

## VI COMMISSIONE PERMANENTE

### (Finanze)

#### S O M M A R I O

#### ATTI DELL'UNIONE EUROPEA:

Variazione nella composizione della Commissione .....	49
Programma di lavoro della Commissione per il 2017 – Realizzare un'Europa che protegge, dà forza e difende. (COM(2016)710 final).	
Relazione programmatica sulla partecipazione dell'Italia all'Unione europea riferita all'anno 2017. (Doc. LXXXVII-bis, n. 5) (Parere alla XIV Commissione) ( <i>Esame congiunto e rinvio</i> ) .....	49

#### SEDE CONSULTIVA:

Disposizioni in materia di sicurezza delle cure e della persona assistita, nonché in materia di responsabilità professionale degli esercenti le professioni sanitarie. C. 259 e abb.-B, approvata, in un testo unificato, dalla Camera e modificata dal Senato (Parere alla XII Commissione) ( <i>Esame, ai sensi dell'articolo 73, comma 1-bis del Regolamento, e rinvio</i> ) .	62
---	----

#### ATTI DEL GOVERNO:

Schema di decreto ministeriale per l'individuazione delle manifestazioni da abbinare alle lotterie nazionali da effettuare nell'anno 2017. Atto n. 386 ( <i>Esame, ai sensi dell'articolo 143, comma 4, del Regolamento, e rinvio</i> ) .....	71
---	----

#### ATTI DELL'UNIONE EUROPEA

*Martedì 7 febbraio 2017. — Presidenza del vicepresidente Sestino GIACOMONI. — Interviene il viceministro dell'economia e delle finanze Luigi Casero.*

#### La seduta comincia alle 14.

#### Variazione nella composizione della Commissione.

Sestino GIACOMONI, *presidente*, comunica che il deputato Giulio Cesare Sottanelli entra a far parte della Commissione, mentre cessa di farne parte il deputato Francesco Saverio Romano.

**Programma di lavoro della Commissione per il 2017 – Realizzare un'Europa che protegge, dà forza e difende. (COM(2016)710 final).**

**Relazione programmatica sulla partecipazione dell'Italia all'Unione europea riferita all'anno 2017. (Doc. LXXXVII-bis, n. 5).**  
(Parere alla XIV Commissione).

*(Esame congiunto e rinvio).*

La Commissione inizia l'esame congiunto dei provvedimenti.

Emanuele LODOLINI (PD), *relatore*, rileva come la Commissione sia chiamata a esaminare congiuntamente, ai fini della

formulazione del parere alla XIV Commissione Politiche dell'Unione europea, la Relazione programmatica sulla partecipazione dell'Italia all'Unione europea riferita all'anno 2017 (Doc. LXXXVII-bis, n. 5) e il Programma di lavoro della Commissione europea per il 2017 – Realizzare un'Europa che protegge, dà forza e difende (COM(2016)710 final).

Segnala innanzitutto come sulle tematiche relative alla partecipazione dell'Italia all'Unione abbia inciso la riforma realizzata con la legge n. 234 del 2012, la quale ha innovato, sostituendola integralmente, la legge n. 11 del 2005, realizzando una riforma organica delle norme che regolano la partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa europea, anche in ragione delle modifiche intervenute nell'assetto dell'Unione europea a seguito dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona.

Le principali novità apportate dalla legge n. 234 riguardano, in particolare:

il rafforzamento del raccordo tra Parlamento e Governo nella formazione della posizione italiana nei processi decisionali dell'UE, prevedendo nuovi o più articolati obblighi di informazione del Governo alle Camere, ribadendo l'obbligo del Governo di assicurare la coerenza delle posizioni assunte in sede europea con gli atti di indirizzo delle Camere, precisando meglio i presupposti per l'attivazione della riserva di esame parlamentare e prevedendo inoltre la consultazione delle Camere su accordi in materia finanziaria o monetaria conclusi anche al di fuori delle disposizioni dei trattati;

una più efficace applicazione delle prerogative attribuite alle Camere dal Trattato di Lisbona, tenendo conto di alcune novità introdotte dal medesimo Trattato: in tale ambito vengono richiamati i poteri delle Camere sul rispetto del principio di sussidiarietà e viene previsto l'intervento parlamentare per l'attivazione del meccanismo del cosiddetto « freno d'emergenza »;

il rafforzamento delle prerogative di informazione e controllo parlamentare

sulle procedure giurisdizionali e di contenzioso riguardanti l'Italia, stabilendo la previa informazione delle Camere sulle proposte di nomina e designazioni da parte del Governo dei componenti di talune Istituzioni dell'UE;

la riorganizzazione del processo di recepimento della normativa europea, prevedendo, in particolare, lo sdoppiamento della legge comunitaria in due distinti provvedimenti: la legge di delegazione europea, il cui contenuto è limitato alle disposizioni di delega necessarie per il recepimento delle direttive comunitarie, e la legge europea, che, più in generale, contiene disposizioni volte a garantire l'adeguamento dell'ordinamento interno all'ordinamento europeo.

In tale contesto l'articolo 13 della legge n. 234 del 2012 prevede due distinte relazioni del Governo sulla partecipazione dell'Italia all'Unione europea:

una, programmatica, da presentare entro il 31 dicembre di ogni anno, recante indicazione di obiettivi, priorità e orientamenti che il Governo intende seguire a livello europeo nell'anno successivo;

l'altra, consuntiva, da presentare entro il 31 gennaio di ogni anno, delle attività svolte dal Governo nell'anno precedente con indicazione del seguito dato agli indirizzi del Parlamento.

Rileva quindi come la scelta di esaminare la relazione programmatica congiuntamente agli strumenti di programmazione legislativa e politica delle Istituzioni europee consenta di realizzare un'apposita sessione parlamentare di fase ascendente dedicata alla valutazione e al confronto, per ciascun anno, tra le priorità politiche e legislative delle Istituzioni dell'Unione europea, da un lato, e quelle del Governo, dall'altro.

Passando a illustrare il contenuto della Relazione programmatica sulla partecipazione dell'Italia all'Unione europea riferita all'anno 2017 (Doc. LXXXVII-bis, n. 5), essa fornisce, ai sensi del già citato arti-

colo 13 della legge n. 234 del 2012, gli orientamenti programmatici e le priorità dell'Esecutivo in materia di integrazione europea, di gestione delle fasi ascendente e discendente delle politiche europee, nonché in merito agli sviluppi attesi delle politiche dell'Unione europea.

La Relazione si articola in cinque parti: la I Parte affronta le tematiche legate allo sviluppo del processo di integrazione e alle questioni istituzionali, la II Parte si occupa delle principali politiche orizzontali e settoriali, la III Parte attiene ai rapporti tra l'Italia e la dimensione esterna dell'Unione europea, la IV Parte riguarda la comunicazione e formazione sull'attività dell'Unione europea, mentre la V Parte concerne il coordinamento nazionale delle politiche europee.

Alla Relazione è inoltre allegato, tra l'altro (come Appendice III), il Programma di lavoro di 18 mesi del Consiglio dell'Unione europea, relativo al periodo 1° gennaio 2016 – 30 giugno 2017, elaborato dalle presidenze olandese, slovacca e maltese.

Per quanto riguarda i singoli aspetti di merito della Relazione, con particolare riferimento a quelli che investono i profili di competenza della Commissione Finanze, nel Capitolo 2 della I Parte (al paragrafo 2.2) viene evidenziato innanzitutto come, tra il 2013 e il 2015, siano stati conseguiti progressi significativi nel campo della stabilità di bilancio e dell'Unione bancaria, i quali costituiscono elementi cruciali per il percorso verso una completa Unione economica e fiscale.

In tale ambito viene ricordato in particolare che è stato approvato in Europa un complesso di provvedimenti normativi, di rilevanza senza precedenti, e si sottolinea come tale processo proseguirà nel corso del 2017.

Nel rilevare come non sia realizzabile un sistema normativo e di vigilanza che possa evitare del tutto le crisi bancarie, la Relazione evidenzia come il quadro normativo sulla gestione delle crisi miri, laddove emergano situazioni di difficoltà, a evitare liquidazioni disordinate, che amplifichino gli effetti e i costi della crisi,

dotando le autorità di risoluzione di strumenti che possano consentire un intervento precoce ed efficace, riducendo al minimo l'impatto del dissesto sull'economia e sul sistema finanziario.

In merito segnala come il disegno dell'Unione bancaria non sia, peraltro, completato: infatti al Fondo di Risoluzione Unico dovranno essere rapidamente affiancati un dispositivo comune credibile di *backstop* – sostenuto con forza dal Governo – e la definizione di un Sistema europeo di garanzia dei depositi, come terzo pilastro dell'Unione bancaria.

Al riguardo evidenzia come la Commissione europea abbia indicato come prioritaria la rapida adozione da parte dei co-legislatori della proposta relativa al sistema europeo di assicurazione dei depositi – la quale prevede una graduale costruzione di un sistema unico, che porterebbe a realizzare la piena assicurazione europea a partire dal 2024, in coincidenza con la piena mutualizzazione del Fondo di risoluzione unico – e la continuazione dei lavori sulla riduzione dei rischi nell'Unione bancaria.

In tale ambito la Relazione evidenzia come il Governo sostenga con convinzione la creazione di un Sistema comune di assicurazione dei depositi (EDIS), in quanto esso permetterebbe di realizzare una più completa mutualizzazione del rischio bancario nell'area euro e contribuirebbe ad allentare il legame fra le banche e gli Stati sovrani, garantendo a tutti i depositanti lo stesso livello e garanzia di protezione ovunque ubicati.

In proposito merita ricordare che la Commissione Finanze ha già approfondito specificamente tale tematica, attraverso l'esame della Proposta di regolamento che modifica il regolamento (UE) n. 806/2014 al fine di istituire un sistema europeo di assicurazione dei depositi (COM (2015) 586 final) e della Comunicazione « Verso il completamento dell'Unione bancaria » (COM (2015) 587 final), approvando, l'11 gennaio 2017, un documento finale nel quale viene richiamata la strategicità di tale iniziativa e il particolare interesse

dell'Italia a giungere alla definizione di tale sistema di assicurazione a livello europeo.

La Relazione segnala quindi come il Governo italiano condivida l'idea che il completamento della Unione bancaria si debba basare sulle due dimensioni di condivisione e riduzione dei rischi, che dovrebbero procedere in parallelo rinforzandosi a vicenda, ma senza condizionamenti reciproci quanto a tempi e modalità, acquisendo così credibilità di fronte ai mercati finanziari. Viene altresì fatto presente che altre misure di riduzione dei rischi saranno presto oggetto di negoziato, posto che i lavori sulla proposta EDIS e il meccanismo di sostegno pubblico comune al Fondo di risoluzione unico stentano a decollare.

La Relazione rileva altresì come il Meccanismo permanente per la Stabilità Finanziaria (ESM), operativo dal 2012, nel 2017 sarà impegnato nel finanziamento dei programmi di sostegno attualmente in corso a favore della Grecia.

Per quanto riguarda gli aspetti internazionali, si punterà al rafforzamento della posizione comune dell'area dell'euro nelle sedi del G8, del G20 e del FMI su questioni economiche e finanziarie internazionali; inoltre si procederà a un attento monitoraggio della situazione economica e dei mercati finanziari.

Nel Capitolo 1 della II Parte, nell'ambito delle politiche per il Mercato Unico, (al paragrafo 1.1.3) la Relazione illustra il Piano d'azione per l'Unione dei mercati di capitali.

In tale ambito viene evidenziato innanzitutto come l'Unione dei mercati dei capitali sia un progetto a medio termine, che abbraccia l'intero mandato della Commissione, con l'obiettivo di contribuire a creare un vero e proprio mercato unico dei capitali in tutti gli Stati membri dell'UE.

