

XVI LEGISLATURA

BOLLETTINO

DELLE GIUNTE E DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI

INDICE

| | | |
|--|-------------|-----|
| GIUNTA DELLE ELEZIONI | <i>Pag.</i> | 3 |
| COMMISSIONI RIUNITE (III e IV Camera e 3 ^a e 4 ^a Senato) . | » | 4 |
| COMMISSIONI RIUNITE (I e XI) | » | 5 |
| COMMISSIONI RIUNITE (V e VI) | » | 6 |
| COMMISSIONI RIUNITE (VIII e IX) | » | 14 |
| AFFARI COSTITUZIONALI, DELLA PRESIDENZA DEL CONSIGLIO E INTERNI (I) | » | 15 |
| GIUSTIZIA (II) | » | 28 |
| AFFARI ESTERI E COMUNITARI (III) | » | 30 |
| BILANCIO, TESORO E PROGRAMMAZIONE (V) | » | 40 |
| CULTURA, SCIENZA E ISTRUZIONE (VII) | » | 50 |
| AMBIENTE, TERRITORIO E LAVORI PUBBLICI (VIII) | » | 54 |
| TRASPORTI, POSTE E TELECOMUNICAZIONI (IX) | » | 58 |
| LAVORO PUBBLICO E PRIVATO (XI) | » | 73 |
| AFFARI SOCIALI (XII) | » | 94 |
| AGRICOLTURA (XIII) | » | 141 |
| POLITICHE DELL'UNIONE EUROPEA (XIV) | » | 161 |

N. B. Sigle dei gruppi parlamentari: Popolo della Libertà: PdL; Partito Democratico: PD; Lega Nord Padania: LNP; Unione di Centro: UdC; Italia dei Valori: IdV; Misto: Misto; Misto-Movimento per l'Autonomia: Misto-MpA; Misto-Minoranze linguistiche: Misto-Min.ling.; Misto-Liberal Democratici-MAIE: Misto-LD-MAIE; Misto-Repubblicani, Regionalisti, Popolari: Misto-RRP.

| | | |
|--|-------------|-----|
| COMMISSIONE PARLAMENTARE PER LA SEMPLIFICAZIONE DELLA LEGISLAZIONE (AI SENSI DELL'ARTICOLO 14, COMMA 19, DELLA LEGGE 28 NOVEMBRE 2005, N. 246) | <i>Pag.</i> | 166 |
| COMMISSIONE PARLAMENTARE PER L'INDIRIZZO GENERALE E LA VIGILANZA DEI SERVIZI RADIOTELEVISIVI | » | 169 |
| COMMISSIONE PARLAMENTARE DI INCHIESTA SUL FENOMENO DELLA MAFIA E SULLE ALTRE ASSOCIAZIONI CRIMINALI, ANCHE STRANIERE | » | 170 |
| COMITATO PARLAMENTARE PER LA SICUREZZA DELLA REPUBBLICA | » | 172 |
| COMMISSIONE PARLAMENTARE DI CONTROLLO SULLE ATTIVITÀ DEGLI ENTI GESTORI DI FORME OBBLIGATORIE DI PREVIDENZA E ASSISTENZA SOCIALE | » | 173 |
| COMMISSIONE PARLAMENTARE DI VIGILANZA SULL'ANAGRAFE TRIBUTARIA | » | 176 |
| COMMISSIONE PARLAMENTARE DI INCHIESTA SULLE ATTIVITÀ ILLECITE CONNESSE AL CICLO DEI RIFIUTI | » | 317 |
| <i>INDICE GENERALE</i> | » | 319 |

GIUNTA DELLE ELEZIONI

S O M M A R I O

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

COMITATO PERMANENTE PER LE INCOMPATIBILITÀ, LE INELEGGIBILITÀ E LE DECADENZE

Mercoledì 8 luglio 2009.

Il Comitato, che si è riunito dalle 14.40 alle 15.15, ha proseguito l'esame delle cariche ricoperte da deputati ai fini del giudizio di compatibilità con il mandato parlamentare.

COMMISSIONI RIUNITE

III (Affari esteri e comunitari) e IV (Difesa) della Camera dei deputati e 3^a (Affari esteri, emigrazione) e 4^a (Difesa) del Senato della Repubblica

S O M M A R I O

COMUNICAZIONI DEL GOVERNO:

Comunicazioni dei Ministri degli affari esteri e della difesa sulla strategia e sugli sviluppi della partecipazione italiana alle missioni internazionali nel 2009 (*Svolgimento e conclusione*) ... 4

COMUNICAZIONI DEL GOVERNO

Mercoledì 8 luglio 2009. — Presidenza del presidente della 3^a Commissione del Senato, Lamberto DINI. — Intervengono il sottosegretario di Stato agli affari esteri, Vincenzo Scotti, e il Ministro della difesa, Ignazio La Russa.

La seduta comincia alle 14.10.

Comunicazioni dei Ministri degli affari esteri e della difesa sulla strategia e sugli sviluppi della partecipazione italiana alle missioni internazionali nel 2009.

(Svolgimento e conclusione).

Lamberto DINI, *presidente*, comunica che, ai sensi dell'articolo 33, comma 4, del regolamento del Senato, è stata chiesta l'attivazione dell'impianto audiovisivo a circuito chiuso e la trasmissione radiofonica e che la Presidenza del Senato ha già preventivamente fatto conoscere il proprio assenso.

Poiché non vi sono osservazioni, tale forma di pubblicità è dunque adottata per il prosieguo dei lavori. Avverte inoltre che la pubblicità della seduta odierna verrà

altresì assicurata attraverso la resocontazione stenografica, che sarà resa disponibile in tempi rapidi.

Il sottosegretario di Stato agli affari esteri Vincenzo SCOTTI e il ministro della difesa Ignazio LA RUSSA rendono comunicazioni sull'argomento in titolo.

Intervengono, quindi, per porre quesiti e formulare osservazioni, il senatore Lamberto DINI, *presidente*, i deputati Rosa Maria VILLECCO CALIPARI (PD), Salvatore CICU (PdL), i senatori Pietro MARCENARO (PD), Luigi RAMPONI (PdL), il deputato Augusto DI STANISLAO (IdV), i senatori Sergio DIVINA (LNP), Achille SERRA (PD), Marco PERDUCA (PD) e il deputato Furio COLOMBO (PD).

Replicano il sottosegretario agli affari esteri Vincenzo SCOTTI e il ministro della difesa Ignazio LA RUSSA.

Lamberto DINI, *presidente*, dichiara conclusa l'audizione.

La seduta termina alle 16.10.

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

COMMISSIONI RIUNITE

**I (Affari costituzionali, della Presidenza del Consiglio e interni)
e XI (Lavoro pubblico e privato)**

S O M M A R I O

UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI 5

UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI

Mercoledì 8 luglio 2009.

L'ufficio di presidenza si è riunito dalle
14.50 alle 15.10.

COMMISSIONI RIUNITE

V (Bilancio, tesoro e programmazione) e VI (Finanze)

S O M M A R I O

SEDE REFERENTE:

DL 78/09: Provvedimenti anticrisi, nonché proroga di termini e della partecipazione italiana a missioni internazionali. C. 2561 Governo (*Seguito dell'esame e rinvio*) 6

SEDE REFERENTE

Mercoledì 8 luglio 2009. — Presidenza del presidente della VI Commissione, Gianfranco CONTE, indi del presidente della V Commissione, Giancarlo GIORGETTI, indi del vicepresidente della VI Commissione, Cosimo VENTUCCI. — Intervengono il Ministro per la semplificazione normativa, Roberto Calderoli, e il sottosegretario di Stato per l'economia e le finanze Alberto Giorgetti.

La seduta comincia alle 14.30.

DL 78/09: Provvedimenti anticrisi, nonché proroga di termini e della partecipazione italiana a missioni internazionali.

C. 2561 Governo.

(Seguito dell'esame e rinvio).

Le Commissioni proseguono l'esame del provvedimento, rinviato nella seduta del 7 luglio scorso.

Gianfranco CONTE, *presidente*, ricorda che la Conferenza dei Presidenti di gruppo, nella riunione odierna, ha confermato che la discussione in Assemblea sul

provvedimento avrà luogo a partire dalla giornata di lunedì 20 luglio prossimo. Alla luce di tale decisione, rimangono confermate le decisioni in merito all'organizzazione dei lavori delle Commissioni riunite assunte dagli uffici di presidenza, integrati dai rappresentanti dei gruppi, nella riunione congiunta di ieri.

Informa inoltre che nella seduta di domani si procederà, come stabilito, alle audizioni informali dei rappresentanti della Confindustria, delle organizzazioni sindacali, della Confcommercio, della Confesercenti, della Confartigianato e della CNA.

Al termine delle audizioni proseguirà la discussione sul provvedimento, al fine di concludere l'esame preliminare nella stessa giornata di domani.

Renato CAMBURSANO (IdV), nel richiamare le considerazioni già svolte nella riunione dell'ufficio di presidenza di ieri, sottolinea che il Governo ha rovesciato sul Parlamento provvedimenti di entità tale da rendere impossibile un necessario approfondimento, come il provvedimento in esame, il disegno di legge di assestamento e la riforma della legge n. 468, a cui si aggiungerà probabilmente lo scudo fiscale. Segnala poi che il susseguirsi di iniziative

anticrisi, dimostra la sottovalutazione della crisi operata dal Governo, che costituisce il maggiore scandalo dello stesso, come ha rilevato di recente anche « The Economist ». In proposito, richiama le sue dichiarazioni di un anno fa in cui si sottolineavano rischi di trasferimento sul piano sociale della crisi. Per contro il DPEF e la manovra triennale dello scorso anno non recavano gli interventi necessari. Ricorda in proposito che gli Stati Uniti hanno stanziato il 5,9 per cento del PIL contro la crisi, la Cina oltre il 4 per cento mentre l'Italia, prima del presente provvedimento, solo lo 0,3 per cento. Evidenzia che, in conseguenza di questa passività, l'indebitamento delle pubbliche amministrazioni è risultato del 9,3 per cento nel primo trimestre e il calo delle entrate pari ad oltre il 5 per cento. Anche la riduzione del ricorso alla CIG nel secondo trimestre è fisiologico e non rappresenta un'inversione di tendenza come segnalato anche dalla Banca d'Italia. Si è pure registrato un calo dei consumi intermedi di oltre il 6 per cento e continua, come rilevato dall'ANCE, una contrazione delle spese in conto capitale. Con riferimento al provvedimento, rileva che lo stesso prevede un intervento per il 2009 pari a solo l'0,1 per cento del PIL. Ricorda che i principali interventi sono quelli destinati alla riqualificazione dei lavoratori delle imprese. Osserva che tuttavia non è certo che le imprese possano accollarsi parte dei costi delle attività di riqualificazione e formazione, come previsto dall'articolo 1, in considerazione della situazione di crisi. Altro intervento significativo è quello della detassazione degli utili reinvestiti. Osserva che tuttavia si tratta unicamente di un contributo per il ricambio di macchinari, pur constatando con soddisfazione che si tratta di un ravvedimento rispetto alla stretta sulle agevolazioni operata nel 2002 dal Ministro Tremonti. Ritiene inoltre che non sono precisate modalità per la necessaria verifica dei bilanci aziendali per l'individuazione dell'importo degli investimenti previsto. Invita quindi la maggioranza a riflettere sul fatto che invece le risorse necessarie per gli interventi anti-

crisi potrebbero essere individuate facendo pagare chi non ha versato quanto dovuto in occasione del condono fiscale approvato dalla XIV legislatura, reperendo in questo modo 5 miliardi di euro da destinare ad interventi per la famiglia. Ulteriori risorse potrebbero essere reperite nella Cassa depositi e prestiti, agendo sul differenziale tra impieghi e disponibilità. Invece nel provvedimento mancano i necessari interventi per la famiglia, che avrebbero potuto invece assumere la forma di maggiori deduzioni fiscali per le spese, nonché per i collaboratori a progetto in regime di monocommittenza, per il quale risulta indispensabile elevare la copertura in caso di perdita del lavoro dal 10 al 25 per cento dell'ultima retribuzione. Si sofferma poi sull'articolo 11 che costituisce un bavaglio verso le valutazioni indipendenti sulla situazione economica. Infatti la costituzione della banca dati è in sé condivisibile ma si sovrappone e svuota la competenza dell'ISTAT in contraddizione con la riforma della legge 468 appena approvata dal Senato, che invece rafforza l'autonomia dell'Istituto. Osserva quindi che le disposizioni in materia di paradisi fiscali di cui all'articolo 12 riguardano solo le persone fisiche. Con riferimento all'imposta sulle plusvalenze auree stabilita nella misura del 6 per cento, rileva che non risultano chiare le modalità di quantificazione e di individuazione della base imponibile. Risulterebbe peraltro opportuno prevedere anche un credito d'imposta per le minusvalenze. Osserva anche che non risulta chiara la disposizione dell'articolo che autorizza l'utilizzo delle disponibilità a copertura dei conti di tesoreria, paventando il rischio che in questo modo si precostituiscano le condizioni per un ulteriore aumento del debito pubblico. Conclusivamente segnala che il suo gruppo presenterà proposte emendative riferite ad alcuni specifici aspetti giudicati di fondamentale importanza del provvedimento, come quelli da lui richiamati.

Pier Paolo BARETTA (PD), preannunciando che nel proprio intervento si soffermerà esclusivamente sui profili di ca-

rattere generale del provvedimento, mentre i colleghi del proprio gruppo interverranno sulle specifiche misure previste dal decreto, rileva che le Commissioni sono chiamate ad esprimersi in un breve arco temporale su un provvedimento *omnibus*, che in sostanza riunisce in sé tre diversi decreti-legge, recanti rispettivamente disposizioni in materia economica, di proroga di termini legislativi e di proroga delle missioni internazionali. Pur comprendendo che esistono molteplici ragioni che spingono l'Esecutivo al ricorso ad una tale tipologia di provvedimenti, ritiene sia assolutamente urgente avviare un serio dibattito su questi temi, in quanto il sempre più frequente ricorso a provvedimenti a carattere emergenziale di contenuto eterogeneo determina il concreto rischio di depauperare irrimediabilmente il lavoro parlamentare. Sottolinea, a tale riguardo, la particolare gravità dell'inserimento nell'articolo 24 del decreto-legge delle disposizioni relative alla proroga alle missioni internazionali di pace, che solitamente sono oggetto di uno specifico provvedimento di urgenza. Tali disposizioni devono, a suo avviso, essere espunte dal provvedimento in esame, in quanto solitamente le missioni di pace sono approvate dal Parlamento all'unanimità, mentre, qualora – come appare probabile – venga posta la questione di fiducia sul complesso del provvedimento, le opposizioni non potranno che esprimere un voto contrario anche sulla proroga delle missioni. In quest'ottica, ritiene sia assolutamente necessario evitare l'espressione di un voto contrario anche su disposizioni sostanzialmente condivise, osservando, peraltro, che l'articolo 24 prevede il rifinanziamento delle missioni per soli quattro mesi e che, pertanto, si renderà necessario un ulteriore intervento normativo in materia.

Quanto agli obiettivi del provvedimento, sottolinea che gli interventi volti a contrastare la crisi economica in atto recano misure riconducibili a tre fondamentali filoni di intervento, relativi rispettivamente al sostegno dell'occupazione, all'incentivazione delle imprese e alla razionalizzazione delle spese delle pubbliche

amministrazioni. Le misure proposte appaiono nella stragrande maggioranza dei casi assolutamente parziali e insufficienti e richiedono, pertanto, interventi migliorativi ed integrativi di ampia portata, sui quali ritiene opportuno acquisire l'avviso del relatore e del Governo. In particolare, con riferimento alle disposizioni contenute nell'articolo 1 del decreto-legge ritiene interessante il meccanismo previsto dal comma 1, che consente al lavoratore in cassa integrazione di continuare a svolgere la propria prestazione lavorativa, rilevando tuttavia il rischio che si determini un incremento del ricorso alla cassa integrazione da parte delle imprese, che potrebbero essere indotte a utilizzare strumentalmente la misura prevista per ridurre il costo del lavoro. Su questo punto ritiene sarebbe particolarmente importante acquisire una valutazione da parte dei relatori e del Governo, al fine di verificare se esistano i margini per un miglioramento delle disposizioni introdotte.

Per quanto attiene agli interventi relativi alle spese delle pubbliche amministrazioni, riscontra come il provvedimento in esame sia suscettibile di determinare un'ulteriore penalizzazione degli enti locali, che già sono stati pesantemente colpiti dalle più recenti manovre finanziarie. Ritiene, infatti, che i continui interventi volti a ridurre le risorse disponibili per gli enti locali possano determinare conseguenze particolarmente gravi, specialmente nel settore dei servizi sociali, che già manifesta evidenti sofferenze. In quest'ottica, giudica assolutamente necessaria una riflessione in ordine all'opportunità di superare, nell'attuale situazione di crisi economica, i vincoli posti a livello territoriale dal patto di stabilità interno, sollecitando anche su questo punto una valutazione da parte dei relatori e del Governo.

Ritiene, infine, che nell'esame del provvedimento non debba trascurarsi l'analisi del contesto generale in cui si inserisce il decreto-legge oggi in discussione, rilevando come esso intervenga prima che il documento di programmazione economico-fi-

nanziaria abbia delineato gli scenari e gli obiettivi macroeconomici complessivi. Sottolinea, inoltre, che le disposizioni dell'articolo 9 in materia di pagamenti delle pubbliche amministrazioni fanno rinvio, per quanto attiene ai crediti esigibili alla data del 31 dicembre 2008, a risorse che si renderanno disponibili solo a seguito all'approvazione del disegno di legge di assestamento del bilancio relativa al 2009. A tale ultimo riguardo, segnala che il tema dei pagamenti delle pubbliche amministrazioni, che il gruppo del Partito Democratico ha posto con forza fin dal dicembre scorso, trova in questo provvedimento una soluzione estremamente deludente, in quanto attualmente non sono ancora stanziati risorse ed esse si renderanno disponibili solo con l'approvazione dell'assestamento, che, in relazione ai tempi dell'esame parlamentare, potrà intervenire anche fra molti mesi. Ritiene, invece, sarebbe opportuno discutere già in questa sede il tema del pagamento dei debiti pregressi e, compatibilmente con i limiti posti dai regolamenti parlamentari, valutare congiuntamente le misure contenute nel decreto-legge in esame e nel disegno di legge di assestamento. In ogni caso, sottolinea come i dati complessivi che emergono dal disegno di legge di assestamento destano grandi preoccupazioni in ordine all'effettiva sostenibilità delle misure proposte.

Conclusivamente, ribadisce l'esigenza che nell'esame del decreto-legge si tengano in debito conto la natura e gli obiettivi del provvedimento ed il contesto economico-finanziario nel quale esso si inserisce.

Massimo VANNUCCI (PD), nel richiamare le considerazioni di carattere generale svolte dal collega Baretta, osserva che le misure previste dal provvedimento appaiono del tutto insufficienti a far fronte alle esigenze poste dall'attuale situazione di crisi. Si tratta, peraltro, a suo avviso, di una caratteristica comune a tutti i provvedimenti finora adottati dall'Esecutivo, che hanno portato il nostro Paese ad ottenere risultati economici e finanziari assai deludenti, inferiori a quelli raggiunti

dai grandi Paesi industrializzati. Le condizioni generali dell'economia del nostro Paese, nel quale si registrano un sensibile indebolimento del potere di acquisto delle famiglie e un livello dei salari inferiore a quello registrati negli altri Paesi europei, avrebbero richiesto interventi assai più incisivi. Richiamando quanto ha più volte evidenziato nel corso dell'esame dei precedenti provvedimenti volti a contrastare la crisi economica, sottolinea come sarebbe stato opportuno concentrare gli interventi su misure volte a stimolare la domanda interna attraverso il sostegno ai redditi più bassi. In quest'ottica, sarebbe stato, a suo avviso, necessario creare una specifica sede di consultazione nella quale concordare tra maggioranza ed opposizione le politiche da adottare, prevedendo il ricorso a interventi finanziati attraverso il ricorso ad un peggioramento del rapporto deficit/PIL al quale fare fronte, al termine della crisi, attraverso un adeguato piano di rientro. L'Esecutivo, tuttavia, ha preferito ricorrere comunque ad un incremento dell'indebitamento, senza tuttavia dichiararlo espressamente, come dimostrano i dati contenuti nel disegno di legge di assestamento recentemente presentato al Senato.

Con riferimento alle singole disposizioni del decreto-legge, richiama in primo luogo la richiesta di chiarimenti formulata nella seduta di ieri con riferimento all'articolo 5, che, anche alla luce delle risorse movimentate, costituisce il vero e proprio cuore del provvedimento. In particolare, ritiene che la detassazione dei soli investimenti relativi ai macchinari e alle apparecchiature compresi nella divisione 28 della Tabella ATECO determini un irragionevole limitazione degli incentivi, che sembrerebbero essere limitati alla sola industria metalmeccanica. In questa ottica, ribadisce la necessità che il Governo chiarisca se gli incentivi previsti si estendano anche ai macchinari utilizzati in settori produttivi particolarmente rilevanti, come quelli della lavorazione del vetro del legno e del marmo, segnalando in ogni caso l'esigenza di un chiarimento in ordine all'applicabilità della detassazione a im-

prese che non realizzino utili. Su un piano generale, sottolinea, comunque, l'importanza che gli incentivi previsti non si limitino ad assicurare sussidi che consentano di far fronte alla fase emergenziale, ma debbano contribuire a creare le condizioni per una ripresa dello sviluppo economico nella fase immediatamente successiva alla crisi. Ritiene, pertanto, che le misure di incentivazione debbano essere concentrate in settori strategici per lo sviluppo economico del nostro Paese, sottolineando, ad esempio, l'importanza di favorire gli investimenti nel settore turistico ed alberghiero.

Per quanto attiene alle disposizioni volte a contrastare i paradisi fiscali contenute negli articoli 12 e 13 del decreto-legge, ritiene che le misure previste, pur condivisibili, potrebbero essere ulteriormente migliorate, sottolineando come esse possano determinare un sensibile incentivo al rientro dei capitali all'estero. In quest'ottica, giudica che l'introduzione nel provvedimento del cosiddetto scudo fiscale potrebbe, in realtà, rivelarsi controproducente, in quanto potrebbe intervenire su capitali che già sarebbero rientrati per effetto delle disposizioni di cui all'articolo 12. Per quanto attiene, poi, alle disposizioni in materia di proroga di termini, ritiene particolarmente grave il differimento dal 30 giugno 2009 al 30 giugno 2010 del termine per l'attuazione del piano di riordino dell'Agenzia nazionale per l'attuazione degli investimenti e lo sviluppo d'impresa, ex Sviluppo Italia. In proposito, ricorda che la legge finanziaria 2007 aveva previsto un radicale disboscamento delle società controllate e collegate alla società Sviluppo Italia, che nel tempo erano aumentate a dismisura. Rileva, tuttavia, che successivamente all'approvazione della legge finanziaria 2007 il programma di riordino è rimasto sostanzialmente inattuato ed è stato di volta in volta prorogato il termine per il suo completamento, vanificando sostanzialmente gli obiettivi di risparmio che ci si era prefissi con la legge finanziaria per il 2007.

Con riferimento alle disposizioni dell'articolo 8, che rimettono ad un decreto

del Ministro dell'economia e delle finanze la creazione di un sistema integrato di « Export banca », osserva che l'attuale sistema di assicurazione nel settore del commercio estero è ancora estremamente burocratizzato e essenzialmente limitato alle grandi imprese. Tale stato di fatto ha fino ad ora sostanzialmente escluso le piccole e medie imprese dall'accesso ai servizi assicurativi per il commercio estero, con evidenti effetti negativi per il tessuto economico ed imprenditoriale del nostro Paese. Ritiene, pertanto, che la disposizione in esame si muova nella giusta direzione, osservando tuttavia come essa configuri una delega in bianco al ministro dell'economia e delle finanze, che sarà chiamato a dare vita al nuovo sistema con propri decreti in assenza di precisi criteri direttivi. Giudica, pertanto, opportuno che i decreti attuativi della disposizione siano sottoposti alla valutazione delle Commissioni parlamentari competenti, al fine di garantire un adeguato monitoraggio delle misure che verranno adottate.

Dopo aver espresso una valutazione critica sulla disposizione contenuta nell'articolo 23, comma 16, del decreto, che differisce di ulteriori sei mesi l'entrata in vigore della cosiddetta *class action*, segnala che con l'articolo 9 il Governo interviene nuovamente sulla materia di pagamenti dei debiti della pubblica amministrazione, che era già stata affrontata dalle disposizioni contenute dall'articolo 9 del decreto-legge n. 185 del 2008, che non hanno tuttavia mai trovato effettiva attuazione. Si tratta, tuttavia, di un intervento complessivamente insoddisfacente, in quanto per il passato si rinvia sostanzialmente alle risorse che saranno rese disponibili dal disegno di legge di assestamento, mentre per il futuro si introducono procedure che, anziché favorire il pagamento dei debiti delle amministrazioni pubbliche, rischiano di determinare nuovi ritardi ed ulteriori debiti.

Con riferimento all'imposta sulle plusvalenze relative alle disponibilità in metalli preziosi introdotta dall'articolo 14 del decreto-legge, ritiene sarebbe interessante

acquisire le valutazioni della Banca d'Italia, in quanto i dati sulle disponibilità di metalli preziosi per usi non industriali riportati nella relazione tecnica corrispondono sostanzialmente alle disponibilità in oro della Banca d'Italia. Anche in considerazione della circostanza che la relazione tecnica stima effetti in termini di maggiori entrate per soli due anni, si chiede, quindi, se la disposizione abbia reali effetti di copertura finanziaria o rappresenti un mero artificio contabile.

Antonio MISIANI (PD) rileva in via generale che il provvedimento si inserisce in una fase assai negativa per l'economia. Ricorda che nel primo trimestre si è avuto un calo di oltre il sei per cento del PIL e la produzione industriale è scesa di oltre il quattordici per cento. Ritiene pure assai preoccupanti i dati di finanza pubblica che emergono dal disegno di legge di assestamento. Osserva che in altri Paesi si è avuta una risposta articolata alla crisi con particolare riferimento a quattro settori di intervento: il rafforzamento delle protezioni sociali; il sostegno al credito delle imprese; il sostegno alla domanda; l'individuazione di settori strategici per il rilancio della produzione. Rileva che invece in Italia l'entità degli interventi è stata di 60 milioni di euro per il 2009 e di 2 miliardi nel 2010; per un importo dello 0,3-0,4 del PIL, un sesto di quanto stanno facendo gli USA e un quarto di quanto stanno facendo i Paesi del G20. Con riferimento al merito di alcuni specifici interventi, si sofferma sull'articolo 5, rilevando che si doveva essere più selettivi nell'individuare le imprese meritevoli di incentivi, concentrandosi su quelle più innovative, e meno restrittivi sugli interventi da favorire, non limitandoli agli investimenti in macchinari. Rileva che la riduzione del costo dell'energia per le piccole e medie imprese risulta insufficiente, così come continua ad essere troppo estesa la fascia di lavoratori esclusi da interventi di protezione sociale. Per contro la possibilità di porre a carico del datore di lavoro il solo differenziale per la formazione potrebbe generare abusi, per-

ché le imprese potrebbero impiegare i lavoratori senza prevedere un'attività formativa, riducendo così il costo del lavoro.

Giudica poi carente l'articolo 9 in materia di pagamenti delle pubbliche amministrazioni in quanto, in assenza dell'approvazione della legge di assestamento, la disposizione rimarrà priva di attuazione, poiché è presumibile attendersi che l'assestamento non diverrà legge prima di settembre e da novembre non si potranno più fare impegni in bilancio, rimarrà un margine molto ristretto di intervento. Sottolinea quindi che altre e più efficienti potevano essere le modalità di intervento, coinvolgendo anche il sistema bancario, rispetto al quale invece le misure adottate dal Governo rimangono insufficienti e non in grado di garantire il necessario flusso di credito alle imprese. Conclusivamente, oltre agli elementi fin qui addotti, giudica carente il provvedimento su tre versanti: la tutela dei lavoratori precari; la capacità di fare fronte alle crescenti difficoltà del lavoro autonomo del commercio e le politiche contro la povertà, in quanto la social-card e il *bonus* famiglia non sono stati utilizzati per le difficoltà delle procedure, a cui sono destinate ad aggiungersi le difficoltà di finanziamento del Fondo per le politiche sociali.

Giampaolo FOGLIARDI (PD) rileva preliminarmente come, nell'esprimere una prima valutazione sul provvedimento in esame, non ci si debba limitare a ricercare nel decreto-legge misure astrattamente condivisibili, ma occorra accertare se esso rechi interventi idonei, nel loro complesso, a dare le risposte necessarie alla profonda crisi che il Paese è costretto a fronteggiare.

Proprio da tale punto di vista, lamenta come il Governo continui a sottovalutare la gravità della situazione economica, ricordando che già l'estate scorsa, al momento dell'approvazione della manovra triennale contenuta nel decreto-legge n. 112 del 2008, l'Esecutivo non era stato in grado di interpretare in maniera adeguata le avvisaglie della crisi finanziaria che sarebbe drammaticamente esplosa da lì a poco.

Osserva quindi come le disposizioni recate dal decreto-legge n. 78 del 2009, alcune delle quali potrebbero risultare apprezzabili in un diverso contesto di moderata stagnazione, non appaiono invece adeguate nell'attuale fase di gravissima recessione, non essendo in grado di creare nemmeno le condizioni minime per consentire alle imprese di affrancarsi dalla precaria condizione nella quale attualmente versano e che, in molti casi, le costringerà a cessare l'attività già dal prossimo settembre.

A tale riguardo rileva come, soprattutto le piccole e medie imprese, siano ormai sostanzialmente immobilizzate a causa dell'atteggiamento tenuto dalle banche, le quali sempre più spesso chiedono ampliamenti delle ipoteche poste a garanzie dei crediti, negano nuovi finanziamenti e chiedono il rientro degli affidamenti già concessi anche alle imprese sane che avrebbero possibilità di sviluppo. Sottolinea quindi come tale condizione rischi di portare ad una totale paralisi dell'intero sistema, in quanto, da un lato, le imprese sono poste nell'impossibilità di operare per la mancanza di liquidità, e, dall'altro, le banche non avviano nemmeno le procedure esecutive nei confronti dei beni ipotecati, conscie della scarsa convenienza di liquidare tali beni, determinando in prospettiva il blocco del circuito creditizio.

Passando ad alcuni aspetti specifici del provvedimento, rileva come l'esclusione dal reddito d'impresa delle spese per investimenti in macchinari, disposta dall'articolo 5, sebbene di per sé non negativa, rischi di non poter essere concretamente utilizzata da molte imprese, che non hanno la possibilità di effettuare alcun investimento. Ritiene inoltre necessario precisare meglio l'ambito di applicazione dell'agevolazione, al fine di evitare che di essa possano avvantaggiarsi anche quelle imprese che effettuano acquisti di macchinari per poi delocalizzare l'attività in altri Paesi.

In tale contesto, nel giudicare del tutto insufficienti le previsioni relative all'incremento della deducibilità delle svalutazioni di crediti in sofferenza, contenute nell'ar-

ticolo 7 del decreto-legge, ritiene invece necessario che l'Esecutivo adotti provvedimenti straordinari, quali un'ampia detassazione in favore delle imprese, al fine di consentire all'economia italiana di rimettersi in moto.

Preannuncia, infine, la presentazione, da parte del proprio gruppo, di proposte emendative volte a modificare il provvedimento in esame in alcuni aspetti essenziali.

Simonetta RUBINATO (PD) si sofferma in particolare sull'articolo 9, rilevando che lo stesso affronta un problema, quello dei crediti delle imprese nei confronti delle pubbliche amministrazioni, che in più occasioni è stato all'attenzione del Parlamento, senza tuttavia avere trovato soluzione. Al riguardo, sottolinea che anche la disposizione dell'articolo 9 non risulta risolutiva, come dimostrato dal fatto che dalla stessa non sono scontati effetti finanziari. Ciò risulta in contraddizione con l'esigenza di fornire alle imprese occasioni di lavoro. Infatti la riscossione dei crediti consentirebbe alle imprese di effettuare nuovi investimenti. Per quanto concerne il passato, la disposizione prevede il pagamento dei residui passivi iscritti nel bilancio della Stato e quindi, osserva, solamente dei ministeri e delle amministrazioni centrali. Per quanto concerne il futuro, rileva che la disposizione richiede l'adozione da parte dei funzionari di misure adeguate per evitare la formazione dei debiti. In realtà, ritiene di non individuare quali potrebbero essere tali misure se non il pagamento dei debiti con le disponibilità di cassa, attualmente bloccate per il patto di stabilità interno, poiché tutte le altre strade sono state percorse. Ricorda che nel suo comune è stata escogitata anche l'apertura di fidi da parte delle banche gestori del servizio di tesoreria che fanno pagare interessi ai comuni. Sarebbe stato invece necessario consentire l'utilizzo delle disponibilità dei comuni bloccate dal Patto di stabilità interno. Rileva peraltro che il Patto colpisce solo i comuni virtuosi mentre per quelli che hanno manifestato continui dissesti come

Roma si operano delle sanatorie. Chiede pertanto che i comuni siano messi in condizione di pagare residui passivi in deroga al Patto di stabilità interno. Rileva che invece per il futuro si prevede anche la possibilità per i dirigenti di bloccare impegni di spesa deliberati dai comuni se non si rispetteranno gli impegni del Patto di stabilità interno. In proposito ricorda anche che il blocco alle spese in conto capitale operato in base al Patto di stabilità interno approvato lo scorso anno risulta di notevole entità, pertanto il combinato disposto delle due disposizioni fa correre il rischio di bloccare il Paese. Ritiene pertanto necessario utilizzare per gli investimenti degli enti locali parte delle risorse assegnate negli scorsi mesi dal CIPE alle grandi opere infrastrutturali, per importi molto consistenti, che solo in minima parte potranno essere utilizzati questo anno. Rileva che a ciò si aggiunge un taglio da 2 miliardi nel 2008 e di 600 mila nel 2010 dei fondi per l'assistenza sociale da ripartire tra gli enti locali, con conseguenti maggiori oneri per tali enti anche in

questo settore. Conclusivamente ritiene imprescindibile un piano straordinario per eliminazione dei residui passivi, venendo incontro alle richieste delle amministrazioni locali. Denuncia in proposito l'autentica miopia operata nel non considerare che il comparto enti locali nel suo complesso è in attivo e rappresenta la principale stazione appaltante del Paese.

Cosimo VENTUCCI (PdL), *presidente*, con riferimento in particolare alle considerazioni svolte dal deputato Fogliardi, ritiene utile leggere le considerazioni emerse in occasione dell'audizione informale dei rappresentanti dell'ABI, svolta dalla Commissione Finanze nella scorsa settimana, anche alla luce delle dichiarazioni rilasciate oggi dal Ministro Tremonti in occasione dell'Assemblea annuale dell'ABI.

Nessun altro chiedendo di intervenire, rinvia quindi il seguito dell'esame alla seduta di domani.

La seduta termina alle 16.15.

COMMISSIONI RIUNITE

**VIII (Ambiente, territorio e lavori pubblici)
e IX (Trasporti, poste e telecomunicazioni)**

S O M M A R I O

| | |
|------------------|----|
| AVVERTENZA | 14 |
|------------------|----|

Mercoledì 8 luglio 2009.

AVVERTENZA

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

COMUNICAZIONI DEL PRESIDENTE

*Missione di una delegazione delle Commis-
sioni VIII e IX a Viareggio il 30 giugno
2009, in relazione al tragico incidente ve-
rificatosi nella stazione ferroviaria.*

I COMMISSIONE PERMANENTE

(Affari costituzionali, della Presidenza del Consiglio e interni)

S O M M A R I O

INTERROGAZIONI:

| | |
|---|----|
| 5-00470 Gozi: Sulla realizzazione di dieci nuovi centri di identificazione e di espulsione (ex CPT) | 15 |
| <i>ALLEGATO 1 (Testo della risposta)</i> | 20 |
| 5-00204 Siragusa: Sul campo rom della Favorita a Palermo | 16 |
| <i>ALLEGATO 2 (Testo della risposta)</i> | 23 |
| 5-00789 Siragusa: Su un avviso orale del questore di Palermo nei confronti di un sindacalista | 16 |
| <i>ALLEGATO 3 (Testo della risposta)</i> | 24 |
| 5-00135 Grimoldi: Sulla carenza di organico del Corpo nazionale dei Vigili del fuoco | 17 |
| <i>ALLEGATO 4 (Testo della risposta)</i> | 26 |
| 5-00995 Fiano: Sullo scioglimento del Consiglio comunale di Arconate | 17 |
| <i>ALLEGATO 5 (Testo della risposta)</i> | 27 |
| SEDE REFERENTE: | |
| Sui lavori della Commissione | 17 |
| Istituzione del «Giorno della memoria delle vittime di Nassiriya e di tutti i militari e civili italiani caduti in missioni internazionali». Testo unificato C. 139 Ascierio e C. 549 Bertolini (<i>Seguito dell'esame e conclusione</i>) | 18 |
| INDAGINE CONOSCITIVA: | |
| Indagine conoscitiva sull'informatizzazione delle pubbliche amministrazioni. | |
| Audizione del Presidente dell'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici, Luigi Giampaolino (<i>Svolgimento e conclusione</i>) | 18 |
| UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI | 18 |
| AVVERTENZA | 19 |

INTERROGAZIONI

Mercoledì 8 luglio 2009. — Presidenza del presidente Donato BRUNO. — Interviene il sottosegretario di Stato per l'interno Michelino Davico.

La seduta comincia alle 14.10.

5-00470 Gozi: Sulla realizzazione di dieci nuovi centri di identificazione e di espulsione (ex CPT).

Il sottosegretario Michelino DAVICO risponde all'interrogazione in titolo nei termini riportati in allegato (*vedi allegato 1*).

Sandro GOZI (PD), replicando, non discute l'importanza di consentire ai rap-

presentanti degli enti locali e degli organismi internazionali l'accesso ai centri di identificazione ed espulsione, come richiesto dalla Commissione De Mistura, ma rileva che il problema è la promiscuità segnalata nell'atto di sindacato ispettivo, la quale è stata ridotta ma non superata. Invita pertanto il Governo a fare di più per evitare il perdurare dell'attuale situazione che vede convivere nei centri ex detenuti o delinquenti in attesa di espulsione accanto a badanti cui è scaduto il permesso di soggiorno, minori, richiedenti asilo e famiglie. Quanto all'individuazione delle località in cui far sorgere i nuovi centri, prende atto che è in corso una valutazione da parte del Governo, ma ritiene che sarebbe opportuno coinvolgere fin d'ora gli enti locali. Quanto infine al fatto che il trattenimento degli stranieri fino a centottanta giorni è consentito dalla direttiva CE sui rimpatri, fa presente che la direttiva in questione non si limita a prevedere questo ed anzi reimposta la disciplina generale dei rimpatri: a tale direttiva però il Governo non ha dato attuazione, se non nella parte gradita e quindi in modo non equilibrato.

5-00204 Siragusa: Sul campo rom della Favorita a Palermo.

Il sottosegretario Michelino DAVICO risponde all'interrogazione in titolo nei termini riportati in allegato (*vedi allegato 2*).

Alessandra SIRAGUSA (PD), replicando, osserva che il comune di Palermo non ha fornito al Governo gli elementi per una risposta corretta. L'attuale insediamento rom insiste soltanto su una porzione, e per di più degradata, del campo della Favorita. Il comune avrebbe dovuto mettere a disposizione della comunità rom un'area, ma in dodici anni trascorsi non è stato in grado di individuare una sistemazione alternativa alla Favorita. Ciò lascia pensare, considerato che il territorio palermitano è sempre lo stesso, che spazi per una sistemazione alternativa non ne esistono. Quindi, tenuto conto che, come

detto, i rom occupano solo una parte del campo della Favorita, ritiene che si potrebbe finalmente considerare questa sistemazione come definitiva. Non è vero, inoltre, che il comune di Palermo offra alla comunità rom i servizi: la fornitura d'acqua, che in ogni caso avveniva mediante silos e non mediante tubature, è stata interrotta, il che ha costretto numerose famiglie, anche con bambini che si stavano integrando e che frequentavano la scuola, ad andarsene. Invita pertanto il Governo a vigilare perché il comune di Palermo adempia ad un obbligo che è etico prima che legislativo.

5-00789 Siragusa: Su un avviso orale del questore di Palermo nei confronti di un sindacalista.

Il sottosegretario Michelino DAVICO risponde all'interrogazione in titolo nei termini riportati in allegato (*vedi allegato 3*).

Alessandra SIRAGUSA (PD), replicando, fa presente che l'interrogazione in titolo si riferisce ad una persona che ha sempre svolto attività sindacale e politica in una città come Palermo dove, di norma, provvedimenti come quello che gli è stato indirizzato sono rivolti a mafiosi o simili. Nella circostanza riportata dall'interrogazione, invece, il provvedimento del questore è stato rivolto ad una persona pacifica che ha cercato di fare in modo che la protesta di persone che si trovano in una grave situazione sociale non eccedesse. La manifestazione in questione, oltretutto, non è stata promossa dal signor Milazzo, trattandosi della commemorazione del giudice Falcone, durante la quale è stato esposto, da parte di rappresentanti dei Cobas, un lenzuolo con la scritta « questo Governo uccide la scuola pubblica », che è stato strappato dalle forze dell'ordine. È quindi seguita una colluttazione fisica, cui il signor Milazzo ha solo assistito.

Rileva, dunque, come vi sia stato un eccesso di attenzione rispetto a questa vicenda a suo avviso grave. Esprime preoccupazione in ordine alla possibilità che

possano nuovamente avvenire fatti del genere ed invita il Governo ad evitare che si ripetano nel futuro episodi analoghi nei confronti di persone come il signor Milazzo.

5-00135 Grimoldi: Sulla carenza di organico del Corpo nazionale dei Vigili del fuoco.

Il sottosegretario Michelino DAVICO risponde all'interrogazione in titolo nei termini riportati in allegato (*vedi allegato 4*).

Paolo GRIMOLDI (LNP), replicando, si dichiara soddisfatto della risposta fornita. Rileva peraltro come, al di là del merito dell'interrogazione, non si pone un problema solo di carenza di organico, essendo questo accompagnato quasi sempre da mancanza di mezzi – oltretutto obsoleti dove ci sono – che si verifica soprattutto nelle regioni del nord. A suo avviso occorre quindi una regionalizzazione che consenta di procedere al reclutamento *in loco* piuttosto che trovare palliativi, anche utili, ma che non risolvono il problema in via definitiva.

Rileva, oltretutto, come chi subisce un danno maggiore dalla situazione attuale sono proprio le regioni più virtuose che, disponendo della partecipazione ampia di volontari, ricevono poi meno mezzi e uomini dallo Stato. Ribadisce, quindi, che la soluzione migliore è quella di creare un Corpo legato alle regioni.

5-00995 Fiano: Sullo scioglimento del Consiglio comunale di Arconate.

Il sottosegretario Michelino DAVICO risponde all'interrogazione in titolo nei termini riportati in allegato (*vedi allegato 5*).

Emanuele FIANO (PD), replicando, si dichiara insoddisfatto della risposta fornita dal rappresentante del Governo il quale ha, di fatto, ammesso esplicitamente che vi è una scorciatoia che consente ad un sindaco di potersi candidare per svolgere un terzo mandato, nonostante

l'espresso divieto previsto dalla legge. Ad Arconte, infatti, come evidenziato nella sua interrogazione, il capogruppo della maggioranza ha informato i cittadini che l'indomani i consiglieri di maggioranza si sarebbero dimessi così da permettere al sindaco di ricandidarsi per la terza volta consecutiva.

Si è trattato, dunque, di una prevaricazione della legge – realizzata tramite una scorciatoia di carattere formale – tanto più grave in questo caso, da un punto di vista etico, in quanto è stata accompagnata dall'annuncio alla popolazione locale di ciò che si stava per fare.

Donato BRUNO, *presidente*, dichiara concluso lo svolgimento delle interrogazioni all'ordine del giorno.

La seduta termina alle 14.50.

SEDE REFERENTE

Mercoledì 8 luglio 2009. — Presidenza del presidente Donato BRUNO. — Interviene il ministro per la semplificazione normativa Roberto Calderoli.

La seduta comincia alle 15.10.

Sui lavori della Commissione.

Donato BRUNO, *presidente e relatore*, considerato che alle ore 15.15 è convocata l'audizione del presidente dell'Autorità di vigilanza sui contratti pubblici e che non vi è quindi il tempo per svolgere i previsti interventi, propone di rinviare il seguito dell'esame dei provvedimenti all'ordine del giorno in sede referente ad altra seduta, ad eccezione del provvedimento che istituisce il «Giorno della memoria delle vittime di Nassiriya e di tutti i militari e civili italiani caduti in missioni internazionali», del quale la Commissione potrebbe concludere oggi stesso l'esame.

La Commissione concorda.

Istituzione del «Giorno della memoria delle vittime di Nassiriya e di tutti i militari e civili italiani caduti in missioni internazionali».

Testo unificato C. 139 Ascierio e C. 549 Bertolini.

(Seguito dell'esame e conclusione).

La Commissione prosegue l'esame del provvedimento, rinviato, da ultimo, nella seduta dell'8 gennaio 2009.

Donato BRUNO, *presidente*, avverte che sono pervenuti i pareri delle Commissioni competenti in sede consultiva.

Nessuno chiedendo di intervenire, la Commissione delibera di conferire al relatore, deputato Laffranco, mandato a riferire all'Assemblea sul provvedimento in esame in senso favorevole. Delibera altresì di chiedere l'autorizzazione a riferire oralmente.

Donato BRUNO, *presidente*, nel riserverarsi di designare i componenti del Comitato dei nove sulla base delle indicazioni dei gruppi, fa presente che la Commissione potrebbe chiedere il trasferimento dell'esame del provvedimento alla sede legislativa ed invita i gruppi a manifestare il proprio orientamento al riguardo nella prossima riunione dell'ufficio di presidenza, integrato dai rappresentanti dei gruppi.

La seduta termina alle 15.20.

INDAGINE CONOSCITIVA

Mercoledì 8 luglio 2009. — Presidenza del presidente Donato BRUNO.

La seduta comincia alle 15.20.

Indagine conoscitiva sull'informatizzazione delle pubbliche amministrazioni.

Audizione del Presidente dell'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici, Luigi Giampaolino.

(Svolgimento e conclusione).

Donato BRUNO, *presidente*, avverte che la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata, oltre che mediante l'attivazione dell'impianto audiovisivo a circuito chiuso, anche attraverso la trasmissione televisiva sul canale satellitare della Camera dei deputati. Introduce, quindi, l'audizione.

Luigi GIAMPAOLINO, *Presidente dell'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture*, e Andrea CAMANZI, *Consigliere della medesima Autorità*, svolgono relazioni sui temi oggetto dell'indagine.

Intervengono, per porre quesiti e formulare osservazioni, i deputati Pierluigi MANTINI (UdC), Linda LANZILLOTTA (PD) e Salvatore VASSALLO (PD).

Luigi GIAMPAOLINO, *Presidente dell'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture*, e Andrea CAMANZI, *Consigliere della medesima Autorità*, rispondono ai quesiti posti e rendono ulteriori precisazioni.

Donato BRUNO, *presidente*, ringrazia i partecipanti e dichiara conclusa l'audizione.

La seduta termina alle 16.10.

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

UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI

Mercoledì 8 luglio 2009.

L'ufficio di presidenza si è riunito dalle 16.10 alle 16.20.

AVVERTENZA

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

COMITATO PERMANENTE PER I PARERI

Disposizioni in materia di violenza sessuale. Emendamenti C. 574-A De Corato ed abb.

SEDE REFERENTE

Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione, in materia di soppressione delle province.

C. 1694 cost. Nucara, C. 1836 cost. Scandroglio, C. 1989 cost. Casini, C. 1990 cost. Donadi, C. 2010 cost. Versace e C. 2264 cost. Pisicchio.

Norme in materia di cittadinanza.

C. 103 Angeli, C. 104 Angeli, C. 457 Bressa, C. 566 De Corato, C. 718 Fedi, C. 995 Ricardo Antonio Merlo, C. 1048 Santelli, C. 1592 Cota, C. 2006 Paroli e C. 2035 Sbai.

Introduzione dell'articolo 114-bis del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361, in materia di reati elettorali.

C. 465 Anna Teresa Formisano.

ALLEGATO 1

5-00470 Gozi: Sulla realizzazione di dieci nuovi centri di identificazione e di espulsione (ex CPT).**TESTO DELLA RISPOSTA**

Signor Presidente, On.li Colleghi,

il Ministero dell'Interno, nello svolgimento delle proprie funzioni di contrasto all'immigrazione clandestina, si ispira all'esigenza di tutelare la legalità e la sicurezza dei cittadini, senza mai trascurare il rispetto dei diritti fondamentali delle persone.

L'individuazione, la realizzazione e la gestione dei Centri di identificazione ed espulsione (CIE) è improntata proprio a tali principi, in linea anche con le conclusioni della Commissione presieduta dall'ambasciatore De Mistura.

