da divenire un fenomeno particolarmente grave; essa è pervasiva, globale, campo di azione della criminalità organizzata, altera le regole di funzionamento del mercato concorrenziale, danneggiando le imprese che operano nella legalità e rappresenta un pericolo per la sicurezza e la salute dei consumatori. La contraffazione danneggia, inoltre, il sistema economico nel suo complesso perché sottrae alla collettività posti di lavoro e allo Stato entrate fiscali.”*

Tra le ragioni che dovrebbero spingere i consumatori a non comprare prodotti falsi ci sono dunque:

- la tutela della salute: i prodotti contraffatti, non seguendo processi produttivi controllati e a norma di legge, comportano rischi per la salute sia di chi indossa il

- prodotto, a causa dei possibili agenti chimici, coloranti e collanti (allergenici o addirittura cancerogeni) utilizzati nella lavorazione, sia di chi lo lavora;
- l'impatto ambientale: il prodotto contraffatto molto spesso utilizza materiali e sostanze nocive che si disperdono nell'ambiente, durante il processo produttivo e nello smaltimento del prodotto finito o dei residui di lavorazione;
 - la tutela sociale: la contraffazione indebolisce il tessuto produttivo ed economico del paese, sottraendo posti di lavoro ed incrementando lo sfruttamento della mano d'opera;
 - l'importo delle sanzioni: acquistare prodotti falsi comporta una sanzione per l'acquirente finale da 100 euro a 7.000 euro;
 - il rapporto qualità/prezzo: la qualità di un prodotto contraffatto corrisponderà al prezzo pagato dal consumatore sia per la scarsa fattura dello stesso, sia per la mancanza di garanzie sulla qualità e sulla conformità alle vigenti normative in termini di sicurezza;
 - l'evasione fiscale: l'industria del falso produce un danno allo Stato, sottraendo all'erario una quota significativa di gettito a causa della diminuzione delle entrate, dell'evasione fiscale e di quella contributiva;
 - la criminalità: contraffazione ed abusivismo alimentano la malavita ed arricchiscono la criminalità organizzata;
 - le motivazioni etico-sociali: è evidente l'assenza della cultura della legalità ed un inaccettabile atteggiamento assolutorio verso chi compra. La contraffazione è troppo spesso ed a torto considerato reato minore.

Secondo una ricerca dell'Istituto Piepoli, quando un consumatore acquista un prodotto contraffatto è consapevole che l'acquisto comporta un danno per l'economia nazionale e contribuisce ad alimentare la criminalità. Allo stesso tempo, però, pensa di aver fatto un "buon affare", avendo comprato un bene che, se fosse stato originale, non avrebbe avuto la possibilità di avere. Per contrastare efficacemente la vendita *on line* di prodotti contraffatti, occorre ridurre la forte visibilità dei siti internet e dei domini che effettuano violazione dei diritti di proprietà intellettuale, oscurarli e rimuovere in tempi rapidi i contenuti illeciti, nonché assumere iniziative condivise per una maggiore responsabilizzazione nella fornitura dei servizi *web*.

In conclusione, chi produce, come chi vende, un prodotto contraffatto commette un reato penalmente rilevante; chi acquista un prodotto contraffatto è, quindi, complice di un reato che mette a rischio la propria salute e quella degli altri, alimentando la criminalità organizzata.

6. L'aggressione della contraffazione, anche via internet, alle aziende italiane

Come per tutte le tipologie di prodotti colpite da fenomeni di contraffazione, anche le calzature contraffatte trovano ampia diffusione tramite la rete internet, in virtù delle caratteristiche stesse della rete quale strumento di larga distribuzione di prodotti illeciti: anonimato, facilità di raggiungere i consumatori ovunque nel mondo, velocità delle transazioni, costi ridotti, crescente fiducia dei consumatori nei confronti degli acquisti online.

Da un recente studio commissionato dal Ministero dello sviluppo economico relativamente ai fenomeni di contraffazione in rete, emerge che la diffusione di inserzioni

nel *web* relative a calzature contraffatte raggiunge la percentuale del 73% per quanto riguarda le grandi piattaforme asiatiche di commercio elettronico e del 18,2% nel c.d. "*web generico*".

Le realtà imprenditoriali calzaturiere italiane, che comprendono 54 marchi di scarpe "*Made in Italy*", secondo una classificazione operata dall'Associazione Assocalzaturifici, possono essere suddivise per segmento di mercato/qualità¹⁵ in:

- segmento GRIFFE (marchio total look con riconoscibilità e brand - awareness a livello internazionale con fascia di prezzo non necessariamente lusso) e segmento LUSSO (oltre i 500 euro in media, ad alta concentrazione di valore prodotto e marchio calzatura);
- segmento MEDIO (fascia di prezzo dai 50 ai 200 euro a seconda del prodotto e della stagione) e FINE (fascia di prezzo dai 200 ai 500 euro a seconda del prodotto e della stagione).

La sezione dello studio citato dedicato al falso "*Made in Italy*", ove si esamina in particolare il rapporto di copresenza in ambienti contraffattivi di un campione di 54 marchi calzaturieri, suddivisi per fasce di prezzo e mercati di sbocco e false indicazioni di origine, ha prodotto risultati estremamente interessanti, oltre che allarmanti, sulla capacità di penetrazione del falso all'interno di alcune delle principali piattaforme di acquisto quali Ebay, Alibaba ed Amazon.

Lo studio rappresenta una prova tangibile dell'attrattività e del potere seduttivo che l'origine italiana di un prodotto esercita sui consumatori di tutto il mondo e richiama i soggetti istituzionali preposti alla tutela e promozione dell'industria manifatturiera italiana ad agire in sinergia, facendo sistema, per mettere in campo azioni di contrasto efficaci e concrete.

L'analisi rafforza nella convinzione che non soltanto la contraffazione di marchio è la modalità con la quale viene tratto in inganno il consumatore o ne viene catturata l'attenzione, sfruttando un rapporto di complicità, ma che in molti casi il contraffattore utilizza proprio l'indicazione d'origine, nella sua caratteristica di pregio e di qualità, evidentemente falso, quale mezzo per richiamare l'attenzione degli acquirenti.

Considerando che non esiste al mondo un'altra indicazione d'origine così forte ed evocativa di qualità ed eccellenza manifatturiera, tale per cui si parla - a dire il vero in modo tecnicamente improprio - di "*Made in Italy*" quale *brand*, la tutela dell'indicazione d'origine italiana non può che diventare per tutti i soggetti istituzionali un obiettivo prioritario nell'ambito della strategia industriale del Paese.

Lo studio si è focalizzato sull'analisi dei rapporti "marchi-label (con cui per comodità si indica l'etichetta "*Made in Italy*" e le sue varianti)" nelle pagine WEB1.0 e sulle inserzioni estratte da Piattaforme B2C, nello specifico la piattaforma cinese *Taobao*, leader mondiale del *e-commerce*. L'indagine ha inoltre cercato di far emergere le diverse varianti nel comportamento contraffattivo e l'eventuale "effetto traino" derivante dall'uso a sé stante (cioè non connesso agli specifici brand calzaturieri) dell'etichetta "*Made in Italy*" nell'e-Commerce B2C.