La Relazione ricorda quindi che il Piano di azione, presentato dalla Commissione il 30 settembre del 2015, contiene più di trenta proposte legislative e non, volte a completare l'Unione del Mercato dei Capitali, alcune delle quali sono state già presentate formalmente dalla Commis-

sione europea e sono quindi state oggetto di discussione in seno al Consiglio. Nella lettera di intenti del 14 settembre 2016, la Commissione europea ha proposto di attuare e accelerare il piano d'azione al fine di agevolare gli investimenti, espandere e diversificare le fonti di finanziamento per le imprese dell'UE e rafforzare la stabilità finanziaria con la condivisione del rischio sul mercato privato.

Al riguardo viene fatto presente che il Governo italiano continuerà a sostenere la predetta iniziativa, in quanto essa costituisce un progetto valido, capace di approfondire il Mercato Unico e rafforzare l'Unione Economica e Monetaria (UEM). In particolare, si continuerà a incoraggiare un approccio determinato e ambizioso, fra gli altri, nei seguenti ambiti indicati dalla Commissione: finanziamento per l'innovazione, *start up* e società non quotate, investimenti infrastrutturali, istituzionali e transfrontalieri.

Il Governo, come già avvenuto, si impegna a evidenziare nei consessi europei la necessità di progressi significativi in tutte le aree di intervento e continuerà a valorizzare gli stretti elementi di connessione della *Capital Market Union* (CMU) con il completamento dell'Unione Bancaria, sostenendo l'esercizio periodico di monitoraggio previsto dalla Commissione e auspicando che esso sia rigoroso e basato su evidenze empiriche. In tale contesto, tra le azioni che saranno poste in essere, si citano i Prodotti Pensionistici Pan Europei (PEPPs).

La Relazione evidenzia altresì come la Commissione europea dovrebbe proporre nel 2017 l'introduzione di un regime armonizzato per i cosiddetti *Pan European Pension Products* (PEPPs), ossia prodotti pensionistici ad accumulazione di natura personale e non occupazionale, che affianchi quelli attualmente previsti dalle varie legislazioni nazionali (cosiddetto 29° regime). Tali prodotti sarebbero istituiti in base a un Regolamento europeo che ne definirebbe nel dettaglio le caratteristiche, senza possibilità di deroga da parte degli ordinamenti nazionali. Essi si affiancherebbero a quelli già esistenti a livello

nazionale, senza la necessità che questi ultimi si convertano al nuovo *standard*. Al riguardo la Relazione segnala come la prospettiva dell'introduzione dei PEPPs potrà essere nel complesso accolta positivamente dall'Italia. Infatti, la struttura di base di tali prodotti appare molto simile a quella dei fondi pensione aperti esistenti in Italia e gli elementi tendenti a favorire la comparabilità e la concorrenza si pongono in linea con l'ordinamento italiano e con le sue più recenti prospettive di evoluzione.

Dal punto di vista dei potenziali aderenti, la Relazione evidenzia come vada valutata con favore la possibilità che tramite l'introduzione dei PEPPs la dinamica del mercato possa favorire una discesa dei costi dei prodotti individuali. Dal punto di vista, infine, degli operatori nazionali, l'esperienza già maturata con prodotti simili ai PEPPs pone tali operatori in una buona posizione competitiva rispetto ai concorrenti esteri e potrebbe loro consentire di sviluppare la propria attività anche in altri Paesi dell'Unione.

Pertanto, l'Italia potrà mantenere una posizione aperta rispetto agli intenti della Commissione europea in materia, fermo restando che una valutazione più approfondita potrà essere effettuata solo una volta che la proposta sarà stata formalizzata da parte della Commissione.

Con riferimento ai temi della fiscalità societaria, sempre nell'ambito del Capitolo I della II Parte (al paragrafo 1.2.4) la Relazione segnala come la Commissione europea abbia avanzato una proposta di Direttiva che modifica la direttiva 2013/34/UE, per quanto riguarda la comunicazione delle informazioni sull'imposta sul reddito da parte di talune imprese e succursali.

In particolare, la Relazione precisa che la Commissione europea ha presentato al riguardo la proposta di direttiva sul *Country by Country reporting*, al fine di aumentare la trasparenza fiscale dei gruppi multinazionali che operano nell'UE e contrastare l'elusione fiscale e la pianificazione fiscale aggressiva. Essa impone alle maggiori imprese UE e non UE – che

operano in Europa per il tramite di almeno una forma di stabilimento e con un fatturato superiore a 750 milioni di euro – di rendere pubbliche, con un elevato grado di dettaglio, le informazioni sul luogo dove generano i profitti e quello in cui pagano le tasse, con una ripartizione distinta Paese per Paese per quanto riguarda gli Stati membri.

Per le operazioni extra-UE è prevista invece una rendicontazione per dato aggregato, ad eccezione delle giurisdizioni di Paesi terzi che non rispettano le norme internazionali di buona *governance*, le quali saranno individuate attraverso un'apposita « lista nera ». La proposta è complementare all'iniziativa congiunta G20/OCSE su « *Base Erosion Profit Shifting* » (BEPS) – che, in ambito europeo, sarà attuata con la Direttiva Fiscale DAC 4 – la quale introduce l'obbligo a carico di alcune multinazionali di presentare in via riservata una rendicontazione, distinta paese per paese, alle Autorità fiscali nazionali.

In tale contesto viene rilevato come la posizione italiana sia di supporto al perseguimento dell'obiettivo di rendere trasparenti le attività dei gruppi multinazionali, al fine di disincentivare pratiche elusive o di pianificazione fiscale aggressiva da parte delle imprese multinazionali. Nel contempo, tenendo conto del rischio che la divulgazione di tali informazioni a beneficio del pubblico potrebbe generare confusione e pregiudizi non fondati, la Relazione auspica si possa giungere a un testo condiviso che non pregiudichi la corretta implementazione dell'Accordo OCSE e, in sede europea, della Direttiva Fiscale DAC 4.

Sotto questo profilo l'obiettivo è, pertanto, di massimizzare l'impatto positivo della normativa proposta e di mitigare i rischi rappresentati.

Passando quindi agli aspetti della fiscalità generale e dell'Unione doganale, affrontati dal Capitolo 3 della II Parte, per quanto attiene alle tematiche della fiscalità diretta, al paragrafo 3.1 la Relazione evidenzia in primo luogo come molti temi da discutere siano legati all'attuazione del piano d'azione della Commissione adottato



nel giugno 2015, volto al raggiungimento di un equo ed efficiente sistema di imposizione fiscale nell'Unione europea. Al riguardo la Relazione fa presente come sia attesa una nuova proposta di Direttiva per una base imponibile comune consolidata per l'imposta sulla società (*Common Consolidated Corporate Tax Base*).

L'obiettivo principale è rimuovere gli ostacoli fiscali alla realizzazione del Mercato interno, derivanti soprattutto dall'esistenza di sistemi fiscali differenti tra gli Stati membri, dall'applicazione dei prezzi di trasferimento nelle operazioni intra-gruppo, dall'impossibilità di compensare le perdite transfrontaliere e dai rischi di doppia imposizione. La nuova proposta riprenderà quella adottata dalla Commissione il 16 marzo 2011, ma verrà suddivisa in due provvedimenti distinti per rendere più agevoli le negoziazioni sul tema.

Il primo provvedimento riguarderà solo regole di formazione della base imponibile, l'altro sarà comprensivo anche della parte sul consolidamento. Inoltre, in materia di disallineamenti del trattamento fiscale (*hybrid mismatches*) nei pagamenti discendenti dall'utilizzo di strumenti finanziari e pagamenti effettuati da entità situate in differenti Paesi, la Commissione presenterà una nuova proposta di Direttiva, cosiddetta « Direttiva ATAD 2 » (*Anti Tax Avoidance Directive*), con la quale verrà proposto un emendamento all'articolo 9 della Direttiva ATAD n. 2016/0011 già in vigore, al fine di ottenere una maggiore coerenza con gli esiti dell'Action 2 dei BEPS (*Base Erosion and Profit Shifting*). In particolare, si intende precisare ed estendere la portata dell'attuale articolo 9, in modo da ricomprendere sotto la sua previsione anche i disallineamenti nel trattamento fiscale per pagamenti intercorrenti con entità di Paesi non europei, quelli derivanti dall'utilizzo di filiali e quelli conseguenti a differenze nella qualificazione giuridica dei pagamenti tramite strumenti finanziari effettuati con i Paesi terzi.

Nell'ambito della programmazione dell'attività in materia di fiscalità indiretta per l'anno 2017, relativamente al dibattito

sulla riforma dell'IVA avviato nel 2010 con il « Libro Verde sul futuro dell'IVA », poi proseguito nel 2011 con la « Comunicazione della Commissione sul futuro dell'IVA » (Libro Bianco) e, da ultimo, formalizzato nel Piano d'Azione IVA del 7 aprile 2016, la Relazione segnala (al paragrafo 3.2) che saranno adottate diverse iniziative legislative volte a rendere il sistema dell'IVA più semplice, solido ed efficiente.

In particolare la Commissione europea ha ipotizzato il seguente Cronoprogramma a tre fasi di presentazione delle proposte che saranno trattate nel corso del 2017:

l'adattamento del sistema dell'IVA all'economia digitale e alle esigenze delle PMI con una proposta di rimozione degli ostacoli connessi all'IVA che frenano la diffusione del commercio elettronico transfrontaliero (mercato unico digitale – RE-FIT – *Regulatory Fitness and Performance Programme*) – pubblicazioni elettroniche e il pacchetto IVA per le PMI;

misure per migliorare la cooperazione tra le amministrazioni fiscali e con le dogane, nonché con gli organismi preposti all'applicazione della legge, e per rafforzare la capacità delle amministrazioni fiscali; relazione di valutazione della direttiva sull'assistenza reciproca in materia di riscossione delle imposte dovute;

proposta per rafforzare la cooperazione amministrativa in materia di IVA ed Eurofisc e proposta di un sistema dell'IVA definitivo per gli scambi transfrontalieri;

la riforma delle aliquote IVA.

Con riguardo alle accise, allo stato attuale, la Relazione fa presente che sono previsti lavori istruttori da parte della Commissione europea per la presentazione, se del caso, di una proposta di revisione della Direttiva 2011/64/UE, relativa alla struttura e alle aliquote dell'accisa applicata al tabacco lavorato.

Nel corso del 2017, inoltre, continueranno i lavori finalizzati all'attuazione, all'interno dell'UE, della Convenzione quadro sul controllo del tabacco (FCTC –

*Framework Convention on Tobacco Control*), la quale richiede ai firmatari del trattato di intraprendere misure specifiche per eliminare tutte le forme di commercio illecito del tabacco.

Proseguiranno quindi i lavori, in cooperazione rafforzata, finalizzati all'introduzione di un'imposta armonizzata sulle transazioni finanziarie (FTT – *Financial Transaction Tax*). A tal fine il Governo parteciperà attivamente alle sessioni di lavoro, sia formali sia informali, in vista della definizione di una bozza di modifica della proposta originaria della Commissione, che sarà presentata in Consiglio entro la fine del 2017.

In materia di *e-commerce* è prevista un'attenta valutazione riguardo l'opportunità del mantenimento dell'esenzione sulle importazioni di valore trascurabile, in considerazione dei suoi effetti distorsivi della concorrenza a danno del mercato interno e perché essa può dar adito a frodi ed evasioni.

Nel contrasto alle frodi intracomunitarie cosiddette « carosello », si favorirà una maggiore specializzazione delle Amministrazioni fiscali degli Stati membri riguardo alla minaccia posta in essere dal fenomeno e i suoi effetti distorsivi del mercato. Il Governo proseguirà, altresì, a operare nel *network* Eurofisc, al fine di promuovere e facilitare la cooperazione multilaterale nel settore delle frodi IVA attraverso lo scambio rapido di informazioni mirate tra gli Stati membri.

