



# Memorandum d'intesa tra la Repubblica italiana e il Consiglio d'Europa circa l'Ufficio del Consiglio d'Europa a Venezia e il suo status giuridico, fatto a Strasburgo il 14 giugno 2017

A.C. 1815

Nota di analisi n. 27  
10 luglio 2019

Informazioni sugli atti di riferimento

Atto Camera:	1815
Titolo:	Ratifica ed esecuzione del Memorandum d'intesa tra la Repubblica italiana e il Consiglio d'Europa circa l'Ufficio del Consiglio d'Europa a Venezia e il suo status giuridico, fatto a Strasburgo il 14 giugno 2017
Relatore per la Commissione di merito:	De Carlo
Gruppo:	M5S
Relazione tecnica (RT):	non presente
Iniziativa:	Parlamentare
Iter al Senato:	Si
Commissione competente :	III Affari esteri

## Finalità

La proposta di legge reca la ratifica del Memorandum d'intesa tra la Repubblica italiana e il Consiglio d'Europa (CdE) circa l'ufficio del Consiglio d'Europa a Venezia e il suo *status* giuridico, fatto a Strasburgo il 14 giugno 2017.

La proposta di legge riproduce, parzialmente, il disegno di legge C 4609 presentato dal Governo nella XVII legislatura, approvato dalla Camera nella seduta del 22 novembre 2017 ma non in via definitiva dal Senato.

Nel corso dell'esame parlamentare dell'AC 4609, la V Commissione (Bilancio) della Camera (seduta del 21 novembre 2017) ha espresso sul testo parere favorevole (al parere era apposta una condizione ex art. 81 Cost., recepita dalla Commissione di merito, volta a modificare l'anno di decorrenza degli oneri).

Il provvedimento in esame, di iniziativa parlamentare, non è corredato di relazione tecnica. Tuttavia, il citato AC 4609 era corredato di relazione tecnica che viene richiamata ai fini della presente analisi, in quanto tuttora utilizzabile.

Nella presente Nota sono riportati sinteticamente i contenuti del Memorandum che presentano profili di carattere finanziario.

## Analisi degli effetti finanziari

**Paragrafi 1-30 del Memorandum:** il Memorandum prevede l'istituzione di un Ufficio periferico del Consiglio d'Europa (CdE) a Venezia e ne definisce gli obiettivi (paragrafi 1 e 2). L'Ufficio è composto da funzionari del CdE e diretto da un Capo dell'Ufficio nominato dal Segretario generale del CdE (paragrafi da 3 a 5). All'Ufficio e ai suoi funzionari si applicano le disposizioni dell'Accordo generale sui privilegi e le immunità del CdE (GAPI) (paragrafo 6).

All'Ufficio è riconosciuta la personalità giuridica del CdE; l'Ufficio, la sua proprietà e i suoi beni godono dell'immunità dalla giurisdizione, conseguentemente si prevede che il CdE fornisca un meccanismo interno di risoluzione delle controversie per i suoi impiegati in caso di controversie di lavoro. Sono inviolabili gli edifici e la sede dell'Ufficio, i suoi archivi e, in generale, tutti i documenti ivi contenuti (paragrafi da 7 a 10): in particolare, si prevede che la Sede dell'Ufficio sia fornita dalla città di Venezia, in conformità con un Accordo tra il CdE e la Città di Venezia (paragrafo 9).

All'Ufficio non sono applicabili restrizioni dovute a controlli finanziari, regolamenti o moratorie

finanziarie di alcun tipo (paragrafo 11).

L'Ufficio, i suoi beni, redditi e altre proprietà sono esenti da ogni imposta diretta, nonché dai dazi doganali e dalle proibizioni e restrizioni all'importazione e all'esportazione per gli articoli ad uso ufficiale e per le pubblicazioni dell'Ufficio (paragrafo 12).

Al personale dell'Ufficio, con l'esclusione dei funzionari distaccati, è riconosciuta

l'esenzione da ogni tassazione sugli stipendi e sugli emolumenti pagati dal CdE, in godimento. Al personale dell'Ufficio, con l'esclusione del personale assunto localmente, sono riconosciute, per quanto concerne le facilitazioni di cambio, gli stessi privilegi

concessi ai funzionari di grado equivalente delle missioni diplomatiche accreditate in Italia e sono riconosciute, altresì, le facilitazioni per il rimpatrio concesse agli inviati diplomatici in tempo di crisi internazionale (paragrafi da 14 a 16).