Una prima evidenza - che conferma quanto il "*Made in Italy*" sia strumento di promozione soprattutto per le piccole e medie imprese - consiste nel fatto che l'incidenza percentuale della label è mediamente più alta quando è associata a calzature di livello medio-fine, mentre scende quando si tratta di calzature griffate.

¹⁵ Si veda al proposito lo "Studio sulla contraffazione via Internet nei settori calzature e occhiali", elaborato da Convey per conto del Ministero dello sviluppo economico, nel gennaio 2014.

Studiando una o due aziende per ogni segmento sono risultate evidenti le differenze, oltre che per qualità del prodotto e fascia di mercato, anche nella percezione del fenomeno della contraffazione e nelle azioni messe in campo dalle singole aziende per contrastarlo. Per ogni segmento, la contraffazione del prodotto incide, in maniera differente, sulla produzione, sul volume di affari e sulla fidelizzazione dei clienti.

6.1. Il settore delle griffe e del lusso

Le imprese del settore griffe e lusso hanno un approccio molto diverso al fenomeno della contraffazione legato al diverso tipo di attività che svolgono. Sono spesso marchi, come ad esempio l'azienda Salvatore Ferragamo, che oltre alle calzature, di cui fanno comunque l'elemento di punta, producono anche abbigliamento ed accessori e il più delle volte hanno fabbriche e "store" dislocati in tutto il mondo. Il rapporto con l'estero è quotidiano e fondamentale diventa anche l'utilizzo della Rete internet, potente strumento per le attività commerciali, ma anche luogo attrattivo per chi vive di contraffazione.

Per i grandi marchi la contraffazione vera e propria avviene per lo più nei Paesi extra UE, Cina in testa, mentre in Italia molto spesso si riscontrano casi di imitazione come ad esempio un prodotto molto simile a quello originale che pur non riportando il nome del brand, è dotato dei segni distintivi del marchio: fibbia, anellino, ecc...

La categoria dei prodotti lusso, a differenza degli altri segmenti, è anche meno esposta alla cosiddetta contraffazione "da spiaggia", proprio per la caratteristica di esclusività che negli anni queste aziende hanno saputo capitalizzare.

Per l'azienda Salvatore Ferragamo la contraffazione realizzata nel territorio nazionale non arriva al 10% di quella totale, mentre è nell'Unione europea e soprattutto in Asia che il fenomeno si fa maggiormente sentire e si caratterizza per una produzione per lo più cinese, anche se ultimamente il fenomeno sta interessando anche i Paesi dell'Est Europa.

Fondamentali per questo segmento di mercato sono quindi i controlli effettuati alle dogane e il potenziamento e l'inasprimento dell'attività ispettiva frontiera è pertanto indispensabile.

La produzione "made in Cina" rappresenta senza dubbio la criticità più rilevante per il settore calzaturiero nazionale; la contraffazione cinese dei prodotti è infatti elevatissima e sempre più sofisticata. Si riscontrano sempre più spesso casi di articoli in tutto e per tutto riconducibili a marchi italiani e casi di prodotti immessi sul mercato cinese prima ancora che le aziende li producano; il caso degli orologi firmati Ferragamo, venduti nei mercati asiatici e mai prodotti in Italia, è emblematico.

L'altro vero nemico da cui difendersi è internet che, se da un lato ha avvantaggiato la diffusione e vendita della merce, dall'altro ha inasprito il fenomeno contraffattivo, esponendo i prodotti italiani a rischi fino a pochi anni fa inimmaginabili e ai quali è sempre più complicato fare fronte, tanto più senza una adeguata legislazione. Per sua natura, infatti, il web è un universo in cui vigono pochissime regole di limitazione della "libertà" e in cui è complicato imporre dei limiti alla circolazione e diffusione delle informazioni. I grandi marchi italiani, ma anche l'Assocalzaturifici chiedono con forza un maggiore controllo sull'on line, ma si tratta di un'azione difficile e che non può essere messa in atto in maniera unidirezionale dall'Italia.

Il principale problema nella contraffazione online è quello dei domini. Come ormai noto, soggetti privati possono registrare domini internet utilizzando nomi molto simili a quelli di altre aziende e quindi promuovere e vendere prodotti contraffatti simili

all'originale, ma ovviamente non autentici. Di fronte a questo fenomeno gli spazi di azione per le aziende sono pochi e l'ideale sarebbe imporre un'intermediazione tra chi richiede l'apertura di un dominio e l'azienda che il nome del dominio andrebbe a ricalcare.

Nell'attesa di una normativa omogenea da adottarsi a livello internazionale, le grandi aziende difendono i propri prodotti attraverso il controllo capillare delle merci poste in vendita in internet e nei negozi di tutto il mondo. Realtà aziendali come l'azienda Ferragamo investono su un vero e proprio team di monitoraggio del web, che lavora 24 ore al giorno, per individuare prodotti contraffatti e spesso intenta lunghe e dispendiose cause per la cancellazione dei domini illegali. A fronte del costo di un tale sistema di "difesa" posto in essere da ciascuna azienda, i risultati purtroppo non sono incoraggianti. Si può condannare un sito falso a chiudere ma non impedire che dopo un'ora lo stesso venga riattivato con minime modifiche e assegnazione della proprietà ad altro soggetto.

Su 20 siti *web* monitorati dall'azienda Ferragamo nell'anno 2014 sono stati intercettati 24.574 paia scarpe contraffatte.

Estremamente utili si rivelano anche i corsi di formazione per i funzionari delle dogane, finalizzati a riconoscere ed eventualmente sequestrare i prodotti contraffatti prima della loro immissione in commercio e certamente, ancorché ancora in fase di sperimentazione, l'apposizione all'interno di ciascun prodotto di un chip che, attraverso il controllo effettuato tramite un cellulare direttamente dagli utenti, sia in grado di fornire informazioni precise sull'autenticità dello stesso.

Di seguito si riportano alcuni dati:

Siti web monitorati nell'anno 2014			
cinture	occhiali	scarpe	portafogli
669	25	1511	1040
551	65	1250	1314
724	5	1500	1383
2191	21	500	1194
1568	142	2250	2288
1262	173	2509	2431
1063	330	1556	3859
1213	202	2672	2808
1473	328	2300	3233
1119	108	2347	4363
1649	115	2170	4226
1548	117	4009	2472
14940	1631	24574	30611