Proseguiranno anche i controlli multilaterali che hanno consentito, sul piano internazionale, l'integrazione e il coordinamento dei controlli sui contribuenti degli Stati membri coinvolti in sistemi evasivi o di frode fiscale e, sul piano nazionale, il conseguimento di ragguardevoli risultati di servizio.

Al paragrafo 3.4 la Relazione affronta quindi i temi dell'Unione doganale, evidenziando come la Commissione europea intenda formulare alcune modifiche alle disposizioni di attuazione del Codice doganale dell'Unione, al fine di superare talune difficoltà operative emerse in merito. In tale contesto il Governo italiano

condivide tale esigenza e esprime il proprio impegno a partecipare in termini propositivi a questo progetto.

Inoltre la Relazione segnala l'obiettivo di procedere nella riforma della *governance* dell'Unione doganale, semplificandone i processi decisionali relativi alla gestione del confine comune e l'esazione delle risorse proprie.

In tale contesto viene confermata la partecipazione dell'Italia al Programma FISCALIS 2014-2020, il quale prevede scambi di funzionari e incontri seminari in materia.

Nell'ambito delle politiche a carattere industriale, il Capitolo 4 della II Parte richiama innanzitutto (al paragrafo 4.1) la nuova strategia di politica industriale indicata con il « Piano nazionale Industria 4.0 2017-2020 » sulla trasformazione digitale del manifatturiero, la cosiddetta « quarta rivoluzione industriale », o Industria 4.0, presentato dal Governo a Milano il 21 settembre 2016, precisando che il Piano si articola in una serie di iniziative molto concrete, alcune delle quali hanno già trovato spazio nella legge di bilancio 2017.

Con riferimento agli aspetti di competenza della Commissione Finanze, rammenta che il pacchetto degli interventi si sostanzia nelle seguenti misure di dettaglio:

proroga del super ammortamento al 140 per cento sugli investimenti in beni strumentali materiali fatti dal 1/1/2017 fino al 30 giugno 2018 e varo del cosiddetto « iper ammortamento » al 250 per cento sugli investimenti in beni strumentali funzionali alla trasformazione tecnologica e digitale delle imprese in chiave industria 4.0, con estensione del campo di applicazione anche ai *software*/sistemi informatici e ad altri beni immateriali capitalizzati connessi agli investimenti che beneficiano dell'« iper ammortamento », per un impegno pubblico di 10 miliardi (dal 2018 al 2024) con l'obiettivo di mobilitare oltre 10 miliardi di euro di investimenti privati aggiuntivi nel 2017;

rafforzamento, semplificazione e conferma fino al 2020 del credito di imposta in favore delle attività di ricerca e sviluppo, prevedendo che tutte le spese incrementalmente in ricerca e sviluppo per il prossimo quadriennio saranno incentivate al 50 per cento, con un beneficio massimo per ogni singola impresa elevato da 5 a 20 milioni di euro, per un impegno pubblico di 3,5 miliardi, con l'obiettivo di mobilitare 11,3 miliardi di investimento privato nel periodo 2017-2020.

finanza per la crescita, con potenziamento dal 19 per cento al 30 per cento delle detrazioni fiscali, per investimenti fino a 1 milione di euro in PMI innovative; al riguardo si prevede di incrementare e stabilizzare gli incentivi fiscali agli investimenti in *equity* di *start-up* e PMI innovative da parte di investitori individuali, imprese e fondi; inoltre, per quanto riguarda l'assorbimento di perdite delle *start-up* da parte di società sponsor, viene introdotta la possibilità, per le *start-up* partecipate da società quotate, di cedere le perdite anche in deroga alle regole del cosiddetto consolidato fiscale; viene altresì prevista l'eliminazione della tassazione sul *capital gain* su investimenti a medio lungo (con holding period di 5 anni) per i Piani Individuali di Risparmio (PIR) fino a 30 mila euro all'anno, per un impegno pubblico negli anni 2017-2020 di 0,45 miliardi di euro, con l'obiettivo di mobilitare risorse private per 2,6 miliardi di euro;

costituzione di centri di competenza ad alta specializzazione (*Competence Center*), nella forma del partenariato pubblico – privato, aventi lo scopo di promuovere e realizzare progetti di ricerca applicata, di trasferimento tecnologico e di formazione su tecnologie avanzate, nel quadro degli interventi previsti nel piano nazionale Industria 4.0, per uno stanziamento pubblico di 0,1 miliardi di euro nel periodo 2017- 2020, con l'obiettivo di mobilitare nello stesso periodo 100 milioni addizionali da parte di investitori privati;

defiscalizzazioni maggiorate sul salario di produttività (con soglie innalzate

fino a 4 mila euro di premio e 80 mila euro di reddito) e potenziamento delle misure a favore del *welfare* aziendale per tradurre gli incrementi di produttività attesi dal piano in maggiori salari e potere di acquisto nelle famiglie, per un impegno pubblico di circa 1,3 miliardi di euro nel periodo 2017-2020.

In tale ambito ricorda inoltre che il Governo, con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro dello Sviluppo economico, del 25 febbraio 2016, ha disposto il potenziamento e l'estensione al 2016 degli incentivi fiscali per gli investimenti in *start-up* innovative e che il 2017 permetterà di dare concreta attuazione a tale disciplina, notificando il relativo provvedimento attuativo alla Commissione europea per assicurare la compatibilità con il Regolamento del 2014 sugli aiuti di Stato agli investimenti in capitale di rischio.

Per quanto riguarda la materia dei servizi assicurativi la Relazione evidenzia (al paragrafo 4.5) che il Governo sarà impegnato nella conclusione dei lavori di recepimento della Direttiva IDD 2016/97-*Insurance distribution directive* – a seguito di una serie di riunioni e di confronti tecnici, in collaborazione con l'IVASS e le associazioni di rappresentanza dei settori dell'intermediazione assicurativa interessati, per le valutazioni d'impatto della regolamentazione.

Inoltre, la Relazione evidenzia come lo sviluppo di prodotti pensionistici individuali costituisca uno dei dossier a cui la Commissione europea intende dare priorità nel prossimo futuro, anche al fine di definire i contenuti di un prodotto standardizzato pan-europeo che possa applicarsi in alternativa al regime nazionale vigente in ogni Stato membro. In proposito si dà conto del fatto che la Commissione europea intende procedere nel breve periodo a una pubblica consultazione degli *stakeholders* e a uno studio di fattibilità.

Con riferimento alla materia della prevenzione e soluzione delle infrazioni di diritto dell'Unione europea, il Capitolo 2 della V Parte, relativo alla prevenzione e



soluzione delle infrazioni UE, dopo aver segnalato che al 20 novembre 2016 il numero delle infrazioni pendenti nei confronti dell'Italia erano 71, di cui 57 per violazione del diritto UE e 14 per mancato recepimento di direttive, indica innanzitutto gli obiettivi principali del Governo, il quale intende proseguire nell'azione di rafforzamento della prevenzione delle infrazioni; intensificare le attività per la migliore soluzione dei casi pendenti e proseguire nelle iniziative ai fini della chiusura di alcuni casi, anche attraverso il rafforzamento del dialogo e la partecipazione ad incontri con la Commissione europea.

A tale proposito il Governo intende in primo luogo continuare ad attivare gli strumenti normativi del disegno di legge di delegazione europea e del disegno di legge europea, anche utilizzandoli in chiave preventiva con riguardo ai cosiddetti casi EU Pilot, al fine di risolvere i problemi di non conformità col diritto UE, contestati dalla Commissione europea, prima che questi diano origine all'apertura formale di procedure d'infrazione a carico dell'Italia.

In secondo luogo, il Governo vuole proseguire nell'azione di rafforzamento della prevenzione delle infrazioni e della risoluzione di quelle pendenti, garantendo il coordinamento delle amministrazioni centrali e locali nonché l'attività di assistenza e vigilanza delle amministrazioni competenti per materia, favorendo il confronto con i Servizi europei per il superamento delle criticità in ordine alla compatibilità col diritto UE.

È previsto inoltre di intensificare la promozione dell'organizzazione di riunioni tra le Autorità nazionali e le Direzioni Generali della Commissione europea, per la trattazione congiunta dei casi afferenti ad uno stesso settore (cosiddette « riunioni pacchetto »).

Anche per il 2017 il Governo intende altresì garantire, fin dalle fasi iniziali della procedura d'infrazione, le condizioni più favorevoli a un'adeguata difesa della posizione nazionale ove si instauri il futuro giudizio dinanzi alla Corte di giustizia. A tal fine, sarà rafforzata la collaborazione

con l'Avvocatura dello Stato ogni volta vi siano in discussione questioni giuridicamente complesse e le Amministrazioni nazionali di settore intendano resistere alle contestazioni sollevate dalla Commissione europea.

Per quanto riguarda le procedure d'infrazione per mancato recepimento di direttive europee, sarà necessario proseguire nel rafforzamento dell'attività di controllo centralizzato del rispetto da parte delle singole Amministrazioni del termine di recepimento delle direttive da attuare in via amministrativa.

In tale contesto la Relazione ricorda che, nel corso dell'anno 2017, l'Italia è chiamata a trasporre complessivamente 44 direttive, 23 delle quali dovranno essere attuate in via amministrativa.

Passando quindi ad illustrare brevemente il Programma di lavoro della Commissione europea per il 2017, intitolato « Realizzare un'Europa che protegge, dà forza e difende » (COM(2016)710 final), il quale si articola in 3 capitoli e in 5 allegati, esso illustra innanzitutto le principali iniziative che l'Esecutivo europeo intende avviare nel 2017.

In tale ambito, dopo aver evidenziato gli elementi di criticità con la quale l'Unione europea deve confrontarsi, costituiti principalmente dalla debolezza della ripresa economica, dai flussi migratori, dalla minaccia terroristica e dall'instabilità politica delle aree di confine orientali e meridionali, il Programma richiama i concreti progressi realizzati nell'ultimo anno, segnatamente per quanto riguarda il Piano di investimenti per l'Europa; il mercato unico digitale; l'Unione dell'energia; l'Unione dei mercati dei capitali; il piano d'azione per una tassazione societaria equa ed efficiente; il completamento dell'Unione economica e monetaria; la strategia per il mercato unico.

In particolare il Programma segnala come nell'ultimo anno il Fondo europeo per gli investimenti strategici sia stato attivato in 27 Stati membri, portando investimenti per 138 miliardi di euro, tra cui nuovi finanziamenti per circa 300 mila PMI.

Sulla scorta di tali risultati la Commissione europea sottolinea comunque l'impegno a migliorare la propria azione, anche al fine di incrementare la fiducia dei cittadini europei nelle istituzioni della UE: a tal fine viene affermata in particolare l'intenzione di promuovere l'utilizzo del Fondo europeo per gli investimenti strategici, di rimuovere gli ostacoli agli investimenti e di creare un ambiente favorevole alla realizzazione degli obiettivi dell'Unione anche attraverso la mobilitazione dei mezzi finanziari a disposizione. La Commissione evidenzia, infatti, l'esigenza di lavorare più intensamente sull'attuazione delle misure normative, al fine di realizzare risultati concreti che possano risultare tangibili per i cittadini europei, in un'ottica di sempre maggiore trasparenza e responsabilità nei confronti di questi ultimi.

In tale quadro il Programma ribadisce l'impegno a favore delle dieci priorità indicate negli orientamenti politici presentati dal presidente della Commissione Juncker nel luglio 2014.