La direttiva ministeriale, emanata in seguito ai lavori della Commissione, ha trovato una compiuta attuazione, soprattutto attraverso la ristrutturazione e la riqualificazione della maggior parte dei Centri a quel tempo funzionanti, proprio al fine di migliorare ogni possibile aspetto della permanenza presso tali strutture dei cittadini stranieri in attesa di esecuzione dell'espulsione.

In Sicilia, il Comune e la Provincia di Ragusa hanno concordato di riconvertire la struttura che ospitava l'ex CPTA a Centro polifunzionale dell'immigrazione per il sostegno delle attività di inserimento e di raccordo degli immigrati con il territorio, anche avvalendosi del supporto di organizzazioni internazionali quali l'Organizzazione internazionale per le migrazioni (OIM), la Croce Rossa Italiana (CRI), l'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati (UNHCR).

Sempre recependo le proposte della Commissione De Mistura, è stata ampliata la tipologia dei soggetti autorizzati ad

accedere ai Centri per immigrati, ricomprendendovi anche i rappresentanti degli Enti Locali, delle Agenzie umanitarie e i rappresentanti degli organi di stampa e dei mezzi di comunicazione, nazionali e internazionali.

In linea generale, il Ministero dell'Interno è costantemente impegnato in una attenta e scrupolosa attività di controllo e vigilanza sulle condizioni di vivibilità all'interno delle strutture per immigrati, affinché l'intero sistema gestionale sia improntato al rigoroso rispetto delle disposizioni vigenti e degli standard qualitativi e quantitativi fissati dalle direttive ministeriali diramate e, peraltro, recentemente rivisitate con il nuovo schema di Capitolato unico di appalto per la gestione dei Centri per immigrati, approvato con decreto del Ministro dell'Interno del 21 novembre 2008.

Con esso sono state introdotte una serie di modifiche volte a far sì che l'organizzazione delle strutture sia improntata – secondo il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa – a sempre maggiori standard di qualità, economicità ed efficienza il più possibile omogenei e verificabili mediante l'introduzione di un sistema di « audit », che prevede il monitoraggio e il controllo di tutta l'attività assistenziale che fa capo all'Ente gestore.

Tale monitoraggio è finalizzato, in particolare, ad assicurare che agli ospiti dei centri siano garantiti: il rispetto delle diverse appartenenze culturali, etniche, religiose e linguistiche; una adeguata assistenza socio-sanitaria, l'informazione legale (anche usufruendo del gratuito patrocinio), la mediazione culturale, nonché

ottimali standard nelle prestazioni e nei servizi resi alla persona (igiene personale, vitto, lavanderia, eccetera), ai fini di una decorosa permanenza nella struttura.

Questa recente rimodulazione del capitolato di appalto ha permesso di garantire più elevati livelli di accoglienza in tutte le strutture per immigrati presenti sul territorio, potenziando i servizi alla persona in relazione alle effettive necessità degli ospiti e alla particolare tipologia del centro, in un'ottica di contenimento delle spese.

In tale contesto, va vista, ad esempio, la differenziazione del servizio di assistenza sanitaria nei centri di primo soccorso, caratterizzati, tendenzialmente, da una permanenza breve dell'ospite, rispetto ai centri di più lunga permanenza, dove hanno molto più peso la prospettiva prognostica, in caso di accertata malattia, oppure, più genericamente, le necessità di cura, di prevenzione, di diagnosi e quant'altro si coniughi alla ordinaria tutela della salute.

Allo stesso modo, si è tenuto conto della sostanziale differenza di esigenze da soddisfare tra le varie tipologie di Centri anche per altri servizi, come la mediazione linguistica, l'assistenza generica ai minori ed altre forme di assistenza.

In generale, non si è mancato di prestare la dovuta attenzione affinché i servizi erogati a tutti gli ospiti fossero sempre improntati al massimo rispetto della dignità e dei diritti della persona.

Altro aspetto rilevante, sul quale si è intervenuti nella revisione del Capitolato, ha riguardato la determinazione del prezzo dell'appalto, effettuata non più con esclusivo riferimento al costo pro-die/pro-capite, ma al costo del servizio su base annua.

L'impegno profuso dal Ministero dell'interno è volto anche ad evitare che si verificino situazioni di promiscuità. Ricordo che in attuazione di una direttiva interministeriale del Ministro della giustizia e del Ministro dell'interno — con la quale sono state individuate procedure standardizzate finalizzate ad effettuare l'identificazione dello straniero detenuto

direttamente in carcere — sono state avviate diverse iniziative per limitare o evitare il trattenimento nei Centri di identificazione ed espulsione degli stranieri al termine della pena.

Quanto agli altri paventati rischi di promiscuità, va assolutamente evidenziato che, in tutti i casi in cui nella medesima località vengono istituiti centri di diversa natura — i cosiddetti centri polifunzionali — si tratta sempre e comunque di strutture distinte e autonome l'una dall'altra, che occupano spazi separati con estensione ed ambienti diversi (ad esempio numero di fabbricati, disposizione dei locali interni, recettività alloggiativa diversa, eccetera). Ricordo che nei CIE sono presenti solo individui adulti e sottoposti a regime di trattenimento, mentre gli stranieri ospitati nei CARA possono allontanarsi durante il giorno. Particolare attenzione viene rivolta alle condizioni dei minori — categoria non espellibile — e dei nuclei familiari.

Per assicurare la funzionalità delle procedure di espulsione e garantire il ritorno nei Paesi d'origine degli stranieri in posizione irregolare, il Governo ha avviato un piano straordinario di ampliamento della ricettività dei centri di identificazione ed espulsione esistenti.

Nei mesi scorsi — in relazione all'eccezionalità degli sbarchi lungo le coste italiane — si è dovuto intervenire inserendo nell'ambito del decreto-legge n. 151, del 2 ottobre 2008, recante « Misure urgenti in materia di prevenzione e accertamento di reati, di contrasto alla criminalità organizzata e all'immigrazione clandestina », una disposizione che ha consentito di procedere immediatamente all'ampliamento della ricettività di 1.000 posti e ad avviare l'iter per l'individuazione e la realizzazione di nuovi centri di identificazione ed espulsione.

Inoltre, il disegno di legge in materia di sicurezza pubblica, approvato la scorsa settimana da parte del Parlamento, prevede il prolungamento del periodo di trattenimento sino ad un massimo di 180 giorni (in linea con la nuova direttiva europea sui rimpatri) al fine di consentire

maggiori margini di tempo per il completamento delle operazioni necessarie al rimpatrio.

Quanto all'esigenza di un maggior numero di posti per il trattenimento, evidenzio che nelle province che non sono sedi di CIE, a fronte di 16.096 posti richiesti dalle Questure nei primi sei mesi del 2008, ne sono stati assegnati 2.750; nel corso dello stesso periodo del corrente anno, invece, a fronte di 16.335 posti richiesti, ne sono stati assegnati 3.200.

Alla luce del quadro descritto, l'eventuale istituzione di nuovi CIE risponderebbe, pertanto, anche ad una obiettiva esigenza operativa.

Quanto alle sedi ove sorgeranno le nuove strutture, nell'ottica di pervenire ad

una più omogenea distribuzione delle stesse, è stata avviata una intensa attività di studio e di ricerca, con una prima valutazione sulla idoneità degli immobili, delle aree libere o con fabbricati, indicati dall'Agenzia del Demanio, nell'ambito delle regioni nelle quali non sono, al momento, operativi centri di identificazione e di espulsione.

Le caratteristiche dei siti sono oggetto della massima attenzione: si stanno valutando anche gli eventuali vincoli di natura archeologica o paesaggistica, nonché l'attuale destinazione d'uso degli immobili.

Preciso che per la scelta delle sedi verranno comunque sentite sia le regioni che gli enti locali interessati.

ALLEGATO 2

5-00204 Siragusa: Sul campo rom della Favorita a Palermo.**TESTO DELLA RISPOSTA**

Signor Presidente, On.li Deputati,

riferisco sulla base delle informazioni acquisite presso il Comune di Palermo, per il tramite della locale Prefettura.

Com'è noto la comunità rom presente sul territorio di Palermo è attualmente stanziata in un'area situata all'interno del Parco della Favorita. Il campo, non autorizzato, ospita 51 nuclei familiari, per un totale di circa 280 persone provenienti in prevalenza da Kosovo, Montenegro e Belgrado. Tale insediamento risulta in contrasto sia con le norme allegate al decreto istitutivo della Riserva della Favorita, sia con quelle fissate dal Piano d'uso. Difatti l'area sulla quale sorge il Parco della Favorita è sottoposta sia a vincolo paesaggistico (D.A. n. 117 del 14 dicembre 1981) sia a vincolo monumentale (Regio decreto n. 1795 del 4 ottobre 1926).

L'esigenza di individuare un sito adatto alla realizzazione di un campo per la comunità rom è stata affrontata dall'Amministrazione Comunale fin dal 1997, attraverso una proposta di variante al piano regolatore generale, con la quale venivano indicate tre aree, ritenute successivamente non più idonee.

Anche un fondo rustico di 41.227 mq., confiscato alla mafia, è risultato non idoneo per le particolari caratteristiche orografiche della zona.

Negli anni successivi il Comune di Palermo ha redatto un elenco di aree potenzialmente idonee, scelte tra quelle acquisite a seguito di confisca alla criminalità organizzata; le aree individuate, tuttavia, sono risultate non idonee dal Servizio di Protezione Civile del Comune

per motivi concernenti la tipologia e l'estensione delle stesse.

La necessità di individuare un sito all'interno del quale realizzare il nuovo campo nomadi è stata affrontata di recente in due diverse riunioni di una Conferenza di servizi appositamente istituita, tenute presso il Comune di Palermo rispettivamente il 10 marzo e il 22 giugno scorsi, alla presenza dei responsabili dei vari Settori dell'Amministrazione Comunale.

In tali sedi è stata ribadita la volontà del Comune di liberare l'area della Real Tenuta della Favorita e di individuare un sito alternativo, all'interno del quale realizzare il nuovo insediamento. È stata individuata un'area di 11.008 mq., situata presso il parco Ciaculli, che potrebbe rispondere alle caratteristiche richieste, ma solo per un'accoglienza transitoria.

Attualmente sono in corso tutte le verifiche per accertare l'idoneità del sito dal punto di vista igienico-sanitario, della destinazione urbanistica e della presenza di eventuali vincoli paesaggistici.

In attesa di trovare una nuova destinazione, i servizi primari (rifornimento idrico, energia elettrica, raccolta dei rifiuti) necessari ad assicurare adeguate condizioni igienico-sanitarie alla comunità rom stanziata nell'area del Parco della Favorita sono attualmente garantiti dall'Amministrazione Comunale, che, attraverso il Settore Servizi Socio-Assistenziali, opera inoltre un costante monitoraggio sulle condizioni di vita dei rom.

Sono stati altresì avviati percorsi di integrazione che hanno portato alla scolarizzazione di quasi tutti i minori.

ALLEGATO 3

5-00789 Siragusa: Su un avviso orale del questore di Palermo nei confronti di un sindacalista.**TESTO DELLA RISPOSTA**

Signor Presidente, On.li Deputati,

il 12 novembre 2008, l'esponente sindacale citato dalla S.V. On.le ha rivolto istanza al Questore di Palermo per ottenere la revoca dell'avviso orale in precedenza notificatogli ai sensi dell'articolo 1 della legge n. 1423 del 1956, come modificata dalla legge n. 327 del 1988.

Tale provvedimento era stato fondato sul fatto che l'interessato, tra il maggio 2006 ed il luglio 2008, aveva promosso, organizzato e diretto manifestazioni pubbliche senza darne preventiva comunicazione agli organi competenti, contravvenendo alle disposizioni di legge di cui all'articolo 18 del Testo Unico delle Leggi di Pubblica Sicurezza, che impongono ai promotori di riunioni in luogo pubblico l'obbligo di darne, nel termine di tre giorni, comunicazione scritta al Questore della provincia ove la manifestazione stessa viene organizzata.

Va innanzitutto evidenziato che, successivamente ai fatti oggetto dell'interrogazione, il Sig. Milazzo si è reso protagonista in altre due occasioni di inosservanza delle normative che disciplinano lo svolgimento di manifestazioni in luoghi pubblici: rispettivamente il 5 febbraio ed il 23 maggio del 2009.

Seppure le reiterate violazioni compiute dal Milazzo non sono mai sfociate in atti violenti, occorre tener presente che le norme violate sono funzionali alla tutela dell'ordine pubblico e della sicurezza.

Inoltre, da quanto riferito dalla Questura di Palermo, nel corso di alcune di tali manifestazioni l'interessato si sarebbe reso responsabile di altre illegalità, quali l'occu-

pazione di edifici pubblici, l'interruzione di pubblici servizi e il rifiuto di obbedienza all'ordine di scioglimento di riunione pubblica intimato dall'Autorità di P.S.

La gravità dei comportamenti tenuti in relazione alla reiterazione delle violazioni – otto violazioni dell'obbligo del preavviso in poco più di due anni, a cui vanno aggiunti i due ulteriori episodi sopracitati –, hanno indotto il Questore di Palermo ad adottare, in via preventiva, i provvedimenti dissuasivi previsti dall'ordinamento giuridico, applicando la misura di prevenzione dell'avviso orale.

La richiesta di revoca del provvedimento, in ogni caso, è stata sottoposta ad accurato esame e, non ravvisandosi ragioni per riconsiderare la fondatezza giuridica, l'opportunità e l'indifferibilità del provvedimento monitorio, è stata rigettata dal Questore con decreto adeguatamente motivato in relazione alle singole obiezioni mosse dall'interessato.

Va tenuto conto, peraltro, che alcune delle manifestazioni organizzate dal sindacalista hanno riguardato temi difficilmente inquadrabili nel sostegno agli appartenenti alle classi deboli palermitane: ad esempio quelle inscenate dopo la sentenza di condanna emessa nei confronti dell'ex Presidente della Regione Siciliana, o quelle per protesta contro la presenza nel porto di una nave militare statunitense; o, ancora, il corteo di protesta dopo lo sgombero coattivo effettuato dalle Forze dell'ordine, di un immobile pubblico occupato abusivamente da appartenenti all'area anarchica.

Pertanto, l'antigiuridicità delle condotte in argomento è stata ricondotta proprio al

fatto stesso che, in ogni occasione, il predetto, promotore di tali riunioni pubbliche, ha omesso di procedere al prescritto preavviso all'Autorità di pubblica sicurezza, in palese violazione della disposizione penale dell'articolo 18 del Testo unico delle leggi di pubblica sicurezza.

In casi come questo all'Autorità di pubblica sicurezza compete ogni apprezzamento sulla pericolosità del soggetto che, ai fini della applicazione dell'avviso orale, può legittimamente essere desunta da una valutazione dei fatti operata in maniera disgiunta e del tutto autonoma rispetto alle determinazioni dell'Autorità Giudiziaria.

La norma in questione, inoltre, disciplina un'ipotesi di reato di natura contravvenzionale, per la quale risulta superflua qualsiasi indagine circa la qualificazione da attribuire all'elemento soggettivo, essendo sufficiente la volontarietà della condotta a prescindere dalla circostanza che la stessa sia stata posta in essere con dolo o colpa da parte dell'agente.

Quanto ai tempi di decisione e di notifica del rigetto dell'istanza di riesame, evidenzio che quest'ultima è stata presentata l'11 novembre 2008; è stata acquisita il giorno successivo dall'archivio della Questura ed immediatamente posta all'attenzione del Questore, attesa la delicatezza della questione.

Alla fase istruttoria, in cui sono state attentamente valutate le eccezioni mosse dall'esponente sindacale, è seguita, in data 5 dicembre 2008, la predisposizione del motivato provvedimento di rigetto, che, inviato l'11 dicembre successivo al competente Commissariato di pubblica sicu-

rezza, — tenendo presente, al riguardo, il carattere festivo dei giorni 7 ed 8 dicembre — è stato da tale Ufficio notificato all'interessato non appena possibile, alle ore 17,45 dello stesso 11 dicembre.

Lo svolgimento temporale del relativo procedimento, pertanto, ha seguito una sua regolarità, senza improvvise accelerazioni e/o periodi di ingiustificata inattività.

Peraltro, la notifica di un provvedimento di tale natura non può certamente comportare una « delegittimazione » del Sig. Milazzo nella sua veste di dirigente sindacale, tenuto conto, soprattutto, dell'assoluta riservatezza con cui il provvedimento gli è stato consegnato.

In conclusione, nella vicenda in esame non è stato mai oggetto di contestazione l'impegno sociale dell'esponente sindacale, così come mai il predetto è stato considerato soggetto violento: oggetto di puntuale contestazione è stata, invece, la oggettiva e reiterata inosservanza di norme a tutela dell'ordine pubblico che possono assumere connotazioni di gravità diverse a seconda del contesto territoriale.

In particolare nel capoluogo siciliano — pressoché quotidianamente interessato dalla contemporanea e contestuale presenza di manifestazioni incentrate su tematiche anche tra loro diverse — è fondamentale poter contare sulla piena e totale conoscenza preventiva degli avvenimenti da parte delle Autorità di P.S., al fine di poter formulare opportune valutazioni sulla necessità di adottare eventuali provvedimenti volti ad evitare che partecipanti a manifestazioni diverse possano interagire violentemente, con conseguenze dannose per l'ordine pubblico.

ALLEGATO 4

5-00135 Grimoldi: Sulla carenza di organico del Corpo nazionale dei Vigili del fuoco.**TESTO DELLA RISPOSTA**

Signor Presidente, On.li Deputati,

L'adeguatezza delle dotazioni e delle risorse del Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco costituisce una delle priorità del Governo, nella convinzione del fondamentale ruolo che il Corpo svolge da sempre nel più ampio sistema del soccorso pubblico, della difesa e della protezione civile. E lo straordinario impegno profuso nelle recenti vicende del sisma che ha colpito l'Abruzzo – a cui ha fatto seguito l'abnegazione ancora una volta dimostrata in occasione della tragedia di Viareggio – è solo l'ultima delle testimonianze.

Rispetto alle questioni sollevate nell'interrogazione, desidero preliminarmente evidenziare che il Governo – con le risorse finanziarie disponibili stanziare dal decreto legge n. 112 del 2008, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 133 del 2008 – intende procedere alla progressiva copertura del turn over, anche mediante procedure di stabilizzazione.

Al riguardo, fin dall'ottobre scorso è stata avviata l'assunzione di circa 1.300 nuove unità, che saranno a breve immesse in servizio nei Comandi Provinciali che risultano maggiormente deficitari. Ciò consentirà una prima riduzione delle carenze a circa 2.000 unità, rispetto alle quali il Governo è impegnato nel progressivo, ulteriore ripianamento degli organici.

L'assegnazione del nuovo personale avverrà nell'ambito di un progetto di potenziamento delle sedi operative. Attraverso tale progetto, tenendo conto della situazione complessiva dei Comandi Provinciali sul territorio, si potenzieranno soprattutto le aree settentrionali, ove maggiormente si è verificata una temporanea carenza di

dipendenti nelle qualifiche operative di Capo Squadra e Capo Reparto, venutasi a creare in attesa della conclusione dei relativi concorsi interni.

Il raggiungimento di tale obiettivo, pertanto, consentirà nelle sedi del Nord di ridurre sensibilmente le carenze di personale operativo, portandole ad una misura sostanzialmente in linea con la media nazionale.

Quanto alle procedure di reclutamento, preciso che, ad oggi, il personale dei Vigili del Fuoco viene effettivamente reclutato a livello centrale. Tuttavia, si sta valutando, presso il Dipartimento dei Vigili del Fuoco, del Soccorso Pubblico e della Difesa Civile, la possibilità concreta di decentrare tali procedure, in attuazione di uno specifico principio stabilito dall'articolo 35, comma 3, del decreto legislativo n. 165 del 2001. Tale decentramento rappresenterebbe, comunque, uno strumento concorrente, e non esclusivo, per favorire il raggiungimento dell'obiettivo del ripianamento effettivo delle carenze organiche, atteso che i vincitori dei concorsi che si svolgono su scala nazionale vengono già preferibilmente destinati nelle sedi più carenti.

Ma anche per ciò che riguarda i nuovi entrati, al fine di assicurare un più stretto legame del personale operativo dei Vigili del Fuoco con il territorio, è stata inserita nel regolamento della disciplina delle modalità di svolgimento del concorso pubblico per l'accesso al ruolo dei vigili del fuoco una specifica disposizione che prevede, per i vincitori, la permanenza nella sede di prima destinazione per un periodo non inferiore a cinque anni, in conformità a quanto previsto dall'articolo 35, comma 5-bis, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165.

ALLEGATO 5

5-00995 Fiano: Sullo scioglimento del Consiglio comunale di Arconate.**TESTO DELLA RISPOSTA**

Signor Presidente, On.li Deputati,

Il Consiglio comunale di Arconate (Milano), rinnovato nelle consultazioni elettorali del 28 maggio 2006, risultava composto da sedici membri, oltre il Sindaco.

In data 10 novembre 2008, undici consiglieri comunali sui sedici assegnati hanno rassegnato contemporaneamente le dimissioni al protocollo dell'Ente, venendosi così a creare la condizione prevista dall'articolo 141, 1° comma, lettera *b*) del Testo Unico delle leggi sull'ordinamento degli Enti locali, approvato con il decreto legislativo n. 267 del 2000.

Com'è noto, le dimissioni *ultra dimidium* dalla carica di consigliere comunale, contrariamente ad altre cause di scioglimento dei consigli comunali e provinciali (come ad esempio la mozione di sfiducia ai sensi dell'articolo 52 del citato Testo Unico), non necessitano di motivazione né di presa d'atto. Inoltre, sono irrevocabili ed immediatamente efficaci.

Pertanto, è stata conseguentemente valutata l'ipotesi che il consiglio comunale di Arconate fosse sciolto e fosse nominato un Commissario Straordinario per la provvisoria gestione del Comune, cosa che è avvenuta con Decreto del Presidente della Repubblica, in data 28 novembre 2008.

In un primo momento, con decreto del Prefetto di Milano, in data 11 novembre 2008, il predetto Consiglio era stato sospeso.

A seguito delle consultazioni elettorali del 6 e 7 giugno 2009, il Senatore Mario Mantovani è stato proclamato eletto Sindaco del Comune di Arconate, avendo ottenuto il 65,79 per cento dei voti utili.

In merito ai quesiti posti nell'interrogazione, evidenzio che la fattispecie derogato-

ria di cui all'articolo 51, comma 3, del Testo Unico non lascia dubbi interpretativi: come nel caso specifico, la possibilità di un terzo mandato amministrativo per un sindaco e per un presidente della provincia sussiste proprio esclusivamente nell'ipotesi che uno dei due mandati precedenti abbia avuto una durata inferiore a due anni, sei mesi ed un giorno, come avvenuto ad Arconate.

L'effetto derogatorio in argomento non può operare solo laddove l'interruzione anticipata di uno dei due mandati sia causata dalle dimissioni volontarie del sindaco o del presidente della provincia.

Il legislatore, in sostanza, sembra avere voluto ravvisare la possibilità di elusione del divieto di terzo mandato solo nel caso di dimissioni volontarie dei diretti interessati al divieto medesimo, non anche nell'ipotesi, come nel caso di specie, di dimissioni contestuali della maggioranza dei consiglieri che – è bene ricordarlo – rimane sempre un atto di autonoma ed insindacabile volontà politica, qualsiasi siano le specifiche motivazioni ad esso sottese.

Come ha più volte affermato anche la giurisprudenza, peraltro, l'articolo 51 del Testo Unico pone una norma di « stretta interpretazione », in quanto limitativa del diritto di elettorato passivo, e non è suscettibile di letture ed applicazioni estensive ed analogiche.

La casistica relativa all'applicazione di tale norma è estremamente variegata in connessione alle molteplici situazioni in cui si è manifestata la possibilità di interruzione della « consecutività » dei mandati.

In ognuno di tali casi, comunque, la sussistenza in concreto dell'operatività del divieto è stata valutata alla luce dei suddetti criteri interpretativi ristretti.

II COMMISSIONE PERMANENTE

(Giustizia)

S O M M A R I O

COMITATO DEI NOVE:

Disposizioni in materia di violenza sessuale. C. 574 ed abb.-A 28

SEDE REFERENTE:

Disposizioni in materia di usura e di estorsione, nonché di composizione delle crisi da sovraindebitamento. C. 2364, approvata dal Senato, e petizione n. 638 (*Rinvio del seguito dell'esame*) 28

Disposizioni sulla Corte penale internazionale. C. 1439 Melchiorre, C. 1782 Di Pietro e C. 2445 Bernardini (*Seguito esame e rinvio*) 28

Riforma della disciplina delle persone giuridiche e delle associazioni non riconosciute. C. 1090 Vietti (*Rinvio del seguito dell'esame*) 29

Disposizioni concernenti il divieto di svolgimento di propaganda elettorale per le persone sottoposte a misure di prevenzione. C. 825 Angela Napoli, C. 783 Rossa e C. 972 Oliverio (*Seguito esame e rinvio*) 29

AVVERTENZA 29

COMITATO DEI NOVE

Mercoledì 8 luglio 2009.

Disposizioni in materia di violenza sessuale. C. 574 ed abb.-A.

Il Comitato si è riunito dalle 9.20 alle 9.50 e dalle 14.30 alle 14.45.

SEDE REFERENTE

Mercoledì 8 luglio 2009. — Presidenza del presidente Giulia BONGIORNO. — Interviene il sottosegretario di Stato per la giustizia Giacomo Caliendo.

La seduta comincia alle 14.45.

Disposizioni in materia di usura e di estorsione, nonché di composizione delle crisi da sovraindebitamento.

C. 2364, approvata dal Senato, e petizione n. 638.
(*Rinvio del seguito dell'esame*).

La Commissione prosegue l'esame del provvedimento, rinviato nella seduta del 2 luglio 2009.

Giulia BONGIORNO, *presidente*, nessuno chiedendo di intervenire, rinvia il seguito dell'esame ad altra seduta.

Disposizioni sulla Corte penale internazionale.

C. 1439 Melchiorre, C. 1782 Di Pietro e C. 2445 Bernardini.
(*Seguito esame e rinvio*).

La Commissione prosegue l'esame del provvedimento, rinviato nella seduta del 18 giugno 2009.

Giulia BONGIORNO, *presidente*, dopo aver avvertito che nel corso della prossima settimana sarà fissato il termine per la presentazione degli emendamenti, nessuno chiedendo di intervenire, rinvia il seguito dell'esame ad altra seduta.

Riforma della disciplina delle persone giuridiche e delle associazioni non riconosciute.

C. 1090 Vietti.

(Rinvio del seguito dell'esame).

La Commissione prosegue l'esame del provvedimento, rinviato nella seduta del 14 maggio 2009.

Giulia BONGIORNO, *presidente*, nessuno chiedendo di intervenire, rinvia il seguito dell'esame ad altra seduta.

Disposizioni concernenti il divieto di svolgimento di propaganda elettorale per le persone sottoposte a misure di prevenzione.

C. 825 Angela Napoli, C. 783 Rossa e C. 972 Oliverio.

(Seguito esame e rinvio).

La Commissione prosegue l'esame del provvedimento, rinviato nella seduta del 7 luglio 2009.

Manlio CONTENTO (PdL) dopo avere espresso sincero apprezzamento per il lavoro svolto dalla collega Angela Napoli e solidarietà per le minacce personali da lei subite, dichiara di condividere lo spirito dei provvedimenti in esame. Sottolinea, infatti, come l'infiltrazione delle organizzazioni criminali nella vita politica avvenga molto spesso in maniera indiretta e come sia assolutamente necessario intervenire in via preventiva per impedire che ciò accada in occasione di attività di propaganda elettorale. Fa presente, peraltro, che è possibile individuare molteplici soluzioni tecnico-normative. Una possibilità è rappresentata dalla previsione del divieto di propaganda e di una correlata sanzione penale che colpisca solo il soggetto sottoposto a misura di prevenzione.

In questo modo si scongiurerebbe il rischio che la disciplina in esame possa essere strumentalizzata dai soggetti pregiudicati o, comunque, da ambienti malavitosi, in modo da colpire eventuali esponenti politici cosiddetti « non allineati » o, peggio, da sottoporli a veri e propri ricatti nel corso della campagna elettorale. Ove poi si intenda, come appare corretto, responsabilizzare anche i politici, si potrebbero ipotizzare due soluzioni. Da un lato, si potrebbe prevedere una fattispecie penale, che dovrebbe essere necessariamente dolosa e costruita in modo assolutamente determinato e tassativo, in modo da colpire l'azione consapevole di chi si vale dell'opera di soggetti colpiti da misure di prevenzione per raccogliere consenso o per danneggiare i concorrenti. Dall'altro, si potrebbe pensare di ricorrere agli istituti della ineleggibilità o della decadenza, che potrebbero essere oggetto di valutazione da parte di un organo terzo, garante del rispetto del divieto, oppure essere riservati alla assemblea elettiva, come necessariamente andrebbe previsto per il Parlamento, magari rafforzando la previsione con la possibilità, ad esempio, negli enti locali, di esercitare l'azione popolare. Con riferimento più specifico al testo dei provvedimenti in esame, ritiene che si debba chiarire a quali misure di prevenzione la disciplina sia applicabile e coordinare quest'ultima con la durata delle misure di prevenzione concretamente applicate. Ritiene altresì necessario che si tenti di definire una precisa nozione di propaganda elettorale, poiché si tratta di un elemento che incide sulla tassatività della fattispecie penale.

Giulia BONGIORNO, *presidente*, nessun altro chiedendo di intervenire, rinvia quindi il seguito dell'esame ad altra seduta.

La seduta termina alle 15.10.

AVVERTENZA

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

*UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO
DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI*

III COMMISSIONE PERMANENTE

(Affari esteri e comunitari)

S O M M A R I O

| | |
|---|----|
| COMITATO PERMANENTE SUGLI ITALIANI ALL'ESTERO: | |
| Comunicazioni del presidente | 30 |
| SEDE REFERENTE: | |
| Ratifica ed esecuzione dei seguenti Accordi: a) Accordo tra gli Stati membri dell'Unione europea relativo allo statuto dei militari e del personale civile distaccati, fatto a Bruxelles il 17 novembre 2003; b) Accordo tra gli Stati membri della Unione europea relativo alle richieste di indennizzo nell'ambito di un'operazione dell'UE di gestione delle crisi, firmato a Bruxelles il 28 aprile 2004. C. 2552 Governo, approvato dal Senato (<i>Esame e rinvio</i>) | 32 |
| INTERROGAZIONI: | |
| 5-01498 Zucchi: Sulla partecipazione dell'Italia alla Convenzione di Londra sull'aiuto alimentare | 36 |
| <i>ALLEGATO 1 (Testo integrale della risposta)</i> | 38 |
| 5-01604 Barbi: Sul contributo italiano al Fondo Globale di lotta contro l'AIDS, la tubercolosi e la malaria | 36 |
| <i>ALLEGATO 2 (Testo integrale della risposta)</i> | 39 |
| UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI | 37 |
| COMITATO PERMANENTE SUI DIRITTI UMANI. | |
| INDAGINE CONOSCITIVA: | |
| Indagine conoscitiva sulle violazioni dei diritti umani nel mondo. | |
| Audizione di rappresentanti del World Uyghur Congress (<i>Svolgimento e conclusione</i>) | 37 |
| <i>ERRATA CORRIGE</i> | 37 |

COMITATO PERMANENTE SUGLI ITALIANI ALL'ESTERO

*Mercoledì 8 luglio 2009. — Presidenza
del presidente Marco ZACCHERA.*

La seduta comincia alle 8.35.

Comunicazioni del presidente.

Marco ZACCHERA, *presidente*, alla luce di quanto emerso in occasione delle re-

centi audizioni del sottosegretario Mantica, svolta questa congiuntamente al Senato, e dei rappresentanti del Sindacato Nazionale Dipendenti Ministero Affari Esteri (SNDMAE), relativamente al processo di razionalizzazione della rete degli uffici all'estero, ritiene che vi siano gli estremi per la definizione di un atto di indirizzo, che potrebbe essere sottoscritto da tutti i componenti il Comitato e sottoposto alla discussione e deliberazione da parte della Commissione. Tale atto sarebbe finalizzato a chiedere al Governo di

sospendere l'attuazione delle misure di razionalizzazione rispetto al duplice versante dei consolati e delle ambasciate. A titolo d'esempio, osserva che non appare coerente con le priorità dell'agenda del G8, incentrate sull'attenzione alla lotta contro la povertà e al continente africano, la chiusura di tre ambasciate italiane, in controtendenza con quanto stanno operando altri Paesi europei, come la Spagna. Sottolinea che una riforma finalizzata alla riduzione dei costi può essere condotta senza penalizzare la capacità della rete italiana all'estero e consentendole di svolgere la propria missione di garanzia della presenza del nostro Paese nelle diverse aree del mondo.

Fabio PORTA (PD) ricorda che in occasione dell'audizione del sottosegretario Mantica il collega Fedi aveva prospettato l'opportunità di una sorta di « moratoria » nel processo di razionalizzazione della rete estera e che su tale proposta si era in quella sede colta la disponibilità del rappresentante del Governo. Condivide la proposta del presidente Zacchera sulla necessità di procedere alla definizione di un atto di indirizzo per ottenere tale risultato. In merito al tema dei consolati, ritiene che più che il mero declassamento delle sedi, che attira più che altro le preoccupazioni della categoria dei diplomatici, deve stare a cuore la presenza dei consolati italiani laddove necessari e la loro reale capacità di assolvere alle funzioni primarie rispetto alle comunità italiane all'estero e alle esigenze degli imprenditori italiani, secondo quanto auspicato dallo stesso presidente della Commissione, onorevole Stefani. Quanto alle ambasciate, condivide l'analisi del presidente Zacchera anche in relazione alla candidatura italiana per l'Expo 2015.

Marco FEDI (PD) ricorda che il Comitato nel suo complesso ha in diverse occasioni manifestato la propria disponibilità a svolgere una riflessione articolata sul tema della razionalizzazione della rete estera, anche al fine di scongiurare misure adottate sulla spinta dell'emergenza ma

senza una considerazione adeguata sugli interessi e le conseguenze per il Paese. Richiama altresì l'invito rivolto dal sottosegretario Mantica ai componenti il Comitato per condurre un sopralluogo presso il « consolato elettronico » a Bruxelles. Concorde con l'opportunità di pervenire ad un atto di indirizzo che sia espressione delle posizioni presenti in questo Comitato. Fa presente che il presidente del Comitato per le questioni degli italiani all'estero del Senato, senatore Firrarello, ha rivolto un invito ai componenti di questo Comitato a ricercare forme di coordinamento tra i lavori di questi due organi.

Fabio PORTA (PD) concorda sull'opportunità di procedere nel nostro lavoro in modo coordinato con il Senato.

Gianni FARINA (PD) condivide la necessità di promuovere una sospensione delle misure di attuazione della cosiddetta razionalizzazione degli uffici italiani all'estero anche in considerazione della grande confusione sul piano informativo che ne è derivata. Occorre scongiurare che si scatenino « lotte tra poveri » ed impegnare il Governo affinché simili processi siano gestiti consultando le collettività all'estero attraverso i Comites e il CGIE.

Antonio RAZZI (IdV) fa presente di essersi attivato nei confronti del sottosegretario Mantica per ottenere la citata sospensione per almeno cinque anni. A tal proposito sottolinea di ritenere opportuno un potenziamento della rete dei consolati onorari e di auspicare la riapertura del consolato di Lucerna, considerata la rilevante comunità italiana che esso cura anche in ragione della collocazione della città in prossimità della maggiore infrastruttura di collegamento tra il nostro Paese e il Nord Europa.

Marco ZACCHERA, *presidente*, ricorda la necessità di procedere all'audizione dei rappresentanti dei pensionati italiani all'estero prima della sospensione estiva dei lavori della Camera dei deputati.

Gianni FARINA (PD) rileva l'opportunità che il Comitato proceda ad audire anche i rappresentanti dei patronati, che all'estero costituiscono il principale interlocutore per i nostri pensionati.

Fabio PORTA (PD) condivide la considerazione del collega Farina.

Aldo DI BIAGIO (PdL) esprime a nome del suo gruppo pieno consenso rispetto alla presentazione di un atto di indirizzo sottoscritto da tutti i componenti il Comitato che intervenga, seppur tardivamente, a sospendere il processo di razionalizzazione della rete all'estero.

Marco FEDI (PD) fa presente l'opportunità di tenere distinte le audizioni dei rappresentanti dei pensionati italiani all'estero e dei patronati.

Marco ZACCHERA, *presidente*, condivide l'opportunità di tenere distinte le due audizioni. Nessun altro chiedendo di intervenire, dichiara concluse le comunicazioni del presidente.

La seduta termina alle 9.05.

SEDE REFERENTE

Mercoledì 8 luglio 2009. — Presidenza del vicepresidente Franco NARDUCCI. — Interviene il sottosegretario di Stato agli affari esteri, Stefania Gabriella Anastasia Craxi.

La seduta comincia alle 9.10.

Ratifica ed esecuzione dei seguenti Accordi: a) **Accordo tra gli Stati membri dell'Unione europea relativo allo statuto dei militari e del personale civile distaccati, fatto a Bruxelles il 17 novembre 2003;** b) **Accordo tra gli Stati membri della Unione europea relativo alle richieste di indennizzo nell'ambito di un'operazione dell'UE di gestione delle crisi, firmato a Bruxelles il 28 aprile 2004.**

C. 2552 Governo, approvato dal Senato.

(Esame e rinvio).

La Commissione inizia l'esame del provvedimento.

Renato FARINA (PdL), *relatore*, illustra il provvedimento in titolo osservando che i due accordi internazionali al nostro esame sono stati stipulati tra gli Stati membri dell'Unione europea al fine di facilitare alcuni aspetti giuridici, procedurali e logistici delle missioni umanitarie e di soccorso, di mantenimento o ristabilimento della pace, di gestione delle crisi, quali previste dall'articolo 17, comma 2, del Trattato sull'Unione europea nell'ambito della PESD (Politica europea di sicurezza e difesa). Il primo, e più rilevante, dei due Accordi concerne lo statuto dei militari e del personale civile che si trovino in posizione di distacco presso le istituzioni dell'Unione europea, nonché lo statuto dei Quartieri generali e delle Forze eventualmente messe a disposizione dell'Unione europea per lo svolgimento dei compiti previsti in ambito PESD. L'Accordo in commento riguarda parimenti lo statuto dei militari e del personale civile di ciascuno Stato membro, messi a disposizione dell'Unione europea per l'impiego negli ambiti suddetti.

La struttura del Trattato – come ricordato nella relazione illustrativa che accompagna il disegno di legge – ricalca lo schema della « Convenzione tra gli Stati partecipanti al Trattato nord atlantico sullo status delle loro Forze Armate (NATO SOFA) », firmata a Londra nel 1951, del Protocollo sullo statuto dei Quartieri generali militari internazionali creati in virtù del Trattato nord-atlantico (Protocollo di Parigi) dell'agosto 1952, nonché del « Protocollo sui privilegi e sulle immunità delle Comunità europee », firmato nell'aprile 1965, tutti ratificati dal nostro Paese. La Parte I dell'Accordo contiene disposizioni comuni ai militari e al personale civile: essa si compone di un breve preambolo e di 6 articoli. Il preambolo dell'Accordo rileva soprattutto perché contiene una clausola di salvaguardia dei diritti e degli obblighi delle parti contraenti l'Accordo in commento derivanti da altri strumenti internazionali istitutivi di organi giurisdizionali, *in primis* lo Statuto della Corte penale internazionale. Gli articoli da 1 a 6, dopo una serie di

definizioni, riportano l'obbligo degli Stati membri di facilitare l'ingresso, il soggiorno e la partenza a fini istituzionali del personale e delle relative persone a carico, mentre dal lato di questi ultimi vige l'obbligo del rispetto delle leggi vigenti nello Stato ospitante, astenendosi altresì da comportamenti contrari allo spirito dell'Accordo in esame. Il personale militare e civile è tenuto ad indossare le rispettive uniformi in base ai regolamenti vigenti nello Stato di invio ed è altresì contemplato che i veicoli di ciascuno degli Stati membri rechino una targa distintiva della loro nazionalità. La Parte II, recante gli articoli da 7 a 8, riporta disposizioni che si applicano esclusivamente ai militari e ai civili distaccati presso le istituzioni dell'Unione europea. È in particolare previsto che tali categorie possano detenere e portare armi nelle attività di preparazione delle missioni PESD e naturalmente quando a tali missioni partecipano. Inoltre, i militari e i civili distaccati presso le istituzioni dell'Unione europea godono dell'immunità giurisdizionale in ordine a dichiarazioni, scritti o azioni ad essi riconducibili nell'esercizio delle loro funzioni istituzionali, ma le istituzioni dell'Unione vigilano per evitare un abuso di tali immunità: è infatti previsto che esse siano sospese dall'autorità competente dello Stato di origine o dalla pertinente istituzione dell'Unione, qualora siano tali da ostacolare il corso della giustizia. In caso di controversie su possibili abusi del sistema delle immunità, nell'ambito delle quali non sia possibile raggiungere una composizione mediante consultazioni, la pertinente istituzione dell'Unione europea stabilisce dettagliate modalità per la composizione del contenzioso, le quali sono adottate all'unanimità dal Consiglio dei ministri dell'Unione europea. La Parte III, recante gli articoli da 9 a 18, dell'Accordo detta norme applicabili esclusivamente ai Quartieri generali e alle Forze, inclusi i militari e i civili in essi impiegati. È anzitutto prevista per i Quartieri generali e le Forze impegnate nella preparazione dei compiti PESD, e per il relativo personale, l'autorizzazione a transitare e instal-

larsi temporaneamente nel territorio di uno Stato membro, naturalmente con il consenso di quest'ultimo. I militari e civili impiegati nei Quartieri generali e nelle Forze suddetti riceveranno cure mediche e dentistiche di pronto soccorso alle stesse condizioni del personale di analoghe funzioni dello Stato ospitante. È fatta salva l'esclusiva responsabilità delle autorità dello Stato ospitante per le decisioni concernenti la localizzazione e la logistica correlate all'installazione di Quartieri generali o di Forze di altri Stati membri, ma ci si sforzerà — anche tramite successive intese bilaterali — di far corrispondere gli standard relativi agli alloggi e agli accuartieramenti del personale militare e civile a quelli vigenti nello Stato ospitante.

Sottolinea che particolarmente rilevante è il diritto riconosciuto alle varie unità di personale militare o civile ospitate ad esercitare funzioni di polizia negli ambienti e installazioni di pertinenza dei rispettivi contingenti — mentre al di fuori di tali ambiti le attività di polizia potranno essere esercitate solo previo accordo con le autorità ospitanti e solo qualora necessario per il mantenimento della disciplina tra i membri delle unità ospiti. È prevista la possibilità sia per i militari che per il personale civile di detenzione e porto di armi di servizio, purché conformemente alla normativa dello Stato di invio e con il consenso dallo Stato ospitante. Sono poi previste disposizioni per evitare le doppie imposizioni sui redditi dei militari e del personale civile temporaneamente presenti dello Stato ospitante: a tal fine è previsto che i periodi di servizio dei militari e dei civili non siano considerati periodi di residenza ai fini fiscali. Inoltre, i militari e il personale civile sono esenti nello Stato ospitante da ogni imposta sulle retribuzioni corrisposte dallo Stato di origine e su ogni proprietà mobile collegata alla loro presenza temporanea nello Stato ospitante. D'altra parte, per i restanti profili, ciascun membro del personale militare o civile rimane soggetto agli obblighi fiscali vigenti nello Stato ospitante, compreso il

caso di attività lucrative diverse da quelle istituzionali. Le esenzioni fiscali non riguardano poi i dazi.

Per quanto riguarda i poteri di giurisdizione penale e disciplinare, le autorità dello Stato d'origine hanno il diritto di esercitarli sui militari nonché sul personale civile inviati nello Stato ospitante, le autorità del quale ultimo, tuttavia, hanno a loro volta il diritto di esercizio della giurisdizione sui militari e sui civili ospitati, nonché sulle persone a loro carico, con riferimento a reati commessi nel territorio dello Stato ospitante e punibili in base alla legge in esso vigente. Sia le autorità dello Stato d'origine che le autorità dello Stato ospitante hanno il diritto di esercitare una giurisdizione esclusiva nei confronti dei militari e del personale civile inviati nello Stato ospitante medesimo, qualora siano compiuti reati punibili solo in forza di norme vigenti, rispettivamente, nel solo Stato di origine o nel solo Stato ospitante. È egualmente disciplinato il caso di concorso di entrambe le giurisdizioni, e in tale eventualità le autorità dello Stato di origine avranno il diritto di priorità con riferimento a reati rivolti meramente contro la proprietà o la sicurezza dello Stato di origine, o a reati rivolti unicamente contro la persona o la proprietà di militari o civili dello Stato di origine (ovvero di persone a loro carico). La priorità giurisdizionale dello Stato di origine si applicherà anche ai reati che derivino da atti od omissioni compiuti in servizio dal personale militare civile inviato. In tutti gli altri casi il diritto di priorità giurisdizionale spetta alle autorità dello Stato ospitante.

In relazione alle possibili richieste di indennizzo di uno Stato membro verso un altro Stato membro a seguito di danni a cose o persone conseguenti all'espletamento delle attività connesse alla preparazione e allo svolgimento delle missioni PESD, si prevede la rinuncia a qualsiasi richiesta di risarcimento da parte di uno Stato membro che abbia ricevuto danni a beni di sua proprietà, se il danno è causato da un militare o un civile dell'altro Stato membro nell'esercizio delle funzioni

di cui al presente Accordo ed anche se il danno è causato da un veicolo, natante o aereo utilizzato in relazione ai compiti citati. Per i danni, invece, causati ad altri beni – rispetto a quelli implicati nelle attività PESD – situati nel territorio di uno Stato membro, si ricorre a trattative tra gli Stati interessati, ma non verrà chiesto un indennizzo se l'importo del danno è inferiore una somma che il Consiglio dei ministri dell'Unione europea stabilisce all'unanimità.

È altresì prevista la rinuncia alla richiesta di qualsiasi indennizzo verso uno Stato membro nei casi in cui militare o un civile sia rimasto ferito o sia morto nell'esecuzione delle sue funzioni ufficiali.

Vengono poi previste dettagliate procedure per il caso di atti o omissioni compiuti da un militare o civile nell'esecuzione delle funzioni ufficiali di cui al presente Accordo, e dai quali derivino danni a terzi. È comunque previsto che nessun militare o civile sia sottoposto a procedimenti esecutivi in base a sentenze pronunciate contro di lui nello Stato ospitante, se la controversia in sede civile è stata originata da un atto compiuto comunque nell'esecuzione delle sue funzioni istituzionali.

Per le richieste di indennizzo fondate su atti od omissioni compiuti nello Stato ospitante dal personale militare o civile, ma non in esecuzione di funzioni ufficiali, sono anche qui previste procedure per i relativi indennizzi. In caso di controversia sulla circostanza se l'atto dannoso sia stato compiuto (o meno) nell'esecuzione di funzioni istituzionali, ovvero se l'uso di un veicolo che ha provocato danni non sia stato previamente autorizzato, la questione viene risolta con trattative tra gli Stati membri interessati. In tale controversia lo Stato di origine non potrà invocare l'immunità dalla giurisdizione civile dei tribunali dello Stato ospitante. L'eventuale contenzioso riguardante la liquidazione delle richieste di indennizzo che non possano risolversi mediante trattative tra gli Stati membri interessati verrà deferito all'arbitrato, ma, in mancanza di accordo sulla persona da designare, ciascuno degli Stati membri interessati potrà chiedere al

Presidente della Corte di giustizia CE di scegliere una persona all'uopo qualificata. Infine, la Parte IV (articolo 19) contiene disposizioni finali, tra le quali la previsione dell'approvazione dell'Accordo negli Stati membri secondo Le rispettive norme costituzionali, e della figura del Segretario generale del Consiglio dei ministri UE quale depositario dell'Accordo.

L'applicabilità dell'Accordo è riferita al solo territorio metropolitano degli Stati membri, ciascuno dei quali, però, può notificare al depositario che esso si applica anche ad altri territori delle cui relazioni internazionali ha la responsabilità.

È poi previsto che quanto disposto nella parte prima e terza dell'Accordo in esame si applichi solo qualora la medesima materia non sia disciplinata da altro accordo. Tuttavia, in caso affermativo, si possono stabilire specifiche intese tra l'Unione europea gli Stati o le Organizzazioni internazionali interessati, al fine di individuare quale accordo sia meglio applicabile per l'operazione in atto. In mancanza di tale intesa, viene comunque salvaguardato l'altro accordo.

L'altro accordo internazionale, siglato dagli Stati membri dell'Unione europea, attiene alle reciproche richieste di indennizzo per danni ricevuti a cose o persone nell'ambito di un'operazione PESD quale contemplata dal citato articolo 17, comma 2 del Trattato sull'Unione europea, consta di un breve Preambolo e di 9 articoli.

Nel Preambolo si prende atto che l'Accordo in precedenza illustrato, noto come SOFA UE, si applica in linea generale solo nel territorio metropolitano degli Stati membri, e conseguentemente le disposizioni dell'articolo 18 del SOFA UE, che concerne le richieste di indennizzo, non possono applicarsi qualora i danni o le perdite patiti si siano verificati nel territorio di paesi terzi in cui si conduce un'operazione PESD, ovvero in alto mare. Sulla base di ciò — e considerato anche che sarà necessario concludere specifici accordi con i Paesi terzi ospitanti le operazioni PESD per consentire a tali Paesi o a loro cittadini di presentare eventuali richieste di indennizzo — si è convenuto di

stipulare tra gli Stati membri della UE l'Accordo in esame, il cui articolo 1 contiene le consuete definizioni.