Fonte: Guardia di Finanza

6.2. Il settore "medio-fine"

Le aziende del segmento medio sono per lo più medie imprese radicate sul territorio, con poche aziende esterne e il cui raggio di azione si muove principalmente all'interno del territorio nazionale. La contraffazione non è tra le principali criticità della loro attività economica ed imprenditoriale - anche se negli ultimi anni il fenomeno sta incidendo anche questa fascia di prodotti - essendo l'alto costo del lavoro e l'elevata tassazione le problematiche più significative del settore. Molte di queste realtà, scegliendo la qualità come strategia di competizione soprattutto sui mercati internazionali, si stanno

organizzando in autonomia, a fronte del vuoto normativo in materia di etichettatura d'origine. L'azienda Nero Giardini, ad esempio ha scelto, come punto di forza, la valorizzazione del proprio prodotto interamente "fatto in Italia", già a partire dalla ideazione del brand: un tricolore in tessuto applicato in ciascun prodotto, una firma che vuole testimoniare concretamente le radici dell'azienda con il proprio territorio in una *mission* aziendale volta a realizzare prodotti "Made in Italy" avvalendosi dell'alta specializzazione delle maestranze italiane, con attenzione alle materie prime esclusivamente italiane e ad una manifattura di qualità. Questi accorgimenti sono necessari per contrastare la contraffazione, nonostante, nel segmento medio l'incidenza del fenomeno non sia troppo elevata poiché i prezzi dei prodotti "originali" sono abbastanza abbordabili e non rendono conveniente la contraffazione del marchio. Le azioni di contrasto operate da Guardia di Finanza, Agenzia delle Dogane e Forze dell'Ordine, insieme alle segnalazioni dei consumatori, sono ancora sufficienti a far fronte agli illeciti anche se ulteriori interventi sono allo studio come l'applicazione, in ogni prodotto, di un chip informatico per far sì che gli utenti finali possano avere la certezza di un prodotto originale.

È importante comunque sottolineare che, messo da parte il costo del lavoro e il fenomeno contraffattivo, i problemi riscontrati dalle aziende calzaturiere italiane, in particolare quelle del segmento medio-fine, riguardano l'aspetto della manodopera, e, in particolare, del ricambio generazionale. In Italia, infatti, a causa della "demonizzazione" degli istituti professionali a favore dei licei, si è persa la forza lavoro in numerose professionalità, quali orlatori e tagliatori e per far fronte a queste carenze alcune fasi della produzione vengono esternalizzate e affidate ad altri Paesi come Serbia, Romania e Tunisia.

6.3. Le proposte contenute nel rapporto 2005 di Assocalzaturifici italiani

Il 7° "Shoe Report" promosso da **Assocalzaturifici Italiani**, e realizzato dalla società Ermeneia - Studi & Strategie di Sistema, è stato presentato alla Camera, nella Sala Aldo Moro il 12 marzo 2015. In tale report, particolarmente significativo in quanto proveniente dall'associazione datoriale rappresentativa delle realtà aziendali del settore calzaturiero, si evidenzia l'importanza e la necessità di una normativa nazionale adeguata a combattere il fenomeno della contraffazione in tutte le fasce di prodotto calzaturiero.

Le proposte si muovono lungo quattro direttrici principali:

a) Rafforzamento del presidio territoriale

Nell'analisi svolta l'esigenza di garantire un efficace *enforcement* della risposta delle istituzioni pubbliche chiamate a vari livelli di responsabilità a contrastare la contraffazione nel settore calzaturiero passa attraverso:

- una sempre maggiore adeguatezza dell'attuale livello di integrazione delle azioni di contrasto ai vari livelli di governo (Stato-Enti territoriali);
- una valutazione del ruolo effettivamente svolto per il coordinamento dei vari soggetti istituzionali coinvolti da parte del Comitato Nazionale Anti Contraffazione;
- l'accrescimento delle forme di coordinamento dei livelli operativi tra le forze dell'ordine di livello nazionale e tra queste e la polizia locale; deve in particolare

essere valutato il funzionamento degli strumenti di coordinamento delle Forze dell'Ordine, quali i "Patti per la Sicurezza" e l'attività in materia dei Comitati provinciali per l'ordine e la sicurezza pubblica, presieduti dai Prefetti; devono inoltre essere superati i problemi organizzativi, nella fase di attuazione degli indirizzi, di spettanza delle polizie locali;

- una valutazione dell'efficacia delle *best practises* indicate nel Piano Nazionale Anticontraffazione per il rafforzamento delle misure di "presidio territoriale", quali il cofinanziamento da parte del Ministero dello Sviluppo Economico e dell'Associazione Nazionale Comuni Italiani di progetti ed interventi anticontraffazione realizzati direttamente dai Comuni;
- l'adeguatezza dell'apparato sanzionatorio, penale e civile;
- l'incremento di una adeguata sensibilità da parte delle autorità competenti e delle istituzioni circa la rilevanza economica e sociale della contraffazione.

b) Lotta alla contraffazione via Internet

Altro profilo oggetto di particolare attenzione nel rapporto è quello dell'uso di internet come strumento di commercializzazione di prodotti contraffatti.

In tale ottica il report raccomanda;

- l'attenta considerazione delle dimensioni quantitative dell'uso del *web* per la commercializzazione di prodotti contraffatti e l'individuazione dei settori merceologici maggiormente interessati al fenomeno;
- una riflessione sul ruolo e l'adeguatezza del controllo svolto dagli Internet Service Providers (ISP) e dai fornitori di servizi via *web* rispetto ai fenomeni di contraffazione che utilizzano internet e gli strumenti di comunicazione sociale elettronica;
- una valutazione sull'adeguatezza della normativa vigente a combattere il fenomeno della contraffazione via *web*.

c) La tutela del "Made in Italy" e i fenomeni di usurpazione all'estero di prodotti italiani (Italian Sounding)

Il report, come del resto avvenuto durante le audizioni in Commissione con altri operatori del settore ed istituzioni competenti, ribadisce la centralità del tema della necessità di una normativa comunitaria che superi le difficoltà nella predisposizione di una normativa europea per rendere obbligatoria l'etichettatura di origine (c.d. tutela del *Made In*), per le merci in entrata ed in uscita dal territorio doganale comunitario; le iniziative ipotizzabili al riguardo non possono non prevedere un'azione dei Governi nazionali in sede comunitaria per arrivare all'approvazione di tale normativa.

Al di fuori della normativa comunitaria occorre riflettere sulle misure ipotizzabili, alla luce delle esperienze maturate nel settore, per contrastare più efficacemente i fenomeni dell'*Italian Sounding* e del *Look-alike*.

d) La comunicazione e l'informazione per i consumatori

Le iniziative di comunicazione e le campagne di informazione sono necessarie per rafforzare la cultura della proprietà intellettuale, soprattutto presso i giovani, come misura di particolare importanza per spingere i consumatori a non acquistare merce contraffatta, una volta maturata la consapevolezza della dannosità complessiva del fenomeno.

In tale ottica occorre procedere:

- alla valutazione dell'efficacia delle campagne di comunicazione per la lotta alla contraffazione effettuate e del loro impatto comunicativo presso gli utenti e i produttori, quale, ad es., il Piano di Comunicazione in materia di proprietà intellettuale e lotta alla contraffazione citato nel Piano Nazionale Anticontraffazione;
- all'analisi dei settori produttivi e merceologici ove può avere un maggiore successo un'adeguata campagna di informazione e comunicazione.