Tali dieci priorità – che rappresentano il mandato politico della Commissione Juncker e la base programmatica sulla quale essa è stata nominata – sono:

- 1) un nuovo impulso all'occupazione, alla crescita e agli investimenti;
- 2) un mercato unico digitale connesso;
- 3) un'Unione dell'energia resiliente con politiche lungimiranti in materia di cambiamenti climatici;
- 4) un mercato unico più profondo e più equo con una base industriale più solida;
- 5) un'Unione economica e monetaria più profonda e più equa;
- 6) un accordo di libero scambio con gli Stati Uniti realistico ed equilibrato;
- 7) uno Spazio di giustizia e di diritti fondamentali basato sulla reciproca fiducia;

8) verso una nuova politica della migrazione;

9) un ruolo più incisivo a livello mondiale;

10) un'Unione di cambiamento democratico.

Nell'ambito della priorità n. 2, concernente il mercato unico digitale, segnala, con riferimento agli ambiti di competenza della Commissione Finanze, un pacchetto di misure normative sull'IVA, che comprende le proposte sul commercio elettronico, le pubblicazioni *online* e i libri digitali, nonché le iniziative sulla promozione dell'economia dei dati.

Nell'ambito della priorità n. 4, concernente un mercato interno più profondo e più equo, evidenzia, sempre in merito ai profili di interesse della Commissione Finanze, l'obiettivo di progredire rapidamente nella direzione di garantire un più facile accesso ai finanziamenti per le imprese. A tal fine la Commissione europea presenterà una revisione intermedia del piano d'azione per l'Unione dei mercati dei capitali; inoltre saranno proposte una revisione del regolamento sulle infrastrutture del mercato europeo; una strategia sul finanziamento sostenibile; misure per agevolare il finanziamento delle imprese operanti nel settore delle infrastrutture; un piano d'azione per i servizi finanziari al dettaglio, volto ad eliminare gli ostacoli che impediscono ai consumatori di ottenere maggiore qualità, prezzi migliori e di beneficiare delle nuove tecnologie finanziarie.

Sempre in merito a tale priorità, il Programma afferma che il quadro fiscale deve risultare semplice ed efficace per le imprese operanti a livello transfrontaliero, nonché garantire che esse versino un contributo equo ed effettivo all'erario dei luoghi in cui realizzano i propri utili. In tale contesto si prevedono: il rilancio della base imponibile consolidata comune; la presentazione di ulteriori misure per contrastare le frodi e le evasioni fiscali; il rafforzamento dei controlli sui promotori e sui facilitatori di schemi di pianifica-

zione fiscale aggressiva; la redazione di un elenco dei Paesi terzi che non rispettano le norme internazionali di buona *governance* in materia fiscale e non attuano gli accordi contro il trasferimento dei profitti e l'erosione della base imponibile.

Per quanto riguarda specificamente il settore dell'IVA è prevista la semplificazione degli obblighi IVA per le PMI e la realizzazione di un regime IVA più efficiente e moderno, favorevole alle imprese e resistente alle frodi.

Nell'ambito della priorità n. 5, relativa a un'Unione economica e monetaria più profonda ed equa, segnala, per quanto attiene agli ambiti di competenza della Commissione Finanze, l'obiettivo prioritario del completamento dell'Unione bancaria, con particolare riferimento al raggiungimento di un accordo sulla proposta relativa alla realizzazione di un sistema europeo comune di assicurazione dei depositi.

Inoltre viene previsto: di rivedere parte della legislazione bancaria, in particolare per quanto riguarda i requisiti patrimoniali, il risanamento e la risoluzione delle banche, rendendole ancor più resistenti ad eventuali crisi; di semplificare le regole per le banche stesse; di promuovere gli investimenti nelle PMI; di rafforzare le misure di mitigazione dei rischi, in particolare in materia di capacità di assorbimento delle perdite da parte delle banche sistemiche.

Sottolinea altresì l'importanza della realizzazione dell'Unione dei mercati dei capitali, accelerando in tale contesto l'adozione delle proposte legislative sulle cartolarizzazioni e sui prospetti.

Nell'ambito della priorità n. 7, relativa allo spazio di giustizia, segnala, relativamente ai profili di interesse della Commissione Finanze, l'impegno della Commissione europea ad attuare il piano d'azione per la lotta al finanziamento del terrorismo, attraverso proposte di sanzioni armonizzate per scoraggiare il riciclaggio di denaro e i movimenti illeciti di denaro contante.

In tale ambito vengono individuate 21 nuove iniziative, indicate nell'Allegato 1, le quali comprendono:

il pacchetto di misure sull'economia circolare, che la Commissione ha presentato nel dicembre 2015;

misure volte a dare seguito alla strategia per il mercato unico digitale, alla strategia per il mercato unico, alla strategia sul commercio e gli investimenti e a dare attuazione all'Unione dell'energia;

misure volte a dare seguito alla relazione dei cinque Presidenti sull'approfondimento dell'Unione economica e monetaria, includendovi un pilastro sui diritti sociali;

misure volte a realizzare un'autentica ed efficace Unione della sicurezza;

l'attuazione dell'Agenda europea sulla migrazione e la gestione delle frontiere;

l'attuazione del Piano d'azione europeo in materia di difesa;

misure per l'applicazione l'attuazione e l'esecuzione del diritto dell'Unione e per assicurare una migliore esecuzione delle regole del mercato unico.

Inoltre, per poter far leva su tutti gli strumenti a disposizione dell'Unione al fine di raggiungere gli obiettivi che si prefigge, la Commissione europea preannuncia una proposta globale per il prossimo Quadro finanziario pluriennale posto 2020.

Passando quindi alle iniziative previste dall'Allegato 1 attinenti agli specifici ambiti di competenza della Commissione Finanze, segnala innanzitutto l'iniziativa volta alla realizzazione di una tassazione più equa sulle imprese, la quale comprende:

un Piano d'azione in materia di IVA relativo al sistema dell'IVA definitivo e alle aliquote;

un pacchetto di misure relative a una migliore cooperazione amministrativa e alla semplificazione degli oneri per le imprese;

la definizione di un elenco di Paesi che non rispettano le norme di buona *governance* fiscale;

l'attuazione dell'accordo internazionale sull'erosione di base imponibile e sul trasferimento di utili (BERS).

L'Allegato 1 prevede inoltre un'iniziativa per l'attuazione del piano d'azione per l'Unione dei mercati dei capitali, che si articolerà attraverso:

possibili misure supplementari per migliorare il funzionamento dell'economia;

la revisione del regolamento sulle infrastrutture del mercato europeo dei capitali (EMIR);

un piano d'azione sui servizi finanziari al dettaglio;

ulteriori atti volti a facilitare il finanziamento da parte di investitori istituzionali delle società operanti nel settore delle infrastrutture.

Il medesimo Allegato 1 comprende altresì un'iniziativa per l'attuazione della strategia per il mercato unico, nel cui ambito segnala un'iniziativa in materia di diritto societario, volta a facilitare l'uso delle tecnologie digitali nel corso di vita di un'impresa, nonché le fusioni e scissioni transfrontaliere.

Per quel che concerne l'Allegato 2 del Programma, il quale elenca le iniziative di revisione della normativa comunitaria che la Commissione europea intende adottare, richiama, in quanto rilevanti per gli ambiti di competenza della Commissione Finanze:

la revisione della direttiva 2008/118/CE, al fine di allineare la normativa in materia doganale e sulle accise, così da garantire la coerenza, la certezza del diritto e l'uniforme applicazione della legislazione UE;

la revisione della direttiva 92/83/CEE, relativa all'armonizzazione della struttura delle accise sull'alcole e sulle bevande alcoliche;

la revisione del regolamento (CE) n. 924/2009, relativo ai pagamenti transfrontalieri, al fine di estenderne l'applicazione a tutte le valute diverse dall'euro, migliorare la diffusione dell'informazione e ridurre i costi delle transazioni transfrontaliere.

Per quanto riguarda l'Allegato 3 del Programma, il quale individua le proposte in sospenso da considerarsi prioritarie, segnala, in riferimento ai profili di competenza della Commissione Finanze, i seguenti aspetti.

In primo luogo la proposta di regolamento relativo a un sistema europeo di garanzia sui depositi bancari fino a 100 mila euro, nell'ambito dell'Unione bancaria (COM(2015)586), che, come ricordato in precedenza, è già stata oggetto di esame da parte della Commissione Finanze, la quale ha approvato recentemente un documento finale nel quale viene segnalata l'esigenza di giungere in tempi rapidi all'approvazione definitiva della proposta.

In merito ricorda che il nuovo sistema europeo di assicurazione dei depositi (EDIS) avrebbe le seguenti caratteristiche:

i depositanti continuerebbero a godere dello stesso livello di protezione (100 mila euro) garantito dai vigenti sistemi nazionali di garanzia (armonizzati dalla direttiva 2014/49/UE);

esso sarebbe sostanzialmente neutrale in termini di costi per il settore bancario, in quanto i contributi delle banche all'EDIS potranno essere dedotti dai loro contributi ai sistemi nazionali di garanzia dei depositi;

esso sarebbe ponderato per il rischio (in quanto le banche che detengono attività ad elevato rischio verserebbero contributi più elevati);

sarebbe obbligatorio per gli Stati membri della zona euro le cui banche

sono attualmente coperte dal meccanismo di vigilanza unico, ma aperto agli altri Stati membri che desiderano aderire all'Unione bancaria.

Inoltre richiama, sempre in merito agli aspetti di competenza della Commissione Finanze:

la proposta di regolamento che stabilisce norme comuni sulla cartolarizzazione, al fine di stabilire un quadro europeo per le cartolarizzazioni che siano semplici, trasparenti e standardizzate;

la proposta di regolamento relativo al prospetto da pubblicare per l'offerta al pubblico o l'ammissione alla negoziazione di titoli, la quale persegue la finalità di ridurre gli oneri amministrativi per le società che redigono un prospetto (in particolare le PMI), facendo di quest'ultimo uno strumento di informazione ancora più prezioso per i potenziali investitori.

Relativamente all'Allegato 4 del Programma, il quale elenca le proposte ritirate, segnala, in merito agli ambiti di competenza della Commissione Finanze:

il ritiro della proposta di direttiva relativa a una base imponibile consolidata comune per l'imposta sulle società (CCCTB), ritiro motivato dal fatto che la Commissione europea intende seguire un nuovo approccio graduale in materia, ed ha adottato conseguentemente una nuova proposta legislativa: al riguardo ricorda infatti che in materia di evasione ed elusione fiscale la Commissione europea ha elaborato nel giugno 2015 un Piano di azione con la Comunicazione « Un regime equo ed efficace per l'imposta societaria nell'Unione europea: i 5 settori principali d'intervento » (COM(2015)302): in tale testo venivano individuati obiettivi a brevissimo, medio e lungo termine per coordinare i regimi fiscali degli Stati membri ai fini di una più efficiente lotta contro la pianificazione fiscale aggressiva; in particolare, a breve termine veniva ipotizzata la discussione di questioni connesse all'erosione della base imponibile e al trasferi-

mento degli utili, affrontando la questione della tassazione effettiva degli utili nel mercato unico; a medio – lungo termine, si poneva l'obiettivo della revisione della proposta sulla base imponibile consolidata comune per l'imposta sulle società (CCCTB);

il ritiro della proposta di decisione relativa conclusione dell'accordo tra UE e USA sul trattamento e il trasferimento di dati di messaggistica finanziaria al fine di controllare le transazioni finanziarie dei terroristi, ritiro motivato dal fatto che tale proposta appare ormai obsoleta, in quanto è stata adottata un'altra proposta in materia.