L'articolo 2 riguarda l'applicabilità dell'Accordo in esame, per la quale occorrono due condizioni, ossia che i danni o le perdite si siano verificati nel quadro della preparazione e dell'esecuzione dei compiti PESD di cui all'articolo 17, comma 2 del TUE, e che essi si siano verificati al di fuori dei territori di applicazione del SOFA UE.

In base all'articolo 3, poi, vige la rinuncia a qualsiasi richiesta di indennizzo nei confronti di un altro Stato membro per perdite o ferimento di appartenenti al proprio personale militare o civile, a meno che non vi sia stata grave negligenza o comportamento doloso.

All'articolo 4 si prevede — come nell'Accordo in precedenza illustrato — la rinuncia a qualsiasi richiesta di risarcimento da parte di uno Stato membro che abbia ricevuto danni a beni di sua proprietà, se il danno è causato da un militare o un civile dell'altro Stato membro nell'esercizio delle funzioni di cui al presente Accordo; e anche se il danno è causato da un veicolo, natante o aereo utilizzato in relazione ai compiti citati. Anche qui, tuttavia, la rinuncia è subordinata all'assenza di negligenza grave o dolo.

Per le richieste di indennizzo diverse da quelle oggetto di rinuncia ai sensi degli articoli 3 e 4 precedenti, ma sempre legate ad attività istituzionali in ambito PESD, giusta l'articolo 5 si ricorre a trattative tra gli Stati membri interessati, purché l'indennizzo non sia inferiore a 10.000 euro — nel qual caso non si fa luogo alla richiesta di risarcimento.

All'articolo 6 si stabilisce che le disposizioni degli articoli 4 e 5 precedenti non autorizzano uno Stato membro a rifiutare il pagamento di un indennizzo per danni a beni forniti da una parte diversa dai contraenti dell'Accordo in esame — si tratta evidentemente di soggetti quali aziende di noleggio, di leasing, e così via. L'eventuale contenzioso (articolo 7) riguardante la liquidazione delle richieste di indennizzo che non possono risolversi me-

dianche trattative tra gli Stati membri interessati verrà anche in questo caso – come nel precedente Accordo – deferito all'arbitrato, e, in mancanza di accordo sulla persona da designare, ciascuno degli Stati membri interessati potrà chiedere al Presidente della Corte di giustizia CE di scegliere una persona particolarmente qualificata.

Rileva che il disegno di legge di ratifica, già approvato dal Senato il 24 giugno scorso, oltre a contenere le consuete previsioni circa l'autorizzazione alla ratifica degli Accordi stessi, l'ordine di esecuzione, rinvia ad un atto amministrativo del Ministero della Giustizia da adottare entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della legge, il regime delle procedure interne relative all'esercizio della giurisdizione per individuare sul piano interno le autorità competenti e dettare la disciplina secondaria per l'attuazione delle disposizioni contenute nel SOFA UE. Il provvedimento non comporta oneri aggiuntivi a carico del bilancio dello Stato.

Il sottosegretario Stefania Gabriella Anastasia CRAXI (Pdl) fa presente che gli Accordi in titolo sono già stati ratificati dai maggiori Paesi europei e che per quanto riguarda l'Italia, l'improvvisa conclusione della legislatura precedente ha impedito di concludere l'iter di approvazione. Precisa quindi che l'auspicio per un celere percorso di ratifica è dettato non solo da questioni di natura tecnica ma anche alla necessità di adempiere ad impegni internazionali assunti.

Marco ZACCHERA (Pdl), esprimendo a nome del gruppo pieno consenso sul provvedimento in titolo, fa presente che il disegno di legge in esame è stato assegnato alla Commissione il 2 luglio scorso e che pertanto non può essere attribuito a questo Parlamento alcun ruolo nel ritardo nella ratifica di Accordi siglati nel 2004.

Franco NARDUCCI, *presidente*, avverte che, nessun altro chiedendo di intervenire, è concluso l'esame preliminare del provvedimento, che sarà trasmesso alle Commissioni competenti per l'espressione dei

pareri. Come di consueto, se non vi sono specifiche segnalazioni da parte dei Gruppi, si intende che si sia rinunciato al termine per la presentazione degli emendamenti. Rinvia quindi il seguito dell'esame ad altra seduta.

La seduta termina alle 9.25.

INTERROGAZIONI

Mercoledì 8 luglio 2009. — Presidenza del vicepresidente Franco NARDUCCI. — Interviene il sottosegretario di Stato per gli Affari Esteri Stefania Gabriella Anastasia Craxi.

La seduta comincia alle 9.25.

5-01498 Zucchi: Sulla partecipazione dell'Italia alla Convenzione di Londra sull'aiuto alimentare.

Il sottosegretario Stefania Gabriella Anastasia CRAXI risponde all'interrogazione in titolo nei termini riportati in allegato (*vedi allegato 1*).

Angelo ZUCCHI (PD), replicando, si dichiara insoddisfatto, giudicando la risposta del rappresentante del Governo da un lato onesta, dall'altro prevedibile, in quanto si limita a fotografare la situazione esistente, e deludente poiché non indica alcuna possibile soluzione al ritardo, che ormai supera i cinque anni, del contributo italiano all'aiuto alimentare ai Paesi in via di sviluppo. Sottolinea il fatto che il ritardo nell'erogazione dei contributi incide sulla credibilità internazionale dell'Italia, in particolar modo nell'anno di presidenza del G8. Si augura, infine, che agli annunci generici faccia seguito un impegno concreto che gioverebbe, oltre che all'immagine del nostro Paese, anche alla sua produzione agricola.

5-01604 Barbi: Sul contributo italiano al Fondo Globale di lotta contro l'AIDS, la tubercolosi e la malaria.

Il sottosegretario Stefania Gabriella Anastasia CRAXI risponde all'interrogazione in titolo nei termini riportati in allegato (*vedi allegato 2*).

Mario BARBI (PD), replicando, ricorda in primo luogo che il contributo italiano al Fondo Globale di lotta contro l'AIDS, la tubercolosi e la malaria rappresenta uno dei punti qualificanti dell'impegno italiano per il raggiungimento degli Obiettivi di Sviluppo del Millennio e si dichiara insoddisfatto in quanto il rappresentante del Governo, pur ribadendo l'impegno a contribuire al Fondo in oggetto, non ha fornito alcun elemento circa l'entità, la tempistica e la provenienza delle risorse da erogare. Auspica infine che l'impegno possa essere mantenuto e che in futuro si possa contare su risorse certe, criticando l'andamento discontinuo dei contributi relativi alle passate annualità.

Franco NARDUCCI, *presidente*, dichiara concluso lo svolgimento delle interrogazioni all'ordine del giorno.

La seduta termina alle 9.35.

**UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO
DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI**

L'ufficio di presidenza si è riunito dalle 9.40 alle 9.45.

COMITATO PERMANENTE SUI DIRITTI UMANI

INDAGINE CONOSCITIVA

Mercoledì 8 luglio 2009. — Presidenza del presidente Furio COLOMBO.

La seduta comincia alle 16.25.

**Indagine conoscitiva sulle violazioni
dei diritti umani nel mondo.**

**Audizione di rappresentanti
del World Uyghur Congress.**

(Svolgimento e conclusione).

Furio COLOMBO, *presidente*, propone che la pubblicità dei lavori sia assicurata anche mediante impianti audiovisivi a circuito chiuso. Non essendovi obiezioni, ne dispone l'attivazione.

Introduce, quindi, l'audizione.

Erkin ALPTEKIN, *già presidente del World Uyghur Congress*, svolge una relazione sui temi oggetto dell'indagine.

Furio COLOMBO, *presidente*, essendo imminente l'inizio delle votazioni presso l'Assemblea, dichiara conclusa l'audizione.

La seduta termina alle 16.40.

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

ERRATA CORRIGE

Nel *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari* n. 182 del 24 giugno 2009, a pagina 79, prima colonna, dopo la ventiduesima riga, aggiungere il seguente periodo « rappresentante speciale per l'Europa della Banca Mondiale, Cyril Muller (27 maggio 2009) ».

ALLEGATO 1

5-01498 Zucchi: Sulla partecipazione dell'Italia alla Convenzione di Londra sull'aiuto alimentare.**TESTO INTEGRALE DELLA RISPOSTA**

Con l'adesione, nel 2001, alla Convenzione di Londra, l'Italia ha assunto l'impegno a fornire ai Paesi in via di Sviluppo un minimo di circa 87.000 tonnellate annue di cereali o equivalenti, pari a 36,2 milioni di Euro l'anno.

Inizialmente, la Convenzione doveva avere effetti per tre anni con proroghe triennali. Il primo triennio di partecipazione alla Convenzione (1999-2001) è stato finanziato con legge 29 dicembre 2000, n. 413, per un ammontare complessivo di 210 miliardi di Lire (pari 108,60 milioni di Euro).

Al termine del primo triennio la Convenzione è stata prorogata con cadenza annuale. Si è quindi reso necessario, da parte italiana, provvedere annualmente ad assicurare per legge i relativi finanziamenti.

La prima proroga, dal giugno 2002 al giugno 2003, è stata finanziata con Legge 17 giugno 2004 n. 155, per un totale di 36,2 milioni di Euro.

La seconda proroga, dal giugno 2003 al giugno 2004 è stata in parte finanziata con la Legge 11 novembre 2005, n. 231, che ha previsto degli stanziamenti per 18,1 milioni di dollari.

In entrambi i casi veniva statuito che « all'onere derivante dall'applicazione dell'impegno si provvede mediante corrispondente riduzione dello stanziamento iscritto, ai fini del bilancio triennale, nell'ambito dell'unità revisionale di parte corrente « Fondo Speciale » dello stato di previsione del Ministero dell'Economia e delle Finanze, per l'anno finanziario rela-

tivo, allo scopo parzialmente utilizzando l'accantonamento relativo al Ministero degli Affari Esteri ».

Per mettersi in regola con gli impegni previsti dalla Convenzione l'Italia dovrebbe versare oggi, un totale di 199,1 milioni di Euro.

L'esiguità delle risorse disponibili presso il Fondo Speciale di Tabella A del Ministero degli Esteri non ha consentito, negli ultimi anni, la presentazione di un provvedimento sulla materia da parte del Ministero degli Affari Esteri.

Né sarebbe concepibile, data l'entità delle cifre in gioco, sopperire al mancato finanziamento con i fondi ordinari della cooperazione.

Anche in vista del previsto avvio, nel 2010, dei negoziati per il rinnovo della Convenzione, occorrerà valutare attentamente, con tutte le Amministrazioni interessate, le modalità attraverso cui contemperare le esigenze di rigore finanziario con le istanze della solidarietà internazionale e gli impegni internazionali del nostro Paese.

L'esame delle proposte presentate in Parlamento su queste tematiche potranno costituire un utile momento di riflessione su questi temi.

Vorrei comunque fin d'ora assicurare all'On. interrogante che il tema della sicurezza alimentare è seguito con particolare attenzione da Governo italiano, come conferma l'iniziativa per la sicurezza alimentare globale da noi lanciata in ambito G8. Un'iniziativa che non ha mancato di riscuotere ampi consensi ben oltre il G8 e che si trova proprio in queste ore al centro delle discussioni del Summit de L'Aquila.

ALLEGATO 2

5-01604 Barbi: Sul contributo italiano al Fondo Globale di lotta contro l'AIDS, la tubercolosi e la malaria.**TESTO INTEGRALE DELLA RISPOSTA**

Gli Obiettivi, fissati nel 2000 dall'Assemblea Generale dell'ONU, costituiscono ancora oggi la stella polare di tutte le politiche di sviluppo dei Paesi industrializzati.

Alla stregua della cooperazione allo sviluppo dei nostri partners, anche la Cooperazione italiana, si presenta ancora oggi fortemente motivata e orientata verso il rispetto di quegli Obiettivi.

Lo dimostrano la nostra azione e le nostre iniziative, a cominciare dal fatto che destiniamo gran parte del nostro Aiuto Pubblico allo Sviluppo (APS) al raggiungimento del primo e più generale degli otto Obiettivi, la lotta contro la povertà e la fame.

Altrettanto importanti sono, ai nostri occhi gli Obiettivi legati alla salute globale: l'Obiettivo 4 (ridurre la mortalità infantile); l'Obiettivo 5 (migliorare la salute materna) e l'Obiettivo 6 (lottare contro l'HIV/AIDS, la malaria e le altre malattie infettive).

Va ricordato, in proposito, il notevole impegno italiano nell'ambito del Fondo Globale per la lotta contro l'AIDS, la tubercolosi e la malaria, che, com'è noto, nacque sotto la nostra Presidenza G8 del 2001.

Adesso, anche come Presidenza G8 in corso, siamo impegnati a rilanciare la nostra attiva presenza nel Fondo. Lo testimonia anche il recente, fruttuoso colloquio del Presidente Berlusconi con il suo Direttore Esecutivo. Il Governo non può quindi che confermare la volontà di assicurare, anche per l'anno in corso, il contributo dell'Italia al Fondo globale.

Più in generale, vorrei segnalare che uno degli obiettivi che l'Italia si prefigge con il Vertice G8 dell'Aquila è proprio quello di manifestare concretamente la determinazione a mantenere gli impegni assunti (accountability), al fine di progredire sul fronte cruciale degli Obiettivi del Millennio. È un proposito del tutto in linea, d'altra parte, con il meccanismo di monitoraggio istituito dal G8 di Toyako.

V COMMISSIONE PERMANENTE

(Bilancio, tesoro e programmazione)

S O M M A R I O

SEDE CONSULTIVA:

Disposizioni in materia di violenza sessuale. C. 574 e abb.-A (Parere all'Assemblea) (*Parere su emendamenti*) 40

ATTI DEL GOVERNO:

Schema di decreto legislativo recante attuazione della legge 4 marzo 2009, n. 15, in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni. Atto n. 82 (*Esame, ai sensi dell'articolo 143, comma 4, del regolamento, e rinvio*) 41

Schema di decreto del Presidente del Consiglio dei ministri concernente l'individuazione delle risorse necessarie per sottoscrivere strumenti finanziari. Atto n. 103 (*Esame, ai sensi dell'articolo 143, comma 4, del regolamento, e rinvio*) 46

SEDE CONSULTIVA

Mercoledì 8 luglio 2009. — Presidenza del vicepresidente Giuseppe Francesco Maria MARINELLO. — Interviene il sottosegretario di Stato per l'economia e le finanze Alberto Giorgetti.

La seduta comincia alle 9.05.

Disposizioni in materia di violenza sessuale.

C. 574 e abb.-A.

(Parere all'Assemblea).

(*Parere su emendamenti*).

La Commissione inizia l'esame delle proposte emendative riferite al provvedimento.

Roberto Mario Sergio COMMERCIO (Misto-MpA), *relatore*, fa presente che l'Assemblea ha trasmesso il fascicolo n. 2 degli emendamenti riferiti al testo unifi-

cato dei progetti di legge in materia di violenza sessuale.

Con riferimento alle proposte emendative sulle quali la Commissione non si è già pronunciata, segnala che l'articolo aggiuntivo 9.0600 attribuisce alle prefetture la facoltà di promuovere, nei limiti degli ordinari stanziamenti di bilancio, la conclusione di protocolli d'intesa con altri soggetti istituzionali aventi ad oggetto una serie di iniziative volte a contrastare il fenomeno degli atti persecutori e della violenza contro le donne, mentre l'articolo aggiuntivo 9.0601 attribuisce al Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, nei limiti degli ordinari stanziamenti di bilancio, la facoltà di integrare i programmi scolastici con iniziative di sensibilizzazione, informazione e formazione contro la violenza e la discriminazione sessuale.

Al riguardo, segnala come entrambe le proposte emendative, pur disciplinando una mera facoltà e recando una clausola di invarianza, potrebbero comportare lo

svolgimento di attività astrattamente suscettibili di recare nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica. Chiede, pertanto, di acquisire l'avviso del Governo sugli effetti finanziari di tali proposte emendative.

Segnala, infine, che i restanti emendamenti trasmessi non sembrano presentare profili problematici dal punto di vista finanziario. Anche su tale valutazione ritiene, comunque, opportuno acquisire l'avviso del rappresentante del Governo.

Il sottosegretario Alberto GIORGETTI ritiene che le ulteriori proposte emendative trasmesse dall'Assemblea non presentino profili problematici di carattere finanziario, sottolineando, in particolare, che gli articoli aggiuntivi 9.0600 e 9.0601 non impongono nuovi interventi, ma si limitano ad attribuire facoltà, e prevedono un'espressa clausola volta a precisare che le attività dovranno essere realizzate nei limiti degli ordinari stanziamenti di bilancio.

Roberto Mario Sergio COMMERCIO (Misto-MpA), *relatore*, propone di esprimere nulla osta sugli emendamenti contenuti nel fascicolo n. 2, non compresi nel fascicolo n. 1.

La Commissione approva la proposta di parere del relatore.

La seduta termina alle 9.10.

ATTI DEL GOVERNO

Mercoledì 8 luglio 2009. — Presidenza del vicepresidente Giuseppe Francesco Maria MARINELLO. — Interviene il sottosegretario di Stato per l'economia e le finanze Alberto Giorgetti.

La seduta comincia alle 9.10.

Schema di decreto legislativo recante attuazione della legge 4 marzo 2009, n. 15, in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico

e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni.

Atto n. 82.

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

La Commissione inizia l'esame del provvedimento.

Giuseppe Francesco Maria MARINELLO, *presidente*, ricorda che sul provvedimento non è pervenuto il parere della Conferenza unificata e quindi, come comunicato alla Commissione dalla Presidenza della Camera all'atto dell'assegnazione del provvedimento, in data 20 maggio 2009, non risulta possibile procedere all'espressione del parere fino a quando il parere non sia pervenuto. Tale orientamento è stato tra l'altro confermato dalla Presidenza della Camera in data 16 giugno 2009, all'atto della trasmissione alla Commissione di una nota di chiarimenti sul provvedimento inviata dal Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione.

Roberto Mario Sergio COMMERCIO (Misto-MpA), *relatore*, illustra il contenuto del provvedimento il quale reca norme di attuazione della legge n. 15 del 2009, in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni. Con riferimento ai profili di interesse della Commissione bilancio, segnala, per quanto concerne gli articoli da 2 a 11, che intervengono in materia di misurazione e valutazione della *performance*, la necessità che il Governo fornisca indicazioni circa il possibile impatto organizzativo delle norme in esame, al fine di chiarire se le amministrazioni dispongano delle risorse finanziarie e umane necessarie all'applicazione del nuovo sistema di valutazione e possano, quindi, ottemperare alla disciplina in esame rispettando l'obbligo di neutralità finanziaria stabilito dalla legge delega e ribadito dal provvedimento in esame. Rileva in proposito che il sistema di misurazione e di valutazione della performance delineato dal testo im-

plica la definizione di obiettivi riferibili anche al singolo dipendente (con la necessità di predisporre un'analisi puntuale delle mansioni e delle attività concretamente svolte da ciascun lavoratore), la rilevazione, anche di tipo statistico, delle attività svolte dai singoli, la costituzione di unità operative preposte ai compiti di monitoraggio e di rendicontazione dell'attività di valutazione (verifica che potrà riguardare, in alcuni contesti amministrativi, un numero assai cospicuo di unità di personale). In ordine all'articolo 11, chiede di acquisire gli elementi posti alla base della previsione di neutralità finanziaria, considerato che l'attuazione della norma in materia di trasparenza richiede la predisposizione e la pubblicazione in linea di una quantità assai significativa di dati e di informazioni. Andrebbe chiarito, in particolare, se le disposizioni concernenti la contabilizzazione dei costi effettivi dei singoli servizi debbano sostanzialmente nella mera utilizzazione dei dati già in possesso dei servizi incaricati del controllo di gestione ovvero comportino obblighi più puntuali riferiti al sistema di contabilità analitica. In tale ultima ipotesi la norma potrebbe determinare un rilevante impatto amministrativo, in ordine al quale occorrerebbe disporre di dati ed elementi idonei ad escludere l'insorgenza di oneri. Con riferimento agli articoli 12, 13, 14, 15 e 30, in materia di soggetti del processo di misurazione e di valutazione della *performance*, osserva che la relazione tecnica non fornisce gli elementi necessari a verificare che l'istituzione dei nuovi Organismi di valutazione della performance, di cui all'articolo 14, possa essere effettuata in assenza di oneri a carico della finanza pubblica. Non appaiono evidenti, in particolare, i risparmi che possono conseguire dalla soppressione dei Servizi di controllo interno dal momento che gli stessi utilizzano, per lo più, personale assunto a tempo indeterminato nelle pubbliche amministrazioni il cui onere non viene meno al cessare dei servizi di appartenenza; al contrario, per la costituzione degli Organismi sembrerebbe necessario fare ricorso all'assunzione di nuovo personale, tenuto

conto dei requisiti richiesti dal testo (indipendenza, elevata professionalità ed esperienza in settori specifici). Analoghe considerazioni potrebbero essere estese, in linea di massima, alla previsione di una struttura tecnica permanente posta al servizio dell'Organismo. Poiché, tuttavia, per la costituzione della struttura può ipotizzarsi il riutilizzo del personale proveniente dai soppressi Servizi di controllo interno, rileva sul punto l'opportunità di acquisire una conferma da parte del Governo. Sempre con riferimento agli Organismi di valutazione e alle relative strutture tecniche, rileva che il testo e la relazione tecnica non forniscono indicazioni precise sul loro dimensionamento amministrativo. Ritiene, pertanto, necessario che il Governo fornisca elementi puntuali sulle singole voci di risparmio che saranno conseguite mediante la soppressione dei Servizi di controllo interno e sugli oneri connessi all'istituzione dei nuovi Organismi (quali, ad esempio, la retribuzione dei componenti). Per quanto concerne l'onere riferito alla realizzazione e alla gestione del portale della trasparenza, preso atto che lo stesso è configurato quale tetto massimo di spesa, rileva che non sono disponibili gli elementi posti alla base della quantificazione. Tali elementi risultano necessari al fine di verificare se lo stanziamento disposto sia idoneo a coprire i costi connessi con l'istituzione del nuovo servizio in questione. Andrebbero, infine, forniti chiarimenti circa la disposizione che prevede che la Commissione, previo accordo con il presidente dell'ARAN, possa avvalersi del personale e delle strutture dell'Agenzia. In particolare il Governo dovrebbe confermare che l'avvalimento del personale e delle strutture dell'ARAN possa essere concordato senza recare pregiudizio all'attività istituzionale che l'ente in questione svolge in forza della legislazione vigente; che la dotazione organica della Commissione risulti congrua in relazione alle complesse attività di direzione, controllo e rilevazione statistica da effettuare con riferimento a un numero elevato di pubbliche amministrazioni. In ordine ai profili di copertura finanziaria, osserva che l'arti-

colo 13, comma 12, primo periodo, dispone che agli oneri derivanti dal presente articolo – concernente l’istituzione della Commissione per la valutazione, la trasparenza e l’integrità delle amministrazioni pubbliche – si provvede nei limiti dell’autorizzazione di spesa di cui all’articolo 4, comma 3, primo periodo, della legge n. 15 del 2009. Il primo periodo del comma 3 dell’articolo 4, della legge delega n. 15 del 2009 autorizza la spesa massima di 2 milioni di euro per l’anno 2009 e di 4 milioni di euro a decorrere dall’anno 2010, per l’istituzione dell’organismo centrale di cui alla lettera *f*) del comma 2 del medesimo articolo 4. Tale organismo è stato individuato nella Commissione per la valutazione, la trasparenza e l’integrità delle amministrazioni pubbliche ai sensi dell’articolo 13 del provvedimento in esame. L’articolo 13, comma 12, secondo periodo, prevede che all’attuazione della lettera *n*) del comma 5 del presente articolo 13 – concernente la realizzazione e la gestione, da parte della predetta Commissione, in collaborazione con il CNIPA, del portale della trasparenza – si provveda nei limiti dell’autorizzazione di spesa di cui all’articolo 4, comma 3, secondo periodo, della legge delega n. 15 del 2009. Il secondo periodo del comma 3 dell’articolo 4 autorizza infatti la spesa massima di 4 milioni di euro a decorrere dall’anno 2010 per finanziare, con decreto del Ministro per la pubblica amministrazione e l’innovazione, di concerto con il Ministro dell’economia e delle finanze, progetti sperimentali e innovativi volti a diffondere e uniformare le metodologie della valutazione tra le amministrazioni centrali e gli enti territoriali, anche tramite la definizione di modelli da pubblicare sulla rete internet; sviluppare i processi di formazione del personale preposto alle funzioni di controllo e valutazione; sviluppare metodologie di valutazione della funzione di controllo della soddisfazione dei cittadini; migliorare la trasparenza delle procedure di valutazione mediante la realizzazione e lo sviluppo di un apposito sito internet. Al riguardo, osserva che la norma in esame, pur disponendo che all’attuazione della lettera *n*)

del comma 5 si provveda nei limiti della complessiva autorizzazione di spesa di 4 milioni di euro a decorrere dall’anno 2010, di cui al secondo periodo del comma 3 dell’articolo 4 della legge delega, sembrerebbe in realtà attuativa in maniera nettamente prevalente di una sola delle quattro finalità di spesa indicate dalla disposizione di delega, ed in particolare di quella indicata alla lettera *d*). Le disposizioni contenute nelle lettere da *a*) a *c*), da finanziare con le medesime risorse, non sembrerebbero invece trovare attuazione nel testo del provvedimento delegato. Ai sensi dell’articolo 13, comma 12, secondo periodo, del provvedimento in esame, l’intera somma di 4 milioni di euro a decorrere dall’anno 2010 prevista dal secondo periodo del comma 3 dell’articolo 4 della legge delega viene destinata esclusivamente alla realizzazione e alla gestione del portale della trasparenza senza effettuare alcun richiamo alle altre attività previste dalle lettere *a*), *b*) e *c*). La legge delega, peraltro, al secondo periodo del comma 3 dell’articolo 4, rimette a un decreto ministeriale il compito di individuare le finalità di spesa di cui alle lettere da *a*) a *d*). Tale decreto non risulta essere stato ancora adottato. Alla luce delle considerazioni svolte ritiene opportuno che il Governo chiarisca se alla realizzazione ed alla gestione del portale della trasparenza sia effettivamente destinato l’intero importo di 4 milioni di euro a decorrere dall’anno 2010. Ritiene, inoltre, opportuno un chiarimento in merito alle maggiori esigenze finanziarie che potrebbero emergere qualora si desse attuazione alle disposizioni di cui alle lettere da *a*) a *c*) dell’articolo 4, comma 3, secondo periodo, della legge delega n. 15 del 2009. Dal punto di vista formale rileva l’opportunità di riformulare il testo del comma 12, esplicitando l’ammontare degli oneri derivanti dall’attuazione del primo periodo dello stesso (istituzione e funzionamento della Commissione) che dovrebbero corrispondere, come confermato anche dalla relazione tecnica, a 2 milioni di euro per l’anno 2009 e a 4 milioni di euro a decorrere dall’anno 2010, così come disposto dalla

legge delega; l'esclusione dai predetti oneri di quelli derivanti dall'attuazione della lettera *n*) del comma 5 dell'articolo 13, per i quali è prevista una autonoma copertura ai sensi del successivo periodo del comma 12; l'ammontare degli oneri per l'attuazione del secondo periodo del medesimo comma 12 (realizzazione e gestione del portale della trasparenza), che dovrebbero corrispondere all'importo di 4 milioni di euro a decorrere dall'anno 2010. Con riferimento agli articoli da 16 a 29, ritiene necessario un chiarimento in ordine alla portata attuativa dell'articolo 21, comma 2, il quale stabilisce che « nei limiti delle risorse disponibili, la contrattazione nazionale determina l'ammontare del bonus annuale delle eccellenze ». Non è chiaro, infatti, se la norma stabilisca un obbligo del Governo ad individuare nel futuro un'ulteriore componente aggiuntiva, da finanziare nell'ambito degli oneri recati dalla contrattazione collettiva nazionale. In tal caso, infatti, la disposizione potrebbe costituire la premessa per un aggravio degli oneri recati dalla contrattazione. Riguardo all'istituzione del premio annuale per l'innovazione (articolo 22), osserva che il testo non indica su quali risorse, che dovrebbero già sussistere a legislazione vigente (in ottemperanza all'obbligo di non onerosità stabilito dal testo), debba gravare la relativa spesa. Con riferimento alla possibilità di attribuire le progressioni economiche, di cui all'articolo 23, mediante un meccanismo selettivo anche non concorsuale (nel caso delle progressioni all'interno della stessa area), si dovrebbe chiarire se tale tipo di incentivo sia suscettibile di determinare un'accelerazione della spesa. Dal tenore letterale delle norme sembrerebbe possibile, infatti, definire meccanismi automatici per l'utilizzo di « risorse disponibili » non meglio individuate dalla norma. Inoltre, poiché tali risorse appaiono destinate a finanziare spese permanenti, andrebbe chiarito se anch'esse debbano avere carattere permanente. Con riferimento agli articoli da 36 a 46, osserva che le disposizioni in esame potrebbero consentire un incremento del numero degli incarichi dirigenziali che

possono essere conferiti a personale non già in possesso della qualifica di dirigente presso una pubblica amministrazione. Fa riferimento alle disposizioni di cui all'articolo 39, comma 1, lettera f, concernente il parametro da adottare per la determinazione del numero degli incarichi conferibili ad esterni e di cui all'articolo 46, commi 1 e 2, che trattano dei concorsi pubblici e dei contratti di diritto privati utilizzati per il reclutamento dei dirigenti di prima fascia. Considerato che il reclutamento di dirigenti esterni alla pubblica amministrazioni comporta un onere superiore a quello sostenuto per l'utilizzo di un dirigente già in servizio nella pubblica amministrazione, ritiene necessario che il Governo chiarisca l'impatto finanziario di tali disposizioni. Non appare, inoltre, evidente, sulla base della documentazione allegata, su quali elementi si basi l'ipotesi di invarianza finanziaria riferita alle disposizioni che stabiliscono l'elevazione da 3 a 5 del numero dei componenti del Comitato dei garanti. A tal proposito rileva che la norma concernente il Comitato non esclude che ai membri siano corrisposti emolumenti o rimborsi spese, diversamente da quanto previsto, di recente, in sede di costituzione o di ampliamento di organi collegiali composti da esperti. Segnala inoltre lo svolgimento di un periodo obbligatorio di formazione di sei mesi, presso gli uffici amministrativi di uno Stato dell'Unione europea o di un organismo comunitario o internazionale, da parte dei vincitori di concorsi da dirigente che, secondo quanto stabilito dall'articolo 46, comma 8, deve essere effettuato utilizzando le risorse finanziarie disponibili presso le amministrazioni che assumono. Ritiene quindi necessario che il Governo fornisca indicazioni circa le eventuali spese da sostenere e i corrispondenti meccanismi di compensazione concretamente predisposti al fine di assicurare la complessiva invarianza finanziaria. Andrebbe altresì precisato se dalla previsione di espletamento di ulteriori procedure concorsuali, disposte per il reclutamento di parte dei dirigenti di prima fascia, a norma dell'articolo 46, possano derivare

maggiori oneri a carico delle amministrazioni pubbliche. Circa l'obbligo di destinare alla componente accessoria della retribuzione i futuri incrementi contrattuali riconosciuti ai dirigenti per far sì che la quota della retribuzione del dirigente collegata ai risultati raggiunga almeno il 30 per cento del totale, come stabilito dall'articolo 44 e secondo i tempi ivi previsti, andrebbe verificato se la necessità di conseguire tale obiettivo, tenuto conto dell'entità dei trattamenti fondamentali corrisposti, sia suscettibile di determinare un complessivo aumento delle risorse da destinare agli incrementi contrattuali. In ordine ai profili di copertura finanziaria ritiene opportuno, sotto il profilo formale, riformulare la clausola di invarianza prevista dall'articolo 44, comma 1, lettera *b*), capoverso *1-ter*, prevedendo che dall'attuazione delle disposizioni di cui al comma *1-bis* non devono derivare nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica. Per quanto concerne l'articolo 47, in materia di mobilità intercompartimentale, rileva l'opportunità di sostituire nella clausola di invarianza l'inciso « senza maggiori oneri » con le seguenti parole « senza nuovi o maggiori oneri », in conformità alla prassi consolidata. Per quanto concerne gli articoli da 51 a 64, con riferimento alle norme che consentono alle amministrazioni di procedere all'erogazione provvisoria di somme anche in assenza di accordo per il rinnovo dei contratti collettivi nazionali (articolo 57, comma 2) o integrativi (articolo 52, comma 1, capoverso articolo 40, comma *3-ter*), ritiene opportuno che il Governo chiarisca se le disposizioni in esame risultino suscettibili di accelerare la spesa ovvero di determinare una revisione dei tendenziali. Ritiene altresì opportuno che il Governo fornisca informazioni aggiuntive circa i possibili profili problematici concernenti l'attuazione della disposizione che istituisce due comparti di contrattazione collettiva nazionale in luogo dei dodici attualmente esistenti. Tale opera di razionalizzazione comporta l'armonizzazione della disciplina contrattuale relativa a personale che fruisce di trattamenti economici anche notevolmente diversifi-

cati. In particolare andrebbe chiarito se la confluenza in due soli comparti di tutto il personale contrattualizzato non rischi di determinare un livellamento verso l'alto dei trattamenti economici in godimento. Con riferimento alle norme sul monitoraggio della contrattazione integrativa ritiene opportuno che il Governo assicuri che con le attuali risorse il Dipartimento della funzione pubblica, la Ragioneria generale dello Stato, il Ministero dell'economia e delle finanze e l'ARAN possano svolgere la attività concernenti la verifica della compatibilità economica dei contratti integrativi e la rilevazione di tipo statistico concernente la correttezza e congruità del contenuto degli stessi, considerato che l'attività in questione dovrà essere svolta mediante l'analisi di un numero rilevante di documenti. Con riferimento alla disposizione che prevede che il Dipartimento della funzione pubblica, la Ragioneria generale dello Stato, il Ministero dell'economia e delle finanze e la Corte dei conti possono avvalersi di personale in posizione di fuori ruolo o di comando per l'esercizio delle funzioni di controllo, rileva che essa non fissa alcun limite numerico al contingente utilizzabile. Il testo proposto potrebbe comportare una espansione notevole delle attuali dotazioni di fatto, suscettibile di arrecare problemi di funzionalità alle amministrazioni di provenienza del personale comandato. Rileva, inoltre, che la norma in questione sembrerebbe finalizzata a dotare le amministrazioni interessate dei contingenti di personale necessari per svolgere le funzioni di monitoraggio. In tale ipotesi, risulterebbe che queste funzioni non possono essere svolte nell'ambito delle attuali dotazioni di personale. Sul punto appare indispensabile un chiarimento. Ritiene, ancora, opportuno che il Governo assicuri la collaborazione del Ministero dell'economia e delle finanze con l'ARAN non pregiudichi il perseguimento delle finalità istituzionali del Ministero stesso. Infine, andrebbe chiarito se l'eliminazione dei limiti, fissati a legislazione vigente, imposti all'ARAN in materia di utilizzazione di personale comandato o di collaboratori esterni, possa

determinare un incremento della spesa sostenuta per il personale dall'ente in questione. In ordine ai profili di copertura finanziaria, segnala che l'articolo 56, comma 7, lettera *d*), modifica la disposizione vigente che regola le modalità di riscossione dei contributi dovuti all'ARAN dalle singole amministrazioni dello Stato. A tale proposito, ritiene opportuno che il Governo confermi se le innovazioni introdotte siano, esclusivamente, volte ad aggiornare il riferimento allo stato di previsione della Presidenza del Consiglio di cui alla norma vigente con il richiamo allo stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze, in conformità a quanto risulta dalla vigente legge di bilancio. Infine, ritiene opportuno che il Governo chiarisca se il richiamo alla legge di approvazione del bilancio preventivo debba intendersi riferito alla legge annuale di bilancio. Con riferimento agli articoli da 65 a 69, che interviene in materia di sanzioni disciplinari e responsabilità dei dipendenti pubblici, ritiene necessario che il Governo fornisca indicazioni circa l'esatta portata e le possibili implicazioni finanziarie della disposizione che prevede sanzioni a carico dei medici che rilasciano certificazioni attestanti dati clinici non direttamente constatati né oggettivamente documentati. In particolare andrebbe verificato se la stessa possa determinare un incremento delle prestazioni diagnostiche a carico del Servizio sanitario nazionale per la necessità di certificare in modo incontrovertibile patologie, anche lievi, allo scopo di evitare l'insorgenza di sanzioni. A tal fine potrebbe risultare altresì utile precisare l'esatta portata normativa dell'espressione « dati clinici ». In ordine ai profili di copertura finanziaria, rileva l'opportunità di sostituire – nella clausola di invarianza di cui all'articolo 67, comma 1, cpv. articolo 55 septies, comma 3, – l'inciso « senza maggiori oneri » con le seguenti parole « senza nuovi o maggiori oneri », in conformità alla prassi consolidata.

Il sottosegretario Alberto GIORGETTI si riserva di fornire elementi di risposta

alle richieste di chiarimento avanzate nel corso del prosieguo dell'esame.

Giuseppe Francesco Maria MARI-NELLO, *presidente*, ribadendo che la Commissione non potrebbe procedere alla conclusione dell'esame in assenza del parere della Conferenza unificata, rinvia il seguito dell'esame ad altra seduta.

Il presidente Giuseppe Francesco Maria MARINELLO

Schema di decreto del Presidente del Consiglio dei ministri concernente l'individuazione delle risorse necessarie per sottoscrivere strumenti finanziari.

Atto n. 103.

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

La Commissione inizia l'esame del provvedimento.

Gioacchino ALFANO (Pdl), *relatore*, illustra il contenuto del provvedimento il quale è volto ad individuare le risorse necessarie a finanziare l'operazione di sottoscrizione da parte del Ministero dell'economia e delle finanze di strumenti finanziari che saranno emessi dalla Banca Popolare di Milano Società Cooperativa a.r.l., a seguito della richiesta inoltrata da tale Banca e dell'espletamento della procedura prevista dal decreto ministeriale del 25 febbraio 2009. Lo schema di decreto, che fa seguito ad un analogo schema relativo al Banco popolare, è corredato di relazione tecnica, come prescritto dal comma 9-bis dell'articolo 12 del decreto legge n. 185 del 2008.

Le norme dello schema prevedono, in particolare, che le risorse finanziarie per la sottoscrizione del prestito obbligazionario convertibile di 500 milioni di euro della Banca popolare di Milano Società siano individuate mediante emissione di titoli di Stato e il controvalore dei titoli

emessi è versato su apposito capitolo dell'entrata del bilancio dello Stato, con iscrizione di un corrispondente importo su apposito capitolo dello stato di previsione delle spese del Ministero dell'economia e delle finanze, da destinare alla sottoscrizione dei suddetti strumenti finanziari. Segnala, inoltre, che gli interessi derivanti dalla sottoscrizione dei suddetti strumenti finanziari, versati all'entrata del bilancio dello Stato, possono essere riassegnati ad apposito capitolo dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze per essere destinati al pagamento degli interessi passivi da corrispondere sui titoli del debito pubblico emessi per finanziare l'operazione.

La relazione tecnica fornisce, in primo luogo, chiarimenti circa la necessità di finanziare l'operazione di sottoscrizione richiesta dalla Banca popolare di Milano esclusivamente mediante emissione di debito pubblico, come consentito dall'articolo 12, comma 9, lettera *d*), del decreto legge n. 185 del 2008. Infatti, le forme di finanziamento previste dalle lettere *a*) e *b*) del medesimo comma 9, concernenti riduzioni lineari delle missioni di spesa ovvero riduzioni di specifiche autorizzazioni di spesa, non apparirebbero al momento praticabili, in considerazione della neutralità dell'operazione nel suo complesso – l'emissione di titoli del debito pubblico è bilanciata dall'assunzione di un'attività finanziaria *quasi-equity* – ed in considerazione dell'ordine di grandezza della sottoscrizione. Non risulterebbe, peraltro, praticabile neanche il ricorso all'utilizzo di disponibilità esistenti su contabilità speciali o conti di tesoreria, di cui alla lettera *c*) del citato comma 9, in quanto l'utilizzo immediato e diretto di tali fondi, senza corrispondente riduzione delle relative autorizzazioni di spesa, determinerebbe comunque il ricorso ad ulteriori emissioni di titolo di debito pubblico. In merito all'importo dell'operazione, la relazione tecnica precisa, inoltre, che tale ammontare risulta al momento quantificato in base alla nota del 25 marzo 2009, con la quale la Banca popolare di Milano, ai sensi dell'articolo

2 del decreto ministeriale del 25 febbraio 2009, ha chiesto la sottoscrizione di un prestito obbligazionario subordinato per un importo complessivo di 500 milioni di euro, ripartito in 10.000 strumenti finanziari di valore nominale unitario di euro 50.000. La relazione tecnica precisa, inoltre, che il ricorso all'emissione di debito pubblico consente la definizione di un tetto di spesa per la sottoscrizione dei titoli in questione, rinviando ad altri decreti del Presidente del Consiglio dei ministri l'individuazione delle risorse per eventuali ulteriori sottoscrizioni di cui potrà essere fatta richiesta. La relazione, infine, si sofferma sugli effetti dell'operazione sui saldi e sugli aggregati di finanza pubblica. In particolare, poiché il capitolo di spesa destinato a finanziare l'operazione di sottoscrizione rappresenta una posta di bilancio di natura finanziaria, non rileva direttamente sull'indebitamento netto. Su tale saldo dovrebbero determinarsi, invece, effetti di segno positivo in quanto il tasso di interesse corrisposto dall'emittente sui titoli, che ai sensi dell'articolo 3, comma 3, lettera *a*), del decreto ministeriale del 25 febbraio 2009, non può essere inferiore alla media dei rendimenti rilevati all'emissione dei BTP a 30 anni maggiorato di almeno 200 punti base, dovrebbe assicurare un rendimento superiore alla spesa per interessi derivante dalle maggiori emissioni. Si precisa, peraltro, che l'operazione determina un incremento del fabbisogno e quindi del debito lordo. Per il profilo patrimoniale, l'acquisizione di attività finanziarie che si realizza mediante la sottoscrizione dei titoli compensa il corrispondente incremento del debito pubblico.

Al riguardo, rileva che l'individuazione delle risorse occorrenti alla sottoscrizione dei titoli nell'emissione di titoli pubblici, con conseguenti effetti negativi sul fabbisogno e sullo *stock* di debito lordo, appare suscettibile di determinare un aumento del rapporto debito/PIL, parametro rilevante in sede comunitaria. In proposito, segnala che le stime sull'andamento del rapporto debito/PIL diffuse

nella Relazione unificata sull'economia e la finanza pubblica, che collocano tale rapporto a 114,3 per cento nel 2009, 117,1 per cento nel 2010 ed al 118,3 per cento nel 2012, scontano un livello del fabbisogno del settore pubblico nel 2009 pari a 84.684 milioni di euro, valore che include circa 10.000 miliardi di euro riconducibili alle emissioni di titoli di debito pubblico per interventi a favore delle istituzioni creditizie (corrispondenti a circa 0,7 punti di PIL). In merito ai possibili effetti positivi dell'operazione sull'indebitamento netto, conseguenti alla presenza di un differenziale positivo tra gli interessi corrisposti dall'emittente e gli interessi retrocessi sui titoli di debito pubblico emessi a copertura, giudica opportuno acquisire elementi di informazione volti a suffragare, in termini prospettici, la sussistenza di congrui livelli di redditività della banca emittente. Ricorda, infatti, che in base alle caratteristiche dei titoli emessi ed alle condizioni di pagamento degli interessi contenute nel prospetto allegato al decreto ministeriale del 25 febbraio 2009, gli interessi sui titoli emessi sono corrisposti solo in presenza di utili distribuibili ed entro i limiti degli stessi, gli interessi non pagati non sono cumulabili e, pertanto, se non pagati si intendono definitivamente persi e gli interessi ed i dividendi, a qualunque titolo, sulle azioni ordinarie non possono essere corrisposti quando l'emittente ha un coefficiente patrimoniale di vigilanza complessivo pari o inferiore all'otto per cento per effetto di perdite. Segnala, inoltre, che, nel caso di perdite che riducano il coefficiente patrimoniale di vigilanza della banca al di sotto della soglia dell'otto per cento, è prevista la proporzionale riduzione del valore nominale iniziale dei titoli emessi.

In merito ai profili di copertura finanziari, ritiene opportuno che il Governo chiarisca se l'importo massimo di emissione di titoli di debito pubblico prevista dall'articolo 2, comma 3, della legge n. 204 del 2009 come modificato dall'articolo 2, comma 1, lettera *a*) del disegno di legge di assestamento per il 2009 presentato presso

l'altro ramo del Parlamento, tenga già conto delle disposizioni del provvedimento in esame. In questo caso, rileva che il provvedimento risulterebbe coerente con quanto richiesto nel parere espresso nella seduta del 14 maggio 2009, che aveva preso atto dei chiarimenti forniti dal Governo, in base ai quali l'incremento del debito pubblico avrebbe comunque reso necessario un incremento dell'importo massimo di emissione di titoli pubblici per il 2009 nell'ambito del disegno di legge di assestamento per l'anno 2009. A tale proposito, ricorda, infatti, che l'articolo 2, comma 1, lettera *a*), del suddetto disegno di legge di assestamento per l'anno 2009 modifica in aumento tale valore da 23.000 a 90.100 milioni di euro.

Per quanto riguarda il livello del ricorso al mercato che, sulla base dell'articolo 11 della legge n. 468 del 1978, è stabilito dalla legge finanziaria per il 2009, osserva come la tabella 4 allegata al disegno di legge di assestamento per il 2009 presentato al Senato evidenzia un sensibile peggioramento del dato previsto dalla legge finanziaria. Al riguardo, giudica opportuno che il Governo chiarisca se tale aggiornamento dei dati tiene conto anche del provvedimento in esame.

Rileva, inoltre, che il provvedimento in esame non risulta corredato del protocollo d'intenti con il Ministero dell'economia in ordine al livello e alle condizioni del credito per le piccole e medie imprese e per le famiglie e del codice etico contenente previsioni in materia di remunerazione dei vertici aziendali previsti dalle lettere *a*) e *b*) del comma 5 dell'articolo 12 del decreto-legge n. 185 del 2008, ricordando che il comma 5-*bis* del medesimo articolo 12 prevede che gli schemi di tali documenti siano trasmessi alle Camere. A tale proposito, ricorda che, nel corso dell'esame del precedente schema di decreto concernente l'individuazione delle risorse necessarie per sottoscrivere gli strumenti finanziari relativi al Banco popolare era stato espresso un parere favorevole con una osservazione, con la quale si richiedeva di subordinare la sottoscrizione degli strumenti finanziari alla trasmissione alle

Camere degli schemi dei documenti di cui alle lettere *a)* e *b)* del comma 5 del richiamato articolo 12. Ricorda che tali documenti sono stati trasmessi alle Camere il 16 giugno 2009.

Il sottosegretario Alberto GIORGETTI si riserva di fornire i chiarimenti richiesti dal relatore nel corso del seguito dell'esame del provvedimento, evidenziando il particolare rilievo di carattere sistematico

delle valutazioni richieste in merito all'andamento del debito pubblico.

Il presidente Giuseppe Francesco Maria MARINELLO, rilevato che nessuno chiede di intervenire, alla luce delle esigenze manifestate dal rappresentante del Governo, rinvia, quindi, il seguito dell'esame del provvedimento.

La seduta termina alle 9.30.

VII COMMISSIONE PERMANENTE

(Cultura, scienza e istruzione)

S O M M A R I O

SEDE REFERENTE:

| | |
|---|----|
| Riconoscimento della personalità giuridica alla Scuola per l'Europa di Parma. C. 2434 Governo (<i>Seguito dell'esame e rinvio</i>) | 50 |
| ALLEGATO (<i>Emendamenti</i>) | 53 |

SEDE LEGISLATIVA:

| | |
|---|----|
| Concessione di un contributo in favore della Fondazione Centro di documentazione ebraica contemporanea (CDEC). C. 2500 Ruben (<i>Discussione e rinvio</i>) | 51 |
|---|----|

| | |
|---|----|
| UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI | 52 |
|---|----|

COMITATO RISTRETTO:

| | |
|--|----|
| Nuove norme in materia di difficoltà specifiche d'apprendimento. C. 2459 Senatore Franco Vittoria ed altri, approvata in un testo unificato dalla 7ª Commissione permanente del Senato, C. 479 Anna Teresa Formisano, C. 994 Ghizzoni e C. 1001 Angela Napoli | 52 |
|--|----|

SEDE REFERENTE

Mercoledì 8 luglio 2009. — Presidenza del presidente Valentina APREA. — Interviene il sottosegretario di Stato per l'istruzione, l'università e la ricerca Giuseppe Piza.

La seduta comincia alle 18.35.

**Riconoscimento della personalità giuridica alla Scuola per l'Europa di Parma.
C. 2434 Governo.**

(Seguito dell'esame e rinvio).

La Commissione prosegue l'esame del provvedimento, rinviato da ultimo nella seduta del 25 giugno 2009.