L'Ufficio sarà finanziato con risorse del bilancio ordinario del CdE e con risorse extrabilancio, ove previsto, per l'attuazione di programmi di cooperazione (paragrafo 18).

L'Ufficio è esentato dal pagamento di accise, dazi o tasse in caso di acquisti ad uso ufficiale di beni e servizi (paragrafo 20).

Non è applicabile la legislazione italiana sulla previdenza sociale, sempre che i funzionari appartengano ad uno schema di sicurezza sociale fornito dal CdE che copra tutti i rischi menzionati nella legislazione italiana in materia di previdenza sociale (paragrafo 21).

Si prevede che l'istituzione dell'Ufficio abbia carattere temporaneo di durata pari a tre anni, al termine dei quali il Comitato dei Ministri deciderà se rinnovare i termini di riferimento dello stesso (paragrafo 26).

**L'articolo 3 del disegno di legge di ratifica** dispone che all'onere derivante dal Memorandum, valutato in 40.000 annui a decorrere dal 2019, si provveda mediante corrispondente riduzione del fondo speciale di parte corrente del Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale.

Si rammenta, come accennato nella premessa, che all'A.C. 4609 presentato nel corso della XVII legislatura – che riproduce il testo del provvedimento in esame – era allegata una **relazione tecnica** che risulta utilizzabile. Tale relazione tecnica afferma che la maggior parte delle disposizioni del Memorandum non comportano oneri finanziari, in quanto sono intese a regolare il funzionamento del costituendo Ufficio di Venezia e l'attuazione dello stesso Memorandum, ad eccezione delle disposizioni relative ai privilegi e alle immunità riconosciute all'Ufficio e al suo personale, in linea con l'Accordo Generale sui Privilegi e le Immunità del Consiglio d'Europa (GAPI), fatto a Parigi il 2 settembre 1949 e ratificato dall'Italia.

Con riferimento al paragrafo 9 la relazione tecnica evidenzia che la sede dell'Ufficio è messa a disposizione dal Comune di Venezia sulla base di un accordo tra quest'ultimo e il Consiglio d'Europa, firmato a Venezia il 1° giugno 2011. Tale formulazione tiene conto dell'attuale situazione di fatto concernente la sede dell'antenna del CdE informalmente operante a Venezia.

Con riferimento al paragrafo 12 – che stabilisce che l'Ufficio, i suoi beni, redditi e altre proprietà sono esenti da ogni imposta diretta, nonché dai dazi doganali – la relazione tecnica evidenzia che tali agevolazioni corrispondono a quelle previste dall'articolo 7 del GAPI e risultano essere in linea con quelle normalmente concesse nella maggior parte degli Accordi di Sede stipulati dall'Italia e attribuite agli enti internazionali in virtù della loro specifica configurazione giuridica. Le disposizioni del Memorandum rispettano inoltre il criterio di esclusione dal suddetto regime di esenzione dei tributi diretti alla copertura dei servizi di pubblica utilità.

Con riferimento alle norme dei paragrafi da 14 a 16 del Memorandum - che trattano delle esenzioni dalle imposte sugli stipendi e sugli emolumenti pagati dal CdE - la relazione tecnica fa presente che tali esenzioni sono riconosciute secondo quanto previsto dall'articolo 18 del GAPI, in conformità all'articolo 4-bis della regola n. 1234 del 15 dicembre 2005, con cui il Segretario Generale del CdE, in linea con l'articolo 17 del GAPI, ha regolato le condizioni di impiego del personale assunto localmente presso gli Uffici periferici del CdE. Si specifica poi che per i funzionari distaccati sono riconosciute le immunità di cui al paragrafo 14 del Memorandum, salvo l'esenzione da ogni imposta sugli stipendi e sugli emolumenti pagati dal CdE. Nella prassi, infatti, il personale distaccato dalle amministrazioni nazionali presso il CdE continua a percepire il proprio stipendio e gli emolumenti dall'amministrazione di appartenenza e a rimanere soggetto alla tassazione nazionale dello Stato di appartenenza. Alla luce di quanto esposto, in considerazione della composizione dell'Ufficio di Venezia, che, secondo quanto indicato dal Segretario del CdE, prevederà, oltre ai funzionari del CdE e al personale distaccato, solo 2 funzionari reclutati localmente, solo per quest'ultimi si prospettano nuovi oneri per lo Stato in termini di minori entrate. Sulla base dell'esperienza maturata in analoghi Accordi, si stimano le minori entrate in 20.000 euro per ciascun funzionario, per un totale di 40.000 euro annui.