Riguardo all'Allegato 5 del Programma, il quale elenca le abrogazioni, segnala, in merito agli aspetti di interesse della Commissione Finanze:

l'abrogazione del Regolamento (CEE) n. 3510/80, relativo alla definizione della nozione di prodotti originari per l'applicazione delle preferenze tariffarie accordate a taluni Paesi in via di sviluppo, abrogazione motivata dal fatto che tale regolamento è ormai obsoleto alla luce di successive riforme in materia;

l'abrogazione del Regolamento (CE) n. 1147/2002, il quale sospende temporaneamente i dazi autonomi della tariffa doganale comune su alcune merci importate con certificati di idoneità alla navigazione aerea, abrogazione motivata dalla presentazione di una nuova proposta di regolamento in materia;

l'abrogazione del Regolamento (CE) n. 209/2005, che fissa l'elenco dei prodotti tessili per i quali non è richiesta prova dell'origine in occasione della loro immissione in libera pratica nella UE, abrogazione motivata dall'abrogazione di un altro regolamento che il Regolamento n. 209 eseguiva;

l'abrogazione della Decisione 70/2008/CE, concernente un ambiente privo di supporti cartacei per le dogane e il commercio, abrogazione motivata dal fatto



che i contenuti fondamentali della Decisione sono ormai superati dall'evoluzione della normativa doganale circa l'uso di sistemi elettronici;

L'abrogazione della Decisione di esecuzione 2011/544/UE, relativa all'introduzione di un marcatore fiscale comune per i gasoli e il petrolio lampante, abrogazione motivata dal fatto che essa sarà sostituita da una nuova Decisione.

Si riserva quindi di formulare una proposta di parere sui documenti in esame.

Sestino GIACOMONI, *presidente*, segnala come la XIV Commissione abbia chiesto che le Commissioni di settore concludano l'esame dei documenti entro la settimana in corso.

Nessun altro chiedendo di intervenire, rinvia quindi il seguito dell'esame congiunto alla seduta già convocata per la giornata di domani.

**La seduta termina alle 14.10.**

#### SEDE CONSULTIVA

*Martedì 7 febbraio 2017. — Presidenza del vicepresidente Sestino GIACOMONI. — Interviene il viceministro dell'economia e delle finanze Luigi Casero.*

**La seduta comincia alle 14.10.**

**Disposizioni in materia di sicurezza delle cure e della persona assistita, nonché in materia di responsabilità professionale degli esercenti le professioni sanitarie.**

**C. 259 e abb.-B, approvata, in un testo unificato, dalla Camera e modificata dal Senato.**

(Parere alla XII Commissione).

*(Esame, ai sensi dell'articolo 73, comma 1-bis del Regolamento, e rinvio).*

La Commissione inizia l'esame del provvedimento.

Renzo CARELLA (PD), *relatore*, rileva come la Commissione sia chiamata a esaminare, ai sensi dell'articolo 73, comma 1-bis, del Regolamento, ai fini del parere alla XII Commissione Affari sociali, il testo unificato delle proposte di legge C. 259 e abbinate-B, approvato dalla Camera e modificato dal Senato, recante disposizioni in materia di sicurezza delle cure e della persona assistita, nonché in materia di responsabilità professionale degli esercenti le professioni sanitarie.

In merito ricorda innanzitutto che il provvedimento è già stato esaminato in sede consultiva dalla Commissione Finanze nel corso dell'esame in prima lettura alla Camera, esprimendo su di esso, nella seduta del 17 dicembre 2015, parere favorevole con due condizioni, le quali sono state sostanzialmente accolte nel prosieguo dell'esame del provvedimento, che segnalavano l'esigenza di apportare talune modifiche agli articoli 10 e 11 (ora 12) del provvedimento.

Ricorda quindi, in linea generale, come il provvedimento affronti e disciplini i temi della sicurezza delle cure e del rischio sanitario, della responsabilità dell'esercente la professione sanitaria e della struttura sanitaria e socio-sanitaria pubblica o privata in cui opera, le modalità e caratteristiche dei procedimenti giudiziari aventi ad oggetto la responsabilità sanitaria, l'obbligo di assicurazione e l'istituzione del Fondo di garanzia per i danni derivanti da responsabilità sanitaria.

Passando a sintetizzare il testo del provvedimento, che si compone ora di 18 articoli, con particolare riferimento alle modifiche apportate dall'altro ramo del Parlamento, l'articolo 1, modificato dal Senato, al comma 1 qualifica la sicurezza delle cure come parte costitutiva del diritto alla salute e precisa, al comma 2, che essa si realizza anche mediante l'insieme di tutte le attività finalizzate alla prevenzione e gestione del rischio connesso all'erogazione di prestazioni sanitarie e mediante l'utilizzo appropriato delle risorse strutturali, tecnologiche ed organizzative.

Nel corso dell'esame al Senato, al comma 3 è stata aggiunta la specificazione

che le attività di prevenzione del rischio – alle quali concorre tutto il personale – siano messe in atto dalle strutture sanitarie e sociosanitarie, pubbliche e private – invece che dalle aziende sanitarie pubbliche come previsto nel testo approvato dalla Camera.

L'articolo 2 prevede, al comma 1, che le Regioni e le province autonome possano affidare all'Ufficio del difensore civico la funzione di Garante del diritto alla salute, disciplinandone la struttura organizzativa (al riguardo al Senato è stato eliminato il riferimento alla rappresentanza delle associazioni dei pazienti) e il supporto tecnico. In tale funzione il comma 2 precisa che il Difensore civico può essere adito gratuitamente dai destinatari di prestazioni sanitarie per la segnalazione, anche anonima, di disfunzioni nel sistema dell'assistenza sanitaria e – con una previsione aggiunta al Senato – socio-sanitaria.

Ai sensi del comma 3 il difensore acquisisce gli atti e nel caso di fondatezza della segnalazione agisce a tutela del diritto lesso. Il comma 4 contempla quindi l'istituzione in ogni Regione, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, del Centro per la gestione del rischio sanitario e la sicurezza del paziente, che raccoglie i dati regionali sui rischi ed eventi avversi – previsione aggiunta al Senato – e sul contenzioso e li trasmette annualmente, mediante procedura telematica unificata a livello nazionale (modalità inserite nel corso dell'esame al Senato) all'Osservatorio nazionale delle buone pratiche sulla sicurezza in sanità disciplinato dall'articolo 3.

Durante l'esame al Senato è stato inserito il comma 5 che, aggiungendo una nuova lettera *d-bis*) al comma 539 dell'articolo 1 della legge n. 208 del 2015 (Legge di stabilità per il 2016) inserisce, tra i compiti ai quali è finalizzata l'attività di monitoraggio, prevenzione e gestione del rischio sanitario da parte delle strutture pubbliche e private che erogano prestazioni sanitarie, quello della predisposizione di una relazione semestrale sugli eventi avversi verificatisi nella struttura, sulle cause che li hanno prodotti e sulle

conseguenti iniziative messe in atto: tale relazione è pubblicata sul sito internet della struttura sanitaria.

L'articolo 3, comma 1, rimette ad un decreto del Ministro della salute, previa intesa con la Conferenza Stato-Regioni, da emanare entro tre mesi dall'entrata in vigore della legge, l'istituzione presso l'Agenzia nazionale per i servizi sanitari regionali (AGENAS) dell'Osservatorio nazionale delle buone pratiche sulla sicurezza nella sanità.

Ai sensi del comma 2 spetta all'Osservatorio il compito di:

acquisire dai Centri per la gestione del rischio sanitario di cui all'articolo 2, i dati regionali relativi ai rischi ed eventi avversi (locuzione introdotta al Senato in luogo di quella di «errori sanitari») nonché alle caratteristiche del contenzioso;

individuare, anche attraverso la predisposizione di linee di indirizzo (con l'ausilio delle società scientifiche e delle associazioni tecnico-scientifiche delle professioni sanitarie di cui all'articolo 5, secondo quanto specificato dal Senato), idonee misure per la prevenzione e gestione del rischio sanitario e il monitoraggio delle buone pratiche per la sicurezza delle cure, nonché per la formazione e l'aggiornamento del personale esercente le professioni sanitarie.

In base al comma 4 l'Osservatorio, nell'esercizio delle sue funzioni, si avvale del Sistema informativo per il monitoraggio degli errori in sanità (SIMES).

L'articolo 4 disciplina la trasparenza dei dati, assoggettando, al comma 1, all'obbligo di trasparenza le prestazioni sanitarie erogate dalle strutture pubbliche e private, nel rispetto della normativa in materia di protezione dei dati personali.

In tale ambito il comma 2 prevede che la direzione sanitaria della struttura entro sette giorni (tale termine, che precedentemente era di trenta giorni, è stato ridotto nel corso dell'esame al Senato) dalla presentazione della richiesta fornisce la documentazione sanitaria disponibile relativa al paziente, in conformità alla disciplina

sull'accesso ai documenti amministrativi e a quanto previsto dal Codice in materia di protezione dei dati personali.

Con una disposizione aggiunta al Senato è stato previsto che le eventuali integrazioni di tale documentazione sono fornite entro il termine massimo di trenta giorni dalla presentazione della richiesta e che entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge le strutture sanitarie pubbliche e private adeguano i propri regolamenti interni alle citate disposizioni sulla trasparenza.

Al comma 3 vien stabilito inoltre che le medesime strutture sanitarie pubbliche e private rendono disponibili, mediante la pubblicazione sul proprio sito Internet, i dati relativi ai risarcimenti erogati nell'ultimo quinquennio.

Nel corso dell'esame al Senato è stato anche aggiunto il comma 4 che, integrando con un nuovo comma 2-*bis* l'articolo 37 del Regolamento di polizia mortuaria di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 285 del 1990 prevede che, sia nel caso di decesso ospedaliero sia in caso di decesso in altro luogo, i familiari o gli altri aventi titolo del deceduto possono concordare con il direttore sanitario o socio-sanitario l'esecuzione del riscontro diagnostico, e possono disporre la presenza di un medico di loro fiducia.

L'articolo 5 disciplina le buone pratiche clinico-assistenziali e le raccomandazioni previste dalle linee guida, prevedendo al comma 1 che gli esercenti le professioni sanitarie nell'esecuzione delle prestazioni sanitarie con finalità preventive, diagnostiche, terapeutiche, palliative, riabilitative e di medicina legale, si attengono, salve le specificità del caso concreto, alle raccomandazioni previste dalle linee guida pubblicate ai sensi del comma 3 ed elaborate da enti e istituzioni pubblici e privati nonché dalle società scientifiche e dalle associazioni tecnico-scientifiche delle professioni sanitarie iscritte in apposito elenco istituito e disciplinato con decreto del Ministro della salute da emanarsi entro 90 giorni dall'entrata in vigore della legge e da aggiornare con cadenza biennale. In mancanza delle suddette racco-

mandazioni gli esercenti le professioni sanitarie si attengono alle buone pratiche clinico-assistenziali.

Nel corso dell'esame presso il Senato sono stati aggiunti i commi 2, 3 e 4. Il comma 2 disciplina alcuni contenuti del decreto ministeriale diretto ad istituire e disciplinare l'elenco degli enti, delle istituzioni, delle società scientifiche e delle associazioni tecnico-scientifiche delle professioni sanitarie che elaborano le raccomandazioni e le linee guida cui si attengono gli esercenti le professioni sanitarie nell'esecuzione delle relative prestazioni.

In particolare, il decreto ministeriale, nel regolamentare l'iscrizione in apposito elenco delle società scientifiche e delle associazioni tecnico-scientifiche, stabilisce:

i requisiti minimi di rappresentatività sul territorio nazionale;

la costituzione mediante atto pubblico e le garanzie da prevedere nello statuto in riferimento al libero accesso dei professionisti aventi titolo, alla loro partecipazione alle decisioni, all'assenza di scopo di lucro, alla pubblicazione dei bilanci preventivi, dei consuntivi e degli incarichi retribuiti, alla dichiarazione e regolazione dei conflitti di interesse;

le procedure di iscrizione all'elenco, le verifiche sul mantenimento dei requisiti e le modalità di sospensione o cancellazione dallo stesso.

Il comma 3 prevede che le linee guida ed i relativi aggiornamenti siano integrati nel Sistema nazionale per le linee guida (SNLG) disciplinato con decreto del Ministro della salute, previa intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni.