Valentina APREA, *presidente*, avverte che sono pervenuti i pareri espressi dalle

Commissioni competenti. Dà quindi lettura della lettera trasmessa dal presidente della V Commissione bilancio. Avverte quindi che sono stati presentati emendamenti del relatore, volti a recepire le richieste della Commissione bilancio (*vedi allegato 1*).

Emerenzio BARBIERI (PdL), *relatore*, sottolinea che ha predisposto tre nuovi emendamenti per superare le obiezioni sollevate dalla Commissione bilancio. Ricorda inoltre che ha provveduto ad effettuare una verifica con rappresentanti degli enti locali del luogo, in particolare con il sindaco di Parma, al fine di comprendere se gli emendamenti predisposti fossero o meno condivisibili da parte degli enti locali stessi. Segnala quindi che a seguito di tale iniziativa il sindaco di Parma ha espresso la propria condivisione sui temi da lui evidenziati; rileva quindi che in base a tali emendamenti si partirà dal 2010 e

che le risorse che si sarebbero dovute spendere per il 2009 si utilizzeranno per completare la costruzione della Scuola. Raccomanda, quindi, l'approvazione degli emendamenti 1.9, 2.1 e 3.1 da lui presentati.

Il sottosegretario Giuseppe PIZZA esprime parere favorevole sugli emendamenti presentati dal relatore.

Carmen MOTTA (PD), intervenendo sul complesso degli emendamenti, osserva che la situazione dopo la lettera della Commissione bilancio appare modificata. Rileva altresì che sarebbe stato opportuno ascoltare oltre al sindaco di Parma anche il presidente della provincia.

Ricorda che nella giornata di lunedì si sono festeggiati i primi dodici ragazzi che hanno conseguito il Baccalaureato. Rileva che in quella sede si sono svolti incontri informali con i rappresentanti del Governo e che nell'ambito di tali incontri era stato assicurato che non c'erano problemi per il 2009: invece che per il 2009 non si fa niente e occorre quindi trovare nuove risorse. Constata che sul piano dell'immagine si tratta di un fatto grave, di cui il Governo ha la responsabilità, contravvenendo ad impegni assunti con gli enti locali. Aggiunge, infine, che gli enti locali hanno garantito finora il funzionamento della Scuola e dell'EFSA, struttura che è connessa alla Scuola stessa: è in gioco, quindi, la credibilità del Paese e non solo l'immagine di Parma.

Valentina APREA, *presidente*, precisa che i profili relativi alla copertura finanziaria sono oggettivi e non sono dovuti a scelte di merito del relatore.

Il sottosegretario Giuseppe PIZZA afferma che il finanziamento è un atto dovuto. Si sta seguendo con grande attenzione la vicenda e gli sforzi messi in campo hanno consentito di ottenere la disponibilità finanziaria indicata dal relatore.

Emerenzio BARBIERI (PdL), *relatore*, riferendosi alle dichiarazioni della collega

Motta, rileva che alla luce della lettera inviata dal presidente della Commissione bilancio, non c'erano alternative. Ricorda, in particolare, che l'emendamento all'articolo 3 incide su risorse del Ministero del lavoro, salute e politiche sociali; sono stati fatti quindi sforzi notevoli per garantire il funzionamento di una struttura fondamentale per l'Italia e per Parma. Sottolinea, inoltre, che il presidente della provincia neoeletto non risulta si sia ancora insediato. Osserva, ancora, che è fondamentale dare un segnale sostanziale di unità politica per risolvere la questione. Si appella, quindi, al senso di responsabilità di tutti i gruppi per l'approvazione definitiva del provvedimento con le ulteriori modifiche indicate.

La Commissione approva gli emendamenti 1.9, 2.1 e 3.1 del relatore.

Valentina APREA, *presidente*, avverte che il testo, così come ulteriormente modificato, sarà trasmesso alla Commissione bilancio per l'espressione del parere di competenza.

Rinvia quindi il seguito dell'esame ad altra seduta.

La seduta termina alle 18.50.

SEDE LEGISLATIVA

Mercoledì 8 luglio 2009. — Presidenza del presidente Valentina APREA. — Interviene il sottosegretario di Stato per l'istruzione, l'università e la ricerca Giuseppe Pizza.

La seduta comincia alle 18.50.

Concessione di un contributo in favore della Fondazione Centro di documentazione ebraica contemporanea (CDEC).

C. 2500 Ruben.

(Discussione e rinvio).

La Commissione inizia la discussione del provvedimento.

Valentina APREA, *presidente e relatore*, avverte che la pubblicità dei lavori della seduta odierna è assicurata anche tramite la trasmissione attraverso impianto audiovisivo a circuito chiuso, ai sensi dell'articolo 65, comma 2, del regolamento. Non essendovi obiezioni, così rimane stabilito. Ricorda che, in data 25 giugno 2009, è stata assegnata in sede legislativa la proposta di legge C. 2500 Ruben, recante « Concessione di un contributo in favore della Fondazione Centro di documentazione ebraica contemporanea – CDEC – organizzazione non lucrativa di utilità sociale ».

Dichiara quindi aperta la discussione sulle linee generali, illustrando il contenuto della proposta di legge.

Ricardo Franco LEVI (PD), ricordando la sua precedente funzione di consigliere amministratore della Fondazione, afferma che la Fondazione rappresenta il proseguimento di una rete di istituti nati in Francia e si collega ad altre organizzazioni internazionali molto importanti. Ricorda anche le varie iniziative e prodotti editoriali e cinematografici della Fondazione. Raccomanda quindi l'approvazione della proposta di legge in tempi certi.

Antonio PALMIERI (PdL) esprime apprezzamento per l'iniziativa e ne raccomanda quindi una rapida approvazione.

Il sottosegretario PIZZA esprime parere favorevole sul provvedimento.

Valentina APREA, *presidente*, nessun altro chiedendo di intervenire dichiara conclusa la discussione sulle linee generali e ne rinvia il seguito ad altra seduta.

La seduta termina alle 19.05.

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

**UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO
DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI**

Mercoledì 8 luglio 2009.

L'ufficio di presidenza si è riunito dalle 19.05 alle 19.25.

COMITATO RISTRETTO

Mercoledì 8 luglio 2009.

Nuove norme in materia di difficoltà specifiche d'apprendimento.

C. 2459 Senatore Franco Vittoria ed altri, approvata in un testo unificato dalla 7^a Commissione permanente del Senato, C. 479 Anna Teresa Formisano, C. 994 Ghizzoni e C. 1001 Angela Napoli.

Il Comitato ristretto si è riunito dalle 19.25 alle 20.30.

ALLEGATO

**Riconoscimento della personalità giuridica alla Scuola per l'Europa di
Parma (C. 2434 Governo).**

EMENDAMENTI

ART. 1.

Al comma 1, dopo la parola: Scuola, inserire le seguenti: a decorrere dal 1° settembre 2010,.

1. 9. Il relatore.

(Approvato)

ART. 2.

Sostituire il comma 1, con il seguente:

1. Fermo restando il finanziamento previsto dall'articolo 1, comma 1342, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, è autorizzata per gli anni 2009 e 2010, rispettivamente, la spesa di euro 569.000 e di euro 5.474.000, per la costruzione della nuova sede della Scuola. Gli ulteriori oneri necessari per la medesima finalità sono posti a carico della provincia e del comune di Parma, in conformità a quanto convenuto con l'accordo di programma stipulato in data 9 novembre 2007.

2. 1. Il relatore.

(Approvato)

ART. 3.

Al comma 1, all'alinea, sostituire le parole: 2,569 milioni di euro con le seguenti: 569.000 euro.

Conseguentemente, sostituire la lettera a) con la seguente:

a) quanto a 569.000 euro per l'anno 2009, mediante corrispondente riduzione dello stanziamento del Fondo speciale di parte corrente iscritto, ai fini del bilancio triennale 2009-2011, nell'ambito del programma «Fondi di riserva e speciali» della missione «Fondi da ripartire» dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze per l'anno 2009, allo scopo parzialmente utilizzando l'accantonamento relativo al Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali per 426.000 euro e l'accantonamento relativo al Ministero dell'economia e delle finanze per 143.000 euro. ».

3. 1. Il relatore.

(Approvato)

VIII COMMISSIONE PERMANENTE

(Ambiente, territorio e lavori pubblici)

S O M M A R I O

SEDE CONSULTIVA:

| | |
|--|----|
| DL 78/09 Provvedimenti anticrisi, nonché proroga di termini e della partecipazione italiana a missioni internazionali. C. 2561 Governo (Parere alle Commissioni riunite V e VI) <i>(Seguito dell'esame e rinvio)</i> | 54 |
|--|----|

INDAGINE CONOSCITIVA:

| | |
|---|----|
| Indagine conoscitiva sulle politiche per la tutela del territorio, la difesa del suolo e il contrasto agli incendi boschivi <i>(Deliberazione di una proroga del termine)</i> | 57 |
|---|----|

| | |
|---|----|
| UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI | 57 |
|---|----|

AUDIZIONI INFORMALI:

| | |
|---|----|
| Audizione di rappresentanti di Amia S.p.A. sulla gestione del ciclo integrato dei rifiuti solidi urbani nell'ambito territoriale di Palermo | 57 |
|---|----|

SEDE CONSULTIVA

Mercoledì 8 luglio 2009. — Presidenza del vicepresidente Roberto TORTOLI. — Interviene il sottosegretario di Stato per l'ambiente e la tutela del territorio e del mare, Roberto Menia.

La seduta comincia alle 9.

DL 78/09 Provvedimenti anticrisi, nonché proroga di termini e della partecipazione italiana a missioni internazionali.

C. 2561 Governo.

(Parere alle Commissioni riunite V e VI).

(Seguito dell'esame e rinvio).

La Commissione prosegue l'esame, rinviato il 7 luglio 2009.

Ermete REALACCI (PD) dichiara, anzitutto, che nell'intervento si atterrà strettamente ai profili di interesse della VIII

Commissione e limiterà le proprie osservazioni ai punti principali del provvedimento in esame, anche per dare modo alla Commissione di affrontarli quanto più è possibile con spirito unitario. Ritiene, inoltre, che la Commissione dovrebbe, come ha cercato di fare negli anni scorsi, monitorare l'iter parlamentare del decreto-legge in tutta la sua interezza, quantomeno per scongiurare il rischio che misure discusse in altre Commissioni possano produrre effetti negativi sulle complessive politiche ambientali.

Quanto al merito delle disposizioni di interesse della Commissione, esprime in primo luogo un giudizio fortemente critico sulle disposizioni riguardanti il terremoto in Abruzzo, che dispongono il recupero – a decorrere dal mese di gennaio 2010 – dei versamenti fiscali e contributivi sospesi per il periodo dal 6 aprile al 30 novembre 2009. Si tratta, a suo avviso, di disposizioni incomprensibili che rischiano di porsi come un ostacolo insuperabile al riavvio

delle attività economiche nelle zone colpite dal sisma e di determinare il definitivo allontanamento da quei territori della parte più attiva e vitale della popolazione. Chiede per questo al relatore di voler predisporre nella sua proposta di parere una espressa condizione volta a rimuovere tali perniciose disposizioni.

In secondo luogo, chiede alla Commissione di vigilare con attenzione affinché nell'iter parlamentare del provvedimento non vengano introdotte norme che possano vanificare con proroghe o rinvii le misure adottate negli anni scorsi per rafforzare le politiche ambientali e i settori più avanzati del sistema produttivo italiano. Al riguardo, segnala in via esemplificativa le misure relative al divieto di commercializzazione delle lampade ad incandescenza e degli elettrodomestici ad alto consumo energetico, le quali sono importanti non solo dal punto di vista ambientale, ma anche dal punto di vista economico per la loro capacità di posizionare settori importanti del nostro sistema produttivo in posizioni di punta sul mercato internazionale.

In terzo luogo, pur comprendendo le ragioni che hanno portato a disporre alcune brevi proroghe come quelle in materia di commercializzazione di pile e accumulatori e di autorizzazioni paesaggistiche, invita il Governo ad attivarsi affinché tali proroghe consentano davvero di mettere a regime le nuove normative e non costituiscano all'opposto un alibi per nuovi e inaccettabili ritardi.

Infine, sottolinea la centralità per il gruppo del partito democratico della questione relativa, da un lato, alla stabilizzazione delle agevolazioni fiscali attualmente previste fino al 2010 per la riqualificazione energetica degli edifici (55 per cento), dall'altro, alla loro estensione alle attività di messa in sicurezza degli immobili rispetto al rischio sismico. Nell'annunciare, in tal senso, specifici emendamenti volti ad introdurre tali misure, colpevolmente assenti nel decreto-legge in esame, ritiene che sarebbe grave se il Governo non volesse farsi carico — per mere ragioni contabili, a suo avviso peraltro infondate —

della necessità di dare risposta, sotto il primo profilo, ad un'esigenza di stabilità del quadro normativo che viene da un'intera filiera produttiva consolidatasi in questi anni e, sotto il secondo profilo, ad un'esigenza di sicurezza fortemente avvertita dai cittadini soprattutto dopo la tragedia del terremoto in Abruzzo.

Roberto TORTOLI, *presidente*, nel richiamarsi alle considerazioni svolte dal deputato Realacci per quanto riguarda le misure riguardanti il terremoto in Abruzzo, ricorda che lo scorso dicembre il Parlamento si è occupato della proroga dei termini per il versamento di imposte e contributi da parte dei soggetti residenti nelle zone colpite dal terremoto del 1997. Ritiene, che questo solo esempio basti per comprendere quanto necessario sia intervenire da parte della Commissione per ottenere una modifica sostanziale delle disposizioni previste dal decreto-legge in esame.

Agostino GHIGLIA (PdL), *relatore*, nel puntualizzare che la Commissione esamina il provvedimento in sede consultiva, esprime la propria disponibilità a fare quanto possibile per rappresentare alle Commissioni di merito la questione posta dal deputato Realacci e ribadita dal presidente.

Ermete REALACCI (PD), intervenendo per una precisazione, ricorda di aver chiesto che nella proposta di parere sia espressamente prevista una condizione diretta ad espungere dal decreto-legge in esame le disposizioni sul recupero dei versamenti fiscali e contributivi sospesi per il terremoto in Abruzzo.

Tommaso FOTI (PdL) pur esprimendo apprezzamento sul complesso delle misure contenute nel provvedimento in esame, ed in particolare su quelle contenute nell'articolo 4 che prevedono la nomina di uno o più commissari per gli interventi di produzione, trasmissione e distribuzione di energia, esprime perplessità sull'ulteriore proroga prevista dall'articolo 23, comma 1, in materia di sfratti. Ritiene, infatti, che non si

tratta di una questione la cui rilevanza numerica giustifichi un'ulteriore disposizione di proroga, la quale rischia di avere un impatto negativo su quelle che sono le legittime aspettative dei proprietari degli immobili interessati che si vedono nuovamente ritardare la possibilità di rientrare nel possesso dei loro immobili. Purtroppo la proroga in esame viene considerata strettamente connessa all'approvazione del piano casa chiamato a risolvere il problema degli alloggi di coloro che si troveranno privi dell'immobile di residenza perché oggetto di provvedimento di sfratto; ritiene, invece, che sarebbe più proficuo che con il piano casa venissero premiate quelle regioni che hanno già provveduto a risolvere la questione in esame.

Sergio Michele PIFFARI (IdV) condivide le perplessità espresse dai colleghi Realacci e Tortoli in merito all'iniquità della misura prevista dall'articolo 25 che dispone il recupero – in 24 rate mensili a decorrere dal mese di gennaio 2010 – dei versamenti fiscali e contributivi sospesi per il periodo dal 6 aprile al 30 novembre 2009; ritiene, infatti, che tale recupero debba essere valutato in una prospettiva di lungo termine, come, del resto, è stato disposto per gli altri terremoti verificatesi nel Paese. Quanto alle misure relative ad accorciare i tempi di pagamento delle pubbliche amministrazioni, osserva che esse rischiano di rivelarsi gravemente insufficienti se non si interviene sul terreno ben più importante dei vincoli posti anche agli enti finanziariamente virtuosi dal Patto di stabilità interno e non si colmano, in concreto, le lacune e i ritardi relativi alla realizzazione delle infrastrutture di cui il Paese ha urgente bisogno. Quanto al cosiddetto « Piano casa », appena citato dal deputato Foti, stigmatizza la politica del Governo che, con le misure adottate lo scorso anno, ha non soltanto disatteso gli annunci relativi alla costruzione di 20 mila nuovi alloggi, ma ha anche impedito l'avvio del programma straordinario di edilizia residenziale pubblica messo in campo dal precedente ministro delle infrastrutture. Infine, anche se non strettamente

attinente alle competenze della Commissione, sottolinea la negatività delle misure che prorogano enti da sopprimere o aumentano il numero dei componenti dei consigli di amministrazione di enti e società. Si tratta, a suo avviso, di un segnale grave che rischia di consolidare vecchi e inaccettabili pratiche lassiste sia sul versante amministrativo che su quello finanziario. Infine, nell'associarsi alle considerazioni svolte dal deputato Realacci per quanto concerne la necessità di sostenere la parte più avanzata del sistema produttivo e i prodotti che da esso provengono, ritiene che questa linea politica dovrebbe essere seguita anche per quanto riguarda la prevista concessione di benefici alle imprese per l'acquisto di macchinari. In tal senso, ritiene che tali benefici dovrebbero prioritariamente essere concessi per l'acquisto di macchinari avanzati sia sotto il profilo del consumo energetico che su quello del rispetto delle normative in materia di sicurezza sul lavoro.

Rodolfo Giuliano VIOLA (PD) intende esprimere alcune considerazioni critiche sul fatto che con il provvedimento in esame si prevede una proroga del termine a partire dal quale è riconosciuta ai comuni la facoltà di adottare, comunque, la tariffa integrata ambientale (TIA) nella gestione del ciclo dei rifiuti. A suo avviso, infatti, l'implementazione della TIA è strumento indispensabile se davvero si vuole aumentare gli attuali livelli di raccolta differenziata dei rifiuti. Ritiene, inoltre, che il Governo debba sollecitamente approvare il regolamento attuativo di tale tariffa, anche per non creare le condizioni di ulteriori, futuri rinvii. In merito alla proroga degli sfratti, disposta dall'articolo 23, comma 1, del provvedimento, giudica particolarmente grave che tale misura sia stata prevista per platea di possibili beneficiari ristrettissima rispetto alla gravità della situazione e alle nuove problematiche connesse agli effetti negativi della crisi economica per fasce di popolazione sempre più vaste e sempre meno coincidenti con la tradizionale area del disagio sociale. Chiede, pertanto, al relatore di tenere

conto nella proposta di parere della necessità di ampliare la platea dei beneficiari della proroga degli sfratti a tutti i soggetti e le famiglie – primi fra tutti i lavoratori che rischiano di perdere o hanno perso il posto di lavoro – che la crisi economica ha posto in condizioni di grave difficoltà.

Tommaso FOTI (Pdl), intervenendo per una precisazione, rileva che la proposta del deputato Viola si traduce non nell'accollo da parte dello Stato delle indicate situazioni di difficoltà, ma, semplicemente, nello scaricare tali situazioni difficili sugli incolpevoli proprietari di immobili, cosa questa che egli reputa assolutamente inaccettabile.

Raffaella MARIANI (PD) chiede al relatore di tenere conto nella proposta di parere della forte preoccupazione che si registra sul territorio e fra gli amministratori locali per la previsione contenuta nel decreto-legge in esame di un'ennesima figura di commissario straordinario per la realizzazione di specifiche opere – in questo caso per gli interventi in materia di produzione, trasmissione e distribuzione di energia –.

Nell'annunciare la presentazione da parte del suo gruppo di emendamenti su questa questione, ribadisce che la Commissione deve farsi carico della giusta esigenza che gli obiettivi della semplificazione normativa e della sollecita realizzazione delle infrastrutture non finiscano per trasformarsi in un alibi per la emarginazione dei territori e dei loro rappresentanti dalle scelte che riguardano la vita e lo sviluppo delle comunità locali.

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

La seduta termina alle 9.40.

INDAGINE CONOSCITIVA

Mercoledì 8 luglio 2009. — Presidenza del vicepresidente Roberto TORTOLI. —

Interviene il sottosegretario di Stato per l'ambiente e la tutela del territorio e del mare, Roberto Menia.

La seduta comincia alle 9.40.

Indagine conoscitiva sulle politiche per la tutela del territorio, la difesa del suolo e il contrasto agli incendi boschivi.

(Deliberazione di una proroga del termine).

Roberto TORTOLI, *presidente*, avverte che è stata acquisita l'intesa con il Presidente della Camera, ai sensi dell'articolo 144 del Regolamento, ai fini di una ulteriore proroga, fino al 31 ottobre 2009, del termine per la conclusione dell'indagine conoscitiva sulle politiche per la tutela del territorio, la difesa del suolo e il contrasto agli incendi boschivi, secondo quanto concordato nella riunione dell'ufficio di presidenza, integrato dai rappresentanti dei gruppi, 1° luglio 2009.

Propone, quindi, di approvare la proroga del termine dell'indagine conoscitiva testé richiamata.

La Commissione approva.

La seduta termina alle 9.45.

UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI

Mercoledì 8 luglio 2009.

L'ufficio di presidenza si è riunito dalle 9.45 alle 9.50.

AUDIZIONI INFORMALI

Mercoledì 8 luglio 2009.

Audizione di rappresentanti di Amia S.p.A. sulla gestione del ciclo integrato dei rifiuti solidi urbani nell'ambito territoriale di Palermo.

L'audizione informale è stata svolta dalle 14.35 alle 15.40.

IX COMMISSIONE PERMANENTE

(Trasporti, poste e telecomunicazioni)

S O M M A R I O

AUDIZIONI INFORMALI:

| | |
|---|----|
| Audizione di rappresentanti del Comitato pendolari dello Stretto relativamente al sistema e alle condizioni di trasporto nell'area dello Stretto di Messina | 58 |
|---|----|

SEDE LEGISLATIVA:

| | |
|---|----|
| Disposizioni in materia di sicurezza stradale. C. 44 Zeller e Brugger, C. 419 Contente, C. 471 Anna Teresa Formisano, C. 649 Meta, C. 772 Carlucci, C. 844 Lulli, C. 965 Conte, C. 1075 Velo, C. 1101 Boffa, C. 1190 Velo, C. 1469 Vannucci, C. 1488 Lorenzin, C. 1717 Moffa, C. 1737 Minasso, C. 1766 Giammanco, C. 1998 Guido Dussin, C. 2177 Cosenza, C. 2299 Barbieri, C. 2322 Consiglio regionale del Veneto, C. 2349 Consiglio regionale del Veneto, C. 2406 Stasi e C. 2480 Bratti e Motta (<i>Seguito della discussione e rinvio</i>) | 58 |
| ALLEGATO 1 (<i>Ulteriore emendamento del relatore e nuove formulazioni</i>) | 67 |
| ALLEGATO 2 (<i>Proposte emendative approvate in linea di principio</i>) | 70 |

AUDIZIONI:

| | |
|--|----|
| Audizione del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, Altero Matteoli, sull'incidente accaduto nella stazione di Viareggio e sulle condizioni di sicurezza del trasporto ferroviario, con particolare riferimento al trasporto di merci pericolose (<i>Svolgimento, ai sensi dell'articolo 143, comma 2, del regolamento, e rinvio</i>) | 66 |
|--|----|

| | |
|------------------|----|
| AVVERTENZA | 66 |
|------------------|----|

AUDIZIONI INFORMALI

Mercoledì 8 luglio 2009.

Audizione di rappresentanti del Comitato pendolari dello Stretto relativamente al sistema e alle condizioni di trasporto nell'area dello Stretto di Messina.

L'audizione informale è stata svolta dalle 9.10 alle 9.50.

SEDE LEGISLATIVA

Mercoledì 8 luglio 2009. — Presidenza del presidente Mario VALDUCCI. — Intervengono il ministro delle infrastrutture e dei trasporti, Altero Matteoli, e il sottose-

retario di Stato per le infrastrutture e i trasporti, Bartolomeo Giachino.

La seduta comincia alle 13.55.

Disposizioni in materia di sicurezza stradale.

C. 44 Zeller e Brugger, C. 419 Contente, C. 471 Anna Teresa Formisano, C. 649 Meta, C. 772 Carlucci, C. 844 Lulli, C. 965 Conte, C. 1075 Velo, C. 1101 Boffa, C. 1190 Velo, C. 1469 Vannucci, C. 1488 Lorenzin, C. 1717 Moffa, C. 1737 Minasso, C. 1766 Giammanco, C. 1998 Guido Dussin, C. 2177 Cosenza, C. 2299 Barbieri, C. 2322 Consiglio regionale del Veneto, C. 2349 Consiglio regionale del Veneto, C. 2406 Stasi e C. 2480 Bratti e Motta.

(Seguito della discussione e rinvio).

La Commissione prosegue la discussione, rinviata nella seduta del 7 luglio 2009.

Mario VALDUCCI, *presidente*, ricorda che nella seduta di ieri sono state accantonate alcune proposte emendative. Prima di passare all'esame di tali proposte, avverte che il relatore ha ritirato il proprio articolo aggiuntivo 1.01 e che conseguentemente si intende decaduto anche il subemendamento Montagnoli 0.1.01.1, riferito a tale articolo aggiuntivo. Avverte altresì che il relatore ha presentato l'emendamento 5.7, in materia di termini di applicazione della disciplina in materia di targa personale e ha presentato una identica riformulazione degli emendamenti Brugger 12.2 e Montagnoli 12.6, concernenti i corsi di guida sicura (*vedi allegato 1*). Chiede quindi al relatore se intende illustrare l'emendamento 5.7 e la riformulazione degli emendamenti Brugger 12.2 e Montagnoli 12.6. Dà conto infine della sostituzione del deputato Salvini con il deputato Pini.

Silvano MOFFA (PdL), *relatore*, fa presente che l'emendamento 5.7 riguarda due profili essenziali al fine di garantire il funzionamento del regime della targa personale. In primo luogo stabilisce una data certa, fissata al 1° gennaio 2011, dalla quale entra in vigore una riforma di così ampia portata, senza riferirsi a una data al momento indeterminata come quella di entrata in vigore della legge o del regolamento. In secondo luogo, disciplina le modalità di applicazione della riforma, nel senso che la targa personale viene introdotta in relazione ai veicoli immatricolati successivamente alla data del 1° gennaio 2011. Osserva infatti che quest'ultima disposizione risulta necessaria nel caso in cui la disciplina attuativa che sarà prevista dal regolamento comporti per le targhe caratteristiche tecniche diverse da quelle delle targhe attualmente in uso. Evidenzia che l'emendamento non comporta nessun aggravio di adempimenti per gli utenti. Sottolinea che anche per quanto riguarda gli uffici non è necessario predisporre una dotazione informatica aggiuntiva e l'emendamento permetterà di gestire gradualmente l'introduzione della riforma. Avverte infine che la mancata adozione di

tale emendamento renderebbe problematico il mantenimento delle disposizioni in materia di targa personale. Propone inoltre un'identica riformulazione degli emendamenti 12.2 Brugger e 12.6 Montagnoli, volta a prevedere un decreto ministeriale con cui, sulla base delle risultanze di una apposita attività di studio e di sperimentazione, sia dettata la disciplina dei corsi di guida sicura avanzata, individuando altresì le violazioni previste dal codice della strada per le quali la frequenza dei suddetti corsi è utile al recupero fino ad un massimo di cinque punti.

Silvia VELO (PD) manifesta la propria difficoltà rispetto al metodo di lavoro seguito dalla Commissione; ricorda infatti che dopo un lungo e articolato dibattito si è pervenuti ad un testo ampiamente condiviso, che tuttavia viene rimesso continuamente in discussione attraverso gli emendamenti del relatore. Ritiene che questo metta seriamente in discussione lo spirito di collaborazione con il quale si è pervenuti alla sede legislativa. Con particolare riguardo alla targa personale, ritiene che questo sia un istituto innovativo, la cui efficacia, a suo giudizio, non dovrebbe essere differita ad una data così lontana, come previsto dall'emendamento del relatore. Riscontra sul tema delle targhe un atteggiamento ostativo da parte del Governo, anche in relazione al mantenimento del monopolio nella fornitura delle targhe da parte del Poligrafico dello Stato.

Silvano MOFFA (PdL), *relatore*, ritiene corretto il metodo seguito e ritiene opportuna la presentazione di emendamenti che intervengano sul testo per dare seguito a quanto emerso dal dibattito.

Mario VALDUCCI, *presidente*, ricorda che il relatore e il rappresentante del Governo hanno invitato il presentatore a ritirare l'emendamento Montagnoli 1.4.

Il sottosegretario Bartolomeo GIACHINO condivide le finalità di sicurezza recate dall'emendamento Montagnoli 1.4, tuttavia esprime un parere conforme a

quello del relatore in quanto l'approvazione dell'emendamento creerebbe una discriminazione tra imprese costruttrici nazionali ed estere. Ricorda che è in fase di approvazione un regolamento comunitario al riguardo e che quindi i dispositivi di equipaggiamento dei veicoli di cui all'emendamento saranno introdotti in futuro, in tempi stabiliti in sede europea, che non ritiene opportuno anticipare.

Alessandro MONTAGNOLI (LNP) ribadisce l'opportunità di equipaggiare i veicoli con i sistemi elettronici per il controllo della frenata e della stabilità, come previsto dall'emendamento, ai fini del rafforzamento della sicurezza stradale.

Il sottosegretario Bartolomeo GIACHINO, pur ribadendo di condividere pienamente le finalità dell'emendamento, chiede al presentatore di ritirarlo e di trasformarlo in un ordine del giorno, dando ampie assicurazioni che il Governo si impegnerà a monitorare la normativa comunitaria e a darne tempestiva attuazione.

Alessandro MONTAGNOLI (LNP) chiede ulteriori chiarimenti sull'invito al ritiro, non ritenendo che si possano creare danni alle imprese nazionali nel caso di approvazione di una disposizione che anticipa i contenuti di una disposizione europea che a breve entrerà in vigore.

Silvano MOFFA (PdL), *relatore*, ribadisce che l'approvazione dell'emendamento porterebbe ad una forte discriminazione per le imprese costruttrici nazionali che si vedrebbero costrette ad equipaggiare i veicoli con i dispositivi di stabilità e di frenata, diversamente da quanto accadrebbe per imprese costruttrici appartenenti ad altri Stati dell'Unione europea. Ritiene opportuno ragionare in una logica comunitaria piuttosto che nazionale, per cui gli adeguamenti tecnici dei veicoli devono essere stabiliti in modo omogeneo in tutti i Paesi membri dell'Unione europea.

Mario VALDUCCI, *presidente*, propone di valutare l'introduzione dei dispositivi oggetto dell'emendamento in via sperimentale.

Gianluca PINI (LNP) ritiene opportuna una riformulazione dell'emendamento in cui si richiamino i criteri e i tempi di attuazione della normativa stabilita dall'Unione europea.

La Commissione, con distinte votazioni, respinge l'emendamento Montagnoli 1.4 e approva in linea di principio gli identici emendamenti Compagnon 2.4 e Antonino Foti 2.2 (*vedi allegato 2*).

Silvano MOFFA (PdL), *relatore*, ricorda che il proprio emendamento 5.6 estende la sanzione accessoria del fermo amministrativo del veicolo, o, in caso di reiterazione, della confisca amministrativa del veicolo anche all'ipotesi di circolazione senza targa.

Alessandro MONTAGNOLI (LNP) chiede chiarimenti al relatore rispetto all'ipotesi di circolazione avendo perso la targa.

Mario VALDUCCI, *presidente*, fa presente che il veicolo viene confiscato solo in caso in cui sia effettivamente privo di targa e non nel caso in cui temporaneamente circoli sprovvisto della targa.

La Commissione approva in linea di principio l'emendamento 5.6 del relatore (*vedi allegato 2*).

Mario VALDUCCI, *presidente*, intervenendo sull'emendamento 5.7 presentato dal relatore, si dichiara contrario a fissare una data per l'entrata in vigore del nuovo regime delle targhe personali. Ritiene invece preferibile prevedere che il nuovo sistema entri in vigore al momento dell'approvazione del regolamento ministeriale, come previsto dal testo. Invita quindi il relatore a valutare l'ipotesi di un ritiro del proprio emendamento.

Silvia VELO (PD) osserva che se viene ritirato l'emendamento 5.7 del relatore, l'applicazione del sistema della targa personale decorrerà al momento dell'entrata in vigore del regolamento previsto dal testo unificato.

Silvano MOFFA (PdL), *relatore*, in ragione dell'invito rivoltagli dal Presidente, ritira il proprio emendamento 5.7.

Michele Pompeo META (PD) ritira il proprio emendamento 6.1.

Silvia VELO (PD), intervenendo sull'emendamento 6.3, fa presente che da alcuni approfondimenti sulla materia trattata dall'emendamento è emersa l'opportunità di precisare i termini giuridici del divieto di intestazioni fittizie dei veicoli, recuperando in parte quanto previsto dal proprio emendamento 6.2. Invita quindi il relatore a riformulare l'emendamento 6.3 nel senso desiderato.

Silvano MOFFA (PdL), *relatore*, ritiene condivisibile quanto chiesto dalla collega Velo. Chiede quindi l'accantonamento del proprio emendamento 6.3, riservandosi di presentarne una riformulazione.

Silvia VELO (PD), in ragione di quanto dichiarato dal relatore, ritira il proprio emendamento 6.2.

Mario VALDUCCI, *presidente*, propone di accantonare l'emendamento 6.2 del relatore.

La Commissione delibera quindi di accantonare l'emendamento 6.2.

Michele Pompeo META (PD), intervenendo sul proprio emendamento 11.1, ribadisce che non risultano comprensibili le motivazioni per le quali si deve prevedere l'emanazione di un duplicato della patente in caso di rinnovo.

Silvano MOFFA (PdL), *relatore*, ricorda che il modello di patente europea attualmente in vigore è simile ad una carta di

credito. Avverte di aver accertato che le strutture preposte sono in grado di effettuare i duplicati della patente in tempi anche più brevi rispetto a quelli assicurati attualmente per il tagliando adesivo. Ricorda che il tagliando adesivo non è conforme alla normativa europea e che è opportuno che le patenti siano omogenee nei Paesi dell'Unione europea.

Il sottosegretario Bartolomeo GIACHINO avverte di aver effettuato una verifica con il direttore della motorizzazione civile che ha assicurato che l'emendamento produrrà una riduzione dei tempi di consegna dei duplicati e ne raccomanda l'approvazione anche in ragione del fatto che la fustella adesiva da apporre sulla patente non viene accettata all'estero.

Aurelio Salvatore MISITI (IdV) osserva che il tagliando adesivo è nato in un'epoca in cui la patente era cartacea ed era più oneroso predisporre un duplicato piuttosto che apporvi un'etichetta. Ritiene importante garantire ai cittadini che la procedura di rinnovo rimanga invariata e assicurarsi che la nuova patente arriverà a casa, così come oggi avviene per il tagliando adesivo. Ritiene che sia il relatore sia il deputato Meta perseguano entrambi obiettivi di semplificazione e che sia opportuno ritirare questo emendamento, mantenendo il testo dell'articolo 11, se il Governo dà garanzie che si produce effettivamente un effetto di semplificazione per i cittadini.

Michele Pompeo META (PD) ritira il proprio emendamento 11.1.

Karl ZELLER (Misto-Min.ling.) accoglie la riformulazione dell'emendamento Brugger 12.2.

Alessandro MONTAGNOLI (LNP) accoglie la riformulazione del proprio emendamento 12.6.

La Commissione approva in linea di principio gli emendamenti Brugger 12.2 e

Montagnoli 12.6, nell'identica riformulazione (vedi allegato 2).

Alessandro MONTAGNOLI (LNP), intervenendo sul proprio emendamento 15.5, ribadisce che, a suo giudizio, la sanzione prevista in caso di eccesso di velocità è troppo elevata; ritiene sufficiente aver inasprito la sanzione amministrativa pecuniaria. Ricorda che sull'apparato sanzionatorio per violazioni di norme del codice della strada è intervenuto recentemente anche il pacchetto sicurezza e che andrebbe fatta una valutazione complessiva delle sanzioni per evitare che, per effetto di interventi sovrapposti, si pervenga ad un quadro sanzionatorio non più proporzionato alle violazioni.

Karl ZELLER (Misto-Min.ling.) ritiene che il proprio emendamento 15.6 costituisca una giusta mediazione, in quanto non sopprime del tutto la sanzione accessoria della sospensione della patente di guida ma prevede che la durata sia da uno a tre mesi, anziché da tre a sei mesi come previsto dal testo unificato.

Silvia VELO (PD) pur ribadendo l'esigenza di approvare misure che garantiscano la sicurezza della circolazione stradale, invita la Commissione a fare una riflessione complessiva sull'apparato sanzionatorio. Ritiene la proposta emendativa 15.6 del deputato Zeller una giusta mediazione tra le esigenze di sicurezza e quelle di proporzionalità.

Alessandro MONTAGNOLI (LNP) ritira il proprio emendamento 15.5 e sottoscrive l'emendamento Zeller 15.6.

La Commissione approva in linea di principio l'emendamento Zeller 15.6 (vedi allegato 2).

Mario VALDUCCI, *presidente*, fa presente che i subemendamenti si possono riferire anche al testo riformulato dell'emendamento 15.9 del relatore, e pertanto saranno messi in votazione, riferendoli a tale testo.

Silvano MOFFA (PdL), *relatore*, ricorda che la riformulazione del subemendamento Misiti 0.15.9.2 (vedi Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari del 7 luglio 2009, pag. 100) prevede che i proventi degli accertamenti effettuati mediante apparecchi o dispositivi di rilevamento della velocità a distanza non siano devoluti ma attribuiti all'ente proprietario della strada su cui l'accertamento medesimo è stato effettuato; la disciplina attuativa rimane affidata ad un decreto ministeriale.

La Commissione, con distinte votazioni, approva in linea di principio i subemendamenti Misiti 0.15.9.2., nel testo riformulato e Zeller 0.15.9.3 (vedi allegato 2).

Alessandro MONTAGNOLI (LNP) chiede chiarimenti sul mantenimento dell'invito al ritiro del proprio subemendamento 0.15.9.4.

Silvano MOFFA (PdL), *relatore*, ribadisce la difficoltà di attuazione della misura proposta dal subemendamento, con cui si prevede che i proventi delle sanzioni effettuate con autovelox siano utilizzati nello stesso ambito provinciale.

Mario VALDUCCI, *presidente*, segnala l'opportunità di recuperare i contenuti del subemendamento Montagnoli 0.15.9.4 in un ordine del giorno.

Alessandro MONTAGNOLI (LNP) ritira il proprio subemendamento 0.15.9.4 e si riserva di presentare un ordine del giorno.

Mario VALDUCCI, *presidente*, ricorda i contenuti dell'emendamento 15.9 del relatore, nel testo riformulato (vedi allegato 1).

La Commissione approva in linea di principio l'emendamento 15.9 del relatore, nel testo riformulato (vedi allegato 2).

Daniele TOTO (PdL) ritira il proprio emendamento 15.8.

Mario VALDUCCI, *presidente*, non essendovi obiezioni, accantona gli emendamenti Montagnoli 22.9 e 22.23.

Alessandro MONTAGNOLI (LNP) ritira il proprio emendamento 23.4.

Mario VALDUCCI, *presidente*, ritiene condivisibili i contenuti dell'emendamento Zeller 27.3, che riduce da cinque a tre anni il periodo di tempo per il quale, in caso di revoca della patente per guida in stato di ebbrezza con tasso alcolemico superiore a 1.5 g/l o per guida sotto l'effetto di sostanze stupefacenti, non è possibile conseguire una nuova patente.

Silvano MOFFA (PdL), *relatore*, modifica il proprio parere sull'emendamento Zeller 27.3, esprimendo parere favorevole.

Il sottosegretario Bartolomeo GIACHINO esprime parere conforme a quello del relatore sull'emendamento Zeller 27.3.

La Commissione approva l'emendamento Zeller 27.3 (*vedi allegato 2*).

Silvano MOFFA (PdL), *relatore*, con riferimento all'articolo aggiuntivo Montagnoli 33.01 osserva che non sembra avere portata normativa, in quanto già sulla base della disciplina vigente con decreto ministeriale si provvede all'aggiornamento delle appendici del regolamento di esecuzione del codice della strada relative ai dispositivi di equipaggiamento dei veicoli.

Il sottosegretario Bartolomeo GIACHINO invita il presentatore a valutare l'opportunità di presentare un ordine del giorno.

Alessandro MONTAGNOLI (LNP) ritira il proprio articolo aggiuntivo 33.01, riservandosi di presentare un ordine del giorno. Passando quindi al proprio emendamento 40.3, osserva che la Commissione, già in sede referente, aveva convenuto sull'opportunità di intervenire sulla materia dei criteri di omologazione degli impianti semaforici. Ritiene che le diffi-

coltà di ordine finanziario indicate dalla Commissione Bilancio possano essere superate.

Silvano MOFFA (PdL), *relatore*, propone una riformulazione dell'emendamento Montagnoli 40.3, nel senso di estendere la disciplina ivi prevista a tutti gli impianti semaforici, individuando una specifica copertura finanziaria (*vedi allegato 1*).

Alessandro MONTAGNOLI (LNP) accoglie la riformulazione del proprio emendamento 40.3.

La Commissione approva in linea di principio l'emendamento Montagnoli 40.3 nel testo riformulato (*vedi allegato 2*).

Mario VALDUCCI, *presidente*, avverte che la Commissione passerà di nuovo all'esame degli emendamenti riferiti all'articolo 22, precedentemente accantonati.

Silvano MOFFA (PdL), *relatore*, ribadisce il parere contrario sull'emendamento Montagnoli 22.9.

Alessandro MONTAGNOLI (LNP) ritiene opportuno escludere gli autotrasportatori di merci che non guidano mezzi pesanti dal divieto assoluto di guida dopo aver assunto bevande alcoliche. Insiste pertanto per la votazione del proprio emendamento 22.9.

La Commissione respinge l'emendamento Montagnoli 22.9.

Silvano MOFFA (PdL), *relatore*, relativamente all'emendamento Montagnoli 22.23, pur ribadendo che si rimette alla Commissione, esprime perplessità sulla coerenza dell'emendamento rispetto all'impianto complessivo del provvedimento in esame. Ricorda altresì la recente vicenda del disegno di legge comunitaria per il 2008, nel quale un intervento sulla normativa dettata dal decreto-legge n. 117 del 2007, introdotto dalla Camera, è stato successivamente soppresso dal Senato.

Gianluca PINI (LNP) precisa i contenuti dell'intervento inserito nel disegno di legge comunitaria dalla Camera, rilevando che la soppressione dal parte del Senato è stata dettata non da una considerazione del merito del problema, ma da ragioni meramente politiche. Osserva che la disciplina vigente induce chi intende acquistare e consumare alcolici di notte a spostarsi da un luogo all'altro, senza peraltro porre alcun ostacolo efficace alla somministrazione degli alcolici medesimi. Rileva infatti che la riduzione degli incidenti non è dovuta all'effetto deterrente delle misure introdotte dal decreto-legge n. 117 del 2007, ma dall'intensificazione dei controlli.

Karl ZELLER (Misto-Min.ling.), pur ribadendo di condividere un atteggiamento di massima severità nei confronti di guida in stato di ebbrezza, rileva che la disciplina dettata dal decreto-legge n. 117 del 2007 ha determinato forti differenziazioni tra aree in cui il divieto è rispettato, con la conseguenza di indurre molti locali a chiudere, ed aree in cui non lo è. Ritiene che non sia fondata l'osservazione del relatore che la questione non è attinente al provvedimento in esame, in quanto già il decreto-legge n. 117 del 2007 era un intervento in materia di sicurezza stradale. Esprime invece apprezzamento per l'emendamento Montagnoli 22.23 che prevede una disciplina flessibile affidando alla responsabilità del sindaco la determinazione dell'orario di chiusura dei locali.

Mario LOVELLI (PD) ritiene discutibile introdurre nel provvedimento in esame una modifica al divieto di somministrazione degli alcolici dopo le due di notte nei locali di spettacolo. Reputa infatti che tale intervento rappresenterebbe un messaggio contraddittorio rispetto alle finalità del provvedimento. Ricorda che la disposizione assai discutibile introdotta nel disegno di legge comunitario per il 2008 era stata approvata in una situazione di disattenzione generale. In conclusione ribadisce che a suo avviso è opportuno mantenere la disciplina vigente.

Angelo COMPAGNON (UdC) osserva che anche l'esame dell'emendamento Montagnoli 22.23 attesta la leggerezza con cui la Commissione sta affrontando il provvedimento in esame. Ribadisce la sua contrarietà ad un approccio puramente repressivo e ricorda che nell'attività conoscitiva svolta dalla Commissione è emerso con grande chiarezza che il divieto di somministrazione di alcolici dopo le due di notte è risultato del tutto inefficace.

Aurelio Salvatore MISITI (IdV) condivide le osservazioni del relatore che l'emendamento riguarda una questione sostanzialmente estranea rispetto ai contenuti del provvedimento in esame. Esprime inoltre perplessità sull'emendamento Montagnoli 22.23, in quanto ritiene che la materia debba essere disciplinata in modo uniforme su tutto il territorio.

Silvia VELO (PD) osserva in primo luogo che non è condivisibile l'affermazione del relatore secondo cui il provvedimento in esame non è la sede appropriata per disciplinare la materia in quanto il divieto di somministrazione di alcolici è stato introdotto nel decreto-legge n. 117 del 2007, che recava modifiche al codice della strada. Osserva altresì che il Governo sta adottando un metodo di legiferare che si caratterizza per l'uso costante di provvedimenti *omnibus*. In secondo luogo ritiene che il divieto introdotto nel decreto-legge n. 117 del 2007 rappresenta una norma sbagliata, iniqua e discriminatoria. Rileva altresì l'incoerenza della posizione del relatore che, era stato il primo firmatario dell'emendamento con cui il divieto è stato introdotto nel citato decreto-legge n. 117 del 2007. Auspica infine che il Governo si esprima in modo chiaro e coerente sulla questione e assuma la responsabilità delle proprie scelte.

Silvano MOFFA (PdL), *relatore*, ricorda le modalità in cui si è svolto il dibattito parlamentare sul decreto-legge n. 117 del 2007 e osserva che la misura ivi introdotta intendeva sollecitare un ripensamento complessivo della disciplina della sommi-

nistrazione di alcolici. Precisa altresì che le valutazioni da lui espresse si riferiscono in modo specifico all'emendamento Montagnoli 22.23. Ritiene infatti che questo intervento debba essere esaminato insieme con la X Commissione. Rileva altresì l'inopportunità di intervenire in questa fase dell'anno. Sottolinea infine che si rischia di pregiudicare tutto il lavoro svolto dalla Commissione nell'elaborazione del testo a causa di questa misura.

Aurelio Salvatore MISITI (IdV) propone di trasformare in ordine del giorno il contenuto dell'emendamento Montagnoli 22.23.

Il Ministro Altero MATTEOLI ritiene condivisibile quanto detto dal relatore. Esprime apprezzamento per il lavoro affrontato dalla Commissione riguardo al provvedimento sulla sicurezza stradale e ritiene che i lavori siano stati informati ai principi della serietà e della ragionevolezza. Pur ritenendo condivisibile le finalità dell'emendamento presentato dal deputato Montagnoli, ritiene che la delega ai sindaci riguardo alle modalità di somministrazione delle bevande alcoliche nelle ore notturne potrebbe portare a notevoli difformità sul territorio. Ritiene opportuno esaminare questa disposizione in una sede diversa e non introdurre nel testo una misura che rischierebbe di essere modificata dall'altro ramo del Parlamento, con la conseguenza di ritardare i tempi di approvazione del provvedimento. Evidenzia invece l'esigenza di pervenire ad una rapida approvazione del provvedimento che reca importanti misure nell'interesse del Paese.

Mario VALDUCCI, *presidente*, ringrazia il Governo per la collaborazione prestata nell'elaborazione di questo testo. Ricorda che sul codice della strada negli ultimi anni ci sono stati solo interventi dettati da situazioni di emergenza e che questo è il primo testo organico in materia.

Alessandro MONTAGNOLI (LNP) ribadisce che il testo portato in sede legislativa

è ampiamente condiviso dal proprio gruppo e ritiene anch'egli che la Commissione abbia fatto un lavoro sicuramente apprezzabile. Rileva che il proprio emendamento corrisponde ad un accordo definito nel momento in cui è stato richiesto il trasferimento alla sede legislativa ed è condiviso dal Ministro dell'interno, in quanto demanda agli enti locali le determinazioni sulla somministrazione di bevande alcoliche durante le ore notturne. Sottolinea che anche il Ministro Matteoli si è dichiarato d'accordo con i contenuti dell'emendamento, che affidando la disciplina della materia alla responsabilità degli enti locali, va nella direzione del federalismo. Ritiene quindi opportuno che la Commissione proceda alla votazione dell'emendamento.