Con riferimento al paragrafo 18 che tratta del finanziamento dell'Ufficio, la relazione tecnica sottolinea come nessun contributo finanziario verrà chiesto all'Italia, pertanto da tale disposizione non derivano nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio dello Stato.

Con riferimento al paragrafo 20 - che prevede che l'Ufficio sia esentato dal pagamento di accise, dazi o tasse in caso di acquisti ad uso ufficiale di beni e servizi - la relazione tecnica ribadisce che la norma richiede, da parte italiana, l'adozione di misure amministrative necessarie per l'esenzione di accise o tasse (inclusa l'IVA) sui beni e servizi acquistati dall'Ufficio ad uso ufficiale, in linea con la normativa nazionale di riferimento.

Con riferimento al paragrafo 21, la relazione tecnica specifica che il diritto dei funzionari dell'Ufficio all'esenzione dalla legislazione italiana in materia previdenziale è garantito, secondo quanto confermato dal Segretario del CdE, in virtù dell'accordo bilaterale tra il CdE e la Francia (Paese ospite della sede principale dell'organizzazione), secondo il quale la copertura assicurativa offerta dallo schema di previdenza sociale fornito dal CdE è equivalente a quella prevista dalla legislazione francese. La suddetta esenzione, comunque, non preclude la partecipazione volontaria al sistema di previdenza sociale italiano. La RT afferma che tale disposizione non determina oneri per il bilancio dello Stato.

La relazione tecnica non fornisce ulteriori elementi informativi con riferimento alle altre norme del memorandum e del disegno di legge di ratifica.

**In merito ai profili di quantificazione**, tenuto conto che il provvedimento non è formalmente corredato di relazione tecnica, andrebbero acquisiti gli elementi sottostanti la stima degli oneri relativi alle esenzioni fiscali per i funzionari. La RT allegata all'AC 4609 della precedente legislatura stimava infatti a tal riguardo un onere di 40.000 euro annui in relazione all'assunzione di due nuovi funzionari. Andrebbe quindi verificata l'attualità di tale ipotesi ed i parametri utilizzati per il calcolo del relativo onere. Si rileva altresì che il paragrafo 20 esenta l'Ufficio dal pagamento di accise, dazi e tasse sull'acquisto di beni e di servizi ad uso ufficiale. Tale norma, sarebbe "in linea con la normativa nazionale di riferimento", secondo quanto affermato dalla relazione tecnica riferita all'AC 4609 della XVII legislatura; poiché la stessa appare peraltro suscettibile di determinare una riduzione delle entrate, appare necessario che sia chiarito se le esenzioni di cui sopra risultino già operanti a legislazione vigente. Ciò al fine di escludere effetti negativi per la finanza pubblica. Si rileva inoltre che il paragrafo 9 prevede che la sede dell'Ufficio sia fornita dalla città di Venezia: la citata relazione tecnica riferita all'AC 4609 della XVII legislatura affermava che, in base all'accordo tra il Comune e il Consiglio d'Europa del 1° giugno 2011, la sede del Consiglio è già informalmente operante a Venezia. Pur tenendo conto che l'immobile è dunque già in uso, andrebbe escluso che per effetto del provvedimento in esame possano derivare nuovi o maggiori oneri in capo al Comune di Venezia, per la manutenzione ordinaria e straordinaria dell'immobile o per eventuali rinunce a proventi da dismissione o da locazione, qualora scontati ai fini di bilancio.

**In merito ai profili di copertura finanziaria**, si fa presente che il comma 1 dell'articolo 3 provvede alla copertura dell'onere derivante dal *Memorandum* d'intesa oggetto di ratifica, valutato in 40.000 euro annui a decorrere dall'anno 2019, mediante corrispondente riduzione dell'accantonamento del fondo speciale di parte corrente di competenza del Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale relativo al bilancio triennale 2019-2021.

Al riguardo non si hanno osservazioni da formulare giacché l'accantonamento utilizzato reca le occorrenti disponibilità.