Il comma 4 reca la clausola di invarianza degli oneri finanziari in relazione alle attività di cui al comma 3.

L'articolo 6, al comma 1 introduce nel codice penale il nuovo articolo 590-*sexies*, che disciplina la responsabilità colposa per morte o per lesioni personali in ambito sanitario.

In particolare il nuovo articolo 590-*sexies* prevede che se i fatti di cui agli

articoli 589 del codice penale (omicidio colposo) e articolo 590 del codice penale (lesioni personali colpose) sono commessi nell'esercizio della professione sanitaria, si applicano le pene ivi previste in caso di condotta negligente o imprudente del medico.

Solo se l'evento si sia verificato a causa di imperizia la punibilità è esclusa, purché risultino rispettate le raccomandazioni previste dalle linee guida o, in mancanza di queste, le buone pratiche clinico-assistenziali, sempre che le raccomandazioni previste dalle linee guida risultino adeguate alle specificità del caso concreto.

Il comma 2 abroga, con finalità di coordinamento, il comma 1 dell'articolo 3 della legge 189 del 2012 (cosiddetta « legge Balduzzi ») che attualmente disciplina la materia.

Rispetto alla vigente disciplina della legge Balduzzi, le novità introdotte dall'articolo 589-*sexies* del codice penale per la responsabilità penale del medico riguardano, in particolare:

la mancata distinzione tra gradi della colpa, con la soppressione del riferimento alla colpa lieve;

stante l'esclusione dell'illecito penale nel solo caso di imperizia (sempre ove siano rispettate le citate linee guida o le buone pratiche), la punibilità dell'omicidio colposo e delle lesioni colpose causate dal sanitario per negligenza o imprudenza, indipendentemente dalla gravità della condotta, quindi anche per negligenza o imprudenza lieve.

L'articolo 7 stabilisce alcuni principi relativi alla responsabilità civile della struttura e dell'esercente la professione sanitaria, intervenendo anche su aspetti di competenza della Commissione Finanze.

In particolare, il comma 1 prevede che la struttura sanitaria o sociosanitaria pubblica o privata che nell'adempimento della propria obbligazione si avvalga dell'opera di esercenti la professione sanitaria, anche se scelti dal paziente e anche se non dipendenti dalla struttura, risponde delle loro condotte dolose e colpose ai sensi

degli articoli 1218 (Responsabilità del debitore) e 1228 (Responsabilità per fatto degli ausiliari) del codice civile.

Ai sensi del comma 2 tale disposizione si applica anche alle prestazioni sanitarie svolte in regime di libera professione intramuraria ovvero nell'ambito di attività di sperimentazione e di ricerca clinica ovvero in regime di convenzione con il Servizio sanitario nazionale nonché attraverso la telemedicina.

In ogni caso il comma 3 stabilisce che l'esercente la professione sanitaria risponde ai sensi dell'articolo 2043 del codice civile, salvo che – con un inciso aggiunto nel corso dell'esame al Senato – abbia agito nell'adempimento di obbligazione contrattuale assunta con il paziente. Nella determinazione del risarcimento del danno il giudice tiene conto della condotta dell'esercente la professione sanitaria ai sensi dell'articolo 5 – e quindi del rispetto delle buone pratiche clinico-assistenziali e delle raccomandazioni previste dalle linee guida – e dell'articolo 590-*sexies* del codice penale introdotto dall'articolo 6 del provvedimento.

In tal modo viene stabilito quindi un regime di doppia responsabilità civile, qualificato come:

responsabilità contrattuale per la struttura – con onere della prova a carico della struttura stessa e termine di prescrizione di dieci anni;

responsabilità extra-contrattuale per l'esercente la professione sanitaria (qualora egli sia direttamente chiamato in causa) a qualunque titolo operante in una struttura sanitaria e sociosanitaria pubblica o privata – salvo il caso di obbligazione contrattuale assunta con il paziente – con onere della prova a carico del soggetto che si ritiene leso e termine di prescrizione di cinque anni.

I commi 4 e 5 sono stati aggiunti nel corso dell'esame al Senato.

Il comma 4, il quale disciplina profili di interesse della Commissione Finanze, stabilisce le modalità di risarcimento del danno conseguente all'attività della strut-

tura sanitaria o socio sanitaria, pubblica o privata, e dell'esercente la professione sanitaria, prevedendo la sua liquidazione sulla base delle tabelle di cui agli articoli 138 (Danno biologico per lesioni di non lieve entità) e 139 (Danno biologico per lesioni di lieve entità) del codice delle assicurazioni private di cui al decreto legislativo n. 209 del 2005. Tale disposizione fa quindi riferimento alle tabelle uniche nazionali dei valori economici del danno biologico, il cui aggiornamento è disposto annualmente con decreto del Ministero dello Sviluppo Economico.

Il comma 5 qualifica le disposizioni dell'articolo come « norme imperative » ai sensi del codice civile: tale precisazione intende sancire l'inderogabilità delle disposizioni sulla responsabilità civile per danno sanitario anche ove il contratto tra le parti disponga diversamente, posto che la contrarietà a norme imperative determina l'illiceità di un negozio giuridico.

L'articolo 8 introduce un meccanismo finalizzato a ridurre il contenzioso per i procedimenti di risarcimento da responsabilità sanitaria mediante un tentativo obbligatorio di conciliazione da espletare da chi intende esercitare in giudizio un'azione risarcitoria.

Più in particolare, al comma 1 viene disposta l'applicazione dell'istituto del ricorso presso il giudice civile competente per l'espletamento di una consulenza tecnica preventiva ai sensi dell'articolo 696-bis del codice di procedura civile, ai fini dell'accertamento e della relativa determinazione dei crediti derivanti dalla mancata o inesatta esecuzione di obbligazioni contrattuali o da fatto illecito. Ai commi 2 e 3 sono previsti meccanismi procedurali volti a rendere improcedibile la domanda ove non sia stata esperito il tentativo di conciliazione. La domanda diviene, pertanto, procedibile, solo se la conciliazione non riesce o il relativo procedimento non si conclude entro il termine perentorio di sei mesi dal deposito del ricorso. In tale ambito nel corso dell'esame al Senato è stata introdotta la possibilità di esperire in

alternativa il procedimento di mediazione, ai sensi dell'articolo 5, comma 1-bis, del decreto legislativo n. 28 del 2010.

Per quanto riguarda gli aspetti di competenza della Commissione Finanze, segnala le disposizioni contenute nel comma 4, in base al quale la mancata partecipazione delle parti, ivi comprese le assicurazioni, al procedimento di consulenza tecnica preventiva obbliga il giudice a condannarle, con il provvedimento che definisce il giudizio, al pagamento delle spese di consulenza e di lite, a prescindere dall'esito del giudizio, oltre che a una pena pecuniaria, determinata equitativamente, in favore della parte che è comparsa alla conciliazione.

Le modifiche apportate al Senato relativamente al predetto procedimento di consulenza tecnica preventiva, da effettuarsi secondo il disposto dell'articolo 15, hanno introdotto l'obbligo per le parti, oltre che di partecipare al medesimo procedimento, anche di formulare l'offerta di risarcimento del danno o di comunicare i motivi per cui ritengono di non formularla. In caso di sentenza a favore del danneggiato, quando l'impresa di assicurazione non ha formulato l'offerta di risarcimento nell'ambito del procedimento di consulenza tecnica preventiva, si stabilisce che il giudice trasmette copia della sentenza all'Istituto per la vigilanza sulle assicurazioni (IVASS) per gli adempimenti di propria competenza.

L'articolo 9 reca ulteriori disposizioni a completamento del nuovo regime della responsabilità sanitaria, disciplinando l'azione di rivalsa o di responsabilità amministrativa – questa seconda possibilità è stata aggiunta al Senato – della struttura sanitaria nei confronti dell'esercente la professione sanitaria, in caso di dolo o colpa grave di quest'ultimo, successivamente all'avvenuto risarcimento (sulla base di titolo giudiziale o stragiudiziale) ed entro un anno dall'avvenuto pagamento.

I commi da 2 a 4 e il comma 6 recano una disciplina specifica dell'azione di rivalsa (prevedendo, tra l'altro, che la decisione pronunciata nel giudizio contro la struttura sanitaria o la compagnia assicu-



ratrice non fa stato nel giudizio di rivalsa se l'esercente la professione sanitaria non è stato parte del giudizio), mentre il comma 5, modificato nel corso dell'esame al Senato, reca norme specifiche per l'azione di responsabilità amministrativa.

In particolare, in caso di accoglimento della domanda di risarcimento proposta dal danneggiato nei confronti della struttura sanitaria o socio-sanitaria pubblica o dell'esercente la professione sanitaria il comma 5 stabilisce che:

titolare dell'azione di responsabilità amministrativa, per dolo o colpa grave, è il pubblico ministero presso la Corte dei conti;

ai fini della quantificazione del danno il giudice tiene conto delle situazioni di fatto di particolare difficoltà, anche di natura organizzativa, della struttura sanitaria o sociosanitaria pubblica, in cui l'esercente la professione sanitaria abbia operato;

per l'importo della condanna in base all'azione di responsabilità amministrativa (con esclusione dei casi di dolo) viene previsto un limite, per singolo evento, pari al valore maggiore della retribuzione lorda (o del corrispettivo convenzionale) conseguita nell'anno di inizio della condotta causa dell'evento (o nell'anno immediatamente precedente o successivo), moltiplicato per il triplo; tale limite si applica sia all'importo della condanna suddetta sia all'importo dell'azione di surrogazione da parte dell'assicuratore che abbia pagato l'indennità;

per i tre anni successivi al passaggio in giudicato della decisione di accoglimento della domanda di risarcimento proposta dal danneggiato, l'esercente la professione sanitaria, nell'ambito delle strutture sanitarie o sociosanitarie pubbliche, non può essere preposto ad incarichi professionali superiori rispetto a quelli ricoperti e che il giudicato costituisca oggetto di specifica valutazione da parte dei commissari nei pubblici concorsi per incarichi superiori.

In relazione all'azione di rivalsa, il comma 6 prevede che, se è accolta la domanda del danneggiato nei confronti della struttura sanitaria o sociosanitaria privata, o nei confronti dell'impresa di assicurazione titolare di polizza con la medesima struttura, l'azione nei confronti dell'esercente la professione sanitaria deve essere esercitata innanzi al giudice ordinario, e la misura della rivalsa e quella della surrogazione richiesta dall'impresa di assicurazione per singolo evento, in caso di colpa grave, non possono superare una somma pari al valore maggiore del reddito professionale, ivi compresa la retribuzione lorda, conseguita nell'anno di inizio della condotta causa dell'evento o nell'anno immediatamente precedente o successivo, moltiplicato per il triplo. Tale limite non si applica nei confronti degli esercenti la professione sanitaria di cui all'articolo 10, comma 2 (cioè dei soggetti che svolgono la professione fuori delle strutture sanitarie e sociosanitarie o all'interno delle stesse in regime libero – professionale).

Ai sensi del comma 7, nel giudizio di rivalsa e in quello di responsabilità amministrativa, il giudice può desumere argomenti di prova dalle prove assunte nel giudizio instaurato dal danneggiato nei confronti della struttura sanitaria o sociosanitaria o dell'impresa di assicurazione solo se l'esercente la professione sanitaria ne sia stato parte.

Ancora con riferimento ai profili di competenza della Commissione Finanze, richiama l'articolo 10, il quale integra il quadro delle tutele per il ristoro del danno sanitario, in coerenza con la disciplina sulla responsabilità civile.