Gianluca PINI (LNP) ringrazia il Ministro Matteoli per la valutazione obiettiva della portata dell'emendamento, che è volto ad attribuire ai sindaci la determinazione degli orari di somministrazione delle bevande alcoliche. Rileva che gli esercizi commerciali che somministrano bevande alcoliche vengono trattati in maniera diversa a secondo della presenza o meno di spettacoli di intrattenimento. A suo giudizio gli eventuali problemi che potrebbero crearsi al Senato potrebbero essere in quella sede affrontati e superati. Ricorda che lo stralcio di questa disposizione nel disegno di legge comunitaria effettuato al Senato è stato operato solo in ragione del fatto che si è ritenuto che questa materia non fosse competenza specifica della XIV Commissione ma che dovesse essere affrontata nel provvedimento di riforma del codice della strada.

Il Ministro Altero MATTEOLI ribadisce l'opportunità, per la Commissione di non dividersi su questo argomento, riconoscendo espressamente che sulla materia la propria posizione è diversa da quella espressa dal sottosegretario Giovanardi.

Mario VALDUCCI, *presidente*, ritiene opportuno un approfondimento al fine di trovare una formulazione migliore, sulla

quale possa convenire la Commissione nel suo complesso. Ritiene che l'emendamento potrebbe determinare comportamenti differenti tra i sindaci dei comuni in relazione alla presenza o meno di discoteche nel loro territorio.

Silvano MOFFA (PdL), *relatore*, condivide la proposta del presidente di accantonare l'emendamento Montagnoli 22.23, al fine di predisporre una riformulazione.

Mario VALDUCCI, *presidente*, accantona quindi l'emendamento Montagnoli 22.23.

Silvano MOFFA (PdL), *relatore*, avverte di aver presentato una riformulazione del proprio emendamento 6.3 che accoglie alcuni dei suggerimenti avanzati dal deputato Velo.

La Commissione approva in linea di principio l'emendamento 6.3 del relatore, nel testo riformulato (*vedi allegato 2*).

Mario VALDUCCI, *presidente*, rinvia quindi il seguito dell'esame del provvedimento ad altra seduta.

La seduta termina alle 15.40.

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

AUDIZIONI

Mercoledì 8 luglio 2009. — Presidenza del presidente Mario VALDUCCI. — Interviene il ministro delle infrastrutture e dei trasporti, Altero Matteoli.

La seduta comincia alle 15.40.

Audizione del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, Altero Matteoli, sull'incidente accaduto nella stazione di Viareggio e sulle condizioni di

sicurezza del trasporto ferroviario, con particolare riferimento al trasporto di merci pericolose.

(Svolgimento, ai sensi dell'articolo 143, comma 2, del regolamento, e rinvio).

Mario VALDUCCI, *presidente*, avverte che la pubblicità dei lavori sarà assicurata, oltre che mediante l'attivazione dell'impianto audiovisivo a circuito chiuso, anche attraverso la trasmissione televisiva sul canale satellitare della Camera dei deputati.

Introduce, quindi, l'audizione.

Il ministro Altero MATTEOLI svolge una relazione sui temi oggetto dell'audizione.

Intervengono per formulare quesiti ed osservazioni i deputati Aurelio Salvatore MISITI (IdV) e Silvia VELO (PD).

Il ministro Altero MATTEOLI fornisce ulteriori precisazioni.

Mario VALDUCCI, *presidente*, ringrazia il Ministro per l'esauriente relazione svolta e, in considerazione dell'imminente ripresa dei lavori dell'assemblea, rinvia il seguito dell'audizione ad altra seduta.

La seduta termina alle 16.30.

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

AVVERTENZA

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

SEDE CONSULTIVA

DL 78/09: Provvedimenti anticrisi, nonché proroga di termini e della partecipazione italiana a missioni internazionali.
C. 2561 Governo.

ALLEGATO 1

Disposizioni in materia di sicurezza stradale. (Testo unificato C. 44 Zeller e Brugger, C. 419 Contento, C. 471 Anna Teresa Formisano, C. 649 Meta, C. 772 Carlucci, C. 844 Lulli, C. 965 Conte, C. 1075 Velo, C. 1101 Boffa, C. 1190 Velo, C. 1469 Vannucci, C. 1488 Lorenzin, C. 1717 Moffa, C. 1737 Minasso, C. 1766 Giammanco, C. 1998 Guido Dussin, C. 2177 Cosenza, C. 2299 Barbieri, C. 2322 Consiglio regionale del Veneto, C. 2349 Consiglio regionale del Veneto, C. 2406 Stasi e C. 2480 Bratti e Motta).

**ULTERIORE EMENDAMENTO DEL RELATORE
E NUOVE FORMULAZIONI**

ART. 5.

Al comma 5, sostituire le parole da: a decorrere dalla data fino alla fine del comma con le seguenti: ai veicoli immatricolati a decorrere dal 1° gennaio 2011.

5. 7. Il Relatore.

ART. 6.

Sostituirlo con il seguente:

ART. 6.

(Introduzione dell'articolo 94-bis e modifica all'articolo 96 del decreto legislativo n. 285 del 1992, in materia di divieto di intestazioni fittizie).

1. Dopo l'articolo 94 del decreto legislativo n. 285 del 1992 è inserito il seguente: « ART. 94-bis. — (Divieto di intestazione fittizia uso dei veicoli). 1. Le formalità di cui agli articoli 93 e 94, nonché il rilascio o l'aggiornamento del certificato di circolazione e delle targhe di cui all'articolo 97 non possono essere effettuate quando l'acquirente, l'usufruttuario o il locatario con facoltà di acquisto non abbiano il possesso del veicolo e compiano l'operazione dissimulando l'identità del

soggetto che effettivamente ne dispone, o ne abbia l'effettiva responsabilità. Ogni mutamento giuridico dell'intestazione deve essere registrato nell'archivio di cui al comma 4.

2. Salvo che il fatto costituisca reato, chiunque richieda l'effettuazione di una delle formalità di cui al comma 1 in violazione di quanto disposto dal medesimo comma 1 è punito con la sanzione amministrativa del pagamento di una somma da euro 500 a euro 2.000. La sanzione di cui al periodo precedente si applica anche a chi abbia la materiale disponibilità del veicolo al quale si riferisce l'operazione.

3. La violazione di cui al comma 2 comporta la sanzione amministrativa accessoria della confisca del veicolo, secondo le norme di cui al capo I, sezione II, del Titolo VI.

4. Il veicolo in relazione al quale sono effettuate le operazioni di cui al comma 1 è soggetto alla cancellazione d'ufficio dal P.R.A. e dall'archivio di cui agli articoli 225, comma 1, lettera b), e 226, comma 5. In caso di circolazione dopo la cancellazione, si applicano le sanzioni amministrative di cui al comma 7 dell'articolo 93. La cancellazione è disposta a richiesta degli organi di polizia stradale che hanno

accertato le violazioni di cui al comma 2, dopo che l'accertamento è divenuto definitivo.

5. Con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con i Ministri della giustizia e dell'interno, sono disciplinati i casi e le modalità con le quali l'archivio di cui ai citati articoli 225, comma 1, lettera *b*), e 226, comma 5, e il P.R.A. segnalano agli organi di polizia di cui all'articolo 12, comma 1, le fattispecie che, anche per le particolari condizioni dei soggetti interessati o per l'elevato numero di veicoli coinvolti, siano tali da far presumere possibili fenomeni di abuso e di intestazione fittizia dei veicoli. »

2. All'articolo 96 del decreto legislativo n. 285 del 1992, è aggiunto, in fine, il seguente comma: « *2-bis*. In caso di circolazione dopo la cancellazione si applicano le sanzioni di cui al comma 7 dell'articolo 93 ».

6. 3. (nuova formulazione). Il Relatore.

ART. 12.

Aggiungere, in fine, il seguente comma:

2-bis Con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, sulla base delle risultanze di una apposita attività di studio e di sperimentazione, sono disciplinati i corsi di guida sicura avanzata, con particolare riferimento ai requisiti di idoneità dei soggetti che tengono i corsi, ai relativi programmi, ai requisiti di professionalità dei docenti e di idoneità delle attrezzature. Sono altresì individuate le disposizioni del codice della strada, di cui al decreto legislativo n. 285 del 1992, che prevedono la decurtazione di punteggio relativamente alla patente di guida per le quali la frequenza dei corsi di guida sicura avanzata è utile al recupero fino ad un massimo di cinque punti.

* **12. 2.** (nuova formulazione). Brugger, Zeller.

Aggiungere, in fine, il seguente comma:

2-bis. Con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, sulla base delle risultanze di una apposita attività di studio e di sperimentazione, sono disciplinati i corsi di guida sicura avanzata, con particolare riferimento ai requisiti di idoneità dei soggetti che tengono i corsi, ai relativi programmi, ai requisiti di professionalità dei docenti e di idoneità delle attrezzature. Sono altresì individuate le disposizioni del codice della strada, di cui al decreto legislativo n. 285 del 1992, che prevedono la decurtazione di punteggio relativamente alla patente di guida per le quali la frequenza dei corsi di guida sicura avanzata è utile al recupero fino ad un massimo di cinque punti.

* **12. 6.** (nuova formulazione). Montagnoli.

ART. 15.

Al comma 1, sostituire la lettera d) con la seguente:

d) sono aggiunti, in fine, i seguenti commi: « *12-bis*. I proventi delle sanzioni derivanti dall'accertamento delle violazioni dei limiti massimi di velocità stabiliti dal presente articolo attraverso l'impiego di apparecchi o di sistemi di rilevamento della velocità ovvero attraverso l'utilizzazione di dispositivi o di mezzi tecnici di controllo a distanza delle violazioni ai sensi dell'articolo 4 del decreto-legge 20 giugno 2002, n. 121, convertito, con modificazioni, dalla legge 1° agosto 2002, n. 168, e successive modificazioni, sono devoluti all'ente proprietario della strada su cui è stato effettuato l'accertamento. All'ente da cui dipende l'organo accertatore spetta una quota dei proventi idonea a recuperare le spese di accertamento.

12-ter. Con decreto del Ministro dell'interno, da emanare di concerto con i Ministri dell'economia e delle finanze e delle infrastrutture e dei trasporti, sono stabilite le modalità e i tempi di versamento dei proventi di cui al comma *12-bis* dall'ente che ha effettuato l'accertamento

all'ente che ne è destinatario ai sensi del medesimo comma, nonché l'entità e le modalità di assegnazione all'ente da cui dipende l'organo accertatore della quota di cui all'ultimo periodo del comma 12-bis ».

15. 9. (nuova formulazione). Il Relatore.

ART. 40.

Al comma 1, sostituire le parole: dei nuovi impianti con le seguenti: degli impianti.

Conseguentemente, aggiungere in fine il seguente comma:

2-bis. All'onere derivante dall'attuazione del presente articolo, valutato in euro 750.000 per l'anno 2010, si provvede mediante corrispondente riduzione della dotazione del Fondo per interventi strutturali di politica economica di cui all'articolo 10, comma 5, del decreto-legge 29 novembre 2004, n. 282, convertito, con modificazioni, dalla legge 27 dicembre 2004, n. 307.

40. 3. (nuova formulazione). Montagnoli.

ALLEGATO 2

Disposizioni in materia di sicurezza stradale. (Testo unificato C. 44 Zeller e Brugger, C. 419 Contento, C. 471 Anna Teresa Formisano, C. 649 Meta, C. 772 Carlucci, C. 844 Lulli, C. 965 Conte, C. 1075 Velo, C. 1101 Boffa, C. 1190 Velo, C. 1469 Vannucci, C. 1488 Lorenzin, C. 1717 Moffa, C. 1737 Minasso, C. 1766 Giammanco, C. 1998 Guido Dussin, C. 2177 Cosenza, C. 2299 Barbieri, C. 2322 Consiglio regionale del Veneto, C. 2349 Consiglio regionale del Veneto, C. 2406 Stasi e C. 2480 Bratti e Motta).

PROPOSTE EMENDATIVE APPROVATE IN LINEA DI PRINCIPIO

ART. 2.

Premettere il seguente comma:

01. Al comma 6 dell'articolo 23, secondo periodo, del decreto legislativo n. 285 del 1992, le parole: « limitatamente alle strade di tipo E ed F per ragioni d'interesse generale o di ordine tecnico » sono sostituite dalle seguenti: « nel rispetto di quanto previsto dal comma 1 ».

* **2. 4.** Compagnon.

Premettere il seguente comma:

01. Al comma 6 dell'articolo 23, secondo periodo, del decreto legislativo n. 285 del 1992, le parole: « limitatamente alle strade di tipo E ed F per ragioni d'interesse generale o di ordine tecnico » sono sostituite dalle seguenti: « nel rispetto di quanto previsto dal comma 1 ».

* **2. 2.** Antonino Foti.

ART. 5.

Dopo il comma 2 inserire il seguente:

2-bis. Al comma 15 del citato articolo 100 del decreto legislativo n. 285 del 1992,

le parole: « Alle violazioni di cui al comma 12 » sono sostituite dalle seguenti: « Alle violazioni di cui ai commi 11 e 12 ».

5. 6. Il Relatore.

ART. 6.

Sostituirlo con il seguente:

ART. 6.

(Introduzione dell'articolo 94-bis e modifica all'articolo 96 del decreto legislativo n. 285 del 1992, in materia di divieto di intestazioni fittizie).

1. Dopo l'articolo 94 del decreto legislativo n. 285 del 1992 è inserito il seguente: « **ART. 94-bis. – (Divieto di intestazione fittizia uso dei veicoli).** 1. Le formalità di cui agli articoli 93 e 94, nonché il rilascio o l'aggiornamento del certificato di circolazione e delle targhe di cui all'articolo 97 non possono essere effettuate quando l'acquirente, l'usufruttuario o il locatario con facoltà di acquisto non abbiano il possesso del veicolo e compiano l'operazione dissimulando l'identità del soggetto che effettivamente ne dispone, o ne abbia l'effettiva responsabilità. Ogni mutamento giuridico dell'intestazione deve

essere registrato nell'archivio di cui al comma 4.

2. Salvo che il fatto costituisca reato, chiunque richieda l'effettuazione di una delle formalità di cui al comma 1 in violazione di quanto disposto dal medesimo comma 1 è punito con la sanzione amministrativa del pagamento di una somma da euro 500 a euro 2.000. La sanzione di cui al periodo precedente si applica anche a chi abbia la materiale disponibilità del veicolo al quale si riferisce l'operazione.

3. La violazione di cui al comma 2 comporta la sanzione amministrativa accessoria della confisca del veicolo, secondo le norme di cui al capo I, sezione II, del Titolo VI.

4. Il veicolo in relazione al quale sono effettuate le operazioni di cui al comma 1 è soggetto alla cancellazione d'ufficio dal P.R.A. e dall'archivio di cui agli articoli 225, comma 1, lettera b), e 226, comma 5. In caso di circolazione dopo la cancellazione, si applicano le sanzioni amministrative di cui al comma 7 dell'articolo 93. La cancellazione è disposta a richiesta degli organi di polizia stradale che hanno accertato le violazioni di cui al comma 2, dopo che l'accertamento è divenuto definitivo.

5. Con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con i Ministri della giustizia e dell'interno, sono disciplinati i casi e le modalità con le quali l'archivio di cui ai citati articoli 225, comma 1, lettera b), e 226, comma 5, e il P.R.A. segnalano agli organi di polizia di cui all'articolo 12, comma 1, le fattispecie che, anche per le particolari condizioni dei soggetti interessati o per l'elevato numero di veicoli coinvolti, siano tali da far presumere possibili fenomeni di abuso e di intestazione fittizia dei veicoli.»

2. All'articolo 96 del decreto legislativo n. 285 del 1992, è aggiunto, in fine, il seguente comma: «2-bis. In caso di circolazione dopo la cancellazione si applicano le sanzioni di cui al comma 7 dell'articolo 93».

6. 3. (nuova formulazione). Il Relatore.

ART. 12.

Aggiungere, in fine, il seguente comma:

2-bis Con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, sulla base delle risultanze di una apposita attività di studio e di sperimentazione, sono disciplinati i corsi di guida sicura avanzata, con particolare riferimento ai requisiti di idoneità dei soggetti che tengono i corsi, ai relativi programmi, ai requisiti di professionalità dei docenti e di idoneità delle attrezzature. Sono altresì individuate le disposizioni del codice della strada, di cui al decreto legislativo n. 285 del 1992, che prevedono la decurtazione di punteggio relativamente alla patente di guida per le quali la frequenza dei corsi di guida sicura avanzata è utile al recupero fino ad un massimo di cinque punti.

*** 12. 2.** (nuova formulazione). Brugger, Zeller.

Aggiungere, in fine, il seguente comma:

2-bis. Con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, sulla base delle risultanze di una apposita attività di studio e di sperimentazione, sono disciplinati i corsi di guida sicura avanzata, con particolare riferimento ai requisiti di idoneità dei soggetti che tengono i corsi, ai relativi programmi, ai requisiti di professionalità dei docenti e di idoneità delle attrezzature. Sono altresì individuate le disposizioni del codice della strada, di cui al decreto legislativo n. 285 del 1992, che prevedono la decurtazione di punteggio relativamente alla patente di guida per le quali la frequenza dei corsi di guida sicura avanzata è utile al recupero fino ad un massimo di cinque punti.

*** 12. 6.** (nuova formulazione). Montagnoli.

ART. 15.

Al comma 1, lettera b), secondo periodo, sostituire le parole da tre a sei mesi con le seguenti: da uno a tre mesi.

15. 6. Zeller, Brugger.

Al comma 12-bis, sostituire le parole: sono devoluti con le seguenti: sono attribuiti.

Conseguentemente, al comma 12-ter, sostituire le parole: e i tempi di versamento dei proventi di cui al comma 12-bis dall'ente che ha effettuato l'accertamento all'ente che ne è destinatario ai sensi del medesimo comma con le seguenti: le modalità di versamento dei proventi di cui al comma 12-bis all'ente al quale sono attribuiti ai sensi del medesimo comma.

0. 15. 9. 2. *(nuova formulazione).* Misiti.

Al capoverso comma 12-bis, dopo le parole: sono devoluti all'ente proprietario della strada aggiungere le seguenti: o agli enti che esercitano le relative funzioni ai sensi dell'articolo 39 del decreto del Presidente della Repubblica 22 marzo 1974, n. 381,.

0. 15. 9. 3. Zeller, Brugger.

Al comma 1, sostituire la lettera d) con la seguente:

d) sono aggiunti, in fine, i seguenti commi: « 12-bis. I proventi delle sanzioni derivanti dall'accertamento delle violazioni dei limiti massimi di velocità stabiliti dal presente articolo attraverso l'impiego di apparecchi o di sistemi di rilevamento della velocità ovvero attraverso l'utilizzazione di dispositivi o di mezzi tecnici di controllo a distanza delle violazioni ai sensi dell'articolo 4 del decreto-legge 20 giugno 2002, n. 121, convertito, con modificazioni, dalla legge 1° agosto 2002, n. 168, e successive modificazioni, sono devoluti all'ente proprietario della strada su cui è stato effettuato l'accertamento. All'ente da cui dipende l'organo accerta-

tore spetta una quota dei proventi idonea a recuperare le spese di accertamento.

12-ter. Con decreto del Ministro dell'interno, da emanare di concerto con i Ministri dell'economia e delle finanze e delle infrastrutture e dei trasporti, sono stabilite le modalità e i tempi di versamento dei proventi di cui al comma 12-bis dall'ente che ha effettuato l'accertamento all'ente che ne è destinatario ai sensi del medesimo comma, nonché l'entità e le modalità di assegnazione all'ente da cui dipende l'organo accertatore della quota di cui all'ultimo periodo del comma 12-bis ».

15. 9. *(nuova formulazione).* Il Relatore.

ART. 27.

Al comma 1, lettera b), capoverso 3-ter, sostituire le parole: prima di cinque anni con le seguenti: prima di tre anni.

27. 3. Zeller, Brugger.

ART. 40.

Al comma 1, sostituire le parole: dei nuovi impianti con le seguenti: degli impianti.

Conseguentemente, aggiungere in fine il seguente comma:

2-bis. All'onere derivante dall'attuazione del presente articolo, valutato in euro 750.000 per l'anno 2010, si provvede mediante corrispondente riduzione della dotazione del Fondo per interventi strutturali di politica economica di cui all'articolo 10, comma 5, del decreto-legge 29 novembre 2004, n. 282, convertito, con modificazioni, dalla legge 27 dicembre 2004, n. 307.

40. 3. *(nuova formulazione).* Montagnoli.

XI COMMISSIONE PERMANENTE

(Lavoro pubblico e privato)

S O M M A R I O

SEDE CONSULTIVA:

DL 78/09: Provvedimenti anticrisi, nonché proroga di termini e della partecipazione italiana a missioni internazionali. C. 2561 Governo (Parere alle Commissioni riunite V e VI) *(Seguito dell'esame e rinvio)* 73

SEDE REFERENTE:

Sull'ordine dei lavori 75

Disciplina delle attività subacquee e iperbariche. C. 344 Bellotti e C. 2369 Lo Presti *(Seguito dell'esame e rinvio)* 75

ALLEGATO *(Proposta di testo unificato elaborata dal Comitato ristretto)* 82

Norme sul riconoscimento e sulla promozione del diritto alla formazione e allo sviluppo professionale. C. 1079 Bobba e C. 2418 Cazzola *(Seguito dell'esame e rinvio)* 77

SEDE CONSULTIVA:

DL 78/09: Provvedimenti anticrisi, nonché proroga di termini e della partecipazione italiana a missioni internazionali. C. 2561 Governo (Parere alle Commissioni riunite V e VI) *(Seguito dell'esame e rinvio)* 77

SEDE REFERENTE:

Interventi per agevolare la libera imprenditorialità e per il sostegno del reddito. C. 2424 Antonino Foti *(Seguito dell'esame e rinvio)* 80

UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI 81

SEDE CONSULTIVA

Mercoledì 8 luglio 2009. — Presidenza del presidente Silvano MOFFA.

La seduta comincia alle 8.55.

DL 78/09: Provvedimenti anticrisi, nonché proroga di termini e della partecipazione italiana a missioni internazionali.

C. 2561 Governo.

(Parere alle Commissioni riunite V e VI).

(Seguito dell'esame e rinvio).

La Commissione prosegue l'esame del provvedimento in titolo, rinviato nella seduta di ieri.

Gaetano PORCINO (IdV), nel riservarsi di entrare nel merito specifico degli articoli del provvedimento in esame nel prosieguo del dibattito, intende svolgere preliminarmente alcune considerazioni di carattere generale sul suo impianto complessivo, in ordine al quale esprime forti perplessità. Rileva, innanzitutto, una incongruenza tra il titolo del decreto-legge n. 78 e le disposizioni in esso effettivamente contenute, che giudica non omogenee e suscettibili di incidere su ambiti

materiali troppo diversificati. Pur valutando complessivamente positivi gli interventi urgenti a sostegno delle imprese e il potenziamento degli ammortizzatori sociali a tutela dei lavoratori, che reputa assolutamente necessari in un periodo di crisi come quello attuale, fa notare, tuttavia, che il provvedimento – che tende a configurarsi come un vero e proprio « decreto *omnibus* » – prevede norme che si pongono ben al di fuori di tale contesto materiale, spaziando dalla lotta alle frodi in materia di invalidità civile alla proroga dei termini per gli sfratti, dal settore sanitario a quello delle Forze armate, fino ad arrivare, addirittura, ad una proroga della partecipazione italiana a missioni internazionali. Non riesce altresì a comprendere il motivo per cui si prevede una disposizione specifica per prorogare le graduatorie dei concorsi riservati ai Vigili del fuoco volontari ausiliari collocati in congedo negli anni 2004-2005 e si ignora, invece, la necessità di prevedere interventi immediati per sbloccare lo svolgimento delle procedure di tanti altri concorsi, che vedono coinvolti numerosi enti pubblici; in proposito, sottolinea ironicamente che, se proprio si intendesse estendere in modo così ampio l'ambito di efficacia del provvedimento, sarebbe quantomeno auspicabile farlo secondo criteri più logici e corretti, in presenza di una concreta necessità. Osserva, inoltre, che il provvedimento in esame sembrerebbe configurare irrealistiche ipotesi di maggiori entrate (di importo comunque ridotto) – ad esempio provenienti da una non meglio definita riforma del settore dei giochi o da una vaga azione di contrasto ai cosiddetti « paradisi fiscali » – che corrispondono, a suo avviso, a mere enunciazioni di intenti, non essendo indicati i mezzi e le modalità con cui realizzarle concretamente. Nel rilevare, in proposito, che una vera strada da perseguire sarebbe quella del rafforzamento della lotta all'evasione fiscale, osserva poi che il provvedimento in esame prevede soprattutto maggiori spese, in vista del finanziamento di interventi che nulla hanno a che vedere con l'esigenza di fronteggiare la crisi economica.

In conclusione, nel rinviare alle prossime sedute per la formulazione di eventuali rilievi più specifici sull'articolato del provvedimento, dichiara la sua assoluta contrarietà rispetto al modo con cui il Governo esercita la funzione legislativa d'urgenza, atteso che esso prende spunto da esigenze di carattere economico e finanziario per introdurre nell'ordinamento disposizioni di qualunque natura, che generano soltanto una grande confusione normativa.

Lucia CODURELLI (PD), nello svolgere considerazioni di carattere generale sul provvedimento in esame, fa notare che il Governo continua ad intraprendere manovre finanziarie assolutamente inidonee a fronteggiare la grave crisi economica in atto, che peraltro, nonostante assuma dimensioni sempre più rilevanti, viene quasi sistematicamente negata dall'attuale Esecutivo. Il provvedimento in questione rappresenta, a suo avviso, un mero « palliativo », che, anziché intervenire seriamente per estendere il grado di applicazione degli strumenti di sostegno al reddito, prevede misure disorganiche e disomogenee – come rilevato nella seduta di ieri, con un certo imbarazzo, dallo stesso rappresentante del gruppo PdL in Commissione – che si pongono in antitesi con lo strumento della cassa integrazione guadagni, quasi obbligando i lavoratori coinvolti dai processi di ristrutturazione aziendale a ricercarsi un lavoro autonomo e operando una selezione *a priori* delle imprese da tutelare, valutate con maggiore probabilità di sopravvivere alla crisi.

Ritiene altresì che, con il provvedimento in esame, si continui a guardare soprattutto alla grande industria e si « voltino le spalle », invece, alle piccole e medie imprese, che costituiscono la colonna portante del tessuto produttivo italiano. Pur giudicando condivisibili in linea di principio alcuni interventi previsti dal decreto-legge in esame, come quelli in materia di riqualificazione dei lavoratori già destinatari di trattamenti di sostegno al reddito o in materia di detassazione degli utili reinvestiti in macchinari, rileva tuttavia che

essi non colgono le reali esigenze dell'economia interna e si pongano al di fuori del contesto produttivo del Paese. Ritiene, al contrario, che nell'attuale momento di difficoltà sia indispensabile favorire l'accesso al credito delle piccole e medie imprese, che, essendo meno interessate alle immobilizzazioni materiali, avvertono l'esigenza di disporre di ampie liquidità per far fronte alle più impellenti necessità.

Fa notare, inoltre, che, dinanzi a un quadro economico in costante peggioramento, il Governo sembra perseverare in una politica economica, che definisce « ricreativa », imperniata sull'adozione di decreti-legge ad intervalli regolari di tre-quattro mesi, che vengono finanziati attingendo sempre alle medesime risorse (destinate, in realtà, ad altri scopi), in una sorta di « gioco delle tre carte » applicato, senza soluzione di continuità, al sistema finanziario e di bilancio. Osserva, inoltre, che i provvedimenti assunti dal Governo servono solo ad alimentare una politica basata sulla propaganda, sostenuta da *media* allineati e controllati, e non contengono effettivi interventi di promozione degli investimenti delle imprese e di sostegno ai lavoratori, né tanto meno prevedono una riduzione del carico fiscale sui salari e sulle pensioni. Ritiene che, invece, il Paese, considerato anche l'alto livello del debito pubblico esistente, abbia bisogno di una seria politica anticiclica, che sia accompagnata da vaste riforme strutturali, come quella del sistema degli ammortizzatori sociali, e da veri interventi di semplificazione normativa. L'attuale Esecutivo, al contrario, contribuisce — a suo giudizio — a determinare un vero e proprio « caos giuridico », « sfornando » in serie provvedimenti disomogenei, che complicano il quadro normativo di riferimento, come è avvenuto, ad esempio, in occasione dell'introduzione della cosiddetta « *social card* », per il cui rilascio non vi è stata una delega al sistema territoriale, ma sono state previste procedure estremamente complicate, che hanno richiesto una gestione burocratica e centralizzata degli interventi. Esprime, altresì, forti perplessità per la vaghezza della riforma dei

servizi pubblici locali, dal momento che non si specifica quali servizi si intendano liberalizzare e non si forniscono chiarimenti in merito al destino dei lavoratori coinvolti.

In conclusione, per le ragioni esposte, preannuncia la presentazione da parte del suo gruppo di numerose proposte emendative presso le Commissioni di merito, giudicando assolutamente necessario — per il bene del Paese — modificare in modo sostanziale l'impronta complessiva del provvedimento in esame.

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

La seduta termina alle 9.15.

SEDE REFERENTE

Mercoledì 8 luglio 2009. — Presidenza del vicepresidente Giuliano CAZZOLA.

La seduta comincia alle 14.15.

Sull'ordine dei lavori.

Giuliano CAZZOLA, *presidente*, propone di procedere ad un'inversione dell'ordine del giorno, nel senso di spostare all'ultimo punto dell'odierna seduta pomeridiana la riunione dell'Ufficio di presidenza, integrato dai rappresentanti dei gruppi, originariamente fissata alle ore 14.

La Commissione concorda.

Disciplina delle attività subacquee e iperbariche.
C. 344 Bellotti e C. 2369 Lo Presti.

(Seguito dell'esame e rinvio).

La Commissione prosegue l'esame del provvedimento in titolo, rinviato nella seduta del 14 maggio 2009.

Giuliano CAZZOLA, *presidente*, avverte che, in esito ai lavori del Comitato ristretto nominato per lo svolgimento dell'attività istruttoria sui provvedimenti in esame, è stata elaborata una proposta di testo unificato delle proposte di legge nn. 344 e 2369, che il relatore prospetta di adottare come testo base per il seguito dell'esame in sede referente (*vedi allegato*).

Aldo DI BIAGIO (Pdl), *relatore*, fa presente che i lavori del Comitato ristretto e il supporto ad esso fornito dalle associazioni di categoria, intervenute in audizione, hanno condotto alla strutturazione di un proposta di testo unificato completa ed articolata. Evidenzia che il testo rappresenta il punto di approdo di un lavoro complesso, sul quale si è riversato un contributo *bipartisan*: di questo intende ringraziare, in particolare, il deputato Madia, per la disponibilità e l'attenzione specifica che ha inteso riservare a questo provvedimento, anche nella fase istruttoria di natura informale. Segnala, quindi, che il testo si suddivide in tre capi, al fine di cogliere in ognuna delle disposizioni l'ampiezza e le tante sfaccettature di una materia sulla quale, fino ad ora, ha regnato una sorta di confusione e di « anarchia normativa ».

Rileva che si è inteso intervenire sulle attività subacquee di tipo tecnico-industriale, identificando le qualifiche professionali dei cosiddetti OTS e OTI (operatori tecnici subacquei e iperbarici), le imprese di lavoro subacqueo ed i loro ambiti operativi. Osserva, poi, che nel capo terzo, sul quale sono state registrate maggiori le criticità, si è inteso intervenire sulla subacquea turistico-ricreativa: i principali elementi di criticità che sono stati evidenziati dalle stesse associazioni nascono dall'interpretazione di attività turistico-ricreativa, che nel testo in esame includerebbe anche attività sportive di tipo non agonistico. Fa notare, in proposito, che l'obiettivo di tale inclusione sta nel fatto di voler normare tutto l'ambito della subacquea, che si colloca oltre l'aspetto puramente industriale e tecnico, senza escludere ambiti operativi che potrebbero le-

gittimare delle « finestre », per superare determinati obblighi in materia di sicurezza ed organizzazione. Sottolinea che l'obiettivo del lavoro del Comitato ristretto è stato quello di approdare ad una formulazione condivisa e definitiva, al fine di poter giungere ad un articolato che rappresenti le esigenze di buona parte del mondo della subacquea sportiva e che, nel pieno rispetto degli *standard* e dei parametri internazionali di sicurezza e di qualità, colmi definitivamente quei limiti che sinora ne hanno minato la corretta organizzazione e il corretto svolgimento.

Alla luce di tali considerazioni, fa presente che la proposta di testo unificato può essere considerata come il punto di partenza delle prossime discussioni e, soprattutto, come testo eventualmente emendabile. Per il seguito dei lavori, auspica dunque di riuscire a mantenere inalterato l'intero impianto della proposta, che è stata il frutto di un lavoro meticoloso e rispettoso delle voci di tutte le realtà che appartengono all'articolato mondo professionale della subacquea.

Giovanni PALADINI (IdV) si riserva di verificare più compiutamente il testo predisposto dal Comitato ristretto, che interviene su una materia importante e delicata, anche sotto il profilo tecnico e della sicurezza. Ritiene, infatti, che i tempi siano ormai maturi per una normazione di dettaglio sulla materia, segnalando come la regolamentazione di rilevanti qualifiche professionali, come gli OTS e gli OTI, risponda ad attese più volte esplicitate dalle categorie interessate. In questo senso, fa presente che il suo gruppo valuterà con attenzione il provvedimento, anche verificando l'eventuale predisposizione di apposite proposte emendative, nella consapevolezza della necessità di giungere con celerità alla conclusione dell'*iter*.

Giuliano CAZZOLA, *presidente*, nessun altro chiedendo di intervenire, propone di rinviare alla prossima settimana la deliberazione della Commissione sull'adozione del testo base per il seguito dell'esame in sede referente, in modo da consentire ai

gruppi un adeguato approfondimento del contenuto della proposta di testo unificato e verificare, nella prossima seduta, quali siano gli orientamenti dei gruppi stessi rispetto al lavoro svolto dal Comitato ristretto.

La Commissione conviene.

Giuliano CAZZOLA, *presidente*, rinvia, quindi, il seguito dell'esame ad altra seduta.

Norme sul riconoscimento e sulla promozione del diritto alla formazione e allo sviluppo professionale. C. 1079 Bobba e C. 2418 Cazzola.

(Seguito dell'esame e rinvio).

La Commissione prosegue l'esame del provvedimento in titolo, rinviato nella seduta del 17 giugno 2009.

Giuliano CAZZOLA, *presidente*, preso atto che – rispetto alla precedente seduta – non vi sono ulteriori richieste di intervento di carattere generale, invita il relatore ad indicare le modalità per la prosecuzione dell'esame dei provvedimenti in titolo.

Nicola FORMICHELLA (PdL), *relatore*, fa presente che sono in corso di elaborazione e di studio specifiche proposte di integrazione dei testi, anche nella prospettiva di una loro unificazione. Non essendo, tuttavia, tali proposte ancora formalizzate e risultando altresì utile acquisire, sull'argomento trattato dalle proposte di legge in esame, eventuali elementi di valutazione da parte dei soggetti più direttamente interessati, prospetta l'opportunità di sottoporre all'Ufficio di presidenza, integrato dai rappresentanti dei gruppi, l'ipotesi di svolgere un ciclo di audizioni informali.

Giuliano CAZZOLA, *presidente*, alla luce della proposta del relatore, invita i gruppi a formulare tempestivamente, ai fini delle determinazioni di competenza dell'Ufficio di presidenza, eventuali richie-

ste di audizioni informali sui provvedimenti in esame, il cui svolgimento – ove condiviso dallo stesso Ufficio di presidenza – potrebbe avere luogo immediatamente dopo la prevista pausa di sospensione dei lavori parlamentari per il periodo estivo.

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

La seduta termina alle 14.35.

SEDE CONSULTIVA

Mercoledì 8 luglio 2009. — Presidenza del vicepresidente Giuliano CAZZOLA.

La seduta comincia alle 15.10.

DL 78/09: Provvedimenti anticrisi, nonché proroga di termini e della partecipazione italiana a missioni internazionali.

C. 2561 Governo.

(Parere alle Commissioni riunite V e VI).

(Seguito dell'esame e rinvio).

La Commissione prosegue l'esame del provvedimento in titolo, rinviato nell'odierna seduta antimeridiana.

Giovanni PALADINI (IdV), nel rilevare che il Governo continua a legiferare sulle medesime materie economiche adottando contrastanti provvedimenti d'urgenza, auspica che, con il decreto-legge in esame, l'Esecutivo riesca almeno a fissare un punto fermo, che lo induca a distoglierlo dall'intraprendere altre dannose iniziative normative, tra le quali cita quella sul rientro dei capitali dall'estero, che – secondo talune notizie diffuse dagli organi di stampa – sarebbe di prossima realizzazione. Pur condividendo in linea di massima gli interventi previsti dal testo in materia di sostegno alle imprese e ai lavoratori, ritiene necessario svolgere alcuni approfondimenti in merito a taluni profili legati alla riqualificazione professionale e all'utilizzo del fondo per l'occupazione e la formazione per il finanzia-

mento di tali interventi. Inoltre, giudica necessario comprendere i motivi che si pongono alla base della distinzione che il provvedimento sembra profilare tra misure di carattere strutturale e misure di natura sperimentale nell'ambito degli ammortizzatori sociali.

Ritiene, pertanto, che nel prosieguo del dibattito sarà necessario focalizzare l'attenzione solamente sugli aspetti di carattere economico-finanziario, concentrandosi soprattutto sulle problematiche relative all'accesso al credito delle piccole e medie imprese ed evitando di sconfinare in altre materie, per le quali non sembrerebbero sussistere i presupposti per porre in essere interventi d'urgenza.

Ivano MIGLIOLI (PD) osserva che il provvedimento in esame rappresenta l'ennesimo, inutile, atto che il Governo ha deciso di adottare nel presupposto di poter fronteggiare la crisi economica, che – secondo dati riportati, sui principali organi di informazione, da diversi soggetti istituzionali e da autorevoli esponenti del mondo del lavoro – tende ad assumere dimensioni sempre più estese, come è testimoniato dal drastico calo della produzione industriale, dal vertiginoso aumento della cassa integrazione guadagni, oltre che dai preoccupanti valori del PIL e del debito pubblico. Fa notare, pertanto, che mentre i « grandi potenti della terra » riflettono sulla dimensione globale della crisi nell'ambito del G8, il Governo italiano – invece di porre in essere interventi normativi come quello in esame – dovrebbe in realtà limitarsi a inquadrare la congiuntura sfavorevole nello specifico contesto economico italiano, interrogandosi seriamente su come assicurare un vero rilancio produttivo del Paese.

Entrando nel merito specifico del provvedimento, esprime profonde perplessità sull'articolo 1, che, a suo avviso, non affronta le questioni prioritarie della riforma complessiva degli ammortizzatori sociali, dell'estensione del periodo di copertura della cassa integrazione guadagni e della previsione di forme di sostegno al reddito anche nei confronti dei lavoratori

precari, che, allo stato – nonostante il Presidente del Consiglio renda dichiarazioni pubbliche in senso contrario – risultano privi di adeguate tutele. In proposito, suggerisce all'attuale Esecutivo di prendere come modello di riferimento alcune recenti iniziative assunte a livello locale, citando, a titolo di esempio, un accordo raggiunto con le parti sociali nell'ambito della Regione Emilia-Romagna, che ha permesso di sbloccare ingenti fondi in vista del finanziamento di importanti forme di sostegno al reddito di ampie categorie di lavoratori flessibili.

Ritiene, inoltre, che con la tanto decantata misura di detassazione degli utili reinvestiti dalle imprese la maggioranza non abbia fatto altro che recuperare parzialmente una disposizione a suo tempo predisposta dal Governo di centrosinistra. Rispetto a tale norma, peraltro, giudica essenziale evidenziare taluni rilevanti profili di criticità: infatti, la disciplina in esame produrrebbe, a suo avviso, effetti non immediati, non premierebbe le aziende disposte ad investire nella propria struttura patrimoniale e non affronterebbe il vero nodo della questione delle crisi imprenditoriali, rappresentato dall'accesso al credito da parte delle piccole e medie imprese. Inoltre, fa notare che le misure di sostegno alle imprese coinvolgerebbero solo il settore meccanico, escludendo categoricamente quello tessile e quello della ceramica, a favore dei quali, invece, sarebbero essenziali specifiche « misure anti-crisi »: si stupisce, dunque, dei toni dimessi usati su tale argomento dagli esponenti della maggioranza, in particolare da quelli appartenenti al gruppo della Lega Nord Padania.

Sottolinea, quindi, come il Governo, nel goffo tentativo di porre rimedio a precedenti interventi normativi di dubbia efficacia, non abbia fatto altro che peggiorare la situazione, complicando ulteriormente il quadro normativo, come dimostrano le misure adottate in tema di « *social card* ». Nell'auspicare un deciso « cambiamento di rotta » da parte dell'Esecutivo, al quale rivolge l'invito a spendere meglio le poche risorse finanziarie a disposizione, prean-

nuncia la presentazione di numerosi emendamenti presso le Commissioni di merito, in vista della modifica di una iniziativa normativa sulla quale non può che esprimere un giudizio profondamente negativo.

Donella MATTESINI (PD), esprimendo alcune considerazioni generali sul provvedimento in esame, osserva che, a dispetto delle raccomandazioni del Presidente della Repubblica, il Governo persevera nell'adozione di decreti-legge cosiddetti « *omnibus* », nell'ambito dei quali vengono disciplinate – in maniera confusa e contraddittoria – le materie più disparate, come il riordino degli enti pubblici, il rapporto di impiego pubblico e le invalidità civili. Fa notare che, anche laddove le misure del provvedimento possono sembrare – ad una prima iniziale lettura – in grado di sostenere le imprese e i lavoratori, ad una più approfondita analisi si rivelano insufficienti ed inadeguate, non affrontando nodi fondamentali della crisi economica attuale, costituiti, ad esempio, dal blocco dei pagamenti della pubblica amministrazione a vantaggio delle piccole e medie imprese.

Ritiene esemplificativo, in tal senso, l'articolo 9 del testo in esame, che, nonostante si prefigga apparentemente di favorire il soddisfacimento dei piccoli creditori della pubblica amministrazione, nasconde in realtà un dispositivo gravemente lesivo delle prerogative degli enti locali, dal momento che prevede un rigoroso e rigido rispetto del patto di stabilità interno, precludendo agli enti locali stessi la possibilità di effettuare investimenti, in netta controtendenza rispetto agli orientamenti emersi in seno alla stessa maggioranza in materia di federalismo fiscale. Auspica, pertanto, una profonda revisione di tale disposizione, che rischia di penalizzare gli enti locali più virtuosi nell'amministrazione dei propri conti pubblici.

Pur accogliendo con un certo favore le disposizioni in materia di pubblico impiego contenute nel provvedimento in esame – per esempio, laddove si limita la fascia oraria entro cui è possibile svolgere

le visite fiscali nei confronti dei dipendenti (limitazione necessaria soprattutto in casi di gravi patologie) o si prevede una sorta di percorso di stabilizzazione per i lavoratori precari – ritiene che su tali argomenti l'Esecutivo sia, di fatto, tornato sui suoi passi, anche se in maniera ancora troppo timida e non del tutto soddisfacente, peraltro ponendo in essere diversi provvedimenti contraddittori e confusi, tesi ad accogliere solo parzialmente le numerose ed articolate proposte elaborate a suo tempo dal gruppo del Partito Democratico, che hanno fatto emergere, in talune occasioni, anche palesi discordanze in seno alla stessa maggioranza. Giudica, pertanto, necessario svolgere su tali argomenti adeguati approfondimenti, nel tentativo di predisporre un testo il più possibile chiaro ed efficace, che possa contribuire ad una effettiva modernizzazione della pubblica amministrazione, a pieno vantaggio dell'intera collettività.

Maria Grazia GATTI (PD), pur avendo già svolto, nella giornata di ieri, un intervento di natura preliminare, ritiene doveroso inserirsi nuovamente nel dibattito, alla luce degli elementi di novità emersi dalla discussione odierna e sulla base di una più approfondita analisi del testo. In particolare, intende esprimere forti perplessità sui commi 7 e 8 dell'articolo 1 e su talune disposizioni dell'articolo 17. Con riferimento al comma 7 dell'articolo 1, osserva che esso, incentivando (e non escludendolo) anche il lavoratore destinatario del trattamento di CIG ordinaria ad avviare forme di attività autonome, finisce per interrompere il forte legame esistente tra lo stesso lavoratore e l'azienda di provenienza, configurando un grave elemento di rottura nell'ambito del sistema degli ammortizzatori sociali.

Esprime, poi, serie perplessità sul comma 8 del medesimo articolo 1, rinvenendo in esso palesi elementi di contraddizione con alcune disposizioni contenute nella legge n. 223 del 1991, le quali – a differenza della norma in esame, che dispone il versamento dell'indennità in un'unica soluzione, limitando tuttavia la

liquidazione del trattamento di integrazione salariale a 12 mesi – stabiliscono, invece, un regime temporale più ampio per i lavoratori in mobilità, estendendo a 24 o a 36 mesi le previste forme di sostegno al reddito, a seconda della fascia di età (tra i 40 e i 50 anni, ovvero oltre i 50 anni) in cui rientra il lavoratore interessato. Paventa, pertanto, il rischio che, per il lavoratore che intenda usufruire della nuova normativa, si possa determinare una rilevante decurtazione del trattamento di integrazione salariale fissato per i processi di mobilità.

Infine, rileva profili di indubbia criticità in alcuni passaggi dell'articolo 17 del provvedimento in esame, che, pur recando una serie di proroghe in materia di assunzioni e concorsi nel pubblico impiego, rischiano – a causa del rinvio ad un riferimento normativo che appare errato – di escludere dalle procedure di stabilizzazione il personale precario in possesso di elevata qualificazione professionale, fissando – di fatto – una riserva soltanto per il personale di bassa qualifica.

Giuliano CAZZOLA, *presidente*, osserva che dal dibattito odierno sono emersi utili elementi di riflessione, che potranno essere sviluppati ulteriormente nel prosieguo del dibattito, anche in vista della predisposizione, da parte del relatore, della proposta di parere, che non potrà che tenere conto anche dei profili di oggettiva sovrapposizione esistenti tra le diverse iniziative normative del Governo e del Parlamento, in corso di esame presso la Commissione.

Giulio SANTAGATA (PD), intervenendo per una precisazione rispetto alle questioni già sollevate nella seduta di ieri, ritiene ironicamente di dover preannunciare – anche al fine di sottolineare la natura largamente disomogenea del provvedimento in esame – la presentazione presso le Commissioni di merito di una sua proposta emendativa, volta ad introdurre nel testo in questione disposizioni per la valorizzazione e la promozione della « sfoglina » emiliano-romagnola e la

disciplina della relativa professione, già oggetto di appositi progetti di legge presentati nelle scorse legislature, il cui eventuale accoglimento potrebbe comportare importanti riflessi in termini occupazionali e di sostegno all'imprenditoria del settore. Rileva, peraltro, l'esigenza di segnalare – sempre in tono ironico – che l'eventuale approvazione di tale proposta emendativa non potrà che produrre anche una opportuna modifica al titolo del decreto-legge in esame.

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

La seduta termina alle 15.50.

SEDE REFERENTE

Mercoledì 8 luglio 2009. — Presidenza del presidente Silvano MOFFA.

La seduta comincia alle 15.50.

Interventi per agevolare la libera imprenditorialità e per il sostegno del reddito.

C. 2424 Antonino Foti.

(Seguito dell'esame e rinvio).

La Commissione prosegue l'esame del provvedimento in titolo, rinviato nella seduta del 1° luglio 2009.

Antonino FOTI (PdL), *relatore*, in relazione a taluni rilievi critici espressi da alcuni deputati intervenuti nel corso della precedente seduta, intende far notare che la proposta di legge n. 2424, a sua prima firma, prevede un complesso di tutele in favore dei lavoratori che beneficiano delle più diffuse forme di ammortizzatori sociali, finalizzate all'avvio di iniziative imprenditoriali autonome.

Precisa, in proposito, che tali tutele vanno dai benefici contributivi e previdenziali a quelli fiscali, comprendendo anche finanziamenti agevolati, interventi in ma-

teria di sicurezza sul lavoro e di ambiente, nonché semplificazioni in ordine all'iscrizione al registro delle imprese. A suo avviso, pertanto, l'obiettivo che tale proposta si propone di conseguire è quello di assicurare una sorta di « percorso protetto » per il lavoratore interessato ad intraprendere un'attività autonoma, per il quale, soprattutto in periodi di crisi, diventa sempre più difficile ipotizzare un rientro in azienda. Al contempo, sottolinea che si tratta, con tale intervento legislativo, di costruire una vera rete di protezione per coloro che intendano avviare in autonomia una attività di impresa, attraverso l'introduzione di forme di semplificazione burocratico-amministrative.

Nell'osservare, inoltre, che sulla proposta di legge in esame si registra un ampio grado di condivisione, considerato che essa è stata sottoscritta anche da numerosi esponenti dei gruppi di opposizione, invita la Commissione a prestare la massima attenzione al suo contenuto, nella prospettiva di individuare utili ed innovative forme di sostegno all'imprenditorialità privata, che suppliscano anche all'attuale fase di crisi economico-produttiva.

Giulio SANTAGATA (PD) sottolinea la necessità di risolvere la questione legata alla possibile sovrapposizione tra le norme della presente proposta di legge ed alcune disposizioni del decreto-legge cosiddetto « anticrisi », attualmente all'esame della Commissione in sede consultiva, che sembrerebbero presentare diversi profili di interferenza. Chiede, pertanto, chiarimenti in merito alle modalità di prosecuzione dell'esame della presente proposta normativa di iniziativa parlamentare, interrogandosi se essa possa avere un percorso autonomo ovvero se sia destinata ad essere assorbita nell'ambito più complessivo del citato decreto-legge n. 78 del 2009.