Un ruolo importante nel contrasto alla contraffazione nel comparto calzaturiero è svolto da Assocalzaturifici che, monitorando costantemente il settore sotto ogni profilo, sta realizzando specifiche azioni per tutelare i prodotti nazionali. La sensibilizzazione del consumatore sui rischi per la salute e sui danni al sistema economico italiano e il conseguente rafforzamento della criminalità organizzata costituiscono certamente gli strumenti più efficaci a disposizione dell'associazione.

Assocalzaturifici promuove e supporta Confindustria in tutte le azioni di comunicazione e sensibilizzazione volte a richiamare l'attenzione, sia delle Istituzioni che dell'opinione pubblica, sull'importanza di un mercato legale delle merci. A tal fine, particolarmente significativa e di rilevante impatto mediatico, è la Giornata dell'Anticontraffazione, organizzata da Confindustria.

A livello locale il report ricorda la partecipazione di Assocalzaturifici alla Commissione Permanente delle Associazioni Settoriali Produttive sull'anticontraffazione del Comune di Milano, con cui programma incontri nelle scuole per sensibilizzare i giovani; dal 2013 il Comune bandisce, di intesa con il Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca, nell'ambito del concorso nazionale rivolto a tutte le scuole, un concorso dedicato all'anticontraffazione ed a tutti gli aspetti connessi alla salute dei consumatori e alla tutela dell'ambiente.

L'Associazione ha, inoltre, promosso con il patrocinio gratuito del Comune di Milano, attraverso lo spazio "theMICAMpoint" attività e *workshop*, mostre, eventi culturali rivolti ai consumatori sull'importanza e a difesa del "Made in Italy" in contrapposizione al falso.

Va infine ricordata, per quanto concerne le attività di contrasto diretto alla contraffazione, la promozione di un'azione collettiva istituzionale, da parte di Assocalzaturifici e della Camera Nazionale della Moda, per combattere la contraffazione direttamente nel mercato cinese, dove la casistica delle imprese calzaturiere che riscontrano gravi problemi nella registrazione del proprio marchio è elevata. Con il materiale raccolto dalle aziende è stato creato un dossier che l'Ambasciata d'Italia a Pechino ha presentato alle Autorità locali nell'ambito del tavolo bilaterale sugli scambi e la tutela della proprietà industriale.

7. Conclusioni e proposte

Le soluzioni al fenomeno contraffattivo che, da quanto emerso, interessa trasversalmente, anche se con caratteristiche diverse, tutto il settore calzaturiero nazionale, devono essere ricercate sia dai singoli imprenditori – ad esempio attraverso alcune delle

iniziative descritte all'interno di questa relazione - sia dalle Istituzioni che hanno il dovere di difendere i prodotti e le imprese nazionali oltre che, ovviamente, i consumatori.

È evidente che solo attraverso il confronto costante con tutti i "player" coinvolti, Istituzioni, mondo produttivo e consumatori, si possono realizzare azioni efficaci per combattere questo fenomeno. Fare sistema è la condizione necessaria perché la lotta alla contraffazione possa essere condotta con successo a cominciare dal potenziamento dei controlli sul territorio, fino alla verifica, all'interno della filiera commerciale, del flusso delle merci in vendita e proseguendo attraverso una capillare operazione di monitoraggio delle vertenze giudiziarie in tema di contraffazione.

7.1. Interventi a livello comunitario

A livello comunitario è indispensabile una decisa azione politica affinché la legislazione comunitaria in materia di etichettatura di origine si evolva in una regolazione del "Made in", uniforme per tutti gli Stati membri.

Come noto, il tema dell'indicazione dell'origine è materia armonizzata, e nessuna normativa nazionale è in grado di tutelare la propria produzione senza l'obbligo per le aziende di riportare in etichetta le informazioni necessarie a valutare la tracciabilità e la provenienza dei componenti dei prodotti.

Indicare su una calzatura il Paese d'origine ne tutela l'originalità e al tempo stesso garantisce trasparenza per il consumatore, una trasparenza che si articola su tre livelli: qualità, prezzo e origine del prodotto. Etichettare un prodotto in maniera corretta e completa è l'unica possibilità di garantire reciprocità e competitività sui mercati internazionali.

Il Consiglio dei ministri dell'Unione europea, riunitosi il 29 maggio 2015 nella sede "competitività" ha nuovamente proceduto all'esame del dossier "Made In", senza pervenire ad alcun accordo. La proposta della presidenza lettone di limitare la tracciabilità al settore delle calzature e a parte di quello delle ceramiche non è stata accolta. Purtroppo le cancellerie europee sono ancora molto divise sul concetto di "Made In" e nessuna proposta di compromesso, ancorché non desiderabile in via di principio in quanto la normativa dovrebbe riguardare tutte le merci, pare scalfire la rigida posizione dei Paesi contrari. Tale questione rappresenta un vero e proprio *impasse* per le produzioni nazionali di qualità.

Senza una normativa comunitaria in tal senso nessuna soluzione può ritenersi realmente idonea a contrastare la contraffazione e l'imitazione dei prodotti italiani.

A livello internazionale è fondamentale il rafforzamento della cooperazione, con l'implementazione di misure giuridiche, anche per i profili giudiziari, efficienti e coordinate a livello comunitario.

7.2. Interventi a livello nazionale

A livello nazionale va guardato con particolare interesse il **recente accordo stipulato tra il Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali e la piattaforma cinese di e-commerce Alibaba**, che vende e distribuisce prodotti in tutto il mondo.

Come noto, la contraffazione nel settore agroalimentare fa registrare un fatturato falso che supera i 60 miliardi di euro l'anno, e l'accordo in questione, consistente nell'impegno a rimuovere gli annunci falsi una volta verificate le segnalazioni che arrivano dall'Ispettorato repressioni frodi del Ministero, rappresenta senza dubbio una validissima iniziativa conclusa da una istituzione pubblica a protezione dei marchi italiani.

Tale approccio potrebbe essere esteso ad altri comparti.

Nel settore calzaturiero, sia Assocalzaturifici che Confindustria, con il sostegno del Ministero dello sviluppo economico, potrebbero verificare la possibilità di sostenere simili iniziative.

Circa le azioni ispettive, di particolare importanza appare porre i dati statistici di rilievo derivati dalle attività di contrasto delle Autorità di polizia, amministrative e doganali in **un'unica banca dati integrata**, alimentata in maniera costante anche con i dati provenienti dall'attività della magistratura, sia civile che penale. Tali dati dovrebbero essere resi disponibili in maniera trasversale tra le istituzioni e anche alle associazioni di categoria.

Per una maggiore tutela dei diritti di proprietà industriale, è opportuna l'introduzione di **agevolazioni destinati alle piccole e medie imprese** per la registrazione di marchi, brevetti, modelli ed altri titoli di IPR; è imprescindibile, inoltre una maggiore incisività politica per l'attuazione delle norme sull'etichettatura d'origine obbligatoria, unitamente a soluzioni che consentano maggior trasparenza e tracciabilità dei prodotti.