In particolare, al comma 1 è previsto:

l'obbligo di assicurazione per la responsabilità contrattuale, di cui agli articoli 1218 e 1228 del codice civile, verso terzi e verso i prestatori d'opera, a carico delle strutture sanitarie e sociosanitarie, pubbliche e private, anche per i danni cagionati dal personale a qualunque titolo operante presso le strutture medesime, compresi coloro che svolgono attività di formazione, aggiornamento nonché di sperimentazione e ricerca clinica (ovvero di

altre analoghe misure per la copertura della responsabilità civile); viene inoltre specificato che l'obbligo concerne anche le strutture sociosanitarie e le prestazioni sanitarie svolte in regime di libera professione intramuraria ovvero — come aggiunto dal Senato — in regime di convenzione con il Servizio sanitario nazionale, nonché attraverso la telemedicina;

con un periodo aggiunto al Senato, l'obbligo, per le strutture sanitarie e sociosanitarie, di stipulare altresì una polizza assicurativa (o di adottare un'analogha misura) per la copertura della responsabilità extracontrattuale, di cui all'articolo 2043 del codice civile, verso terzi degli esercenti le professioni sanitarie (con riferimento all'ipotesi in cui il danneggiato esperisca azione direttamente nei confronti del professionista).

Il comma 2 prevede l'obbligo di assicurazione a carico del professionista sanitario che svolga l'attività al di fuori di una delle strutture sanitarie e sociosanitarie o che presti la sua opera all'interno delle stesse in regime libero-professionale ovvero che si avvalga della struttura nell'adempimento della propria obbligazione contrattuale assunta con il paziente, per i rischi derivanti dall'esercizio della medesima attività.

In una logica più generale di equilibrio e solvibilità del risarcimento, al comma 3 viene sancita l'obbligatorietà per gli esercenti le professioni sanitarie, passibili di azione amministrativa della Corte dei conti per danno erariale o di rivalsa in sede civile, se operanti in strutture private, di stipulare idonee polizze assicurative per colpa grave (la limitazione alla colpa grave è frutto di una modifica del Senato).

L'articolo 10 contempla altresì misure di garanzia del funzionamento del sistema assicurativo, prevedendo:

al comma 4, che le strutture sanitarie e sociosanitarie rendano note, mediante pubblicazione sul proprio sito internet, informazioni analitiche concernenti la copertura assicurativa prescelta;

al comma 5, che con decreto del Ministro dello sviluppo economico, da emanarsi di concerto con il Ministro della salute, siano definiti i criteri e le modalità di vigilanza e controllo che l'Istituto per la vigilanza sulle assicurazioni (IVASS) è tenuto ad effettuare sulle compagnie assicuratrici che intendano contrarre polizze con le strutture e con gli esercenti la professione sanitaria.

Nell'ambito del comma 6 è stata sostanzialmente accolta la condizione numero 1) contenuta nel parere espresso dalla Commissione Finanze in prima lettura, con la quale si chiedeva di prevedere che, con decreto del Ministro dello sviluppo economico, di concerto con il Ministro della salute e quello dell'economia e delle finanze, previa intesa in sede di Conferenza Stato-regioni, sentiti l'Istituto per la vigilanza sulle assicurazioni, l'ANIA, le Associazioni nazionali rappresentative delle strutture private che erogano prestazioni sanitarie e socio-sanitarie, la Federazione nazionale dei medici chirurghi e degli odontoiatri, le Federazioni nazionali degli ordini e dei collegi delle professioni sanitarie e le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative delle categorie professionali interessate, nonché le associazioni di tutela dei cittadini e dei pazienti, sono determinati i requisiti minimi delle polizze assicurative per le strutture sanitarie e sociosanitarie pubbliche o private e per gli esercenti le professioni sanitarie, prevedendo l'individuazione di classi di rischio a cui far corrispondere massimali differenziati.

Il comma stabilisce inoltre che il predetto decreto:

fissi requisiti minimi di garanzia e di operatività delle altre analoghe misure per la copertura della responsabilità civile;

fissi le regole per il trasferimento del rischio nel caso di subentro di un'impresa di assicurazione;

preveda che nel bilancio delle strutture sanitarie o sociosanitarie sia istituito un fondo rischi e un fondo di riserva per

i risarcimenti relativi ai sinistri denunciati; tali fondi non sono sottoposti ad esecuzione forzata.

Il comma 7 stabilisce che, con decreto del Ministro dello sviluppo economico da emanare di concerto con il Ministro della salute e sentito l'IVASS, sono individuati i dati relativi alle polizze di assicurazione stipulate ai sensi dei commi 1 e 2 e alle altre analoghe misure adottate e sono stabilite altresì le modalità per la comunicazione di tali dati all'Osservatorio da parte delle strutture sanitarie e sociosanitarie e degli esercenti le professioni sanitarie.

Sempre per gli aspetti di interesse della Commissione Finanze segnala inoltre l'articolo 11, inserito durante l'esame in sede referente, il quale definisce i limiti temporali delle garanzie assicurative. In particolare si stabilisce che la garanzia assicurativa – in base ad una modifica approvata dal Senato – deve prevedere un'operatività temporale anche per gli eventi accaduti nei dieci anni antecedenti la conclusione del contratto assicurativo, purché denunciati all'impresa di assicurazione durante la vigenza temporale della polizza. Inoltre, in caso di cessazione definitiva dell'attività professionale per qualsiasi causa, deve essere previsto un periodo di ultrattività della copertura per le richieste di risarcimento presentate per la prima volta entro i dieci anni successivi e riferite a fatti generatori della responsabilità verificatisi nel periodo di efficacia della polizza, periodo nel quale è incluso quello suddetto di retroattività della copertura.

Con riferimento all'articolo 12 (ex articolo 11 del testo esaminato in prima lettura dalla Commissione), anch'esso in parte relativo ad ambiti di competenza della Commissione Finanze, il comma 1 introduce un'importante novità nel sistema del contenzioso in ambito sanitario, prevedendo un'ulteriore modalità di azione per il danneggiato, ossia l'azione diretta nei confronti dell'impresa di assicurazione della struttura sanitaria e del libero professionista.

L'esercizio dell'azione, subordinato al fallimento del tentativo di conciliazione obbligatorio di cui all'articolo 8, potrà comunque portare, al massimo, al riconoscimento delle somme per le quali la struttura o il sanitario hanno stipulato il contratto di assicurazione.

È previsto, inoltre, ai commi da 2 a 5:

l'inopponibilità al danneggiato, per l'intero massimale di polizza, di eccezioni contrattuali diverse da quelle stabilite dal decreto del Ministro dello sviluppo economico di cui all'articolo 10, comma 6, che individuerà i requisiti minimi delle polizze assicurative;

che l'impresa di assicurazione abbia diritto di rivalsa verso l'assicurato nel rispetto dei requisiti minimi delle polizze assicurative, non derogabili contrattualmente, previsti dal citato decreto del Ministro dello sviluppo economico;

il litisconsorzio necessario, sia dei medici sia delle strutture sanitarie e sociosanitarie pubbliche e private, nelle cause di risarcimento intentate dai danneggiati contro le imprese assicurative;

il diritto d'accesso del sanitario, del danneggiato e dell'impresa assicurativa a tutta la documentazione della struttura sui fatti oggetto del giudizio;

una durata del termine di prescrizione dell'azione diretta pari a quello dell'azione contro la struttura sanitaria o sociosanitaria o contro l'esercente la professione sanitaria.

In tale ambito il comma 6, recependo la condizione numero 2) contenuta nel parere espresso dalla Commissione Finanze, precisa l'applicazione della disciplina dell'azione diretta a decorrere dall'entrata in vigore del citato decreto del Ministro dello sviluppo economico con cui vengono determinati i requisiti minimi delle polizze assicurative.

L'articolo 13 prevede che le strutture sanitarie e sociosanitarie e le compagnie di assicurazione comunichino all'esercente la professione sanitaria l'instaurazione del

giudizio promosso nei loro confronti dal danneggiato, entro dieci giorni dalla ricezione della notifica dell'atto introduttivo, mediante posta elettronica certificata o lettera raccomandata con avviso di ricevimento contenente copia dell'atto introduttivo del giudizio.

In forza delle modifiche approvate al Senato, il suddetto obbligo, con i relativi effetti, in caso di inadempimento, è esteso anche alla comunicazione all' esercente la professione sanitaria dell'avvio di trattative stragiudiziali con il danneggiato: l'omissione, la tardività o l'incompletezza delle comunicazioni preclude l'ammissibilità delle azioni di rivalsa o di responsabilità amministrativa di cui all'articolo 9.

Un'ulteriore disposizione concernente aspetti di interesse della Commissione Finanze è contenuta nell'articolo 14, laddove si prevede, al comma 1, l'istituzione, nello stato di previsione del Ministero della salute, di un Fondo di garanzia per i danni derivanti da responsabilità sanitaria, il quale è alimentato dal versamento di un contributo annuale dovuto dalle imprese autorizzate all'esercizio delle assicurazioni per la responsabilità civile per i danni causati da responsabilità sanitaria. A tal fine il predetto contributo è versato all'entrata del bilancio dello Stato per essere riassegnato al fondo di garanzia. In base a una previsione aggiunta nel corso dell'esame al Senato, il Ministero della salute con apposita convenzione affida alla CONSAP spa (Concessionaria servizi assicurativi pubblici) la gestione delle risorse del Fondo di garanzia.

Al comma 2 si prevede inoltre che, con regolamento adottato con decreto del Ministero della salute, da emanare entro centoventi giorni dalla data di entrata in vigore della legge, di concerto con il Ministro dello sviluppo economico e con il Ministro dell'economia e delle finanze, sentita la Conferenza Stato-Regioni, sono definiti la misura del contributo dovuto dalle imprese autorizzate all'esercizio delle assicurazioni per la responsabilità civile per i danni causati da responsabilità sanitaria, le modalità di versamento dello stesso, i principi a cui dovrà uniformarsi

la convenzione tra il Ministero della salute e la Consap S.p.A, nonché le modalità di intervento, di funzionamento e di regresso del Fondo di garanzia nei confronti del responsabile del sinistro.

Ai sensi del comma 3 Il Fondo di garanzia concorre al risarcimento del danno nei limiti delle effettive disponibilità finanziarie.

Il comma 4 specifica che la misura del contributo è determinata e aggiornata con cadenza annuale con apposito decreto del Ministro della salute, di concerto con quello dello sviluppo economico e dell'economia e delle finanze, in relazione alle effettive esigenze del Fondo di garanzia. A tal fine il comma 5 precisa che la CONSAP trasmette annualmente al Ministero dello sviluppo economico un rendiconto della gestione del Fondo.

In base al comma 7 il Fondo di garanzia risarcisce i danni cagionati da responsabilità sanitaria nei seguenti casi:

a) il danno sia di importo eccedente rispetto ai massimali previsti dai contratti stipulati dalla struttura sanitaria o socio-sanitaria pubblica o privata ovvero dall' esercente la professione sanitaria;

b) la struttura sanitaria o sociosanitaria pubblica o privata ovvero l' esercente la professione sanitaria risultino assicurati presso un'impresa che al momento del sinistro si trovi in stato di insolvenza o di liquidazione coatta o vi venga posta successivamente;

c) la struttura sanitaria o sociosanitaria pubblica o privata ovvero l' esercente la professione sanitaria siano sprovvisti di copertura assicurativa per recesso unilaterale dell'impresa assicuratrice ovvero per la sopravvenuta inesistenza o cancellazione dall'albo dell'impresa assicuratrice stessa.

In tale contesto il comma 8, inserito dal Senato, stabilisce che il decreto del Ministro dello sviluppo economico (previsto dall'articolo 10, comma 6), con cui sono determinati i requisiti minimi delle polizze assicurative per le strutture sanitarie e

sociosanitarie pubbliche o private e per gli esercenti le professioni sanitarie, prevede che il massimale minimo delle polizze assicurative sia rideterminato in relazione all'andamento del Fondo, nei casi in cui il danno sia superiore ai massimali previsti dai contratti di assicurazione stipulati dalla struttura sanitaria o sociosanitaria o dal professionista.