Antonino FOTI (PdL), *relatore*, ritiene di dover precisare – ribadendo quanto già sostenuto nel corso della seduta di ieri, in

occasione dell'avvio del dibattito sul decreto-legge n. 78 – che la proposta di legge n. 2424, pur recando disposizioni in parte simili a quelle contenute nel provvedimento del Governo, si distingue in modo netto da esso, dal momento che prevede l'applicazione di una sorta di « legislazione leggera » – basata su agevolazioni, incentivi e sgravi riconosciuti in modo assai più incisivo – a favore del lavoratore che intenda intraprendere un'impresa autonoma, elemento che, al contrario, non ritiene di rinvenire nel richiamato decreto-legge. Infatti, quest'ultimo, a suo avviso, pur avendo tratto ampiamente spunto dalla sua proposta di legge, prevede solo parziali interventi di agevolazione contributiva e previdenziale per l'avvio delle attività imprenditoriali autonome, del tutto svincolati da misure di natura fiscale, finanziaria, ambientale, di sicurezza sul lavoro e di semplificazione degli adempimenti amministrativi.

Silvano MOFFA, *presidente*, osserva che le questioni emerse nel corso del dibattito odierno potranno esser adeguatamente approfondite nella prossima settimana, nel corso dell'esame in sede consultiva del decreto-legge n. 78, più volte richiamato; in quella occasione, infatti, anche alla presenza del rappresentante del Governo, sarà possibile valutare ogni ipotesi di collegamento tra l'esame della presente proposta di legge e quello del provvedimento d'urgenza di iniziativa dell'Esecutivo.

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

La seduta termina alle 16.

UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI

Mercoledì 8 luglio 2009.

L'ufficio di presidenza si è riunito dalle 16 alle 16.10.

ALLEGATO

**Disciplina delle attività subacquee e iperbariche
(C. 344 Bellotti e C. 2369 Lo Presti).**

**PROPOSTA DI TESTO UNIFICATO ELABORATA
DAL COMITATO RISTRETTO**

CAPO I

ORDINAMENTO DELLE ATTIVITÀ
SUBACQUEE

ART. 1.

(Oggetto e finalità).

1. La presente legge stabilisce i principi fondamentali in materia di attività subacquee e iperbariche e di servizi di carattere turistico-ricreativo, ai sensi e per gli effetti dell'articolo 117 della Costituzione e in conformità con i principi della normativa dell'Unione Europea. Sono fatte salve le competenze delle regioni, a statuto speciale e ordinarie, e delle province autonome di Trento e di Bolzano in materia di attività subacquee e iperbariche svolte a titolo professionale individuate dai rispettivi statuti.

2. L'attività subacquea è libera. Lo Stato e le regioni, di concerto con i comuni interessati, nell'ambito delle rispettive competenze, garantiscono la libera concorrenza, la trasparenza e la libertà d'impresa, anche tutelando la parità di condizioni per l'accesso alle strutture nonché l'adeguatezza della qualità dei servizi agli utenti, assicurando le informazioni ad essi relativi.

ART. 2.

(Ambito di applicazione).

1. Per attività subacquee si intendono le attività svolte, con l'ausilio di autorespira-

tori, in ambiente iperbarico, acqueo o gassoso; le attività subacquee si distinguono in due differenti settori, con finalità diverse:

a) lavori subacquei e iperbarici, effettuati da operatori subacquei e imprese di lavori subacquei e iperbarici, regolamentati dal capo II;

b) servizi subacquei di carattere turistico-ricreativo, effettuati da istruttori subacquei, guide subacquee, centri di immersione e di addestramento subacqueo, organizzazioni didattiche subacquee, regolamentati dal capo III.

2. Le attività svolte nell'ambito delle Forze armate e di Polizia, dei servizi di protezione civile, nonché quelle svolte nell'ambito delle strutture giudiziarie e penitenziarie, nonché le attività iperbariche svolte nell'ambito di strutture sanitarie ed ospedaliere sono regolamentate, anche in deroga alle disposizioni della presente legge, dalle normative relative alle amministrazioni di appartenenza.

CAPO II

OPERATORI SUBACQUEI E IPERBARICI
PROFESSIONALI, IMPRESE SUBACQUEE E IPERBARICHE

ART. 3.

(Definizioni).

1. Sono operatori subacquei e iperbarici professionali coloro i quali compiono,

a titolo professionale, anche se in modo non esclusivo o non continuativo, attività connesse a lavori subacquei o iperbarici in mare e in acque interne, marittime e non, a profondità con pressione superiore a quella atmosferica, oppure a pressione atmosferica con l'ausilio di appositi mezzi, strutture o veicoli subacquei.

2. Sono imprese subacquee o iperbariche le imprese che eseguono lavori subacquei o iperbarici, incluse quelle che producono impianti iperbarici.

ART. 4.

(Qualifiche professionali ed ambiti operativi).

1. Agli effetti delle disposizioni di cui alla presente legge si intende per operatore tecnico subacqueo, di seguito definito con l'acronimo OTS, colui il quale, avendo acquisito le necessarie competenze attraverso apposito iter formativo, è in grado di effettuare immersioni subacquee a scopo lavorativo a profondità e pressione variabile, in rapporto al proprio livello di qualificazione, utilizzando attrezzature individuali di protezione termica e sistemi ed attrezzature per la respirazione di gas compressi.

2. L'iscrizione nel registro di cui all'articolo 5 avviene per le seguenti qualifiche professionali:

a) operatore di basso fondale, che effettua immersioni sino alla profondità di 50 metri;

b) operatore di alto fondale, che effettua immersioni anche oltre i 50 metri di profondità con il supporto di impianti iperbarici;

c) operatore tecnico iperbarico, di seguito definito con l'acronimo OTI, che è addetto alla manovra delle camere iperbariche e agli impianti di saturazione ovvero colui il quale, avendo acquisito le necessarie competenze attraverso apposito iter formativo, è in grado di manovrare ed utilizzare l'impianto iperbarico di supporto alle attività subacquee professionali,

in modo tale che agli OTS, soggetti agli agenti iperbarici, vengano in ogni momento assicurate ottimali condizioni fisiologiche.

ART. 5.

(Registro degli operatori subacquei e iperbarici professionali).

1. Presso ciascun compartimento marittimo è istituito, nell'ambito degli ordinari stanziamenti di bilancio e senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, il registro degli operatori subacquei ed iperbarici professionali.

2. È fatto divieto a chiunque non sia iscritto nel registro di cui al comma 1 di svolgere a titolo professionale, anche in modo non esclusivo e non continuativo, l'attività svolta come OTS e OTI, come definiti ai sensi dell'articolo 4.

3. L'iscrizione nei registri istituiti presso ciascun compartimento marittimo consente all'operatore di esercitare la sua attività su tutto il territorio nazionale e nell'ambito europeo.

ART. 6.

(Requisiti per l'iscrizione nel registro degli operatori subacquei e iperbarici professionali).

1. Per ottenere l'iscrizione nel registro sono necessari i seguenti requisiti:

a) la maggiore età;

b) cittadinanza italiana o di altri Stati membri dell'Unione europea. Possono richiedere l'iscrizione anche i cittadini di Stati non facenti parte dell'Unione europea che siano in possesso di un valido titolo di soggiorno rilasciato in conformità alle previsioni della disciplina nazionale in materia di immigrazione;

c) diploma della scuola dell'obbligo o titoli equivalenti, ivi compresi quelli conseguiti all'estero e riconosciuti;

d) avere conseguito l'attestato di qualificazione professionale al termine di corsi effettuati, sia direttamente dagli assessorati regionali preposti alla formazione professionale ed aventi strutture tecniche e didattiche idonee allo scopo, sia da scuole o centri di formazione professionale, del pari aventi strutture tecniche e didattiche idonee allo scopo, autorizzati dalle regioni territorialmente competenti;

e) in alternativa rispetto a quanto previsto alla lettera d), aver conseguito il titolo presso una scuola militare o presso una scuola di un corpo dello Stato;

f) sana e robusta costituzione fisica, esente da difetti dell'apparato cardio-vascolare e otorino-laringoiatrico, nonché da alterazioni del sistema neurologico e psichico, accertata dal medico di porto o da un medico designato dal capo del compartimento marittimo o da un medico del Servizio di Assistenza Sanitaria al Personale Navigante (di seguito SASN) o anche da un medico specialista in medicina del nuoto e delle attività subacquee o medico diplomato da master universitario di II livello in medicina subacquea ed iperbarica, entrambi in possesso anche di certificazione di livello II A DMAC/EDTC med, di seguito denominato « medico subacqueo »; sono comunque esclusi i soggetti affetti da obesità, i soggetti dediti all'alcool e i soggetti tossicodipendenti;

g) non essere stato condannato per un delitto punibile con pena superiore ai tre anni oppure per un delitto contro la fede pubblica che preveda l'interdizione dai pubblici uffici, salvo che non sia intervenuta la riabilitazione.

2. Per i cittadini stranieri il titolo di qualificazione professionale per l'iscrizione nel registro di cui all'articolo 5 è valido solo se legalmente riconosciuto nello Stato che lo ha rilasciato.

3. Al personale iscritto nelle matricole della gente di mare in possesso dei requisiti di cui al presente articolo può essere rilasciato, su richiesta dell'interessato alla autorità marittima, il libretto di naviga-

zione previsto dall'articolo 132, primo comma, del codice della navigazione ed ai sensi dell'articolo 220 del regolamento per l'esecuzione del codice della navigazione.

4. Al personale che opera nell'ambito dei porti viene rilasciato il libretto di ricognizione di cui al comma secondo dell'articolo 132 del codice della navigazione.

5. Per la tenuta del libretto di navigazione e di quello di ricognizione si applicano le disposizioni del codice della navigazione e relativo regolamento.

ART. 7.

(Sorveglianza sanitaria e ricorso avverso gli accertamenti medico-sanitari).

1. La persistenza dei requisiti fisici di cui all'articolo 6, comma 1, lettera f), è condizione per l'esercizio della professione di operatore subacqueo o iperbarico.

2. Ciascun operatore deve essere sottoposto a visita medica dettagliata per l'accertamento della permanenza dell'idoneità psico-fisica, effettuata secondo i medesimi criteri di cui all'articolo 6, comma 1, lettera f) da parte del medico del porto o del SASN o anche da un medico subacqueo:

a) in seguito a infortunio o malattia prolungata, quale condizione per la riammissione all'esercizio dell'attività professionale;

b) annualmente, con la previsione che, dopo il compimento del quarantacinquesimo anno di età, devono essere disposti accertamenti appropriati per la sorveglianza del danno da esposizione a lungo termine all'ambiente iperbarico.

3. L'inosservanza di quanto disposto dal presente articolo comporta la sospensione della validità abilitativa del libretto di cui all'articolo 9 e conseguentemente dell'attività relativa sino alla successiva regolarizzazione della posizione dell'interessato.

4. Contro le risultanze delle visite sanitarie di cui all'articolo 6, comma 1, lettera *f*), e quelle sancite dal presente articolo è ammesso ricorso, entro trenta giorni dalla data di comunicazione dell'esito della visita, a una commissione istituita presso il compartimento marittimo e composta da tre medici esperti in medicina subacquea e designati:

a) uno, che svolge la funzione di presidente, dal capo del compartimento marittimo;

b) uno dal Ministero della Salute;

c) uno dall'Istituto di Previdenza per il Settore Marittimo (di seguito denominato « IPSEMA »).

ART. 8.

(Registro delle imprese di lavoro subacquee).

1. Presso ciascun compartimento marittimo è istituito, nell'ambito degli ordinari stanziamenti di bilancio e senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, il registro delle imprese subacquee e, in un'apposita sezione, dei centri di formazione per la formazione professionale degli operatori subacquei ed iperbarici.

2. Ai fini dell'iscrizione nel registro di cui al comma 1 sono necessari i seguenti requisiti:

a) un sistema di gestione della sicurezza, con procedure che garantiscano la sicurezza dei lavoratori in conformità alla legislazione vigente in materia e il rispetto dell'ambiente;

b) un sistema di gestione della qualità, in conformità alle norme comunitarie;

c) stipula di una polizza di assicurazione per responsabilità civile a copertura dei rischi derivanti ai terzi per lo svolgimento delle attività subacquee ed iperbariche;

d) numero di codice fiscale e di partita IVA;

e) certificato di iscrizione alla competente camera di commercio, industria, agricoltura, artigianato (CCIAA), con indicazione dell'attività specifica dell'impresa, dei legali rappresentanti, degli amministratori dell'organismo associativo, nonché degli eventuali soci con responsabilità personale illimitata, e dal quale risulti che l'impresa non si trova in stato di fallimento, di liquidazione, di concordato preventivo o cessazione di attività. In alternativa, per tali ultime attestazioni, oltre al certificato di iscrizione alla CCIAA, può essere presentato certificato rilasciato dalla cancelleria del tribunale competente;

f) nominativo e generalità del datore di lavoro;

g) nominativo e generalità del responsabile per il servizio di prevenzione e protezione (RSPP);

h) nominativo del medico competente, incluso anche il medico subacqueo di cui all'articolo 6 comma 1, lettera *f*);

i) aver adempiuto agli obblighi dell'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro e malattie professionali per il personale dipendente, nei confronti dell'IPSEMA.

3. Le variazioni dei dati di cui al comma 2 devono essere tempestivamente comunicate al compartimento marittimo competente.

4. L'iscrizione nel registro consente all'impresa di effettuare lavori subacquei su tutto il territorio nazionale e dell'Unione europea.

5. È fatto divieto ai soggetti non iscritti nel registro di svolgere le attività di cui all'articolo 3, comma 2.

6. Per la tenuta del registro e per l'effettuazione dei controlli periodici, le imprese sono tenute a versare ai compartimenti marittimi competenti un diritto di iscrizione annuale determinato, in relazione alla natura dell'attività e al numero delle imprese iscritte, in misura tale da coprire interamente il costo del servizio

reso, nell'ambito degli ordinari stanziamenti di bilancio e senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.

ART. 9.

(Libretto personale operatori subacquei e iperbarici).

1. È istituito, nell'ambito degli ordinari stanziamenti di bilancio e senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, il libretto personale degli operatori subacquei ed iperbarici, di seguito definito con l'acronimo LP. Nel LP devono essere annotate in lingua italiana e inglese:

- a) la qualifica professionale;
- b) l'eventuale conseguimento di specializzazioni professionali;
- c) l'idoneità medica;
- d) l'ambito operativo: basso fondale, alto fondale o saturazione;
- e) le singole immersioni effettuate, con l'indicazione della massima profondità raggiunta, o la data di inizio e fine nel caso di immersioni che superino le ventiquattro ore di durata complessiva;
- f) i periodi di compressione in camera iperbarica;
- g) l'autorizzazione annuale allo svolgimento delle attività subacquee ed iperbariche da parte del compartimento marittimo competente, in caso di lavoratore autonomo;
- h) la vidimazione autografa da parte del datore di lavoro o di un suo rappresentante delle singole immersioni o compressioni in camera iperbarica, o dal committente, in caso di lavoratore autonomo;
- i) la descrizione sommaria del lavoro eseguito;
- l) gli eventuali infortuni.

2. Il LP di cui al comma 1, conforme al modello approvato con decreto del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti,

da emanare entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, è vidimato agli operatori subacquei ed iperbarici dal compartimento marittimo competente.

3. La tenuta del LP è affidata all'operatore subacqueo ed iperbarico, che è tenuto a portare con sé il libretto in ogni occasione in cui sia chiamato a svolgere prestazioni professionali ed è tenuto ad esibirlo in qualunque momento, ai funzionari pubblici addetti al controllo sul rispetto delle normative in materia di sicurezza sul lavoro ed alle autorità di pubblica sicurezza svolgenti funzioni di polizia terrestre e marittima.

4. Il LP deve essere presentato, a cura dell'interessato, a cadenza annuale al compartimento marittimo competente al fine di rinnovare l'autorizzazione allo svolgimento dell'attività lavorativa, previo superamento dell'esame di idoneità psico-fisica.

5. In caso di infortunio, di qualsiasi genere e natura e da qualunque causa determinato, ovvero in caso di malattia che comporti una interruzione dell'attività lavorativa, l'operatore deve consegnare il LP al datore di lavoro, affinché questi provveda, in seguito al rilascio di un certificato sanitario da parte del medico del porto o del SASN, o anche da un medico subacqueo, all'annotazione dell'interruzione dell'attività lavorativa, specificandone la durata e la causa. Nel caso trattasi di lavoratore autonomo, l'annotazione sul LP è effettuata dal medico del porto o dal SASN o anche da un medico subacqueo, che attesta altresì il ripristino dei requisiti di idoneità psico-fisica allo svolgimento dell'attività lavorativa.

6. Il LP sarà trattenuto dal datore di lavoro, nel caso trattasi di lavoratore dipendente, per tutto il periodo di interruzione del lavoro e sarà riconsegnato all'operatore interessato a presentazione da parte di questi di certificazione medica attestante il ripristino del requisito di idoneità psicofisica a riprendere l'esercizio dell'attività lavorativa.

ART. 10.

(Cancellazioni).

1. Si procede alla cancellazione dai registri di cui all'articolo 5 ed al conseguente ritiro del LP:

a) a domanda dell'interessato;

b) per morte;

c) per permanente impossibilità a svolgere le attività oggetto della presente legge, a seguito degli accertamenti medico-sanitari;

d) per la perdita dei requisiti di cui alle lettere b) e g) dell'articolo 6, comma 1;

e) per pensionamento.

ART. 11.

(Obblighi e sanzioni).

1. Il LP deve essere esibito ai funzionari della sanità marittima o alle competenti autorità marittime che ne fanno richiesta. Il LP deve essere aggiornato annualmente dal compartimento marittimo che lo ha vidimato, il quale provvede ad annotare le eventuali variazioni avvenute nel corso dell'anno.

2. L'omessa presentazione del LP su richiesta dei soggetti di cui al comma 1 comporta il divieto di svolgere qualsiasi attività subacquea o iperbarica fino all'atto della regolarizzazione della posizione del soggetto inadempiente.

3. Lo svolgimento di qualsiasi attività oggetto della presente legge in assenza della regolare vidimazione del LP è punito con un'ammenda da 1.000 a 1.500 euro e con l'arresto fino a tre mesi, salvo che il fatto costituisca più grave reato.

4. In caso di recidiva del reato di cui al comma 3 del presente articolo sono disposti la cancellazione dal registro di cui all'articolo 5 nonché l'applicazione di un'ammenda da 1.000 a 3.500 euro, e l'arresto fino a tre mesi, salvo che il fatto costituisca più grave reato.

5. L'inosservanza di quanto disposto al comma 5 dell'articolo 9 comporta la cancellazione dal registro e l'applicazione di un'ammenda da 1.000 a 3.500 euro.

8. Avverso i provvedimenti di cancellazione dal registro e di applicazione dell'ammenda di cui ai commi 4 e 5 l'interessato può proporre ricorso al Ministro delle infrastrutture e dei trasporti secondo le modalità previste dalla normativa vigente in materia.

9. Nessun lavoro di qualsiasi genere, tipo, natura ed entità economica di carattere subacqueo o iperbarico può essere effettuato senza l'impiego di operatori OTS e OTI regolarmente in possesso dei requisiti previsti dal presente capo e senza l'osservanza di quanto prescritto dalle apposite norme in materia di igiene e sicurezza emanate con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della medesima legge.

10. L'inosservanza di quanto disposto dal comma 9 comporta, nei confronti del titolare o del responsabile dei lavori o dei relativi cantieri, la decadenza dal diritto a effettuare i lavori stessi e l'ammenda da 5.000 a 12.000 euro per ciascun lavoratore irregolarmente impiegato. In caso di recidiva l'ammenda è da 8.000 a 25.000 euro per ciascun lavoratore irregolarmente impiegato.

11. Gli operatori che svolgono attività subacquee e iperbariche senza essere iscritti nel registro di cui all'articolo 5, sono puniti con un'ammenda da 4.000 a 10.000 euro e con l'arresto da tre a sei mesi, salvo che il fatto costituisca più grave reato.

12. In caso di recidiva del reato di cui al comma 11 sono disposti l'applicazione di un'ammenda da 5.000 a 12.000 euro e l'arresto da sei a dodici mesi, salvo che il fatto costituisca più grave reato.

ART. 12.

(Norme di sicurezza).

1. Le imprese subacquee ed iperbariche hanno l'obbligo di accertare che l'attività

lavorativa sia svolta nel rispetto delle norme vigenti in materia di salute e sicurezza sul lavoro e delle prescrizioni stabilite dalla presente legge.

ART. 13.

(Osservanza delle capacità operative previste dai gradi categoriali).

1. Gli OTS e gli OTI non possono svolgere attività diverse da quelle specificamente corrispondenti ai rispettivi livelli di qualifica.

ART. 14.

(Autorizzazioni per l'effettuazione di lavori subacquei e iperbarici connessi).

1. Tutti i lavori subacquei devono, prima del loro inizio, essere autorizzati dal compartimento marittimo competente per il territorio in cui devono essere svolti e, laddove richiesto dalla legge dai singoli enti preposti al rilascio delle autorizzazioni e dei permessi necessari.

ART. 15.

(Sanzioni relative alle autorizzazioni).

1. Chiunque effettui lavori subacquei ed iperbarici connessi senza l'autorizzazione di cui all'articolo 14 o con l'inservanza di quanto disposto dalla presente legge e relative norme di attuazione e di igiene e sicurezza è punito con la reclusione da uno a tre anni.

2. Chiunque non esibisca all'autorità marittima competente l'autorizzazione dal compartimento marittimo competente ovvero pur presentando tale autorizzazione non si attiene a quanto in esso prescritto, decade dal diritto di effettuare il relativo lavoro ed è punito con l'ammenda da 500 a 2.500 euro, salvo che il fatto non costituisca più grave reato.

3. In caso di recidiva del reato le autorità devono disporre il sequestro delle attrezzature e degli impianti utilizzati nella esecuzione dei lavori.

ART. 16.

(Comitato tecnico-scientifico).

1. Entro due mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti provvede, con proprio decreto, ad istituire, nell'ambito degli ordinari stanziamenti di bilancio e senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, il Comitato Tecnico per le Attività Subacquee e Iperbariche, che ha il compito di proporre le norme tecniche relative a:

a) le procedure operative per il lavoro subacqueo;

b) le procedure operative per il supporto iperbarico alle attività subacquee professionali

c) le procedure di emergenza per le attività subacquee e per le connesse attività iperbariche;

d) la formazione e qualificazione professionale;

e) le attrezzature e gli equipaggiamenti;

f) la medicina subacquea ed iperbarica;

g) le norme per la sicurezza e l'igiene nei lavori subacquei ed attività iperbariche connesse.

2. Il Comitato di cui al comma 1 ha facoltà di avvalersi di esperti di comprovata esperienza, maturata nel settore dei lavori subacquei.

3. Il Comitato di cui al comma 1 ha il compito di analizzare ed aggiornare lo stato dell'arte relativo alle attività subacquee ed iperbariche professionali, con particolare riferimento alle procedure e tecniche più qualificate ed accreditate presso

le imprese e gli organismi certificatori di rilevanza nazionale ed internazionale.

4. Il Comitato di cui al comma 1 è composto da:

a) due rappresentanti del Ministero delle Infrastrutture e Trasporti;

b) un rappresentante del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali;

c) un rappresentante del Ministero della Salute;

d) un rappresentante dell'IPSEMA;

d) un rappresentante della Conferenza Stato-Regioni;

e) tre rappresentanti delle organizzazioni sindacali dei lavoratori maggiormente rappresentative;

f) tre rappresentanti delle organizzazioni sindacali delle imprese maggiormente rappresentative.

5. Le competenze del Comitato di cui al comma 1 sono limitate alle figure degli OTS e degli OTI.

6. L'istituzione e l'attività del Comitato non comportano alcun onere finanziario a carico del bilancio dello Stato.

7. La durata dell'incarico dei componenti del Comitato di cui al comma 1 è di quattro anni ed è rinnovabile.

8. Entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali, adotta, sulla base della proposta del comitato tecnico, uno o più decreti contenenti le norme tecniche nelle materie di cui al comma 1 del presente articolo.

ART. 17.

(Assicurazione per infortunio e responsabilità civile per i lavoratori autonomi).

1. L'obbligo dell'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali per il personale dipendente delle imprese di lavoro subacqueo e iperbarico

gestita dall'IPSEMA, è esteso anche agli operatori subacquei e iperbarici che svolgono attività lavorativa in forma autonoma.

2. L'attività di cui all'articolo 3, comma 1, svolta in maniera autonoma dagli operatori di cui al comma 1 è, altresì, subordinata alla stipula di una polizza di assicurazione per responsabilità civile a copertura dei rischi derivanti ai terzi per lo svolgimento di tale attività.

3. Gli estremi aggiornati delle polizze devono essere registrati sul LP.

ART. 18.

(Disposizioni transitorie).

1. Entro e non oltre sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, possono iscriversi nei registri i lavoratori che dimostrino di avere operato in modo prevalente, per almeno due anni, negli ambiti di attività corrispondenti alle qualifiche con riguardo alle quali deve essere effettuata l'iscrizione, attraverso la presentazione di una dichiarazione sottoscritta dal datore di lavoro e della documentazione da cui risulti il versamento dei contributi previdenziali.

2. Entro e non oltre sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, possono iscriversi nei registri le imprese che dimostrino, mediante presentazione della documentazione relativa all'adempimento degli obblighi fiscali, di avere operato in modo prevalente, per almeno due anni, nel settore dei lavori subacquei.

3. Al fine di consentire l'adeguamento strutturale e delle procedure operative, le imprese potranno continuare ad operare in deroga alle previsioni contenute nella presente legge per i dodici mesi successivi alla sua entrata in vigore.

4. Decorso un anno dall'entrata in vigore della presente legge le imprese, per poter continuare ad operare, dovranno comunque possedere i requisiti di cui all'articolo 8, comma 2.

CAPO III

ISTRUTTORI SUBACQUEI, GUIDE SUBACQUEE, CENTRI DI IMMERSIONE E DI ADDESTRAMENTO SUBACQUEO, ORGANIZZAZIONI DIDATTICHE SUBACQUEE

ART. 19.

(Definizioni).

1. Per immersione subacquea a scopo turistico-ricreativo si intende l'insieme delle attività ecosostenibili, effettuate in mare o acque interne, da una o più persone e finalizzate all'addestramento, a escursioni subacquee libere o guidate, allo studio dell'ambiente e delle sue forme di vita diurna e notturna, all'effettuazione di riprese video e fotografiche, nonché qualunque altra iniziativa riconducibile all'utilizzazione, da parte della persona, del proprio tempo libero. Tali attività, se effettuate con autorespiratore, devono essere svolte solo da persone in possesso di un brevetto subacqueo, rispettando i limiti di profondità, le procedure e gli standard operativi stabiliti dall'organizzazione didattica certificante. Sono escluse dalle disposizioni della presente legge le attività subacquee di tipo agonistico e quelle indirizzate alle persone disabili, così come previste dalle rispettive organizzazioni.

2. Per brevetto subacqueo si intende un attestato di addestramento, rilasciato esclusivamente da un istruttore subacqueo ed emesso dall'organizzazione didattica subacquea di cui al comma 6 a cui l'istruttore stesso appartiene, previa frequentazione del relativo corso teorico-pratico.

3. È istruttore subacqueo chi, in possesso di corrispondente brevetto, rilasciato dalle organizzazioni didattiche di cui al comma 6, insegna a persone singole o a gruppi, anche in modo non esclusivo e non continuativo, le tecniche dell'immersione subacquea a scopo ricreativo, in tutti i suoi livelli e specializzazioni. L'istruttore subacqueo può svolgere anche l'attività di guida subacquea.

4. È guida subacquea chi, in possesso di corrispondente brevetto, anche in modo non esclusivo e non continuativo:

a) assiste l'istruttore subacqueo nell'addestramento di singoli o gruppi di persone;

b) accompagna in immersione singoli o gruppi di persone, in possesso di brevetto.

5. Sono centri di immersione e di addestramento subacqueo le imprese e le organizzazioni senza scopo di lucro che offrono supporto all'immersione e all'addestramento subacqueo, che hanno la disponibilità di risorse di tipo logistico, organizzativo e strumentale.

6. Sono organizzazioni didattiche subacquee, ai sensi dell'articolo 23, le imprese o associazioni, italiane o estere, che hanno come oggetto sociale principale, ancorché non esclusivo, l'attività di formazione per l'addestramento alle immersioni subacquee, dal livello di inizio dell'attività a quello di istruttore subacqueo, nonché la fornitura di materiali didattici e servizi a istruttori, guide e centri subacquei.

ART. 20.

(Esercizio dell'attività di istruttore subacqueo e di guida subacquea).

1. L'attività di istruttore subacqueo e di guida subacquea può essere svolta, su tutto il territorio nazionale, e il territorio della Comunità Europea, nel rispetto della normativa nazionale e comunitaria:

a) all'interno dei centri di immersione e di addestramento subacqueo;

b) all'interno delle organizzazioni senza scopo di lucro;

c) in modo autonomo.

2. Ai fini dell'esercizio dell'attività le guide e gli istruttori subacquei devono possedere i seguenti requisiti:

a) maggiore età;

b) cittadinanza italiana o di altro Stato membro dell'Unione europea. Sono equiparati i cittadini di Stati non facenti parte dell'Unione europea che siano in possesso di un valido titolo di soggiorno rilasciato in conformità alle previsioni della disciplina nazionale in materia di immigrazione;

c) godimento dei diritti civili e politici, salvo che non sia intervenuta riabilitazione;

d) diploma della scuola dell'obbligo o titoli equipollenti se conseguiti all'estero;

e) brevetto di istruttore subacqueo o di guida subacquea rilasciato, al termine di un apposito corso e previo superamento del relativo esame teorico e pratico, esclusivamente da un'organizzazione didattica iscritta nell'elenco nazionale di cui all'articolo 23;

f) copertura assicurativa individuale mediante polizza di responsabilità civile per i rischi derivanti alle persone dalla partecipazione alle attività svolte; sono valide a tale fine anche le polizze cumulative stipulate dal centro d'immersione o dalle associazioni o organizzazioni nel quale la guida o istruttore esercita la propria attività, purché sia provato il rapporto di collaborazione;

g) copertura assicurativa per rischi derivanti a dipendenti, collaboratori, che svolgano attività di guida o istruttore, a seguito di incidenti connessi alle attività svolte;

h) idoneità medica secondo quanto richiesto dall'Agenzia o dalla Federazione certificante, la cui attestazione deve essere conforme a quanto previsto dalla legislazione vigente in tema di tutela dell'attività sportiva non agonistica.

ART. 21.

(Esercizio dell'attività di centro di immersione e di addestramento subacqueo).

1. L'apertura e l'esercizio dell'attività dei centri di immersione e di addestra-

mento subacqueo è subordinata al possesso dei seguenti requisiti:

a) iscrizione presso la CCIAA;

b) partita IVA;

c) disponibilità di una sede per lo svolgimento delle attività teoriche;

d) disponibilità di attrezzature specifiche per le immersioni, conformi alle normative europee, ove previste, e in perfetto stato di funzionamento;

e) disponibilità di attrezzature di primo soccorso, con requisiti conformi alle disposizioni vigenti in materia di salute e sicurezza sul lavoro, nonché di personale addestrato al primo soccorso. A tale fine, i corsi in materia di sicurezza e pronto soccorso effettuati dalle organizzazioni didattiche subacquee iscritte nell'elenco nazionale di cui all'articolo 23, sono ritenuti validi ai sensi del decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81, e successive modificazioni, e al decreto legislativo 29 luglio 2008, n. 146, e successive modificazioni;

f) copertura assicurativa di cui alla lettera g) del comma 2 dell'articolo 20.

2. I centri di immersione e di addestramento subacqueo, nell'esercizio della propria attività, devono avvalersi di guide e di istruttori in regola con i requisiti di cui all'articolo 20, comma 2.

ART. 22.

(Organizzazioni senza scopo di lucro).

1. Ai fini dell'esercizio delle attività le organizzazioni senza scopo di lucro devono essere in possesso dei seguenti requisiti:

a) atto costitutivo registrato e statuto;

b) codice fiscale;

c) disponibilità di una sede per lo svolgimento delle attività teoriche;

d) disponibilità di attrezzature specifiche per le immersioni, conformi alle normative europee, ove previste, e in perfetto stato di funzionamento;

e) disponibilità di attrezzature di primo soccorso, con requisiti conformi alle disposizioni vigenti in materia di salute e sicurezza sul lavoro, nonché di personale addestrato al primo soccorso, prevedendosi, a tale fine, che i corsi in materia di sicurezza e pronto soccorso, effettuati dalle organizzazioni didattiche subacquee iscritte nell'elenco nazionale di cui all'articolo 23, sono ritenuti validi ai sensi del decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81, e successive modificazioni, e al decreto legislativo 29 luglio 2008, n. 146, e successive modificazioni;

f) copertura assicurativa mediante polizza di responsabilità civile per rischi derivanti a dipendenti, collaboratori, persone e cose, a seguito di incidenti connessi alle attività svolte.

ART. 23.

(Elenco nazionale delle organizzazioni didattiche delle attività subacquee per il settore turistico-ricreativo).

1. Presso il Ministero dello sviluppo economico è istituito l'elenco nazionale delle organizzazioni didattiche che si dedicano all'addestramento delle attività subacquee per il settore turistico-ricreativo. Alle organizzazioni didattiche iscritte nell'elenco è demandato e riconosciuto il compito di organizzare tale addestramento, direttamente oppure attraverso i propri istruttori, nonché di rilasciare l'attestato previsto dal comma 2 dell'articolo 19.

2. I brevetti delle organizzazioni didattiche, certificate ai sensi del comma 3, sono accettati come crediti formativi o punteggi ai fini della definizione delle graduatorie di titoli per l'iscrizione ai corsi professionali di OTS, come definiti ai sensi dell'articolo 4, comma 1, e come requisito, laddove necessario, per incarichi

ed arruolamenti nell'ambito delle Forze armate e di Polizia, dei servizi di protezione civile, nonché nell'ambito delle strutture giudiziarie e penitenziarie, e delle istituzioni universitarie e di ricerca scientifica e dalle istituzioni museali. I punteggi di credito o di merito sono stabiliti dalle singole Amministrazioni a cui il richiedente fa riferimento.

3. Possono richiedere l'iscrizione nell'elenco nazionale di cui al comma 1 tutte le organizzazioni didattiche operanti sul territorio nazionale, certificate EN 14153 e 14413 o ISO 24801 e 24802. Le organizzazioni non in possesso delle certificazioni di cui al periodo precedente, qualora dispongano di standard ad esse allineati, possono comunque chiedere l'iscrizione nell'elenco nazionale sulla base di una autocertificazione, che attesti la loro conformità alle normative generali dettate dagli enti certificatori. Nel caso di cui al periodo precedente, le organizzazioni devono comunque conseguire la certificazione EN o ISO entro un anno dalla data di presentazione dell'autocertificazione.

4. Ai fini dell'iscrizione nell'elenco nazionale, le organizzazioni didattiche devono presentare una domanda corredata della seguente documentazione:

a) nel caso di organizzazioni nazionali od estere operanti come imprese, certificato di iscrizione alla competente CCIAA o certificato di attribuzione della partita IVA;

b) nel caso di organizzazioni operanti come organizzazioni senza scopo di lucro, copia dell'atto costitutivo e dello statuto registrati, del certificato di attribuzione di codice fiscale e, nel caso ne sia stata richiesta l'apertura, del certificato di attribuzione della partita IVA;

c) nel caso di organizzazioni internazionali, comunitarie o extracomunitarie, che operano attraverso imprese concessionarie del marchio, o come sedi nazionali di società o associazioni, copia degli accordi internazionali di rappresentanza sottoscritti, oppure autorizzazione rilasciata dalla sede centrale internazionale all'uti-

lizzo del marchio e del sistema di insegnamento, o certificato di iscrizione alla competente CCIAA, se operanti come imprese, o certificato di attribuzione della partita IVA;

d) copia degli standard didattici di riferimento;

e) dettagliato elenco dei sussidi didattici utilizzati per la formazione, manuali, audiovisivi e altri eventuali supporti. Per le organizzazioni internazionali i sussidi didattici devono essere prodotti in lingua italiana.

ART. 24.

(Uso delle denominazioni).

1. La denominazione di « centro di immersione e di addestramento subacqueo » è riservata alle imprese ed organizzazioni senza scopo di lucro che hanno ottenuto l'autorizzazione all'esercizio prevista dalla presente legge.

2. Ogni centro di immersione e di addestramento subacqueo ha diritto all'uso esclusivo del proprio nome.

ART. 25.

(Attrezzature).

1. Tutte le attrezzature, gli equipaggiamenti collettivi e individuali, le apparecchiature complementari usate, o pronte ad

essere usate, nell'attività subacquea, compresi gli impianti per la ricarica dell'aria compressa e delle altre miscele respiratorie, devono essere costruiti, collaudati e utilizzati secondo le prescrizioni legislative vigenti.

2. I soggetti di cui agli articoli 20 e 21 hanno l'obbligo di tenere un registro delle attrezzature e degli equipaggiamenti di loro proprietà, nel quale devono essere annotati tutti i dati attinenti al collaudo e alla manutenzione degli stessi.

3. In caso di omessa tenuta del registro di cui al comma 2, o di inefficienza delle attrezzature o degli impianti usati per l'attività subacquea, la capitaneria di porto o la direzione provinciale del lavoro possono procedere, in base alla gravità delle omissioni o delle inefficienze rilevate, alla temporanea sospensione dell'attività e al sequestro delle attrezzature.

ART. 26.

(Disposizioni finali).

1. Per ottenere l'iscrizione all'elenco nazionale di cui all'articolo 23, le organizzazioni didattiche in possesso delle caratteristiche necessarie e già operanti sul territorio devono presentare la documentazione per l'iscrizione entro sei mesi dalla costituzione dell'elenco stesso. Sono sempre possibili nuove iscrizioni per Agenzie o Federazioni che abbiano raggiunto successivamente le caratteristiche necessarie per l'iscrizione.

XII COMMISSIONE PERMANENTE

(Affari sociali)

S O M M A R I O

SEDE REFERENTE:

| | |
|--|-----|
| Disposizioni per garantire l'accesso alle cure palliative e alle terapie del dolore. Testo unificato C. 624 Binetti, C. 635 Polledri e Rivolta, C. 1141 Livia Turco, C. 1830 Di Virgilio, C. 1738 Bertolini, C. 1764-ter Cota, C. 1968-ter Saltamartini e C. 1312 Farina Coscioni (Seguito dell'esame e rinvio) | 94 |
| ALLEGATO 1 (Emendamenti e subemendamenti approvati e ulteriori subemendamenti del relatore) | 127 |
| ALLEGATO 2 (Nuovo testo unificato risultante dall'approvazione di ulteriori emendamenti del relatore e di subemendamenti) | 134 |
| Disposizioni in materia di alleanza terapeutica, di consenso informato e di dichiarazioni anticipate di trattamento. C. 2350, approvata in un testo unificato dal Senato, C. 625 Binetti, C. 784 Rossa, C. 1280 Farina Coscioni, C. 1597 Binetti, C. 1606 Pollastrini, C. 1764-bis Cota, C. 1840 Della Vedova, C. 1876 Aniello Formisano, C. 1968-bis Saltamartini, C. 2038 Buttiglione e C. 2124 Di Virgilio (Esame e rinvio) | 106 |
| Sull'ordine dei lavori | 106 |
| AVVERTENZA | 126 |

SEDE REFERENTE

Mercoledì 8 luglio 2009. — Presidenza del presidente Giuseppe PALUMBO. — Intervengono il viceministro per il lavoro, la salute e le politiche sociali Ferruccio Fazio e il sottosegretario di Stato per il lavoro, la salute e le politiche sociali Maria Eugenia Roccella.

La seduta comincia alle 14.20.

Disposizioni per garantire l'accesso alle cure palliative e alle terapie del dolore.

Testo unificato C. 624 Binetti, C. 635 Polledri e Rivolta, C. 1141 Livia Turco, C. 1830 Di Virgilio, C. 1738 Bertolini, C. 1764-ter Cota, C. 1968-ter Saltamartini e C. 1312 Farina Coscioni.

(Seguito dell'esame e rinvio).

La Commissione prosegue l'esame del provvedimento, rinviato, da ultimo, nella seduta del 7 luglio 2009.

Giuseppe PALUMBO, presidente, avverte che è stato richiesto che la pubblicità dei lavori della seduta odierna sia assicurata anche mediante impianti audiovisivi a circuito chiuso. Non essendovi obiezioni, rimane così stabilito.

Passa quindi ad esprimere, in sostituzione del relatore, impossibilitato a partecipare alla seduta odierna, il parere sui subemendamenti riferiti all'emendamento 5.100 del relatore. Esprime parere contrario sui subemendamenti Lenzi 0.5.100.17, Murer 0.5.100.20, Mosella 0.5.100.19 e Castellani 0.5.100.1. Annuncia, altresì, la presentazione del subemendamento 0.5.100.41 del relatore (vedi allegato 1), di cui auspica l'approvazione. Invita quindi i

presentatori a ritirare gli identici subemendamenti Castellani 0.5.100.2 e Grassi 0.5.100.16, nonché i subemendamenti Laura Molteni 0.5.100.40 e Miotto 0.5.100.18. Esprime, inoltre, parere contrario sui subemendamenti Binetti 0.5.100.8, Murer 0.5.100.21, Miotto 0.5.100.35, Pedoto 0.5.100.22 e D'Incecco 0.5.100.13. Annuncia quindi la presentazione del subemendamento 0.5.100.42 del relatore (*vedi allegato 1*), auspicandone l'approvazione. Esprime altresì parere contrario sul subemendamento Pedoto 0.5.100.39. Invita quindi i presentatori a ritirare i subemendamenti Castellani 0.5.100.3, 0.5.100.4 e 0.5.100.5, nonché Murer 0.5.100.38. Esprime quindi parere contrario sui subemendamenti Sbrollini 0.5.100.23, Livia Turco 0.5.100.24, Argentin 0.5.100.25, Bossa 0.5.100.27, Bucchino 0.5.100.28, Binetti 0.5.100.26, Burtone 0.5.100.29, Bucchino 0.5.100.10 e Calgaro 0.5.100.30. Invita, altresì, i presentatori a ritirare il subemendamento Mosella 0.5.100.36. Annuncia, quindi, la presentazione del subemendamento 0.5.100.43 del relatore (*vedi allegato 1*), di cui auspica l'approvazione, esprimendo invece parere contrario sul subemendamento D'Incecco 0.5.100.31. Invita, inoltre, il presentatore a ritirare il subemendamento Castellani 0.5.100.6, mentre esprime parere contrario sui subemendamenti Burtone 0.5.100.11, Grassi 0.5.100.33, Murer 0.5.100.37, Lenzi 0.5.100.34, Farina Coscioni 0.5.100.32, Castellani 0.5.100.7, Bossa 0.5.100.9 e Palagiano 0.5.100.15, auspicando, infine, l'approvazione dell'emendamento 5.100 del relatore, riguardo al quale avverte che, per un refuso nel testo pubblicato in allegato al resoconto delle sedute del 18 e del 24 giugno scorsi, le parole « Il decreto », contenute al comma 4, devono leggersi come: « L'intesa ».

Il sottosegretario Eugenia Maria ROCELLA esprime parere conforme a quello del relatore.

Carla CASTELLANI (PdL), intervenendo, in generale, sui subemendamenti riferiti all'emendamento 5.100 del relatore,

ritiene che sarebbe opportuno riflettere sul fatto che esso contempla le sole professionalità mediche, senza considerare le altre professionalità che svolgono un ruolo fondamentale nel settore delle cure palliative e delle terapie del dolore.

Giuseppe PALUMBO, *presidente*, fa presente che l'emendamento 5.100 del relatore cita solo determinate professionalità, senza tuttavia escludere le altre. Ritiene, comunque, che il problema potrà essere affrontato quando la Commissione giungerà ad esaminare i subemendamenti riferiti al comma 2 dell'emendamento citato.

Livia TURCO (PD) illustra il subemendamento Lenzi 0.5.100.17, sottolineando l'importanza della presa in carico del malato da parte del Servizio sanitario nazionale e della continuità assistenziale.

Maria Antonietta FARINA COSCIONI (PD) dichiara di non comprendere le ragioni del parere contrario sul subemendamento Lenzi 0.5.100.17. Rileva, inoltre, che gli emendamenti del relatore stravolgono l'impostazione del provvedimento e auspica che il viceministro Fazio, coerentemente con le perplessità già espresse, si opponga a tale stravolgimento, che rischia, tra l'altro, di far venir meno la centralità della qualità della vita del paziente.

Paola BINETTI (PD), premesso che l'accelerazione che la maggioranza ha voluto imprimere al provvedimento in esame rischia di accentuare le divergenze, osserva che il subemendamento Lenzi 0.5.100.17, al pari di molti altri subemendamenti, si limita ad esplicitare quello che, secondo lo stesso presidente e la maggioranza, sarebbe già implicitamente contenuto nel testo. Rileva, infine, che l'aggiunta di un riferimento alle figure professionali operanti nel settore delle cure palliative, suggerito dalla collega Castellani, non comporterebbe oneri aggiuntivi.

La Commissione respinge il subemendamento Lenzi 0.5.100.17.

Delia MURER (PD) illustra il suo subemendamento 0.5.100.20, volto a introdurre una definizione più ampia dei destinatari del provvedimento in esame.

Giuseppe PALUMBO, *presidente*, osserva che, contrariamente alle intenzioni dichiarate dalla collega Murer, il suo subemendamento 0.5.100.20 rischia di escludere i cittadini stranieri non residenti in Italia.

Giovanni Mario Salvino BURTONE (PD) ringrazia il presidente per un chiarimento che appare tanto più necessario a fronte della linea che, cedendo alle pressioni della Lega Nord, la maggioranza ha adottato in materia di immigrazione. Osserva inoltre che, come ha spiegato la collega Murer, il suo subemendamento 0.5.100.20 ha lo scopo di superare un'impostazione restrittiva dell'intervento in materia di cure palliative e di terapie del dolore.

La Commissione respinge il subemendamento Murer 0.5.100.20.

Donato Renato MOSELLA (PD) illustra il suo subemendamento 0.5.100.19, sottolineando la necessità di dedicare specifica attenzione ai pazienti pediatrici e dichiarando di non comprendere l'atteggiamento di chiusura del relatore e del Governo.

Giovanni Mario Salvino BURTONE (PD) invita il relatore e il Governo a riconsiderare il parere espresso sul subemendamento in esame e, in particolare, invita il sottosegretario Roccella, notoriamente sensibile ai temi che riguardano la famiglia e i figli, a motivare il proprio parere contrario.

Giuseppe PALUMBO, *presidente*, ricorda che, in altri punti del provvedimento, anche a seguito dell'accoglimento di proposte emendative dell'opposizione, è già stato inserito uno specifico riferimento ai pazienti in età pediatrica e adolescenziale.

La Commissione respinge il subemendamento Mosella 0.5.100.19.

Carla CASTELLANI (PdL) ritira il suo subemendamento 0.5.100.1.

Livia TURCO (PD), intervenendo sul nuovo subemendamento 0.5.100.41 del relatore, esprime il proprio rammarico per il clima in cui si sta svolgendo la discussione su un provvedimento tanto importante e delicato e rileva come proprio il citato subemendamento del relatore confermi l'inconsistenza dell'intervento legislativo in esame. Ritiene che questo modo di procedere mortifichi l'argomento in discussione e lo stesso ruolo del Parlamento.

Massimo POLLEDRI (LNP) invita la collega Livia Turco e tutti i colleghi dell'opposizione a non limitarsi al comma 1 dell'emendamento 5.100 del relatore e a prendere atto degli interventi previsti dai commi successivi. Osserva, inoltre, che anche la rilevazione prevista dal subemendamento 0.5.100.41 del relatore risponde a precisi problemi segnalati dalle regioni.

Carla CASTELLANI (PdL) invita la collega Livia Turco e gli altri colleghi dell'opposizione a riconoscere che il testo risultante dall'eventuale approvazione degli emendamenti del relatore è più snello e maggiormente rispettoso delle competenze costituzionalmente garantite alle regioni. Scopo del provvedimento deve essere, infatti, la promozione delle cure palliative nelle regioni in cui queste non sono ancora sufficientemente sviluppate, senza ledere l'autonomia organizzativa delle regioni in cui esiste già un livello sufficiente di servizi.

Marco CALGARO (PD) rileva la contraddizione tra l'intenzione del Governo di istituire uno specifico Ministero della salute, sulla quale si dichiara d'accordo, e la ricorrente negazione di un ruolo dello Stato in materia sanitaria. Ritiene invece che proprio la necessità di garantire *standard* minimi su tutto il territorio nazionale

ponga con forza l'esigenza di un intervento statale.

Delia MURER (PD) dichiara di concordare con i colleghi dell'opposizione che l'hanno preceduta e sottolinea come l'assenza di risorse sufficienti vanifichi, di fatto, l'intero provvedimento in esame. Invita, quindi, la maggioranza e il Governo a mostrare maggiore rispetto nei confronti del Parlamento e dei cittadini che, da molti anni, attendono un intervento in materia di cure palliative.