Un'altra proposta, da sviluppare ulteriormente, concerne l'attivazione di **strumenti finanziari a supporto delle azioni a tutela del diritto di proprietà intellettuale intentate da aziende italiane**. L'Agenzia per la promozione all'estero e l'internazionalizzazione delle imprese italiane (*ex ICE*), attraverso le numerose sedi estere, dovrebbe monitorare i mercati nazionali di riferimento e fornire assistenza tecnica specifica agli operatori italiani vittime di illeciti. A tal fine, come avviene in altri Paesi europei, la collaborazione tra Agenzia, ambasciate ed associazioni che tutelano la proprietà intellettuale è indispensabile.

Per quanto concerne **valutazioni di metodo**, ciò che è emerso è che il contrasto alla filiera del falso dovrebbe essere effettuato in **maniera settoriale**. Nonostante i molti punti di contatto, infatti, sarebbe necessario muoversi in maniera differente, anche dal punto di vista normativo, per il contrasto alla contraffazione alimentare, della moda, musicale, operata tramite internet ecc. poiché ognuno di questi ambiti presenta caratteristiche e peculiarità che devono essere prese in considerazione singolarmente se si vuole dare vita ad una azione realmente efficace e risolutiva.

7.3. Interventi in sede giudiziaria

In sede giudiziaria un intervento necessario è quello di favorire la specializzazione della magistratura penale, sia inquirente che giudicante, impegnata nella trattazione dei reati economici dei quali i reati di contraffazione costituiscono parte rilevante anche sinora non sempre considerati come priorità.

Una soluzione potrebbe essere quella di dotare anche il settore penale, come previsto nel civile con il Tribunale delle imprese, di **sezioni specializzate** per il contrasto alla contraffazione e dei reati economici.

La revisione della legislazione penale deve costituire una priorità nella strategia di contrasto alla contraffazione. Sul tema dei problemi che riguardano l'attuale assetto normativo penale, sia nei codice penale e di procedura penale che nelle leggi speciali vigenti e sulle proposte in merito elaborate dalla Commissione si rinvia alla specifica relazione tematica della Commissione, che affronta in maniera sistematica tali temi.

Per quanto riguarda la contraffazione via *web* è urgente procedere ad un inasprimento delle norme che riguardano la responsabilità di chi usa tale strumenti per vendere merci contraffatte, avviando un monitoraggio dei flussi sul web e concordando

strategie a livello internazionale con gli ISP. Una normativa realmente efficace contro la contraffazione *on line* è molto difficile da predisporre: l'oscuramento dei siti internet e dei domini realizzati in violazione dei diritti di proprietà intellettuale non è sufficiente ed è necessario individuare una corresponsabilità dei provider nei casi in cui, ricevuta la "segnalazione" dai titolari del diritto, non rimuovano immediatamente la pagina. Una soluzione potrebbe essere quella di consentire ai soli negozi *web* certificati di essere in rete.

COMMISSIONE PARLAMENTARE

di inchiesta sul sistema di accoglienza e di identificazione, nonché sulle condizioni di trattenimento dei migranti nei centri di accoglienza, nei centri di accoglienza per richiedenti asilo e nei centri di identificazione ed espulsione

S O M M A R I O

COMMISSIONE PLENARIA

AUDIZIONI:

Sulla pubblicità dei lavori	367
Seguito dell'audizione del Sindaco del comune di Roma, Ignazio Marino e dell'assessore alle politiche sociali del comune di Roma, Francesca Danese (<i>Svolgimento e conclusione</i>) ..	367

COMMISSIONE PLENARIA

Martedì 4 agosto 2015. — Presidenza del presidente Gennaro MIGLIORE.

La seduta comincia alle 10.05.

AUDIZIONI

Sulla pubblicità dei lavori.

Gennaro MIGLIORE, *presidente*, propone che la pubblicità dei lavori sia assicurata anche mediante l'impianto audiovisivo a circuito chiuso e la trasmissione diretta sulla web tv della Camera dei deputati. Non essendovi obiezioni, ne dispone l'attivazione.

Seguito dell'audizione del Sindaco del comune di Roma, Ignazio Marino e dell'assessore alle politiche sociali del comune di Roma, Francesca Danese.

(Svolgimento e conclusione).

Gennaro MIGLIORE, *presidente*, introduce i temi dell'audizione.

Intervengono, quindi, per porre domande e formulare osservazioni, la deputata Vega COLONNESE (M5S), e i deputati Paolo BENI (PD) e Mario MARAZZITI (PI), ai quali rispondono Ignazio MARINO, *sindaco del comune di Roma*, e Francesca DANESE, *assessore alle politiche sociali del comune di Roma*.

La Commissione, su richiesta dell'assessore DANESE, delibera di riunirsi in seduta segreta.

(I lavori proseguono in seduta segreta, indi riprendono in seduta pubblica).

Interviene, quindi, per porre domande e formulare osservazioni, la deputata Laura RAVETTO (FI-PDL), ai quali risponde Francesca DANESE, *assessore alle politiche sociali del comune di Roma*.

La Commissione, su richiesta della deputata Elena CARNEVALI (PD), delibera di riunirsi in seduta segreta.

(I lavori proseguono in seduta segreta, indi riprendono in seduta pubblica).

Intervengono, quindi, per porre domande e formulare osservazioni, la deputata Marialucia LOREFICE (M5S) e Genaro MIGLIORE, *presidente*, ai quali risponde Francesca DANESE, *assessore alle politiche sociali del comune di Roma*.

La Commissione, su richiesta dell'assessore DANESE, delibera di riunirsi in seduta segreta.

(I lavori proseguono in seduta segreta indi riprendono in seduta pubblica).

Gennaro MIGLIORE, *presidente*, ringrazia gli auditi e dichiara conclusa l'audizione.

La seduta termina alle 12.

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

INDICE GENERALE

GIUNTA DELLE ELEZIONI

COMITATO PERMANENTE PER LE INCOMPATIBILITÀ, LE INELEGGIBILITÀ E LE DECADENZE	3
---	---

COMMISSIONI RIUNITE (V Camera e 5^a Senato)

INDAGINE CONOSCITIVA:

Indagine conoscitiva sulle prospettive di riforma degli strumenti e delle procedure di bilancio. Audizione del Ministro dell'economia e delle finanze, Pier Carlo Padoan (<i>Svolgimento e conclusione</i>)	4
--	---

COMMISSIONI RIUNITE (II e VI)

ATTI DEL GOVERNO:

Schema di decreto legislativo recante revisione del sistema sanzionatorio. Atto n. 183 (<i>Seguito esame, ai sensi dell'articolo 143, comma 4, del regolamento, e rinvio</i>)	5
<i>ALLEGATO 1 (Proposta di parere dei relatori)</i>	8
<i>ALLEGATO 2 (Proposta alternativa di parere del gruppo MoVimento 5 Stelle)</i>	15
Schema di decreto legislativo recante misure per la revisione della disciplina degli interpellati e del contenzioso tributario. Atto n. 184 (<i>Seguito esame, ai sensi dell'articolo 143, comma 4, del regolamento, e rinvio</i>)	7
<i>ALLEGATO 3 (Proposta di parere dei relatori)</i>	19
<i>ALLEGATO 4 (Proposta alternativa di parere del gruppo MoVimento 5 Stelle)</i>	25