L'articolo 15 riforma la disciplina sulla nomina dei consulenti tecnici d'ufficio (CTU) in ambito civile e dei periti in ambito penale, intervenendo dunque su un aspetto fondamentale, le perizie, del giudizio nell'ambito del contenzioso e dei giudizi sanitari.

Sono, in particolare, rafforzate le procedure di verifica delle competenze e resi trasparenti i possibili conflitti d'interesse rendendo di fatto disponibili al giudice tutti gli albi presenti a livello nazionale, da aggiornare ogni 5 anni.

Una modifica introdotta al Senato ha introdotto una disciplina speciale prevedendo, in particolare:

che l'autorità giudiziaria debba affidare sempre la consulenza e la perizia a un collegio costituito da un medico specializzato in medicina legale e a uno o più specialisti aventi specifica e pratica conoscenza di quanto oggetto del procedimento e riferite a tutte le professioni sanitarie;

che i CTU da nominare nel tentativo di conciliazione obbligatoria (di cui all'articolo 8, comma 1), siano in possesso di adeguate competenze nell'ambito della conciliazione acquisite anche mediante specifici percorsi formativi;

l'inapplicabilità ai componenti del collegio della disciplina dei compensi di cui all'articolo 53 del Testo unico sulle spese di giustizia (secondo il quale, quando l'incarico è stato conferito ad un collegio di ausiliari, il compenso globale è determinato sulla base di quello spettante al singolo, aumentato del 40 per cento).

L'articolo 16, modificando i commi 539 e 540 della legge di stabilità 2016 che hanno dettato norme in materia di attività

di prevenzione e gestione del rischio sanitario, prevede che i verbali e gli atti conseguenti all'attività di gestione del rischio clinico non possono essere acquisiti o utilizzati nell'ambito di procedimenti giudiziari, e che l'attività di gestione del rischio sanitario sia coordinata da personale medico dotato delle specializzazioni in igiene, epidemiologia e sanità pubblica o equipollenti, in medicina legale, ovvero da personale dipendente con adeguata formazione e comprovata esperienza almeno triennale nel settore.

L'articolo 17 contiene una clausola di salvaguardia in base alla quale le disposizioni del provvedimento sono applicabili nelle regioni a statuto speciale e nelle province autonome di Trento e di Bolzano compatibilmente con i rispettivi statuti. L'articolo 18 reca la clausola di invarianza finanziaria.

Si riserva quindi di formulare una proposta di parere sul provvedimento.

Sestino GIACOMONI, *presidente*, nessun altro chiedendo di intervenire, rinvia il seguito dell'esame alla seduta già convocata per la giornata di domani.

**La seduta termina alle 14.15.**

#### ATTI DEL GOVERNO

*Martedì 7 febbraio 2017. — Presidenza del vicepresidente Sestino GIACOMONI. — Interviene il viceministro dell'economia e delle finanze Luigi Casero.*

**La seduta comincia alle 14.15.**

**Schema di decreto ministeriale per l'individuazione delle manifestazioni da abbinare alle lotterie nazionali da effettuare nell'anno 2017.**

**Atto n. 386.**

*(Esame, ai sensi dell'articolo 143, comma 4, del Regolamento, e rinvio).*

La Commissione inizia l'esame dello schema di decreto ministeriale.



Gian Mario FRAGOMELI (PD), *relatore*, rileva come la Commissione Finanze sia chiamata a esaminare, ai fini dell'espressione del parere al Governo, lo schema di decreto ministeriale recante l'individuazione delle lotterie nazionali da effettuare nell'anno 2017 (Atto n. 386).

In base a quanto previsto dall'articolo 1, comma 2, della legge n. 722 del 1955, la Commissione dovrà esprimere il parere sul provvedimento entro il 2 marzo prossimo.

Per quanto riguarda il contesto normativo in cui si inquadra lo schema di decreto, ricorda in primo luogo che, ai sensi dell'articolo 1 della citata legge n. 722 del 1955, come sostituito dall'articolo 1 della legge n. 62 del 1990, l'individuazione, fino ad un massimo di dodici, delle lotterie nazionali da effettuare ogni anno, oltre ad una lotteria internazionale, è rimessa ad un decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, da emanare entro il 15 dicembre di ogni anno, previo parere parlamentare.

Quanto agli utili di ciascuna lotteria, la normativa stabilisce che essi siano versati in conto entrata al Bilancio dello Stato, e che, per le lotterie eventualmente abbinata a manifestazioni organizzate dai comuni, un terzo degli utili sia devoluto ai comuni stessi, con uno specifico vincolo di destinazione. Tali introiti, infatti, devono essere utilizzati dagli enti locali per il perseguimento di finalità educative, culturali, di conservazione e recupero del patrimonio artistico, culturale e ambientale, di potenziamento delle strutture turistiche e sportive e di valorizzazione della manifestazione collegata.

La gestione e l'esercizio delle lotterie nazionali a estrazione differita sono riservati al Ministero dell'economia e delle finanze – Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato, ora Agenzia delle Dogane e dei Monopoli, a seguito dell'accorpamento operato ai sensi dell'articolo 23-*quater* del decreto – legge n. 95 del 2012, la quale vi provvede direttamente ovvero mediante una società a totale partecipazione pubblica.

A partire dalla Lotteria Italia 2010, la gestione delle lotterie non viene espletata

secondo meccanismi basati sul regime concessorio, ma direttamente dall'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli avvalendosi della fornitura di alcuni servizi da parte di Lotterie Nazionali s.r.l. (Lottomatica), in quanto concessionario delle lotterie istantanee (cosiddetti «gratta e vinci»), avente l'obbligo, a titolo gratuito, di distribuire nella sua rete di vendita i biglietti delle lotterie nazionali ad estrazione differita. A tale soggetto sono state in particolare affidate, con apposita convenzione, tutti gli aspetti relativi alla gestione della stampa e distribuzione dei biglietti, nonché all'assistenza alle procedure di estrazione, al pagamento dei premi ed alla realizzazione di attività promozionali.

In merito la Relazione tecnica allegata allo schema di decreto evidenzia come Lotterie Nazionali s.r.l. sia stato l'unico soggetto, tra quelli invitati mediante procedure selettive ristrette tra i maggiori operatori del settore, che ha manifestato interesse in merito.

Passando a esaminare il contenuto dello schema di decreto, evidenzia innanzitutto come, anche per l'anno 2017, si sia ritenuto opportuno confermare sostanzialmente il processo di riduzione del numero delle lotterie nazionali a estrazione differita già avviato negli anni scorsi (per il 2008 ne erano state previste 4, per il 2009 ne erano previste 3, per il 2010 ne sono state previste 2, per il 2011, il 2012, il 2013 e il 2014 una sola, per il 2015 e per il 2016 di nuovo 2 lotterie), fissandone il numero a due sole lotterie nazionali a estrazione differita (laddove la disciplina vigente in materia consentirebbe in astratto, come ricordato in precedenza, di istituire un numero massimo di dodici lotterie, più una internazionale).

In particolare, lo schema di decreto prevede, per l'anno in corso, come già previsto per il 2016, lo svolgimento di due lotterie: la tradizionale Lotteria Italia, alla quale, come d'uso, non è stata abbinata ad alcuna manifestazione o evento, nonché un'altra lotteria, cui sarà abbinata la manifestazione «Premio Louis Braille», organizzata dall'Unione Italiana dei Ciechi e degli Ipovedenti (UCI).

Come già avvenuto negli anni scorsi, la Lotteria Italia è collegata a trasmissioni radiofoniche e televisive di notevole richiamo che possono assicurare un impatto mediatico positivo sull'andamento della predetta Lotteria.

Secondo quanto indicato dalla Relazione tecnica allegata allo schema di decreto, la scelta di ridurre nel tempo il numero delle lotterie nazionali è legata innanzitutto a ragioni di carattere economico, in quanto il pubblico ha dimostrato già da diversi anni una crescente disaffezione nei confronti delle lotterie tradizionali ad estrazione differita, le quali hanno pertanto realizzato un andamento sostanzialmente negativo e non sono più risultate remunerative per lo Stato.

La Relazione tecnica ribadisce quanto già affermato in relazione ai decreti ministeriali emanati in materia negli anni precedenti, sottolineando come le ragioni di tale disaffezione dei giocatori nei confronti di questa tipologia di gioco, risiedano, da un lato, nella circostanza che essi sono ormai più attratti da altre formule di gioco che assicurano una prospettiva di vincita immediata, e, dall'altro lato, nel fatto che si è ormai perso il senso dell'abbinamento a manifestazioni ed eventi tradizionali, da cui deriva il disinteresse degli organizzatori di tali manifestazioni.

In tale contesto la Relazione segnala come, per far fronte a tali problematiche, il Governo, oltre a ridurre il numero di lotterie a estrazione differita, abbia deciso di accentuare il carattere solidaristico di tali manifestazioni, procedendo conseguentemente, già dal 2015, a indire la lotteria abbinata al «Premio Louis Braille», organizzato dall'Unione Italiana Ciechi.

Per quanto riguarda i risultati di raccolta nel 2016 delle lotterie a estrazione differita la Relazione, con riferimento alla lotteria associata al «Premio Louis Braille» indica una minore raccolta rispetto al 2015 (1.805.760 euro) e un minor valore dell'utile di spettanza erariale (498.333 euro rispetto ai 829.667 euro dell'anno precedente), al netto delle spese di organizzazione e gestione della

lotteria (310.760 euro), oltre alla quota di 249.167 euro destinata per legge all'associazione stessa in qualità di ente organizzatore della manifestazione abbinata alla lotteria. Nonostante ciò, il carattere solidaristico di tale manifestazione ed il significativo lavoro svolto dall'UCI per la promozione e la vendita dei biglietti della lotteria (impegno che in passato non è stato riscontrato in altre manifestazioni abbinata a lotterie) con oltre 200.000 biglietti venduti, ha determinato comunque il raggiungimento di un risultato positivo per tale lotteria, che ha consentito di non fare ricorso al meccanismo di integrazione della massa premi a carico del Bilancio dello Stato.

Per quanto concerne invece la Lotteria Italia la predetta Relazione governativa evidenzia i buoni risultati ottenuti dall'edizione la cui estrazione ha avuto luogo il 6 gennaio 2016 (Lotteria Italia 2015): la raccolta è stata pari a 43.449.300 euro, con un incremento di oltre il 13 per cento rispetto alla precedente edizione, mentre l'utile di spettanza erariale, al netto delle spese per la gestione della lotteria che ammontano complessivamente a 22.212.300 euro, è stato pari a 10.618.500 euro anch'esso con un incremento di circa il 17 per cento. Tale positivo andamento ha conseguentemente ridotto anche l'entità dell'integrazione della massa premi a valere sull'apposito capitolo 3922 del Bilancio dello Stato.

In tale contesto segnala come anche l'edizione della Lotteria Italia 2016 (estrazione del 6 gennaio 2017) abbia registrato un andamento positivo, in quanto, secondo dati forniti da un comunicato stampa dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli del 6 gennaio 2017, sono stati venduti 8.805.040 biglietti, per una raccolta complessiva di 44.025.200 euro, con un incremento dell'1,3 per cento rispetto all'anno precedente.

I suddetti risultati hanno quindi indotto l'Esecutivo a confermare entrambe le lotterie anche per l'anno 2017.

La Relazione conferma inoltre, per quanto attiene alla Lotteria Italia, come il collegamento di quest'ultima Lotteria a

trasmissioni televisive e/o radiofoniche di grande richiamo costituisca un elemento imprescindibile per suscitare l'interesse dei giocatori.

Si riserva quindi di formulare una proposta di parere sul provvedimento.

Sestino GIACOMONI, *presidente*, nessun altro chiedendo di intervenire, rinvia il seguito dell'esame alla seduta già convocata per la giornata di domani.

**La seduta termina alle 14.20.**