Giuseppe PALUMBO, *presidente*, intervenendo sull'ordine dei lavori, fa presente che, se i numerosi interventi dei colleghi dovessero rendere impossibile la conclusione dell'esame delle proposte emendative nei tempi previsti dal calendario della Commissione, sarà necessario convocare nuovamente l'ufficio di presidenza, integrato dai rappresentanti dei gruppi, per stabilire come procedere nell'esame.

Antonio PALAGIANO (IdV) ritiene che la discussione in corso rappresenti un perfetto esempio di « teatrino della politica ». Il provvedimento in esame, infatti, aveva visto un'ampia condivisione da parte di tutti i gruppi e la stessa maggioranza è apparsa in evidente imbarazzo di fronte alla lettera inviata dal presidente della V Commissione. Ora, la maggioranza si vede invece costretta a difendere la bontà di un provvedimento che è palesemente inadeguato e che stravolge il lavoro sin qui compiuto dalla Commissione, mortificando il ruolo del Parlamento.

Daniela SBROLLINI (PD) cita un comunicato della Società italiana di cure palliative, che, a suo avviso, dovrebbe indurre ad una seria riflessione critica sul provvedimento in esame. Evidenzia, inoltre, l'assoluta insufficienza delle risorse ivi previste.

Livia TURCO (PD), intervenendo sull'ordine dei lavori, ritiene che sarebbe opportuno sospendere la seduta alle 15.30, per l'inizio dello svolgimento di

interrogazioni a risposta immediata in Assemblea.

Giuseppe PALUMBO, *presidente*, fa presente, rivolto alla collega Livia Turco, che lo svolgimento di interrogazioni a risposta immediata in Assemblea non è mai stato considerato incompatibile con l'esame di un provvedimento in sede referente da parte di una Commissione.

Lucio BARANI (PdL), intervenendo sull'ordine dei lavori, invita la presidenza a valutare l'opportunità di convocare una riunione dell'ufficio di presidenza, integrato dai rappresentanti dei gruppi, al fine di consentire la conclusione dell'esame delle proposte emendative riferite al provvedimento in titolo nei tempi originariamente previsti. Ritiene, inoltre, che, ove si rendesse necessario, la Commissione dovrebbe proseguire l'esame di tale provvedimento al termine della seduta pomeridiana dell'Assemblea.

Laura MOLTENI (LNP) dichiara di concordare con il collega Barani.

Luisa BOSSA (PD) giudica gravemente scorretto l'atteggiamento con cui la maggioranza sta procedendo nell'esame del provvedimento in titolo.

Giovanni Mario Salvino BURTONE (PD) invita i colleghi della maggioranza a consentire un esame più sereno del provvedimento in titolo, evitando di accusare l'opposizione di atteggiamenti ostruzionistici.

La Commissione approva il subemendamento 0.5.100.41 del relatore (*vedi allegato 1*).

Carla CASTELLANI (PdL), accogliendo l'invito del relatore, ritira il suo subemendamento 0.5.100.2.

Giuseppe PALUMBO, *presidente*, avverte che, in seguito all'approvazione del subemendamento 0.5.100.41 del relatore, il subemendamento Grassi 0.5.100.16 risulta precluso.

Laura MOLTENI (LNP), accogliendo l'invito del relatore, ritira il suo subemendamento 0.5.100.40.

Giuseppe PALUMBO, *presidente*, avverte che, in seguito all'approvazione del subemendamento 0.5.100.41 del relatore, i subemendamenti Miotto 0.5.100.18 e Binetti 0.5.100.8 risultano preclusi.

La Commissione, con distinte votazioni, respinge i subemendamenti Murer 0.5.100.21 e Miotto 0.5.100.35

Giovanni Mario Salvino BURTONE (PD), illustrando il subemendamento Pedoto 0.5.100.22, di cui è firmatario, sottolinea l'importanza di tener conto delle esigenze della famiglia del paziente.

La Commissione respinge il subemendamento Pedoto 0.5.100.22.

Paola BINETTI (PD) illustra il subemendamento D'Incecco 0.5.100.13, di cui è firmataria, e sottolinea l'esigenza di tener conto anche delle professioni sanitarie non mediche.

La Commissione respinge il subemendamento D'Incecco 0.5.100.13.

Paola BINETTI (PD) rileva che il subemendamento 0.5.100.42 del relatore fa riferimento alle sole professioni mediche, mentre il ruolo degli infermieri nel settore delle cure palliative è fondamentale.

Livia TURCO (PD), intervenendo sull'ordine dei lavori, chiede da che cosa dipenda l'evidente fretta con cui la maggioranza procede nell'esame delle proposte emendative riferite al provvedimento in titolo e, in particolare, se tale fretta non sia dettata esclusivamente dalla volontà di iniziare l'esame del provvedimento in materia di dichiarazione anticipata di trattamento. Stigmatizza, inoltre, la conduzione dei lavori della Commissione nella fase finale dell'esame del provvedimento in oggetto.

Laura MOLTENI (LNP), intervenendo sull'ordine dei lavori, chiede che, terminato l'esame del provvedimento in titolo, si passi direttamente ad esaminare le proposte di legge in materia di testamento biologico, rinviando ad altra seduta le proposte relative alla conservazione del sangue cordonale, su cui preannuncia l'imminente presentazione di una nuova proposta di legge da parte del suo gruppo.

Maria Antonietta FARINA COSCIONI (PD), intervenendo sull'ordine dei lavori, ricorda che un preciso accordo politico tra maggioranza ed opposizione prevedeva che non si iniziasse l'esame delle proposte di legge in materia di testamento biologico prima che fosse concluso quello delle proposte in materia di cure palliative. Invita, pertanto, la maggioranza ad ammettere quantomeno di aver mutato opinione.

Giuseppe PALUMBO, *presidente*, ricorda, rivolto alle colleghe Livia Turco e Farina Coscioni, che l'ordine del giorno della seduta odierna prevede, tra l'altro, l'inizio dell'esame delle proposte di legge in materia di dichiarazione anticipata di trattamento. Peraltro, è chiaro che nella seduta odierna sarà svolta soltanto la relazione introduttiva.

Paola BINETTI (PD) invita il presidente a riformulare il suo nuovo subemendamento 0.5.100.42, in modo da includere le professioni sanitarie non mediche ritenute essenziali nel settore delle cure palliative.

Giuseppe PALUMBO, *presidente*, riformula il suo subemendamento 0.5.100.42 nel senso proposto dalla collega Binetti.

La Commissione approva il subemendamento 0.5.100.42 del relatore, come riformulato (*vedi allegato 1*).

Giuseppe PALUMBO, *presidente*, avverte che, in seguito all'approvazione del subemendamento 0.5.100.42 del relatore, il subemendamento Pedoto 0.5.100.39 risulta precluso.

Carla CASTELLANI (Pdl) ritira i suoi subemendamenti 0.5.100.3, 0.5.100.4 e 0.5.100.5.

Giuseppe PALUMBO, *presidente*, avverte che, in seguito all'approvazione del subemendamento 0.5.100.42 del relatore, i subemendamenti Murer 0.5.100.38, Sbroliini 0.5.100.23, Livia Turco 0.5.100.24, Argentin 0.5.100.25 e Bossa 0.5.100.27 risultano preclusi.

Paola BINETTI (PD) illustra il subemendamento Bucchino 0.5.100.28, di cui è firmataria, sottolineando che esso ricopre particolare rilevanza dal momento che, com'è noto, in Italia non è prevista la figura professionale del medico palliativista.

Massimo POLLEDRI (LNP) ritiene che la questione sollevata dalla collega Binetti potrà essere oggetto di più attenta considerazione nel corso dell'esame in Assemblea.

Carla CASTELLANI (Pdl) invita i presentatori del subemendamento Bucchino 0.5.100.28 a ritirarlo e a ripresentarlo nel corso dell'esame in Assemblea. Ritiene, altresì, che sarebbe utile acquisire le valutazioni del relatore e del Governo su tale subemendamento.

Livia TURCO (PD) chiede di conoscere l'opinione del Governo sul subemendamento in esame.

Giuseppe PALUMBO, *presidente*, ritiene che il riconoscimento della figura professionale del medico palliativista non possa essere attuato con una norma quale quella contenuta nel subemendamento Bucchino 0.5.100.28.

Il sottosegretario Eugenia Maria ROCELLA ritiene che il problema in discussione debba essere affrontato, ma che non possa esserlo in questa sede. Osserva, peraltro, che la questione potrà essere riconsiderata nel corso dell'esame in Assemblea.

Domenico DI VIRGILIO (Pdl) concorda con i colleghi sulla necessità di trovare una soluzione riguardo al riconoscimento della figura professionale del medico palliativista, ma dichiara di non condividere quella individuata nel subemendamento in discussione.

Giovanni Mario Salvino BURTONE (PD) ritira il subemendamento Bucchino 0.5.100.28, di cui è firmatario, confidando nella riconsiderazione della questione nel corso dell'esame in Assemblea.

La Commissione, con distinte votazioni, respinge i subemendamenti Binetti 0.5.100.26, Burtone 0.5.100.29 e Bucchino 0.5.100.10.

Livia TURCO (PD) dichiara di non comprendere le ragioni della contrarietà del relatore e del Governo al subemendamento Calgaro 0.5.100.30.

Giuseppe PALUMBO, *presidente*, chiarisce che è senz'altro giusto stabilire standard minimi, come si fa più avanti nel testo, mentre un riferimento alla garanzia dell'omogeneità rischia di risultare controproducente per le regioni più avanzate nel settore delle cure palliative.

La Commissione respinge il subemendamento Calgaro 0.5.100.30.

Donato Renato MOSELLA (PD), accogliendo l'invito del relatore, ritira il suo subemendamento 0.5.100.36.

La Commissione approva il subemendamento 0.5.100.43 del relatore (*vedi allegato 1*).

Vittoria D'INCECCO (PD) illustra il suo subemendamento 0.5.100.31, sottolineando l'importanza di specificare gli *standard* che devono essere garantiti.

La Commissione respinge il subemendamento D'Incecco 0.5.100.31.

Carla CASTELLANI (PdL) ritira il suo subemendamento 0.5.100.6.

Giovanni Mario Salvino BURTONE (PD) ritira il suo subemendamento 0.5.100.11.

La Commissione, con distinte votazioni, respinge i subemendamenti Grassi 0.5.100.33, Murer 0.5.100.37, Lenzi 0.5.100.34 e Farina Coscioni 0.5.100.32.

Carla CASTELLANI (PdL) ritira il suo subemendamento 0.5.100.7.

La Commissione, con distinte votazioni, respinge i subemendamenti Bossa 0.5.100.9 e Palagiano 0.5.100.15. Approva quindi l'emendamento 5.100 del relatore (*vedi allegato 1*).

Giuseppe PALUMBO, *presidente*, avverte che, considerata l'imminente ripresa dei lavori in Aula, l'esame del provvedimento in titolo proseguirà al termine della seduta pomeridiana dell'Assemblea.

La seduta, sospesa alle 16.30, è ripresa alle 18.50.

Giuseppe PALUMBO, *presidente*, esprime, in sostituzione del relatore, parere contrario su tutti i subemendamenti riferiti all'emendamento 10.100 del relatore, ad eccezione del subemendamento Bucchino 0.10.100.6, su cui esprime parere favorevole subordinatamente alla sua riformulazione. Auspica, infine, l'approvazione degli emendamenti 10.100 e 11.100 del relatore.

Il sottosegretario Eugenia Maria ROCELLA esprime parere conforme a quello del relatore.

La Commissione, con distinte votazioni, respinge i subemendamenti Sbrollini 0.10.100.1 e Binetti 0.10.100.5.

Paola BINETTI (PD) illustra il subemendamento Livia Turco 0.10.100.2, di cui è firmataria, rilevando come le risorse

attualmente previste nel provvedimento in esame risultino palesemente insufficienti per la realizzazione della rete per le cure palliative e della rete per le terapie del dolore nelle regioni caratterizzate da una carenza di strutture.

Livia TURCO (PD) ricorda che il progetto « Ospedale senza dolore – Territorio senza dolore » rappresentava un punto qualificante della proposta di legge in esame. Proprio tale progetto, tuttavia, perde totalmente di significato e di valore in mancanza di adeguate risorse finanziarie.

Rita BERNARDINI (PD) ricorda come, al tempo delle battaglie dei radicali sui casi di Luca Coscioni e Piergiorgio Welby, quanti si opponevano all'interruzione dei trattamenti insistevano sull'urgenza di un aumento consistente delle risorse da destinare alle cure palliative. Proprio per questa ragione, ritiene che la tenacia e la determinazione con cui la maggioranza procede nell'approvazione di un provvedimento in materia di cure palliative, sostanzialmente sprovvisto di risorse, denoti un grave cinismo.

Donato Renato MOSELLA (PD) rileva che le sperequazioni oggi esistenti tra le diverse aree del Paese anche in materia di cure palliative sono tali da vanificare il nuovo approccio culturale al tema delle cure palliative, che inizialmente animava il provvedimento in titolo, se questo non è accompagnato dallo stanziamento di risorse adeguate. In altre parole, le buone intenzioni su cui poggia tale provvedimento si infrangono contro l'assenza di risorse adeguate.

Vittoria D'INCECCO (PD) ritiene che anche la maggioranza e il Governo siano consapevoli del fatto che, in mancanza di risorse adeguate, sarebbe preferibile non approvare il provvedimento in esame. Evidenza, altresì, che le uniche risorse di una qualche rilevanza, previste nel provvedimento in esame, erano state stanziare dal precedente Governo.

La Commissione respinge il subemendamento Livia Turco 0.10.100.2.

Maria Antonietta FARINA COSCIONI (PD) illustra il subemendamento Argentin 0.10.100.3, di cui è firmataria. Al riguardo, cita un documento del Consiglio d'Europa sulle cure palliative che, a suo avviso, contrasta palesemente con il provvedimento in esame. Tale provvedimento, infatti, aggrava le discriminazioni e le disuguaglianze esistenti in questo settore.

Lino DUILIO (PD) invita il relatore e il Governo a valutare la possibilità di reperire risorse ulteriori per il finanziamento delle misure previste nel provvedimento in esame, attingendo al Fondo istituito dall'articolo 22 del decreto-legge n. 78 del 2009, recante provvedimenti anticrisi. Tale Fondo, infatti, ammonta a 800 milioni di euro, una parte dei quali potrebbero essere vincolati al finanziamento delle cure palliative e delle terapie del dolore. Preannuncia, inoltre, la presentazione di un emendamento in tal senso presso le Commissioni riunite V e VI. Invita, infine, il Governo a chiarire la sua posizione su tale proposta.

Massimo POLLEDRI (LNP) ringrazia il collega Duilio per il suo intervento, che denota uno spirito costruttivo. Effettivamente, la norma cui egli ha fatto riferimento sembra offrire un'opportunità importante. Certamente, il Governo ha inserito nel decreto-legge n. 78 del 2009 il Fondo di cui all'articolo 22 per altre finalità, ma il suo gruppo è disponibile ad adoperarsi per addivenire ad una soluzione condivisa attraverso il confronto parlamentare. Se, tuttavia, l'opposizione nel suo complesso fosse invece animata, a differenza del collega Duilio, da intenti ostruzionistici, ritiene che la maggioranza non potrebbe che prenderne atto e procedere di conseguenza.

Delia MURER (PD) invita il Governo a chiarire la propria posizione sulla proposta del collega Duilio.

Maurizio BERNARDO (PdL) ritiene che la proposta del collega Duilio, senz'altro degna di attenzione, potrà essere valutata solo nel corso dell'esame del disegno di legge di conversione del decreto-legge n. 78 del 2009, presso le Commissioni riunite V e VI.

Livia TURCO (PD), preso atto delle precisazioni dei colleghi Polledri e Bernardo, ritiene che, se si vuole andare oltre le buone intenzioni, sia necessario sospendere la seduta e attendere che le Commissioni competenti verificchino la disponibilità di risorse ulteriori.

Maurizio TURCO (PD) esprime il proprio stupore per il fatto che il Governo non si sia pronunciato sulla proposta del collega Duilio, dal momento che le risorse rappresentano l'aspetto più controverso del provvedimento in esame e il Governo non può affidarsi alle sole valutazioni delle Commissioni V e VI.

Il sottosegretario Eugenia Maria ROCELLA chiarisce che, per il Governo, il divario tra le regioni in ambito sanitario, anche nel settore delle cure palliative, non può essere colmato con il continuo ricorso a risorse aggiuntive. Il meccanismo di finanziamento individuato nel provvedimento in esame, pertanto, appare preferibile, in quanto responsabilizza le regioni, legando le risorse agli obiettivi del Piano sanitario nazionale. Un meccanismo diverso comporterebbe, infatti, il rischio di un mancato o parziale utilizzo delle risorse stanziato o l'impiego di tali risorse ad altri fini.

Livia TURCO (PD) ritiene che quanto testé affermato dal sottosegretario Roccella confermi l'inutilità del provvedimento in esame. Gli obiettivi del Piano sanitario nazionale, infatti, prescindono totalmente da tale provvedimento, che, infatti, si limita a vincolare una parte delle risorse stanziato dal precedente Governo per la realizzazione di detti obiettivi.

La Commissione respinge, con distinte votazioni, i subemendamenti Argentin 0.10.100.3 e Binetti 0.10.100.4.

Giuseppe PALUMBO, *presidente*, invita i presentatori a riformulare il subemendamento Bucchino 0.10.100.6, sopprimendo le parole da « nonché » fino alla fine del periodo.

Paola BINETTI (PD), accogliendo l'invito del relatore, riformula il subemendamento Bucchino 0.10.100.6, di cui è firmataria.

La Commissione approva il subemendamento Bucchino 0.10.100.6, come riformulato (*vedi allegato 1*). Approva quindi gli emendamenti 10.100 e 11.100 del relatore (*vedi allegato 1*).

Giuseppe PALUMBO, *presidente*, esprime, in sostituzione del relatore, parere contrario sui subemendamenti Farina Coscioni 0.13.100.6, Burtone 0.13.100.3, Calgaro 0.13.100.4, D'Incecco 0.13.100.5 e Grassi 0.13.100.7. Invita quindi i presentatori a ritirare il subemendamento Lenzi 0.13.100.8. Esprime inoltre parere favorevole sugli identici subemendamenti Castellani 0.13.100.2 e Laura Molteni 0.13.100.12, subordinatamente alla loro riformulazione. Invita quindi il presentatore a ritirare il subemendamento Castellani 0.13.100.1, mentre esprime parere contrario sul subemendamento Miotto 0.13.100.9. Invita altresì i presentatori a ritirare il subemendamento Mosella 0.13.100.10, mentre esprime parere contrario sul subemendamento Murer 0.13.100.11. Annuncia, infine, la presentazione del subemendamento 0.13.100.13 del relatore (*vedi allegato 1*), di cui auspica l'approvazione, auspicando, altresì, l'approvazione dell'emendamento 13.100 del relatore.

Il sottosegretario Eugenia Maria ROCELLA esprime parere conforme a quello del relatore.

La Commissione respinge il subemendamento Farina Coscioni 0.13.100.6.

Livia TURCO (PD) giudica incomprensibile la contrarietà del relatore del Go-

verno sul subemendamento Burtone 0.13.100.3.

La Commissione, con distinte votazioni, respinge i subemendamenti Burtone 0.13.100.3 e Calgaro 0.13.100.4.

Paola BINETTI (PD) illustra il subemendamento D'Incecco 0.13.100.5, di cui è firmataria, sottolineando la necessità di sanare la posizione giuridica del personale operante nelle strutture inserite nelle reti di cure palliative e di terapie del dolore, nonché l'opportunità di estendere i master in questa materia anche alle professioni sanitarie non mediche.

Giuseppe PALUMBO, *presidente*, pur comprendendo le ragioni della collega Binetti, esprime la propria contrarietà, in linea di principio, a qualsiasi forma di sanatoria, ricordando, altresì, che i bandi di concorso potranno comunque inserire l'esperienza pregressa tra i titoli preferenziali o prevedere che essa sia riconosciuta mediante l'assegnazione di un punteggio aggiuntivo.

Domenico DI VIRGILIO (PdL) ritiene che sarebbe opportuno riconoscere, in sede di concorso, l'esperienza acquisita all'interno delle strutture che entreranno a far parte della rete di cure palliative e di terapie del dolore.

La Commissione, con distinte votazioni, respinge i subemendamenti D'Incecco 0.13.100.5 e Grassi 0.13.100.7.

Paola BINETTI (PD) illustra il subemendamento Lenzi 0.13.100.8, di cui è firmataria, invitando il relatore ed il Governo a riconsiderare il parere precedentemente espresso, in quanto l'attuale formulazione dell'emendamento 13.100 del relatore rischia di escludere dai master il personale sanitario non medico, che, in alcuni casi, già frequenta tali master.

Giuseppe PALUMBO, *presidente*, riconsiderando il parere precedentemente

espresso, esprime parere favorevole sul subemendamento Lenzi 0.13.100.8.

Il sottosegretario Eugenia Maria ROCELLA esprime parere conforme a quello del relatore.

La Commissione approva il subemendamento Lenzi 0.13.100.8 (*vedi allegato 1*).

Giuseppe PALUMBO, *presidente*, avverte che, a seguito dell'approvazione del subemendamento Lenzi 0.13.100.8, gli identici subemendamenti Castellani 0.13.100.2 e Laura Molteni 0.13.100.12 risultano preclusi.

Carla CASTELLANI (Pdl) ritira il suo subemendamento 0.13.100.1.

La Commissione respinge il subemendamento Miotto 0.13.100.9.

Donato Renato MOSELLA (PD) dichiara di non accogliere l'invito a ritirare il suo subemendamento 0.13.100.10.

La Commissione respinge il subemendamento Mosella 0.13.100.10.

Delia MURER (PD) illustra il suo subemendamento 0.13.100.11, auspicandone l'approvazione.

La Commissione respinge il subemendamento Murer 0.13.100.11. Approva quindi il subemendamento 0.13.100.13 del relatore, nonché l'emendamento 13.100 del relatore (*vedi allegato 1*).

Giuseppe PALUMBO, *presidente*, esprime, in sostituzione del relatore, parere contrario su tutti i subemendamenti riferiti all'emendamento 14.100 del relatore. Esprime, quindi, parere favorevole al subemendamento Lenzi 0.14.101.9, a condizione che sia riformulato nel senso di inserire le parole « 31 dicembre » anziché le parole « 30 dicembre », e, pertanto, invita i presentatori a ritirare i restanti subemendamenti riferiti all'emendamento 14.101 del relatore. Esprime altresì parere

contrario sui subemendamenti riferiti all'emendamento 14.102 del relatore. Avverte quindi che è stato presentato il nuovo emendamento 14.104 del relatore (*vedi allegato 1*). Esprime, infine, parere contrario su tutti i subemendamenti riferiti all'emendamento 14.103 del relatore, auspicando l'approvazione dei suoi emendamenti citati.

Il sottosegretario Eugenia Maria ROCELLA esprime parere conforme a quello del relatore.

Daniela SBROLLINI (PD) illustra il suo subemendamento 0.14.100.2, di cui auspica l'approvazione.

Giuseppe PALUMBO, *presidente*, fa notare che l'Osservatorio è istituito dalla stessa legge e, pertanto, non ha senso prevedere un termine entro il quale debba essere istituito.

La Commissione, con distinte votazioni, respinge i subemendamenti Sbroellini 0.14.100.2 e Pedoto 0.14.100.1.

Livia TURCO (PD) invita il relatore e il Governo a riconsiderare il parere precedentemente espresso sul suo subemendamento 0.14.100.3, che risponde, a suo avviso, a esigenze di mero buonsenso.

Giuseppe PALUMBO, *presidente*, riconsiderando il parere espresso in precedenza esprime parere favorevole sul subemendamento Livia Turco 0.14.100.3.

Il sottosegretario Eugenia Maria ROCELLA esprime parere conforme a quello del relatore.

La Commissione approva il subemendamento Livia Turco 0.14.100.3. Approva quindi l'emendamento 14.100 del relatore (*vedi allegato 1*).

Donato Renato MOSELLA (PD) riformula il subemendamento Lenzi 0.14.101.3, di cui è firmatario, nel senso proposto dal relatore.

La Commissione approva il subemendamento Lenzi 0.14.101.3, come riformulato (vedi allegato 1).

Giuseppe PALUMBO, *presidente*, avverte che, in seguito all'approvazione del subemendamento Lenzi 0.14.101.3 i restanti subemendamenti riferiti all'emendamento 14.101 del relatore risultano preclusi.

La Commissione approva l'emendamento 14.101 del relatore (*vedi allegato 1*).

Delia MURER (PD) illustra il subemendamento Mosella 0.14.102.1, di cui è firmataria, auspicandone l'approvazione.

Marco CALGARO (PD) giudica del tutto evidente che, in assenza di risorse aggiuntive, il provvedimento in esame è totalmente inutile. Reputa, inoltre, grave e persino ridicolo che una possibile soluzione al problema delle risorse giunga dai colleghi della V Commissione che, quasi casualmente, si sono trovati a partecipare alla seduta odierna, che comunque ringrazia per i loro suggerimenti.

Carlo CICCIOLO (PdL) ricorda come, anche in passato, siano state approvate leggi di grandissimo valore culturale e sociale, che, tuttavia, non stanziavano risorse significative, quali, ad esempio, la legge n. 180 del 1978.

Maurizio TURCO (PD) osserva, rivolto al collega Ciccioli, che, nel caso del provvedimento in esame, l'esistenza di risorse aggiuntive fa la differenza tra una legge efficace e una totalmente inefficace. Rivela, inoltre, che una « legge manifesto » in materia di cure palliative appare priva di senso, in quanto il diritto alle cure palliative, in linea di principio, è già sancito dall'ordinamento.

La Commissione respinge il subemendamento Mosella 0.14.102.1.

Paola BINETTI (PD) illustra il subemendamento Miotto 0.14.102.2, di cui è

firmataria, invitando il relatore e il Governo a riconsiderare il parere precedentemente espresso.

Giuseppe PALUMBO, *presidente*, osserva che il subemendamento in esame può dar luogo a scelte basate su rapporti di natura personale.

Carla CASTELLANI (PdL) ritiene che il subemendamento Miotto 0.14.102.2 risponda a esigenze di semplice buonsenso e preannuncia, pertanto, voto favorevole su tale subemendamento.

Giuseppe PALUMBO, *presidente*, alla luce delle considerazioni svolte dai colleghi e riconsiderando il parere espresso in precedenza, esprime parere favorevole sul subemendamento Miotto 0.14.102.2.

Il sottosegretario Eugenia Maria ROCELLA esprime parere conforme a quello del relatore.

La Commissione approva il subemendamento Miotto 0.14.102.2. Approva quindi gli emendamenti 14.102 e 14.104 del relatore (*vedi allegato 1*). Respinge quindi, con distinte votazioni, i subemendamenti Murer 0.14.103.1, Pedoto 0.14.103.2 e Sbroellini 0.14.103.3.

Lino DUILIO (PD) chiede al presidente di chiarire le ragioni del suo emendamento 14.103.

Giuseppe PALUMBO, *presidente*, precisa che il suo emendamento 14.103 è volto a recepire alcune delle osservazioni formulate dal presidente della V Commissione.

La Commissione approva l'emendamento 14.103 del relatore.

Giuseppe PALUMBO, *presidente*, esprime, in sostituzione del relatore, parere favorevole sul subemendamento Miotto 0.16.100.11, a condizione che sia riformulato sostituendo le parole « 31 dicembre » alle parole « 30 dicembre ». In-

vita, pertanto, i presentatori a ritirare i subemendamenti Lenzi 0.16.100.10, Grassi 0.16.100.9, Farina Coscioni 0.16.100.8, D'Incecco 0.16.100.7, Calgaro 0.16.100.6 e Burtone 0.16.100.5, mentre esprime parere contrario sui subemendamenti Binetti 0.16.100.3, Livia Turco 0.16.100.1, Argentin 0.16.100.2 e Bucchino 0.16.100.4, auspicando, infine, l'approvazione del suo emendamento 16.100.

Il sottosegretario Eugenia Maria ROCELLA esprime parere conforme a quello del relatore.

Donato Renato MOSELLA (PD) riformula il subemendamento Miotto 0.16.100.11, di cui è firmatario, nel senso proposto dal presidente.

La Commissione approva il subemendamento Miotto 0.16.100.11, come riformulato (vedi allegato 1).

Giuseppe PALUMBO, *presidente*, avverte che, a seguito dell'approvazione del subemendamento Miotto 0.16.100.11, come riformulato, i subemendamenti Lenzi 0.16.100.10, Grassi 0.16.100.9, Farina Coscioni 0.16.100.8, D'Incecco 0.16.100.7, Calgaro 0.16.100.6 e Burtone 0.16.100.5 risultano preclusi.

La Commissione respinge il subemendamento Binetti 0.16.100.3.

Paola BINETTI (PD) illustra il subemendamento Livia Turco 0.16.100.1, di cui è firmataria.

Giuseppe PALUMBO, *presidente*, fa presente che il riferimento all'articolo 1, comma 796, lettera *n*), della legge n. 296 del 2006, eccede l'ambito di applicazione del provvedimento in esame.

La Commissione, con distinte votazioni, respinge i subemendamenti Livia

0.16.100.1, Argentin 0.16.100.2 e Bucchino 0.16.100.4. Approva quindi l'emendamento 16.100 del relatore (vedi allegato 1).

Giuseppe PALUMBO, *presidente*, esprime, in sostituzione del relatore, parere contrario su tutti i subemendamenti riferiti all'emendamento 17.100 del relatore. Annuncia quindi la presentazione del subemendamento 0.17.100.4 del relatore, di cui auspica l'approvazione. Auspica altresì l'approvazione dell'emendamento 17.100 del relatore.

Il sottosegretario Eugenia Maria ROCELLA esprime parere conforme a quello del relatore.

La Commissione, con distinte votazioni, respinge i subemendamenti Pedoto 0.17.100.3 e Mosella 0.17.100.1.

Livia TURCO (PD) illustra il subemendamento Murer 0.17.100.2, di cui è firmataria, che dovrebbe essere condiviso dal Governo, in quanto corrisponde al finanziamento che il viceministro Fazio, dopo aver a lungo garantito che il provvedimento in esame sarebbe stato finanziato con risorse aggiuntive, aveva infine proposto alla Commissione, vincolando le risorse del Piano sanitario nazionale.

La Commissione respinge il subemendamento Murer 0.17.100.2. Approva quindi il subemendamento 0.17.100.4 del relatore, nonché l'emendamento 17.100 del relatore.

Giuseppe PALUMBO, *presidente*, dichiara concluso l'esame degli emendamenti del relatore e dei relativi subemendamenti. Avverte che il testo così risultante sarà trasmesso alle Commissioni competenti per l'espressione del parere (vedi allegato 2).

Nessun altro chiedendo di intervenire, rinvia quindi il seguito dell'esame ad altra seduta.

Disposizioni in materia di alleanza terapeutica, di consenso informato e di dichiarazioni anticipate di trattamento.

C. 2350, approvata in un testo unificato dal Senato, C. 625 Binetti, C. 784 Rossa, C. 1280 Farina Coscioni, C. 1597 Binetti, C. 1606 Pollastrini, C. 1764-bis Cota, C. 1840 Della Vedova, C. 1876 Aniello Formisano, C. 1968-bis Saltamartini, C. 2038 Buttiglione e C. 2124 Di Virgilio.

(Esame e rinvio).

La Commissione comincia l'esame del provvedimento.

Sull'ordine dei lavori.

Maria Antonietta FARINA COSCIONI (PD) ritiene che la scelta di iniziare oggi l'esame delle proposte di legge in materia di testamento biologico contraddica le dichiarazioni del presidente Palumbo, comparse sulla stampa, secondo le quali l'esame di tali proposte non sarebbe iniziato prima della conclusione dell'esame del provvedimento in materia di cure palliative. Osserva, inoltre, che è la prima volta che la Commissione si riunisce fino a tarda sera per esaminare un progetto di legge. Chiede, infine, che ai lavori della Commissione sia garantita la massima pubblicità, anche mediante l'attivazione degli impianti audiovisivi a circuito chiuso.

Giuseppe PALUMBO, *presidente*, per quanto concerne la richiesta di attivazione dell'impianto audiovisivo a circuito chiuso, non essendovi obiezioni, dispone l'attivazione del circuito. Precisa, inoltre, di aver sempre dichiarato che l'esame delle proposte di legge in titolo sarebbe iniziato solo dopo la conclusione dell'esame in Commissione del provvedimento in materia di cure palliative, esame che, di fatto, si è appena concluso.

Livia TURCO (PD), premesso di condividere le considerazioni della collega Farina Coscioni, ritiene che la scelta di iniziare questa sera l'esame delle proposte di legge in titolo rappresenti una grave

manca di rispetto verso i deputati e verso l'intera Commissione.

Maurizio TURCO (PD), dopo aver ricordato come, negli scorsi giorni, si fosse da più parti ribadito che l'esame delle proposte di legge in titolo non sarebbe dovuto iniziare prima della conclusione dell'esame del provvedimento in materia di cure palliative, osserva che la decisione di svolgere questa sera la relazione rappresenta, tra l'altro, una mancanza di riguardo nei confronti del relatore. Ritiene, inoltre, che si possa tranquillamente rinviare l'inizio dell'esame a domani mattina.

Giuseppe PALUMBO, *presidente*, ricorda che il provvedimento in esame era già inserito nell'ordine del

Donato Renato MOSELLA (PD) osserva che il calendario dei lavori della Commissione è aggiornato molto frequentemente e, pertanto, potrebbe esserlo anche in questo caso. Ritiene, inoltre, che la scelta di iniziare questa sera l'esame di un provvedimento tanto delicato rappresenti una forzatura e una provocazione nei confronti dell'opposizione. Invita, pertanto, la presidenza a rinviare l'inizio dell'esame ad altra seduta.

Lucio BARANI (PdL) dichiara di non comprendere le proteste dell'opposizione contro l'inizio dell'esame di un provvedimento già inserito nell'ordine del giorno della seduta odierna e sottolinea che l'esame potrà proseguire nei prossimi giorni e che il testo è aperto al contributo di tutti.

Paola BINETTI (PD), premesso che seguirà in ogni caso, con grande attenzione, l'esame del provvedimento in titolo, ritiene che sarebbe meglio rinviarne l'inizio alla seduta di domani, attesi la grande delicatezza dell'argomento e il suo innegabile nesso col provvedimento in materia di cure palliative.

Giuseppe PALUMBO, *presidente*, fa presente che l'eventuale rinvio della seduta alla giornata di domani comporta la previa verifica della disponibilità del Governo ad essere presente, proprio in considerazione della particolare rilevanza del provvedimento in titolo.

Lino DUILIO (PD) auspica che la Camera esamini con grande attenzione e modifichi la proposta di legge trasmessa dal Senato e che il Governo partecipi assiduamente ed attivamente alle sedute della Commissione. Sottolinea, quindi, il profondo nesso esistente tra il problema delle risorse da destinare alle cure palliative e il provvedimento in titolo. In particolare, osserva che, se fosse possibile reperire prima risorse aggiuntive da destinare alle cure palliative, l'esame del provvedimento in titolo potrebbe essere avviato in un clima più sereno.

Rita BERNARDINI (PD) ritiene che la scelta di iniziare a tarda sera l'esame di un provvedimento tanto significativo rischia di limitare la pubblicità, in senso lato, dei lavori della Commissione, che invece, a suo avviso, si dovrebbe valorizzare, portandoli a conoscenza dell'opinione pubblica.

Giuseppe PALUMBO, *presidente*, fa presente che non appare opportuno rinviare ad altra seduta l'inizio dell'esame del provvedimento in titolo ed invita, pertanto, l'onorevole Di Virgilio a svolgere la relazione.

Domenico DI VIRGILIO (PdL), *relatore*, premesso di comprendere le perplessità dei colleghi e di voler garantire la massima attenzione per le loro proposte, al fine di addivenire ad una legge il più possibile condivisa, ricorda che viviamo in un'epoca di grandi richieste, anche paradossali, ed anche di opposta valenza: da un lato accelerare la morte di chi soffre (eutanasia), dall'altra il grido alla vita, la corsa per avere un trapianto. Da un lato la richiesta di una libertà assoluta della scienza: ricerche sulle cellule staminali per

guarire malattie inguaribili, anche a costo di eliminare un embrione, dall'altra la richiesta di « staccare la spina » di persone in coma nei centri di rianimazione. Richieste le più contrastanti che si inseriscono nel quadro dei progressi scientifici che negli ultimi anni vi sono stati in ambito medico. È indubbio che il progresso scientifico e quello tecnologico, specialmente negli ultimi anni, hanno messo a disposizione dei medici rimedi farmacologici, tecnologici, strumentali tali da avere permesso di salvare molte vite umane (basta pensare ai trapianti di organo o alla introduzione di farmaci biologici nella terapia di alcune malattie a prognosi fatale); ma hanno suscitato anche discussioni, dubbi di difficile soluzione, incertezze da parte di alcuni sulla loro liceità nel prolungare la vita di molti pazienti destinati, senza questi ausili, a sofferenze e gravi limitazioni nella loro vita di relazione. E tutto ciò ha sollevato ulteriori dubbi di ordine etico attinenti il trattamento sanitario nella fase finale della vita. Anche qui basti pensare, è solo un esempio, ai milioni di soggetti affetti da insufficienza respiratoria cronica che, grazie all'ausilio di contenitori di O₂ (Ossigeno) anche portatili, riescono a vivere una vita, anche lavorativa, soddisfacente, o ai pazienti affetti da insufficienza renale cronica avanzata un tempo destinati ad una precoce fine e che oggi grazie alla dialisi (possibile anche a domicilio vivono una vita regolare, e così via.

Fa presente, poi, che è però indubbio, e lo ricorda una storia millenaria, che il « diritto alla vita » in quanto espressione del diritto naturale, è sempre stato garantito in tutte le società, trattandosi di un principio fondamentalmente laico, e quindi comune a tutte le culture e civiltà. Si vuol con questo ribadire che un soggetto non può in nessun caso comunque avvalersi del diritto all'eutanasia.

Osserva che si è passati rapidamente dalla figura del medico paternalista, che prendeva una decisione, la migliore possibile in scienza e coscienza, in base alle risorse di cui disponeva la medicina in quel momento, per il bene del paziente, il

quale si fidava ciecamente di lui, ad una sfiducia crescente nella medicina, o meglio, in colui che l'applica. Scompare il « vecchio » medico di famiglia e fanno la loro entrata in scena altri attori. La medicina eccessivamente « socializzata » rischia di porre sempre più in crisi il rapporto di fiducia medico-paziente, baluardo irresistibile e irrinunciabile per una buona condotta medica.

Questo fenomeno sociale che si va affermando sempre più pone però da parte dei cittadini richieste che portano inesorabilmente ad un eccesso di norma. Oggi sembra sia diventato necessario legiferare su tutto, anche sulle cose più impensabili. Eppure norme chiare esistono nella Costituzione del Paese e così nel Codice Deontologico dei Medici. La stessa Corte costituzionale, recentemente, ha statuito che il consenso informato, inteso quale espressione della consapevole adesione al trattamento sanitario proposto dal medico, si configura quale vero e proprio diritto della persona e trova fondamento nei principi espressi nell'articolo 2 della Costituzione, che ne tutela e promuove i diritti fondamentali, e negli articoli. 13 e 32 della Costituzione, i quali stabiliscono, rispettivamente, che « la libertà personale è inviolabile », e che « nessuno può essere obbligato a un determinato trattamento sanitario se non per disposizione di legge ».

Il principio di consenso informato nel campo delle cure mediche e la consapevolezza che ogni persona ha il diritto di essere protagonista delle scelte riguardanti la propria salute, sia nel senso di accettare, sia nel senso di rifiutare l'intervento medico, sono andati progressivamente affermandosi nella cultura della nostra società. La Convenzione sui diritti umani e la biomedicina, approvata dal Consiglio d'Europa nell'aprile 1997 a Oviedo e ratificata dall'Italia ai sensi della legge 28 marzo 2001, n. 145, ha riaffermato nell'articolo 5 che qualsiasi intervento medico non può essere effettuato senza il consenso della persona.

Anche il Codice di deontologia medica adottato dalla Federazione nazionale dei

medici chirurghi e degli odontoiatri, aggiornato al 16 dicembre 2006, precisa all'articolo 33 il diritto del malato a ricevere la più idonea informazione da parte del medico, affermando poi all'articolo 38 che « Il medico deve attenersi, nell'ambito della autonomia e indipendenza che caratterizza la professione, alla volontà liberamente espressa della persona di curarsi e deve agire nel rispetto della dignità, della libertà e autonomia della stessa. Il medico, compatibilmente con l'età, con la capacità di comprensione e con la maturità del soggetto, ha l'obbligo di dare adeguate informazioni al minore e di tenere conto della sua volontà. In caso di divergenze insanabili rispetto alle richieste del legale rappresentante deve segnalare il caso all'autorità giudiziaria; analogamente deve comportarsi di fronte ad un maggiorenne infermo di mente. Il medico, se il paziente non è in grado di esprimere la propria volontà, deve tenere conto nelle proprie scelte di quanto precedentemente manifestato dallo stesso in modo certo e documentato ».

Osserva, poi, come appare evidente come il consenso o il rifiuto espresso dalla persona nei confronti di un qualsiasi trattamento, sia diagnostico che terapeutico, possa rappresentare un atto di autodeterminazione, libero e consapevole, solo se la persona riceve un'informazione completa, chiara e corretta della diagnosi, della prognosi e di ogni altro elemento concernente la scelta che la persona stessa è chiamata a effettuare (cosiddetto « consenso informato »). Ma se cresce la sfiducia questa suscita ricorrenti interrogativi da parte dei cittadini: se un domani mi trovassi in quella determinata condizione patologica posso decidere oggi per il domani come essere curato? Il medico così si trova oggi nella condizione di dover valutare il futuro del paziente sulla base di ciò che questi ha deciso oggi per il domani anche remoto! È chiaro che il consenso informato deve essere garanzia per il paziente, e se questi non fosse in grado di riceverlo, lo può fare un familiare.

Negli ultimi anni si è andata diffondendo una corrente di pensiero per cui il

paziente vuole comunque decidere lui per il suo futuro e decidere oggi per il suo domani. Il medico si trova così di fronte a due esigenze, da un lato rispondere alla propria coscienza, alla propria preparazione scientifica e alla propria convinzione etica (che non è la fede), dall'altro alla volontà chiara del paziente. Il bene del paziente per il medico è prioritario. Il diritto di autodeterminazione assoluta della persona per quanto attiene alle scelte relative alle cure incontra oggettive limitazioni nelle circostanze in cui la persona venga a perdere la capacità di decidere ovvero di comunicare le proprie decisioni. Per garantire il diritto all'autodeterminazione anche in questi casi, si è reso necessario prevedere uno strumento nuovo che consenta alla persona, finché si trova nel possesso delle sue facoltà mentali, di dare disposizioni per l'eventualità e per il tempo nel quale tali facoltà fossero gravemente scemate o scomparse.

Fa presente che il dilemma diviene più drammatico quando si tratta di malati terminali. Il grande problema del malato terminale è che non siamo di fronte a una categoria uniforme, ne esistono infatti vari tipi. Il malato terminale può essere quello inguaribile, ed il cui destino si compie in poche ore o in pochi giorni, ma inguaribile lo è anche un malato di neoplasia avanzata che può vivere, però, alcuni mesi, o un paziente in coma prolungato. A scanso di equivoci il medico, in queste situazioni, deve dire sempre « No all'eutanasia, No all'abbandono terapeutico, No all'accanimento terapeutico »; proprio quest'ultimo, spesso, è motivo di sfiducia da parte del cittadino nei confronti del medico. Un discorso da approfondire senza dubbio è quello di facilitare comunque ai malati terminali l'accesso alle cure palliative e alle terapie del dolore che ritiene irrinunciabili, utili, e che sono in attesa di regolamentazione legislativa che spera rapida, come previsto nelle proposte di legge n. 624 e abbinate.

Ritiene, poi, chiaro che nessun trattamento sanitario deve essere sproporzionato rispetto alle reali condizioni ed esigenze cliniche del paziente. Le terapie

mediche e chirurgiche – sia d'urgenza che ordinarie – sono iniziate, mantenute o sospese su proposta del medico e con il consenso del paziente, qualora esso sia in grado di esprimerlo, oppure di chi ne fa le veci in ordine alla tutela e alla promozione della sua vita. Nei casi in cui la terapia instaurata non si dimostri più efficace nel contrastare l'evoluzione maligna della patologia in atto, nel prevenire l'insorgenza di complicanze o nel migliorare le condizioni generali del paziente, essa può venire lecitamente sospesa, d'intesa con il paziente stesso o chi ne fa le veci, per un congruo periodo di tempo oppure definitivamente. È anche possibile che, pur in presenza di una terapia ancora clinicamente utile, il paziente esprima il motivato desiderio di non voler acconsentire ad iniziarla o a continuarla in ragione delle sue condizioni fisiche o psicologiche, per le quali essa risulterebbe troppo gravosa o addirittura insopportabile. Per esempio, il malato, presentando l'avvicinarsi della propria morte, desidera dedicare le ultime sue energie al compimento di alcuni doveri morali o alle relazioni con i propri cari e amici. Non tenere in debito conto questa volontà del paziente configurerebbe un regime di ostinazione irragionevole del medico nel cercare di contrastare gli effetti della malattia; un obiettivo e dei mezzi terapeutici che il malato non ritiene proporzionati al bene della sua persona e delle sue relazioni più importanti.

Desidera, poi, specificare che il termine « accanimento terapeutico », si riferisce esclusivamente ad una terapia medica o chirurgica sproporzionata, ossia ad un trattamento specifico che ha come oggetto formale la patologia e come scopo la sua remissione o, quanto meno, il contenimento del decorso sfavorevole di un processo patologico e la prevenzione dell'instaurarsi di una coorte di sequele correlate ad esso. Il dovere terapeutico (da parte del paziente di sottoporsi a terapie idonee e del medico di praticarle) non è incondizionato, ma subordinato al bene fondamentale della vita, il cui mantenimento e la cui promozione non coincide *semper et pro semper* con la sconfitta della malattia,

ma ha un valore più ampio, che include dimensioni fisiologiche, psicologiche, spirituali, familiari e sociali. In ragione di questo, la medicina, nel suo esercizio pratico, non contempla solo la prevenzione, la diagnosi e la terapia delle malattie, ma anche (e qualcuno preferisce dire, soprattutto) la cura della persona.

Rileva che per il medico, curare e « prendersi cura » (procedimenti insostituibili) significa talora instaurare dei trattamenti che non sono terapie, ossia non hanno come oggetto formale la patologia in atto nel paziente e come scopo la sua remissione, il controllo del suo decorso o la prevenzione delle sequele. Tali trattamenti si rendono invece opportuni o indispensabili per consentire l'espletamento delle funzioni fisiologiche (essenziali per l'omeostasi ed il ricambio) che non possono più essere espletate senza l'ausilio di taluni presidi. Per esempio, quando la masticazione e la deglutizione non sono più possibili, la digestione e l'assorbimento del cibo è resa possibile attraverso la nutrizione enterale. Qualora, invece, anche la digestione e l'assorbimento sono compromessi, si rende necessaria la nutrizione parenterale. Non si tratta, in questi ed altri casi, di contrastare con una terapia il diffondersi di una infezione, l'insorgere di un processo flogistico o la metastatizzazione di un tumore, ma di consentire la continuazione della vita del soggetto mediante la somministrazione di quei fattori (aria, acqua, nutrienti, calore) che sono indispensabili per la fisiologia del corpo e dai quali tutti, sani e malati, siamo dipendenti dalla nascita alla morte. Privare di essi un paziente che è ancora in grado di farne uso per il suo metabolismo, non significa sospendere una terapia (una azione che, a certe condizioni e in determinate circostanze, può essere lecita o addirittura doverosa), ma non prendersi più cura di un malato (una azione, l'abbandono di una persona non fisiologicamente autosufficiente, che è sempre un male).

Rileva, poi, che esiste anche un altro rischio grave, quello dell'abbandono terapeutico, un rischio grande, che nasce dalla

crescente conflittualità, dalla paura dei medici, dalla sfiducia dei pazienti e dei familiari che a volte portano il medico a mettersi sulla difensiva. Mettersi sulla difensiva significa anche che non si tentano in modo razionale, neanche quelle cure proporzionate, quelle cure cioè che possono dare un qualche risultato. E tutto questo accentua ancora di più quella sfiducia crescente nel rapporto medico-paziente.

Ricorda che la Dichiarazione Anticipata nel testo che è stato approvato con equilibrio e saggezza dal Comitato Nazionale per la Bioetica, non vincolante per il medico, è stato presentato come compromesso tra laici e cattolici. Questo non significa che il medico debba riacquistare quel paternalismo assoluto o quel potere assoluto dei decenni passati, anche perché oggi esiste la importante norma del consenso informato, e questo « non vincolare in modo assoluto il medico » lascia uno spazio vitale alla scienza e alla coscienza del medico, il quale deve tener presente comunque quello che il paziente ha dichiarato, che ha posto per iscritto in modo chiaro, e cioè cosa vuole o non vuole si faccia in determinate gravi condizioni della sua salute in un futuro non prevedibile.