COMMISSIONI RIUNITE (VIII e X)

ATTI DEL GOVERNO:

Schema di decreto legislativo recante attuazione della direttiva 2013/30/UE sulla sicurezza delle operazioni in mare nel settore degli idrocarburi e che modifica la direttiva 2004/35/CE (<i>Seguito esame e conclusione – Parere favorevole con condizioni e osservazioni</i>)	30
<i>ALLEGATO 1 (Parere approvato dalle Commissioni)</i>	32
<i>ALLEGATO 2 (Proposta di parere alternativa presentata dal gruppo M5S)</i>	35
<i>ALLEGATO 3 (Proposta di parere alternativa presentata dal gruppo Misto-AL)</i>	38

I Affari costituzionali, della Presidenza del Consiglio e interni

SEDE REFERENTE:

Modifiche alla legge 5 febbraio 1992, n. 91, in materia di cittadinanza. C. 9 d'iniziativa popolare, C. 200 Di Lello, C. 250 Vendola, C. 273 Bressa, C. 274 Bressa, C. 349 Pes, C. 369 Zampa, C. 404 Caparini, C. 463 Bersani, C. 494 Vaccaro, C. 525 Marazziti, C. 604 Fedi, C. 606 La Marca, C. 647 Caruso, C. 707 Gozi, C. 794 Bueno, C. 836 Caruso, C. 945 Polverini, C. 1204 Sorial, C. 1269 Merlo, C. 1443 Centemero, C. 2376 Bianconi, C. 2495 Dorina Bianchi e C. 2794 Fitzgerald Nissoli (<i>Seguito dell'esame e rinvio – Adozione del testo base</i>)	40
<i>ALLEGATO 1 (Proposta di testo unificato della relatrice adottato come testo base)</i>	46

COMITATO PERMANENTE PER I PARERI:

Delega al Governo per il riordino delle disposizioni legislative in materia di sistema nazionale e coordinamento della protezione civile. Testo unificato C. 2607 Braga ed abb. (<i>Parere alla VIII Commissione</i>) (<i>Esame e conclusione – Parere favorevole</i>)	43
ALLEGATO 2 (<i>Parere approvato</i>)	49
AVVERTENZA	45

II Giustizia

ATTI DEL GOVERNO:

Schema di decreto del Presidente della Repubblica recante regolamento sulle misure organizzative a livello centrale e periferico per l'attuazione delle disposizioni dei commi 527, 528, 529 e 530 dell'articolo 1 della citata legge n. 190 del 2014. Atto n. 196 (<i>Seguito esame, ai sensi dell'articolo 143, comma 4, del regolamento, e rinvio</i>)	50
---	----

SEDE CONSULTIVA:

Ratifica ed esecuzione del Trattato di estradizione tra la Repubblica italiana e la Repubblica popolare cinese, fatto a Roma il 7 ottobre 2010. C. 2620 Governo (<i>Parere alla III Commissione</i>) (<i>Esame e conclusione – Parere favorevole</i>)	54
Ratifica ed esecuzione dell'Accordo fra il Governo della Repubblica italiana ed il Governo della Repubblica del Cile sull'autorizzazione all'esercizio di attività lavorative dei familiari a carico del personale diplomatico, consolare e tecnico-amministrativo delle missioni diplomatiche e rappresentanze consolari, fatto a Roma il 13 dicembre 2013. C. 3056 Governo (<i>Parere alla III Commissione</i>) (<i>Esame e conclusione – Parere favorevole</i>)	56
Ratifica ed esecuzione dell'Accordo tra il Ministro dell'interno della Repubblica italiana e il Ministro dell'interno della Repubblica francese in materia di cooperazione bilaterale per l'esecuzione di operazioni congiunte di polizia, fatto a Lione il 3 dicembre 2012. C. 3085 Governo (<i>Parere alla III Commissione</i>) (<i>Esame e conclusione – Parere favorevole</i>)	57
Delega al Governo per il riordino delle disposizioni legislative in materia di sistema nazionale e coordinamento della protezione civile. Testo unificato C. 2607 Braga ed abb. (<i>Parere alla VIII Commissione</i>) (<i>Esame e conclusione – Parere favorevole</i>)	58
Disposizioni in materia di assistenza in favore delle persone affette da disabilità grave prive del sostegno familiare. Testo unificato C. 698 Grassi ed abb. (<i>Parere alla XII Commissione</i>) (<i>Esame e rinvio</i>)	58
Sull'ordine dei lavori	60
AVVERTENZA	60

IV Difesa

SEDE REFERENTE:

Sull'ordine dei lavori	61
Istituzione di una Commissione parlamentare d'inchiesta sulla morte del militare Emanuele Scieri. Doc. XXII, n. 46 Amoddio e Doc. XXII, n. 51 Zappulla (<i>Seguito dell'esame e rinvio – Adozione di un testo base</i>)	61
ALLEGATO 1 (<i>Testo unificato adottato come testo base</i>)	68

SEDE CONSULTIVA:

Delega al Governo per il riordino delle disposizioni legislative in materia di sistema nazionale e coordinamento della protezione civile. C. 2607 Braga e abbinata (<i>Parere alla VIII Commissione</i>) (<i>Esame e conclusione – Parere favorevole</i>)	63
ALLEGATO 2 (<i>Parere approvato dalla Commissione</i>)	71

COMUNICAZIONI DEL PRESIDENTE:

Sulla missione svolta a Milano il 27 e 28 luglio 2015 per verificare le modalità di impiego e le condizioni di alloggiamento dei militari ivi dislocati per la sicurezza di Expo 2015 .	66
ALLEGATO 3 (<i>Relazione del deputato Vito</i>)	72
Sui lavori della Commissione	67

V Bilancio, tesoro e programmazione

SEDE CONSULTIVA:

Norme per il sostegno e la promozione della coltivazione e della filiera della Canapa. Nuovo testo unificato C. 1373 e abb. (Parere alla XIII Commissione) (<i>Esame e rinvio</i>)	76
--	----

ATTI DEL GOVERNO:

Schema di decreto legislativo recante disposizioni di razionalizzazione e semplificazione delle procedure e degli adempimenti a carico di cittadini e imprese e altre disposizioni in materia di lavoro e pari opportunità. Atto n. 176 (<i>Seguito dell'esame, ai sensi dell'articolo 143, comma 4, del Regolamento, e conclusione – Parere favorevole con condizioni, volte a garantire il rispetto dell'articolo 81 della Costituzione, e condizione</i>)	77
--	----

ALLEGATO 1 (<i>Documentazione depositata dalla rappresentante del Governo</i>)	91
--	----

Schema di decreto legislativo recante disposizioni per il riordino della normativa in materia di ammortizzatori sociali in deroga in costanza di rapporto di lavoro. Atto n. 179 (<i>Seguito dell'esame, ai sensi dell'articolo 143, comma 4, del Regolamento, e conclusione – Parere favorevole con condizioni</i>)	78
--	----

ALLEGATO 2 (<i>Documentazione depositata dalla rappresentante del Governo</i>)	95
--	----

ALLEGATO 3 (<i>Proposta alternativa di parere</i>)	100
--	-----

Schema di decreto legislativo recante disposizioni per il riordino della normativa in materia di servizi per il lavoro e di politiche attive. Atto n. 177 (<i>Seguito dell'esame, ai sensi dell'articolo 143, comma 4, del Regolamento, e conclusione – Parere favorevole con condizioni, volte a garantire il rispetto dell'articolo 81 della Costituzione</i>)	81
--	----

ALLEGATO 4 (<i>Documentazione depositata dalla rappresentante del Governo</i>)	104
--	-----

ALLEGATO 5 (<i>Proposta alternativa di parere</i>)	114
--	-----

DELIBERAZIONE DI RILIEVI SU ATTI DEL GOVERNO:

Schema di decreto del Presidente della Repubblica recante regolamento sulle misure organizzative a livello centrale e periferico per l'attuazione delle disposizioni dei commi 527, 528, 529 e 530 dell'articolo 1 della citata legge n. 190 del 2014. Atto n. 196 (Rilievi alla II Commissione) (<i>Esame, ai sensi dell'articolo 96-ter, comma 2, del Regolamento, e conclusione – Valutazione favorevole</i>)	86
--	----

Schema di decreto legislativo recante misure per la crescita e l'internazionalizzazione delle imprese. Atto n. 161-bis (Rilievi alla VI Commissione) (<i>Seguito dell'esame, ai sensi dell'articolo 96-ter, comma 2, del Regolamento, e conclusione – Valutazione favorevole</i>) .	87
---	----

Schema di decreto ministeriale concernente l'esonero dall'obbligo di certificazione tramite ricevuta o scontrino fiscale dei corrispettivi per prestazioni di servizi di telecomunicazione, di servizi di tele radiodiffusione e di servizi elettronici rese a committenti che agiscono al di fuori dell'esercizio d'impresa, arte o professione. Atto n. 194 (Rilievi alla VI Commissione) (<i>Esame, ai sensi dell'articolo 96-ter, comma 2, del Regolamento, e conclusione – Valutazione favorevole</i>)	88
---	----

Schema di decreto legislativo recante attuazione della direttiva 2013/39/CE che modifica le direttive 2000/60/CE e 2008/105/CE per quanto riguarda le sostanze prioritarie nel settore della politica delle acque. Atto n. 190 (Rilievi alla VIII Commissione) (<i>Esame, ai sensi dell'articolo 96-ter, comma 2, del Regolamento, e rinvio</i>)	89
--	----

AVVERTENZA	90
------------------	----

VI Finanze

ATTI DEL GOVERNO:

Schema di decreto legislativo recante misure per la revisione della disciplina dell'organizzazione delle Agenzie fiscali. Atto n. 181 (<i>Seguito dell'esame, ai sensi dell'articolo 143, comma 4, del regolamento, e conclusione – Parere favorevole con condizione e osservazioni</i>)	121
--	-----

ALLEGATO 1 (<i>Parere approvato dalla Commissione</i>)	128
--	-----

ALLEGATO 2 (<i>Proposta di parere alternativa presentata dal deputato Pesco e altri</i>)	130
--	-----

Schema di decreto legislativo recante norme in materia di stima e monitoraggio dell'evasione fiscale e in materia di monitoraggio e riordino delle disposizioni in materia di erosione fiscale. Atto n. 182 (<i>Seguito dell'esame, ai sensi dell'articolo 143, comma 4, del regolamento, e conclusione – Parere favorevole con osservazioni</i>)	125
ALLEGATO 3 (<i>Parere approvato dalla Commissione</i>)	134
Schema di decreto legislativo recante misure per la semplificazione e razionalizzazione delle norme in materia di riscossione. Atto n. 185 (<i>Seguito dell'esame, ai sensi dell'articolo 143, comma 4, del regolamento, e conclusione – Parere favorevole con osservazioni</i>)	126
ALLEGATO 4 (<i>Riformulazione della proposta di parere del relatore</i>)	136
ALLEGATO 5 (<i>Proposta di parere alternativa presentata dal deputato Pesco e altri</i>)	140
ALLEGATO 6 (<i>Parere approvato dalla Commissione</i>)	144

VII Cultura, scienza e istruzione

ATTI DEL GOVERNO:

Schema di decreto interministeriale recante la tabella delle istituzioni culturali ammesse al contributo ordinario annuale dello Stato per il triennio 2015-2017. Atto n. 197 (<i>Esame, ai sensi dell'articolo 143, comma 4, del Regolamento, e rinvio</i>)	148
ALLEGATO 1 (<i>Lettera inviata dal Ministro dei beni e delle attività culturali e del turismo, Dario Franceschini</i>)	157

SEDE CONSULTIVA:

Delega al Governo per il riordino delle disposizioni legislative in materia di sistema nazionale e coordinamento della protezione civile. Testo unificato C. 2607 Braga e abbinate (Parere alla VIII Commissione) (<i>Esame e conclusione – Parere favorevole</i>)	152
Norme per il sostegno e la promozione della coltivazione e della filiera della Canapa. Testo unificato C. 1373 Lupo e abbinate (Parere alla XIII Commissione) (<i>Esame e conclusione – Parere favorevole</i>)	153
ALLEGATO 2 (<i>Parere approvato</i>)	160

RISOLUZIONI:

7-00520 Marzana: Sulla definizione dei livelli essenziali di prestazioni concernenti i diritti sociali e civili, nell'ambito dell'istruzione e dei servizi sociali annessi (<i>Discussione e rinvio</i>) .	155
--	-----

VIII Ambiente, territorio e lavori pubblici

SEDE REFERENTE:

Delega al Governo per il riordino delle disposizioni legislative in materia di sistema nazionale e coordinamento della protezione civile. Testo unificato C. 2607 Braga, C. 2972 Segoni e C. 3099 Zaratti (<i>Seguito esame e conclusione</i>)	161
ALLEGATO (<i>Correzioni di forma approvate dalla Commissione</i>)	163

IX Trasporti, poste e telecomunicazioni

ATTI DEL GOVERNO:

Schema di decreto del Presidente del Consiglio dei ministri concernente il piano strategico nazionale della portualità e della logistica. Atto n. 188 (<i>Seguito dell'esame, ai sensi dell'articolo 143, comma 4, del regolamento, e rinvio</i>)	165
---	-----

SEDE CONSULTIVA:

Ratifica ed esecuzione dell'Accordo di collaborazione in materia radiotelevisiva fra il Governo della Repubblica italiana e il Governo della Repubblica di San Marino, con Allegato, fatto a Roma il 5 marzo 2008. C. 3157 Governo, approvato dal Senato (Parere alla III Commissione) (<i>Esame e conclusione – Parere favorevole</i>)	167
ALLEGATO (<i>Parere approvato</i>)	172

ATTI DEL GOVERNO:

Schema di contratto di programma 2015-2019 tra il Ministero dello sviluppo economico e la società Poste italiane Spa. Atto n. 195 (<i>Seguito dell'esame, ai sensi dell'articolo 143, comma 4, del regolamento, e rinvio</i>)	169
---	-----

AUDIZIONI INFORMALI:

Audizione di rappresentanti di ADR – Aeroporti di Roma SpA sulle condizioni di funzionamento dello scalo e sulle prospettive di efficientamento e potenziamento	171
---	-----

X Attività produttive, commercio e turismo

AUDIZIONI INFORMALI:

Audizione di rappresentanti dei Vigili del fuoco, nell'ambito della discussione delle risoluzioni n. 7-00718 Da Villa, n. 7-00738 Arlotti e n. 7-00740 Ricciatti, riguardanti la revisione della regolamentazione in materia di prevenzione incendi nelle strutture ricettive-alberghiere .	173
---	-----

ATTI DEL GOVERNO:

Schema di decreto ministeriale concernente la ripartizione per l'anno 2015 del fondo derivante dalle sanzioni amministrative irrogate dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato da destinare a iniziative a vantaggio dei consumatori. Atto n. 193 (<i>Seguito esame, ai sensi dell'articolo 143, comma 4, del Regolamento, e conclusione – Parere favorevole</i>)	173
ALLEGATO (<i>Parere approvato dalla Commissione</i>)	175

XI Lavoro pubblico e privato

SEDE CONSULTIVA:

Variazione nella composizione della Commissione	176
Delega al Governo per il riordino delle disposizioni legislative in materia di sistema nazionale e coordinamento della protezione civile. Nuovo testo unificato C. 2607 e abbinate (<i>Parere alla VIII Commissione</i>) (<i>Esame e conclusione – Parere favorevole con osservazione</i>)	176
ALLEGATO (<i>Parere approvato</i>)	181

ATTI DEL GOVERNO:

Schema di decreto legislativo recante disposizioni di razionalizzazione e semplificazione delle procedure e degli adempimenti a carico dei cittadini e delle imprese e altre disposizioni in materia di rapporto di lavoro e pari opportunità. Atto n. 176 (<i>Seguito dell'esame e rinvio</i>) ..	179
Schema di decreto legislativo recante disposizioni per il riordino della normativa in materia di servizi per il lavoro e di politiche attive. Atto n. 177 (<i>Seguito dell'esame e rinvio</i>) ..	179
Schema di decreto legislativo recante disposizioni per la razionalizzazione dell'attività ispettiva in materia di lavoro e legislazione sociale. Atto n. 178 (<i>Seguito dell'esame e rinvio</i>)	179
Schema di decreto legislativo recante disposizioni per il riordino della normativa in materia di ammortizzatori sociali in costanza di rapporto di lavoro. Atto n. 179 (<i>Seguito dell'esame e rinvio</i>)	180

COMITATO RISTRETTO:

Modifiche alla disciplina dei requisiti per la fruizione delle deroghe riguardanti l'accesso al pensionamento e la decorrenza delle prestazioni pensionistiche. C. 2514 Fedriga, C. 2958 Gnechi e C. 3002 Fedriga	180
ERRATA CORRIGE	180

XII Affari sociali

SEDE CONSULTIVA:

Variazione nella composizione della Commissione	182
Delega al Governo per il riordino delle disposizioni legislative in materia di sistema nazionale e coordinamento della protezione civile. Nuovo testo unificato C. 2607 Braga e abb. (<i>Parere alla VIII Commissione</i>) (<i>Esame e conclusione – Parere favorevole</i>)	182
ALLEGATO (<i>Parere approvato dalla Commissione</i>)	184

AUDIZIONI:

Audizione del Sottosegretario di Stato per l'economia e le finanze, Pierpaolo Baretta, sulle iniziative del Governo in materia di riordino dei giochi pubblici. (<i>Svolgimento, ai sensi dell'articolo 143, comma 2, del Regolamento, e conclusione</i>).	184
--	-----

AVVERTENZA	184
------------------	-----

XIII Agricoltura

SEDE CONSULTIVA:

Delega al Governo per il riordino delle disposizioni legislative in materia di sistema nazionale e coordinamento della protezione civile. Nuovo testo unificato C. 2607 Braga, C. 2972 Segoni e C. 3099 Zaratti (Parere alla VIII Commissione) (<i>Esame e conclusione – Parere favorevole</i>)	186
ALLEGATO (<i>Proposta di parere della relatrice approvata dalla Commissione</i>)	189

COMMISSIONE PARLAMENTARE PER L'INDIRIZZO GENERALE E LA VIGILANZA DEI SERVIZI RADIOTELEVISIVI

Sulla pubblicità dei lavori	190
Variatione nella composizione della Commissione	190
Designazione dei componenti di indicazione parlamentare della lista unica presentata dal Ministro dell'economia e delle finanze per l'elezione dei componenti del consiglio di amministrazione della RAI (<i>votazione ai sensi dell'articolo 49, commi 7 e 9, del decreto legislativo 31 luglio 2005, n. 177</i>)	190
UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI	191

COMITATO PARLAMENTARE PER LA SICUREZZA DELLA REPUBBLICA

Audizione del Comandante generale dell'Arma dei carabinieri	192
---	-----

COMMISSIONE PARLAMENTARE DI INCHIESTA SUI FENOMENI DELLA CONTRAFFAZIONE, DELLA PIRATERIA IN CAMPO COMMERCIALE E DEL COMMERCIO ABUSIVO

Sulla pubblicità dei lavori	193
Esame della proposta di relazione su possibili proposte normative in materia penale in tema di contraffazione (relatore onorevole Catania) (<i>Esame e approvazione</i>)	193
ALLEGATO 1 (<i>Relazione su possibili proposte normative in materia penale in tema di contraffazione</i>)	195
Esame della proposta di relazione sulla contraffazione nel settore tessile: il caso del distretto di Prato (relatore onorevole Cenni) (<i>Esame e approvazione</i>)	194
ALLEGATO 2 (<i>Relazione sulla contraffazione nel settore tessile: il caso del distretto produttivo di Prato</i>)	275
Esame della proposta di relazione sulla contraffazione nel settore calzaturiero (relatore onorevole Gallinella) (<i>Esame e approvazione</i>)	194
ALLEGATO 3 (<i>Relazione sulla contraffazione nel settore calzaturiero</i>)	335
UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI	194

COMMISSIONE PARLAMENTARE DI INCHIESTA SUL SISTEMA DI ACCOGLIENZA E DI IDENTIFICAZIONE, NONCHÉ SULLE CONDIZIONI DI TRATTENIMENTO DEI MIGRANTI NEI CENTRI DI ACCOGLIENZA, NEI CENTRI DI ACCOGLIENZA PER RICHIEDENTI ASILO E NEI CENTRI DI IDENTIFICAZIONE ED ESPULSIONE

COMMISSIONE PLENARIA

AUDIZIONI:

Sulla pubblicità dei lavori	367
Seguito dell'audizione del Sindaco del comune di Roma, Ignazio Marino e dell'assessore alle politiche sociali del comune di Roma, Francesca Danese (<i>Svolgimento e conclusione</i>) ..	367

PAGINA BIANCA

€ 19,60



17SMC0005080