È quindi necessario elaborare una legge che contempli il rispetto dell'esercizio della libertà del soggetto, come garantita dalla nostra Costituzione, con la tutela della dignità di ogni uomo nonché del valore dell'inviolabilità della vita.

In ossequio a quanto sancito nella Costituzione italiana che riconosce al principio di autodeterminazione del paziente il valore di diritto fondamentale, si vuole riconoscere al cittadino siffatto potere decisionale anche per il momento in cui dovrebbe eventualmente trovarsi privo della capacità di intendere e di volere, attraverso le dichiarazioni anticipate di trattamento. Ma come già avviene nella stesura del consenso informato, quando il soggetto decide in piena scienza, si ritiene che anche nella redazione delle dichiarazioni anticipate di trattamento, debba in qualche forma continuare quel rapporto

di fiducia tra medico e paziente, che determina una vera e propria alleanza terapeutica tra i due. E questo soprattutto perché si vuole recuperare così idealmente il rapporto medico-paziente anche in una situazione estrema, in cui il soggetto non è più in grado di esprimersi. In tal modo quel rapporto di fiducia che da sempre lega direttamente o indirettamente il paziente al medico, continua anche davanti all'impossibilità del malato di interagire, concretizzandosi nel dovere del medico di prestare tutte le cure di fine vita, agendo sempre nell'interesse esclusivo del bene del paziente. Non si può inoltre non tenere in debita considerazione che le dichiarazioni anticipate sono sì espressione della libertà del soggetto di esprimere i propri orientamenti circa i trattamenti sanitari e di fine vita cui essere sottoposto, nell'eventualità di trovarsi in condizioni di incapacità di intendere e di volere, ma di contro lo privano della possibilità di contestualizzare e attualizzare la sua scelta, in virtù di eventuali cambiamenti scientifici intervenuti. Proprio per questo, il diritto di autodeterminazione, per non divenire costrizione tirannica che può esplicare i suoi effetti contro gli interessi della persona stessa, deve sempre lasciare uno spiraglio alla revisione di quanto deciso in precedenza. In caso contrario, esso si trasforma nella « presunzione fatale » di poter determinare il proprio destino una volta per tutte, senza tener conto dei mutamenti, delle trasformazioni, delle sorprese che la vita sa riservare ogni giorno. Questa concezione di libertà aperta all'empiria, e per questo mai perfetta e assoluta, interpreta un'idea della laicità comune a credenti e non credenti che s'ispirano a principi di autentico liberalismo. Si è ritenuto, dunque, che il concetto di « alleanza terapeutica » al fondamento del disegno di legge, approvato al Senato, rappresenti la possibile traduzione di tale concezione della libertà, conferendo al paziente l'autonomia di orientare le scelte terapeutiche in un contesto – di fatto e psicologico – per lui ignoto; e al medico la responsabilità, nella situazione data, di attualizzarne le indicazioni. In questo con-

testo, il medico può assumere in maniera corretta le decisioni più opportune per il paziente, tenendo conto attentamente della sua volontà, alla luce delle nuove circostanze venutesi a creare e sempre in applicazione del principio della tutela della salute e della vita umana, secondo i principi di precauzione, proporzionalità e prudenza.

Ricorda che l'articolo 9 della Convenzione europea sui diritti umani e la biomedicina, nota come Convenzione di Oviedo, sancisce che nel caso in cui il paziente non sia in grado di esprimere i propri desideri, si deve tener conto di quelli espressi precedentemente. Principio già recepito dal Codice di deontologia medica italiano, il quale inoltre precisa all'articolo 36 che il medico, anche se su richiesta del malato, non deve effettuare o favorire trattamenti diretti a provocarne la morte, riferimenti normativi non a caso ripresi dal Comitato Nazionale per la Bioetica nel documento del 2003 intitolato « Dichiarazioni anticipate di Trattamento »

Ricorda, poi, che in questo documento, il Comitato nazionale per la bioetica, riprendendo la Convenzione di Oviedo e le norme di deontologia medica, ribadisce che mediante le dichiarazioni anticipate di trattamento non si intende in alcun modo riconoscere, al paziente – una volta divenuto incapace – il diritto all'eutanasia. La funzione giuridica delle dichiarazioni anticipate di trattamento è invece quella di garantire al malato esclusivamente l'esercizio della libertà di decidere circa quei trattamenti sanitari che, se fosse capace, avrebbe il diritto morale e giuridico di scegliere. Ne consegue che l'alimentazione e l'idratazione artificiale non possono essere oggetto di dichiarazione anticipata di trattamento, trattandosi di atti eticamente e deontologicamente dovuti, in quanto forme di sostegno vitale, necessari e fisiologicamente indirizzati ad alleviare le sofferenze della persona malata e la cui sospensione configurerebbero un'ipotesi di eutanasia passiva.

Inoltre ritiene opportuno specificare ancora una volta che una legge che voglia disciplinare in maniera esauriente le di-

chiarazioni anticipate di trattamento deve prendere in considerazione la distanza psicologica e temporale tra il momento in cui il soggetto esprime la sua volontà circa i trattamenti sanitari cui vorrà essere sottoposto nella fase di fine vita e il momento in cui realmente verranno attuati. Non è superfluo notare la difficoltà di dare attuazione a decisioni assunte ora per allora, considerato che la visione della vita potrebbe mutare a seconda che il soggetto goda o meno di ottima salute fisica e psichica allorché esprime la sua volontà. Né va tralasciato che dal momento della redazione delle dichiarazioni anticipate di trattamento, possono essere nel frattempo intervenuti nuovi progressi scientifici che renderebbero inattuali i desideri precedentemente manifestati dal paziente. Per queste ragioni, il Comitato nazionale per la bioetica ha sottolineato che il carattere non assolutamente vincolante, ma non per questo meramente orientativo delle dichiarazioni, non viola in nessun modo l'autonomia del soggetto, presumendo che nessun paziente si priverebbe della possibilità di beneficiare di quei trattamenti che si rendessero disponibili in un periodo successivo alla manifestazione della sua volontà. Ed è esattamente in questo ambito che deve essere inquadrato il ruolo del medico, che non deve limitarsi a eseguire meccanicamente, come un burocrate, i desideri del paziente, ma ha l'obbligo morale di valutarne l'attualità in relazione alla situazione clinica e ai nuovi sviluppi scientifici. Un'interpretazione conforme al più volte citato articolo 9 della Convenzione di Oviedo, così come chiarito dal punto 62 del Rapporto esplicativo, il quale ribadisce che: «i desideri manifestati precedentemente dal paziente devono essere tenuti in considerazione, ma se sono stati espressi molto tempo prima dell'intervento e la scienza ha da allora fatto progressi, potrebbero esserci le basi per non essere presi in considerazione dal medico. Il medico dovrebbe, per quanto possibile, essere convinto che i desideri del malato si applicano alla situazione presente e

sono ancora validi». Si considera allora opportuno che le dichiarazioni anticipate, prevedano anche il coinvolgimento di una persona di fiducia, che sappia nella fase attuativa valutare, insieme al medico, la volontà del malato impossibilitato ad esprimersi, attualizzando i desideri alla luce dei mutamenti intervenuti.

Ciò a cui si deve mirare è un'alleanza terapeutica tra medico e paziente, in cui il malato sia considerato come un attore attivo e responsabile del trattamento terapeutico, rispettando la sua libertà decisionale, senza dimenticare i rischi insiti nell'esaltazione acritica dell'autonomia dell'individuo. Mentre al medico è richiesto di mirare sempre al bene vero del paziente, ricordando che ogni malato porta con sé un valore incondizionato, fondamento di ogni agire medico.

Ricorda, poi, che alla Camera dei deputati sono stati presentati 11 progetti di legge (n. 625, n. 784, n. 1280, n. 1597, n. 1606, n. 1764-*bis*, n. 1840, n. 1876, n. 1968-*bis*, n. 2038 e n. 2124), mentre dal Senato è stata trasmessa la proposta di legge n. 2350 cui farà specifico riferimento per poi esaminare sinteticamente l'articolato di tutti gli altri progetti di legge.

La proposta di legge n. 2350, recante disposizioni in materia di alleanza terapeutica, di consenso informato e di dichiarazioni anticipate di trattamento, approvata dal Senato, il 26 marzo scorso, in un testo unificato delle proposte di legge di iniziativa parlamentare (n. 10, n. 51, n. 136, n. 281, n. 285, n. 483, n. 800, n. 972, n. 994, n. 1095, n. 1188, n. 1323, n. 1363, relatore il senatore Calabrò), si compone di 9 articoli.

Ricorda che nel corso del dibattito presso l'altro ramo del Parlamento, non sono mancate prese di posizione varie e contrastanti tra i diversi schieramenti politici e anche all'interno degli stessi, frutto anche di differenti concezioni etiche e giuridiche caratterizzanti i temi rientranti nell'area della bioetica.

Venendo più specificamente all'esame delle singole disposizioni, l'articolo 1, an-

che alla luce dei principi costituzionali, qualifica le seguenti finalità del provvedimento:

la tutela dell'inviolabilità e dell'indisponibilità della vita umana, anche nella fase terminale dell'esistenza e nell'ipotesi in cui la persona non sia più in grado di intendere e di volere, fino alla morte accertata nei modi di legge (comma 1, lettera a));

la garanzia della dignità di ogni persona rispetto all'interesse della società e alle applicazioni della tecnologia e della scienza (lettera b));

la prescrizione del divieto di ogni forma di eutanasia (lettera c)) e di assistenza o aiuto al suicidio; a tale proposito viene operato il richiamo all'articolo 575 (Omicidio), articolo 579 (Omicidio del consenziente) e articolo 580 (Istigazione o aiuto al suicidio) del codice penale;

la previsione dell'obbligo del medico di informare il paziente sui trattamenti sanitari ed il valore prioritario dell'alleanza terapeutica tra medico e paziente (lettera d));

il riconoscimento del principio del consenso informato del paziente quale presupposto di qualsiasi trattamento sanitario (lettera e));

la garanzia dell'astensione del medico da trattamenti straordinari non proporzionati, non efficaci o non tecnicamente adeguati rispetto alle condizioni cliniche del paziente o agli obiettivi di cura (c.d. divieto di accanimento terapeutico) negli stati di fine vita o di morte imminente (lettera f));

l'assistenza sociale ed economica del paziente, in particolare dei soggetti incapaci di intendere e di volere, e della loro famiglia (comma 2).

L'articolo 2 della proposta di legge n. 2350 qualifica, poi, il consenso informato come principio di carattere generale, dettando contestualmente la relativa disciplina. Viene quindi previsto che il con-

senso informato del paziente costituisca un presupposto necessario per l'attivazione di ogni trattamento sanitario, salvo i casi previsti dalla legge (comma 1), e che esso possa essere sempre revocato, anche parzialmente (comma 6); l'espressione del consenso deve essere preceduta da informazioni corrette e complete rese dal medico al paziente: il documento in cui è reso il consenso, firmato da paziente diventa parte integrante della cartella clinica (commi 2 e 3). Viene in ogni caso fatto salvo il diritto del paziente di rifiutare in qualsiasi momento le informazioni che gli competono, purché il rifiuto sia esplicitato in un documento sottoscritto dall'interessato (comma 4). I commi 6 e 7 individuano i soggetti legittimati ad esprimere il consenso nei casi di interdizione, di inabilitazione e di minore età: in questo ultimo caso il rappresentante legale dovrà aver previamente ascoltato i desideri e le richieste del minore. La decisione di tali soggetti riguarda anche quanto consentito dal successivo articolo 3 in tema di contenuto e limiti della dichiarazione anticipata di trattamento. Viene in ogni caso stabilito il principio secondo il quale in casi di urgenza, che non consenta di acquisire il consenso informato dei rappresentanti legali, sarà il medico ad agire secondo coscienza e secondo i principi della deontologia medica.

In linea generale, poi, il consenso non è richiesto quando la vita della persona incapace di intendere e di volere sia in pericolo per il verificarsi di un evento acuto.

L'articolo 3 stabilisce che la dichiarazione anticipata di trattamento esprime la volontà del dichiarante riguardo ai trattamenti sanitari, in caso di eventuale futura perdita della propria capacità di intendere e di volere, e consente esclusivamente all'eventuale fiduciario di provvedere alle funzioni indicate all'articolo 6 (comma 1), purché in conformità a quanto prescritto dalla legge e dal codice di deontologia medica (comma 2).

Fa presente, poi, che nella dichiarazione anticipata di trattamento si rileva che: è consentita la rinuncia a trattamenti

sanitari ritenuti sproporzionati o sperimentali (comma 3); è vietato l'inserimento di indicazioni che integrino le fattispecie di cui agli articoli 575 (Omicidio), 579 (Omicidio del consenziente) e 580 (Istigazione o aiuto al suicidio) del codice penale (comma 4); è vietato dare disposizioni riguardanti l'alimentazione e l'idratazione, in quanto forme di sostegno vitale e fisiologicamente finalizzate ad alleviare le sofferenze fino alla fine della vita, anche nel rispetto della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità » (comma 5).

L'efficacia della dichiarazione anticipata di trattamento è collegata all'accertamento che il soggetto in stato vegetativo non è più in grado di comprendere le informazioni circa il trattamento sanitario e le sue conseguenze.

In tal senso viene disposto che la valutazione dello stato clinico del soggetto in stato vegetativo è formulata da un collegio medico (medico legale, anestesista-rianimatore e neurologo, designati dalla direzione sanitaria della struttura di ricovero o della azienda sanitaria locale di competenza), sentiti il medico curante e il medico specialista della patologia.

L'articolo 4 prevede la non obbligatorietà della dichiarazione anticipata di trattamento. Questa deve essere redatta in forma scritta, con data certa e sottoscrizione del soggetto interessato maggiorenne, in piena capacità di intendere e di volere, dopo una compiuta e puntuale informazione medico-clinica, raccolta esclusivamente e sottoscritta contestualmente dal medico di medicina generale (commi 1 e 2); la validità per cinque anni, decorrenti dalla redazione dell'atto, della dichiarazione anticipata di trattamento, dichiarazione comunque rinnovabile, anche più volte. La regola della validità quinquennale della dichiarazione viene meno nel caso in cui il soggetto sia divenuto incapace (comma 3); la revocabilità e modificabilità in ogni momento della dichiarazione anticipata di trattamento (comma 4); l'inserimento della dichiarazione anticipata di trattamento nella cartella clinica del malato (comma 5); la non

applicabilità della dichiarazione anticipata di trattamento in condizioni di urgenza o quando il soggetto versa in pericolo di vita immediato (comma 6).

L'articolo 5 dispone l'emanazione di linee guida da parte del Ministro del lavoro, della salute e delle politiche sociali, previa intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni, in materia di assistenza domiciliare per i soggetti in stato vegetativo permanente, linee a cui si conformano le regioni.

L'articolo 6 prevede la possibilità di nominare un fiduciario maggiorenne nella dichiarazione anticipata di trattamento: la sottoscrizione della dichiarazione da parte dello stesso equivale ad accettazione della nomina (comma 1). In ogni caso è ammessa la rinuncia all'incarico da parte del fiduciario, mediante comunicazione al dichiarante o, ove quest'ultimo sia incapace di intendere e di volere, al medico responsabile (comma 5).

Al fiduciario nominato spetta la facoltà di interagire con il medico. Egli, tuttavia, è vincolato da una serie di doveri, dovendo impegnarsi ad agire nell'interesse del paziente, secondo le intenzioni espresse nella dichiarazione anticipata, vigilando sulla somministrazione delle migliori terapie palliative disponibili, evitando situazioni di accanimento terapeutico e di abbandono terapeutico e verificando che a carico del paziente non si verificano situazioni integranti le fattispecie di cui agli articoli 575 (Omicidio), 579 (Omicidio del consenziente) e 580 (Istigazione o aiuto al suicidio) del codice penale (commi 2, 3 e 4).

L'articolo 7 definisce i criteri ai quali il medico curante deve attenersi nella valutazione delle volontà espresse nella dichiarazione anticipata di trattamento. Egli è tenuto ad annotare nella cartella clinica le ragioni per cui ritenga o meno di seguirle. Viene stabilito, in ogni caso, il divieto per il medico di seguire le indicazioni della dichiarazione anticipata, se orientate a cagionare la morte del paziente o comunque in contrasto con le norme giuridiche o la deontologia medica. In particolare, la valutazione del medico, sentito il fiduciario, deve essere fatta in

scienza e coscienza, in applicazione del principio dell'invulnerabilità della vita umana e della tutela della salute, secondo i principi di precauzione, proporzionalità e prudenza (comma 1 e 2).

In caso di contrasto tra medico curante e fiduciario si prevede una valutazione espressa da un collegio di medici composto e designato secondo modalità stabilite; tuttavia viene stabilito, in ogni caso, che la valutazione non sia vincolante per il medico curante, che non è tenuto ad agire in modo contrastante alle sue convinzioni scientifiche e deontologiche.

L'articolo 8 autorizza il giudice tutelare ad esprimere nei casi previsti (contrasto tra soggetti legittimati ad esprimere il consenso o inadempimento o inerzia da parte di questi ultimi) il consenso al trattamento sanitario, su parere del collegio medico di cui all'articolo 7, o, in caso di urgenza, sentito il medico curante (commi 1 e 2), che è tenuto a dare immediata segnalazione al pubblico ministero (comma 3).

L'articolo 9 istituisce il Registro delle dichiarazioni anticipate di trattamento presso il Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali. Il Ministro, con regolamento da emanare entro centoventi giorni dalla data di entrata in vigore della legge, sentito il Garante per la protezione dei dati personali, disciplina sia la tenuta del Registro sia le modalità e i termini di compilazione delle dichiarazioni anticipate di trattamento, presso il medico di medicina generale, registrate e trasmesse dalle aziende sanitarie al Registro di cui sopra (commi 1 e 2).

La dichiarazione anticipata di trattamento e qualsiasi altra formalità ad essa connessa non sono soggette all'obbligo di registrazione e sono esenti dall'imposta di bollo e da qualunque altro tributo (comma 4).

Viene poi disposto che dall'articolo in esame non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica. All'attuazione del medesimo si provvede nell'ambito delle risorse umane, strumentali e finanziarie già previste a legislazione vigente (comma 5).

La proposta di legge n. 625 Binetti è composta da 5 articoli e diretta a disciplinare il consenso informato nel trattamento sanitario del paziente. Il presupposto da cui prende le mosse il provvedimento è la considerazione della comunicazione con il paziente come momento essenziale del processo diagnostico-terapeutico, anche alla luce dei forti cambiamenti socio-culturali e delle innovazioni tecnico-scientifiche. Lo scopo è quindi quello di creare un'alleanza terapeutica, caratterizzata da una salda fiducia reciproca e dalla possibilità di assumere una decisione libera e responsabile.

L'articolo 1 enuncia quale finalità del provvedimento la disciplina del consenso informato, inteso come facoltà di scegliere tra diverse possibilità di trattamento medico o di rifiutare o interrompere la terapia, anche nella fase terminale della vita, salva la capacità d'intendere e di volere del paziente.

L'assenza del citato consenso, salvi i casi di trattamento sanitario obbligatorio, viene configurato come illecito da parte del medico responsabile. L'articolo 2 qualifica il consenso informato come presupposto necessario del trattamento sanitario, ne stabilisce l'oggetto (i rischi dell'intervento nonché le eventuali carenze delle strutture) e definisce i requisiti del dovere di informazione del medico responsabile del trattamento, anche al fine dell'espressione di un consenso consapevole da parte del paziente. L'articolo 3, dopo aver sancito l'espressione del consenso informato mediante la sottoscrizione di uno specifico documento di cui al successivo articolo 4, stabilisce che lo stesso accompagni il paziente in ogni momento della terapia, ne prevede la modificabilità e la revocabilità e la sua nuova espressione in presenza di nuove circostanze. L'articolo 4 prevede che il documento contenente il consenso, redatto dal medico responsabile e sottoscritto dal paziente o da chi per legge è autorizzato a sostituirlo, debba necessariamente essere formato in presenza di particolari interventi. Ai sensi dell'articolo 5, l'obbligo informativo del medico respon-

sabile sussiste anche per i pazienti minori di età, sia pure tenendo conto delle caratteristiche del minore.

Infine, gli articoli 6 e 7, aggiungono alcune disposizioni, rispettivamente agli articoli 40 (rapporto di causalità) e 41 (concorso di cause) del codice penale. In particolare, l'articolo 6 rende attribuibile l'evento lesivo in caso di omissione di interventi o trattamenti medico-chirurgici, qualora, avuto riguardo ad una serie di circostanze espressamente stabilite, l'omissione risulti obiettivamente ingiustificata.

L'articolo 7, aggiungendo alcuni commi all'articolo 41 del codice penale in tema di concorso di cause, dispone alcuni principi: la configurazione della reazione imprevedibile dell'organismo determinante l'inefficacia in concreto di un intervento medico-chirurgico eseguito secondo le regole, come causa sopravvenuta di esclusione del rapporto di causalità purché sia stata da sola sufficiente a determinare l'evento. Vengono poi definite le caratteristiche che devono rivestire l'intervento nonché le condizioni cliniche del paziente simultanee o sopravvenute a questo per escludere il rapporto di causalità.

La proposta di legge n. 784 Rossa è composta di 10 articoli.

L'articolo 1 reca la definizione di trattamento sanitario.

L'articolo 2 sancisce il diritto di ogni persona all'informazione, nonché al rifiuto della stessa, sui dati sanitari che la riguardano, prevedendo, nel secondo caso, la facoltà di indicare una persona di fiducia, che subentrerà nei diritti e nelle facoltà della persona interessata nel caso di sopravvenuta perdita di capacità di quest'ultima.

L'articolo 3 riconosce il diritto, per ogni persona capace, di formulare una direttiva di trattamento sanitario intesa a prestare o a negare il consenso ai trattamenti sanitari in atto o a quelli futuri in relazione all'evoluzione prevedibile della sua condizione clinica.

La manifestazione di volontà ha efficacia anche nel caso di sopravvenuta perdita di capacità della persona che l'ha formulata.

Con l'articolo 4 si afferma il diritto di formulare, da parte di ogni persona capace, una direttiva anticipata di trattamento sanitario in previsione di trattamenti che possono essere in futuro prospettati.

L'articolo 5 disciplina la forma e l'efficacia delle direttive di trattamento sanitario che sono comunque soggette a revoca o modifica e rese in forma scritta con sottoscrizione autenticata. Il rifiuto ad un trattamento, non obbligatorio per legge, vincola gli operatori sanitari al rispetto della volontà del paziente e li solleva da qualsiasi responsabilità.

L'articolo 6 definisce lo stato di necessità per il quale non è richiesto il consenso al trattamento sanitario in conseguenza di un imminente pericolo di vita per la persona.

L'articolo 7 disciplina l'indicazione della persona di fiducia.

Qualora una persona si trovi in stato di incapacità naturale irreversibile e non abbia indicato una persona di fiducia divengono titolari in sua vece, ove siano stati nominati, l'amministratore di sostegno o il tutore. In assenza divengono titolari nell'ordine, se maggiori di età, il coniuge non separato legalmente o di fatto, il convivente, i figli o i genitori.

L'articolo 8 interviene in ordine ad eventuali controversie tra la persona di fiducia e gli operatori sanitari.

L'articolo 9 dispone l'istituzione, presso il Ministero della salute, del Registro delle direttive anticipate di trattamento sanitario.

L'articolo 10 prevede la presentazione al Parlamento di una relazione annuale sull'attuazione della legge.

La proposta di legge n. 1280 Farina Coscioni si compone di 9 articoli.

L'articolo 1 sancisce il diritto di ogni persona di essere informata sulle proprie condizioni di salute e, salvo l'esplicito diniego dell'interessato, l'obbligo del medico di informare il paziente anche quando particolari condizioni consigliano l'adozione di cautele nella comunicazione.

Dispone inoltre il divieto per il medico di riferire a terzi le informazioni rese dal paziente.

L'articolo 2 disciplina il consenso ai trattamenti sanitari, stabilendo, in particolare, che ogni persona capace, maggiore di anni quattordici, ha il diritto di scegliere se accettare o rifiutare i trattamenti sanitari appropriati alla sua patologia o quelli che si preveda di applicare nello sviluppo della patologia in atto.

La dichiarazione di volontà resta valida e vincolante per i medici curanti anche per il tempo successivo alla perdita della capacità naturale ovvero alla perdita della facoltà di comunicare.

Le volontà espresse devono essere rispettate dai sanitari che sono sollevati da ogni responsabilità. Il consenso al trattamento può essere sempre revocato dal suo autore, anche in modo parziale.

Ogni trattamento sanitario somministrato in assenza del consenso informato è perseguibile penalmente e civilmente a tutti gli effetti.

L'articolo 3 disciplina la dichiarazione anticipata sui trattamenti sanitari, disponendo, in particolare, che ogni persona maggiore di quattordici anni può redigere una dichiarazione anticipata di volontà, valida e vincolante per i medici anche nel caso di perdita della capacità naturale o della facoltà di comunicare, la quale dà disposizioni per il proprio fine vita.

A tali fini, la persona può esprimere la volontà di rifiutare tutti i trattamenti sanitari suscettibili di prolungare una condizione di incoscienza o di provocare menomazioni fisiche o psichiche gravi e irreversibili.

La dichiarazione anticipata di volontà nonché la nomina del fiduciario devono essere allegate, in caso di ricovero ospedaliero, alla cartella clinica e sono vincolanti per i sanitari.

Nel caso in cui la persona versi nello stato di incapacità si ha riguardo alle volontà espresse nella dichiarazione anticipata e, in subordine, a quelle manifestate dal fiduciario nominato o, in mancanza di questo, dall'amministratore di sostegno o dal tutore ove sia stato nominato.

In assenza delle circostanze sopradesse, il giudice tutelare provvede alla nomina del suo tutore. Il mancato rispetto delle volontà contenute nella dichiarazione anticipata è perseguibile penalmente e civilmente a tutti gli effetti.

Ai sensi dell'articolo 4 la dichiarazione anticipata può contenere l'indicazione di una persona di fiducia alla quale sono attribuite la titolarità, in caso di incapacità dell'interessato, dei diritti e delle facoltà che gli competono, nonché la tutela del rispetto da parte dei sanitari delle direttive espresse dallo stesso interessato.

Ai sensi dell'articolo 5 la dichiarazione anticipata e la nomina del fiduciario producono i loro effetti vincolanti dal momento in cui interviene lo stato di incapacità decisionale o comunicativa del predisponente.

Si stabilisce inoltre che il consenso al trattamento sanitario non è richiesto quando la vita della persona incapace è in pericolo e il suo consenso o dissenso non possa essere in alcun modo ottenuto e la sua integrità fisica sia minacciata, fatte però salve le volontà espresse nelle dichiarazioni di trattamento prospettate tempestivamente al medico curante, ovvero il consenso o il dissenso informato del fiduciario o, in difetto, dell'amministratore di sostegno o del tutore già nominati in precedenza.

L'articolo 6 è inteso a dirimere eventuali controversie con il ricorso al giudice monocratico senza formalità, il quale decide assunte le informazioni necessarie. In presenza di dichiarazioni anticipate di trattamento il giudice ha l'obbligo di conformarsi.

Ai sensi dell'articolo 7 il Governo istituisce, con regolamento, il Registro nazionale telematico delle dichiarazioni anticipate nel quale sono raccolte le dichiarazioni previste dalla legge.

I medici curanti di pazienti incapaci sono tenuti a verificare la presenza di eventuali dichiarazioni dei medesimi pazienti contenute nel Registro, ferma restando la validità giuridica delle dichiarazioni non inserite nel registro.

L'articolo 8 istituisce, presso il Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali, la Commissione nazionale di controllo che riferisce alle Camere sullo stato di attuazione della legge.

L'articolo 9 impegna il Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali e il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, ad attivarsi per la pubblicizzazione delle disposizioni della legge in tutto il territorio nazionale.

La proposta di legge n. 1597 Binetti ed altri si compone di 11 articoli.

Ai sensi dell'articolo 1 la proposta di legge in esame intende garantire: il rispetto della libertà del paziente relativamente alle cure, l'alleanza terapeutica (rapporto medico-paziente), il maggior bene possibile per il paziente e la tutela del valore inalienabile e indisponibile della vita umana.

Con l'articolo 2 sono elencate le definizioni di: dichiarazione anticipata di trattamento, trattamento sanitario, soggetto privo di capacità decisionale, curatore o fiduciario e comitato etico con l'esclusione di possibili forme di accanimento terapeutico e di forme surrettizie di eutanasia.

L'articolo 3 disciplina nel dettaglio la dichiarazione anticipata di trattamento (DAT) che si configura come atto di volontà, non obbligatorio, redatto in forma scritta e firmato dal soggetto maggiorenne, in grado di intendere e di volere. Alla formazione della dichiarazione interviene un medico di medicina generale o un medico della struttura sanitaria.

Nella DAT è prevista la nomina di un fiduciario che attua la volontà del soggetto dichiarante in caso di coma e perdita, da parte di quest'ultimo, della capacità di intendere e di volere.

La validità dell'atto è fissata in tre anni oltre tale termine perde ogni efficacia, ma può comunque essere indefinitamente rinnovato. La dichiarazione può essere revocata o modificata in ogni momento dal soggetto interessato.

L'articolo 4 precisa i limiti ed i contenuti della DAT, in particolare al dichiarante è data facoltà di manifestare il

proprio giudizio in merito ai trattamenti sanitari di sostegno vitale, ovvero alla loro sospensione, qualora essi configurino una forma di accanimento diagnostico e terapeutico; di chiedere l'applicazione delle cure palliative; di specificare se desidera affrontare la degenza in strutture sanitarie oppure presso la propria abitazione; di dare indicazioni in ordine alla donazione di organi per trapianto e a fini di attività di ricerca e di didattica.

Si precisa inoltre che i trattamenti di idratazione e alimentazione non sono assimilabili all'accanimento terapeutico e non possono essere oggetto di dichiarazione anticipata di trattamento. Tali pratiche devono essere sempre e comunque garantite al paziente,

La DAT non si applica in condizioni di emergenza e di urgenza e nel caso di imminente pericolo di vita per il paziente.

L'articolo 5 disciplina il consenso informato e statuisce il diritto di ciascuno ad essere informato sui dati sanitari che lo riguardano.

Si stabilisce infine che il consenso al trattamento può sempre essere revocato o modificato, anche parzialmente.

Con l'articolo 6 si precisano i compiti del fiduciario che dovrà agire per garantire il rispetto delle volontà del malato, qualora costui, incapace di intendere e di volere, non possa manifestarle.

In particolare il fiduciario dovrà vigilare affinché al paziente siano garantite le migliori terapie palliative disponibili; verificare che il paziente non sia sottoposto a nessuna forma di eutanasia esplicita o surrettizia e diffondere tra il personale sanitario ed i familiari del paziente i contenuti della dichiarazione anticipata di trattamento del paziente per garantirne l'attuazione.

L'operato del fiduciario, che può comunque rinunciare all'incarico, è sottoposto al controllo e alla valutazione del medico curante.

Ai sensi dell'articolo 7 il minore può esporre al medico curante e ai propri genitori, o a chi ne esercita la tutela o la potestà, le proprie intenzioni relative al trattamento da ricevere.

Con l'articolo 8, in armonia con quanto disposto dal codice di deontologia medica e con quanto già disposto con la legge 22 maggio 1978, n. 1949, si riconosce al personale medico-sanitario il diritto all'obiezione di coscienza.

In caso di contrasto con il personale medico, il fiduciario può appellarsi al comitato etico istituito ai sensi del decreto del Ministro della salute del 12 maggio 2006.

L'articolo 9 dispone l'emanazione di un decreto del Ministro del lavoro, della salute e delle politiche sociali per stabilire: modalità di intervento del medico nella formazione delle DAT; campagne informative sulle DAT; realizzazione nelle scuole secondarie di secondo grado di campagne informative di educazione alla salute in cui sviluppare anche le tematiche del consenso informato, della donazione degli organi e dell'accanimento terapeutico.

L'articolo 10 precisa che la DAT acquista efficacia nel momento in cui il soggetto entra in stato di coma, tale condizione deve essere accertata da un collegio di medici designato dalla struttura sanitaria della struttura di ricovero.

L'articolo 11 stabilisce l'esclusione di oneri finanziari e l'esenzione da qualsiasi tributo sia per le DAT, sia per le certificazioni del citato collegio medico.

La proposta di legge n. 1606 Pollastrini si compone di 26 articoli e di due Titoli: il Titolo I detta disposizioni in tema di consenso informato e dichiarazioni anticipate di trattamento, il Titolo II detta norma in tema di cure palliative.

Fa presente che si limiterà ad illustrare soltanto le norme contenute nel Titolo I.

L'articolo 1 ha una funzione definitoria esplicitando le definizioni di «dichiarazione anticipata di trattamento», quale atto scritto con cui ciascuno può disporre sui trattamenti sanitari e sull'uso del proprio corpo dopo la morte, di «trattamento sanitario», di «comitato etico» e di soggetto «privo di capacità decisionale».

L'articolo 2 disciplina il consenso informato, subordinando ogni trattamento sanitario al consenso dell'interessato, espresso in modo esplicito, e sempre re-

vocabile. Viene sancito il diritto all'informazione del paziente, definito anche nel suo ambito, al quale fa riscontro l'obbligo informativo del medico, e viene stabilito che tutte le informazioni debbano risultare nella cartella clinica. L'interessato ha comunque il diritto di rifiutare le informazioni che lo riguardano: in tal caso destinatari della comunicazione saranno il fiduciario o altri soggetti autorizzati specificamente nominati. Anche il consenso o il rifiuto del paziente alle informazioni o al trattamento sanitario nonché la comunicazione del rifiuto ai soggetti autorizzati devono essere annotati nella cartella clinica. Il rifiuto del paziente al trattamento sanitario è comunque vincolante per il personale sanitario in ogni tipo di struttura.

L'articolo 3, dopo aver riprodotto la definizione di dichiarazione anticipata di trattamento di cui all'articolo 1, definisce le caratteristiche formali dell'atto scritto, e prevede che esso debba essere unito alla cartella clinica.

L'articolo 4, oltre a consentire che la dichiarazione anticipata di trattamento rechi la nomina di un fiduciario per l'esecuzione delle disposizioni, prevede che, in caso di incapacità della persona da sottoporre a trattamento, si abbia riguardo alla volontà espressa nella dichiarazione o, in mancanza, alla volontà del fiduciario o di soggetti autorizzati espressamente definiti. In caso di impossibilità di decidere si ricorre al comitato etico della struttura sanitaria o, in mancanza, dell'azienda sanitaria locale.

L'articolo 5 sancisce il principio dell'adeguamento all'esclusivo e miglior interesse dell'incapace da parte del soggetto che presti o rifiuti il consenso per conto dell'incapace.

L'articolo 6 esclude la necessità del consenso in caso di pericolo di vita della persona incapace a causa di un evento acuto, mentre l'articolo 7 disciplina il consenso al trattamento sanitario del minore, spettante al rappresentante legale o all'amministratore di sostegno – consenso non richiesto in caso di pericolo di vita del minore a causa di un evento acuto –, e il

consenso al trattamento dell'interdetto e inabilitato, espresso dallo stesso interessato unitamente al tutore o curatore. In caso di contrasto tra il medico curante ed i soggetti legittimati ad esprimere il consenso in luogo dell'interessato l'articolo 8 rimette la decisione al comitato etico della struttura sanitaria o, in caso di impossibilità di questo a decidere, al giudice competente su istanza del pubblico ministero.

L'articolo 9 prevede il controllo del medico sull'attività del fiduciario e stabilisce i casi in cui quest'ultimo cessa dal suo incarico.

L'articolo 10, dopo aver collegato l'inizio dell'efficacia della dichiarazione anticipata di trattamento al sopravvenire dell'incapacità decisionale del disponente, rimette l'accertamento dello stato di incapacità ad un collegio medico di cui disciplina la composizione. Le direttive contenute nella dichiarazione anticipata vincolano il medico che può da esse discostarsi, su conforme parere del comitato etico, solo se non più rispondenti alle previsioni del disponente al momento della redazione del documento, a causa degli sviluppi scientifici.

L'articolo 11 rimette ad un decreto ministeriale la definizione delle modalità attraverso le quali le ASL informano i propri assistiti sulla facoltà di rendere la dichiarazione anticipata, informazioni rese disponibili anche attraverso il sito internet del Ministero. Infine, l'articolo 12 sancisce il principio della rinnovabilità, modificabilità e revocabilità in qualsiasi momento della dichiarazione anticipata di trattamento, prevedendo particolari formalità per la revoca in caso di urgenza.

La proposta di legge n. 1764-*bis* Cota, composta di 5 articoli, contiene norme sulla tutela della vita nella fase terminale. Il testo è risultante dallo stralcio di alcuni articoli della proposta di legge n. 1764, deliberato dall'Assemblea il 17 febbraio 2009.

L'articolo 1 vieta l'eutanasia » (passiva e attiva) e il suicidio medicalmente assistito e ne punisce la violazione ai sensi dell'articolo 575 (Omicidio), articolo 579 (Omi-

cidio del consenziente) e articolo 580 (Istigazione o aiuto al suicidio) del codice penale.

L'articolo 2 vieta l'accanimento terapeutico, inteso come il ricorso a interventi medici di prolungamento della vita non rispettosi della dignità del paziente, dai quali non si possa fondatamente attendere un beneficio per la salute del malato o un miglioramento della sua qualità di vita. La sospensione dei trattamenti è rimessa alla discrezionalità del personale medico curante ed avviene previo consenso del paziente.

L'articolo 3 enuncia l'obbligo di riportare nella cartella clinica qualsiasi pratica medica effettuata sui pazienti e, in particolare, la manifestazione scritta del consenso del paziente o di chi lo rappresenta, alla sospensione dei trattamenti sanitari.

L'articolo 4, dopo aver enunciato un generale diritto di informazione del paziente maggiorenne sulla propria situazione clinica, esonera il personale medico dall'obbligo di informazione qualora gli interessati dichiarino espressamente di non voler essere informati.

L'articolo 5 obbliga il medico all'acquisizione del consenso esplicito, manifesto e attuale del paziente per qualsiasi trattamento sanitario, ad esclusione di quelli obbligatori per legge 13 ovvero in presenza di una situazione d'urgenza ». Il comportamento del medico rispetto alle richieste del paziente è comunque regolato secondo i principi di scienza e coscienza.

La dichiarazione del paziente, resa in qualsiasi momento, di porre fine alla propria esistenza è presa in considerazione per la sospensione dei trattamenti ritenuti accanimento terapeutico 15, fermo restando il divieto di praticare l'eutanasia e il suicidio medicalmente assistito.

La proposta di legge n. 1840 Della Vedova si compone di 16 articoli disciplinanti il consenso informato e le dichiarazioni anticipate di trattamento.

L'articolo 1 ha una funzione definitiva, qualificando i termini di « dichiarazioni anticipate di trattamento » – vale a dire l'atto scritto con cui taluno dispone in merito ai trattamenti sanitari nonché in

ordine all'uso del proprio corpo o di parte di esso, nei casi consentiti dalla legge, alle modalità di sepoltura e all'assistenza religiosa –, di « mandato in previsione dell'incapacità decisionale », di « trattamento sanitario » e di « persona priva della capacità decisionale ».

L'articolo 2 subordina qualsiasi trattamento sanitario al consenso dell'interessato, sempre revocabile, manifestato in forma espressa e preceduto da informazioni complete rese dai sanitari.

L'articolo 3, disciplina l'ipotesi in cui la persona da sottoporre a trattamento sanitario sia priva della capacità decisionale, rinviando, di volta in volta, alla volontà espressa nella dichiarazione anticipata di trattamento, a quella manifestata dal fiduciario o da una serie di soggetti con funzione di rappresentanza espressamente nominati.

L'articolo 4 individua nel miglior interesse dell'incapace il criterio guida dell'operato dei soggetti che prestino o rifiutino il consenso per conto di altri.

L'articolo 5 individua le situazioni d'urgenza tali da escludere la necessità del previo consenso dell'interessato al trattamento sanitario.

Gli articoli 6 e 7 individuano i soggetti qualificati ad esprimere il consenso al trattamento sanitario in caso di soggetti minorenni o di soggetti interdetti o inabilitati.

L'articolo 8, in caso di contrasto tra soggetti parimenti legittimati ad esprimere il consenso, nonché in caso di inadempimento o di rifiuto ingiustificato di prestazione dello stesso da parte di essi, qualifica alla decisione il giudice tutelare su istanza del pubblico ministero.

Gli articoli 9, 10 e 11 disciplinano le caratteristiche del mandato in previsione dell'incapacità decisionale, il controllo sull'operato del mandatario e l'estinzione del contratto.

L'articolo 12 disciplina la forma ed il contenuto della dichiarazione anticipata di trattamento sanitario – definita all'articolo 1 –, richiamando altresì le disposizioni sul testamento di cui agli articoli 587 e seguenti del codice civile.

L'articolo 13 collega l'efficacia della dichiarazione al sopravvenire dell'incapacità decisionale del predisponente disciplinando una particolare procedura per l'accertamento dell'incapacità medesima. Viene poi stabilita la vincolatività per il medico delle direttive contenute nella dichiarazione anticipata, con facoltà di disattenderle soltanto nel caso in cui non siano più corrispondenti a quanto l'interessato aveva previsto, sulla base degli sviluppi delle conoscenze scientifiche e terapeutiche.

L'articolo 14 sancisce la rinnovabilità, la modificabilità e la revocabilità delle dichiarazioni anticipate e del mandato in previsione dell'incapacità

L'articolo 15 istituisce il registro dei mandati e delle dichiarazioni anticipate di trattamento nell'ambito di un archivio unico nazionale informatico tenuto presso il consiglio nazionale del notariato. L'articolo 16 detta le disposizioni finali in tema di esenzione dall'Imposta di bollo e dall'obbligo di registrazione degli atti citati.

La proposta di legge n. 1876 Aniello Formisano, si compone di 7 articoli.

L'articolo 1 reca le definizioni di « direttive anticipate di trattamento sanitario » e di « trattamento sanitario ». In particolare la direttiva anticipata consiste in un atto scritto con il quale il soggetto esprime la propria volontà in relazione a trattamenti sanitari, alle tecniche invasive di supporto vitale, ed in ordine all'uso del proprio corpo nei casi consentiti dalla legge, alle modalità di sepoltura e all'assistenza religiosa.

L'articolo 2 statuisce il diritto di ogni persona maggiorenne ad essere Informata sulla propria condizione sanitaria. In particolare il medico deve informare il paziente sulla diagnosi, sulla prognosi, sulla natura dell'intervento medico e chirurgico, sui rischi delle procedure diagnostiche e terapeutiche sui risultati conseguibili e sulle possibili conseguenze negative. È fatto salvo il diritto della persona interessata di rifiutare esplicitamente le predette informazioni, in tale caso le medesime informazioni sono comunicate alla per-

sona allo scopo indicata dall'interessato o, in mancanza, ai prossimi congiunti. Nel caso di paziente minore di età, le informazioni sono fornite a chi esercita la potestà genitoriale o la tutela.

Nei casi di cui al titolo XII del libro primo del codice civile (soggetti interdetti o inabilitati) le Informazioni sono fornite, a seconda delle ipotesi, al tutore, al curatore o all'amministratore di sostegno, nonché al paziente, salvo che sussistano specifici motivi ostativi che i soggetti indicati sono tenuti a comunicare al medico.

Ai sensi dell'articolo 3, ogni persona maggiorenne ha il diritto di accordare o rifiutare il proprio consenso ai trattamenti sanitari.

Per il minorenni il diritto è esercitato dagli esercenti la potestà genitoriale o la tutela: per il soggetto interdetto o inabilitato il consenso è accordato o rifiutato dal tutore o dal curatore. Il consenso può essere sempre revocato e non è richiesto quando la vita del paziente è in pericolo.

Ai sensi dell'articolo 4 il rifiuto ai trattamenti sanitari espresso dal paziente deve essere sempre considerato dai sanitari. Disposizioni specifiche disciplinano i casi in cui il medico può agire in contrasto con il rifiuto al consenso dei trattamenti sanitari.

Con l'articolo 5 sono disciplinate le direttive anticipate di trattamento. Si statuisce, in particolare, la facoltà per ogni persona maggiorenne e capace di redigere un atto volto ad affermare la volontà del soggetto in caso di perdita della capacità di intendere e di volere. Tali atti sono sempre revocabili o modificabili dall'interessato.

L'articolo 6 disciplina il contenuto delle direttive anticipate nei trattamenti sanitari in cui si prevede la nomina di un fiduciario. In tale atto il dichiarante può esprimere la propria volontà in merito ai trattamenti sanitari, alle metodologie di supporto delle funzioni vitali, ed all'applicazione di cure palliative. Il soggetto può inoltre dare indicazioni in merito all'assistenza religiosa ed all'eventuale donazione di organi e di tessuti a scopo di trapianto.

Con l'articolo 7, attraverso una novella al codice penale si introduce l'articolo 593-*bis*, con il quale si disciplina la fattispecie dell'accanimento terapeutico.

Nel dettaglio l'esercente una professione sanitaria che persevera, con trattamenti sanitari ingiustificati, nel prolungare in modo artificioso la vita del paziente è punito con la reclusione da uno a cinque anni e con la multa da 10 mila euro a 100 mila euro. La disposizione non si applica in caso di: terapie idonee a risparmiare inutili sofferenze; sperimentazioni in relazione alle quali il paziente ha prestato valido consenso.

La stessa pena si applica all'esercente una professione sanitaria che si adopera in qualunque modo per prolungare in modo artificioso le funzioni vitali di pazienti stabilmente privi delle ordinarie e autonome capacità di idratazione, alimentazione e respirazione, quando tale intervento è fine a se stesso e non può essere ritenuto ragionevolmente utile al ripristino dell'autonomia delle funzioni stesse. Le pene sono raddoppiate quando il trattamento, la terapia o le attività predette sono state avviate o mantenute contro la volontà del paziente.

La condanna per taluno dei delitti citati importa l'interdizione dalla professione per un periodo doppio rispetto a quello della pena comminata, nonché l'interdizione dagli uffici direttivi delle persone giuridiche e delle imprese per il medesimo periodo.

La proposta di legge n. 1968-*bis* Saltamartini, composta di 14 articoli, reca disposizioni in materia di consenso informato ai trattamenti sanitari e risulta dallo stralcio di alcuni articoli della proposta di legge n. 1968, deliberato dall'Assemblea il 17 febbraio 2009.

L'articolo 1 stabilisce i principi della tutela della vita umana fino alla morte e della tutela della salute come fondamentale diritto dell'individuo, garantito anche dalla partecipazione del paziente all'identificazione delle cure mediche più appropriate.

L'articolo 2 vieta l'eutanasia e il suicidio assistito ai sensi degli articoli 575, 579 e 580 del codice penale.

L'articolo 3 vieta l'accanimento terapeutico.

L'articolo 4 disciplina il Piano di cura, che documenta l'alleanza terapeutica all'Interno della relazione tra paziente e medico. In tale piano, che è parte integrante della cartella clinica, è vietato l'Inserimento di indicazioni volte a causare la morte del paziente, anche attraverso condotte omissive o di sospensione dell'alimentazione, dell'idratazione e della ventilazione.

L'articolo 5 dispone l'obbligo del consenso informato del paziente ad ogni trattamento sanitario; il consenso, sempre revocabile, viene inserito nel piano di cura. È facoltà del paziente inoltre dichiarare che non intende formulare alcuna indicazione e che si affida alle valutazioni dei medici.

Gli articoli 6, 7 e 8 recano, rispettivamente, la disciplina riguardante il consenso informato del paziente in stato di incapacità legale ai sensi degli articoli 414 e 415 del codice civile, del paziente temporaneamente incapace di intendere e di volere e del paziente minorenni.

L'articolo 9 prevede che il piano di cura di cui agli articoli 6, 7 e 8 non può contenere il rifiuto di trattamenti sanitari utili alla vita e alla salute del paziente.

L'articolo 10 consente al soggetto maggiorenne capace di intendere e di volere di designare un fiduciario per l'applicazione del piano di cura nei casi di incapacità, disciplinando le modalità con cui può avvenire tale designazione.

L'articolo 11 consente al medico di applicare, in scienza e coscienza, trattamenti sanitari non conformi al piano di cura, necessari per l'incolumità del paziente, motivando tali decisioni nella cartella clinica.

L'articolo 12, nei casi di paziente incapace di esprimere la sua volontà e non assistito da un soggetto legittimato ad esprimerla e di paziente che non esprime alcuna volontà, consente al medico di provvedere secondo i criteri dell'arte me-

dica, tenendo in considerazione le volontà espresse in precedenza dal paziente maggiorenne ovvero di non adeguarsi a tali desideri, motivando nella cartella clinica tale decisione. In ogni caso è vietato al medico di dare seguito alla volontà di morte del paziente, anche attraverso condotte omissive o di sospensione dell'alimentazione, dell'idratazione e della ventilazione.

L'articolo 13 specifica le ulteriori indicazioni che possono essere inserite nel piano di cura.

L'articolo 14 indica i particolari casi di violazione delle disposizioni in esame (articoli 5, comma 4, 11, comma 1, e 12, comma 1), che comportano l'applicazione della pena dell'ammenda. In particolare, al di fuori di tali ipotesi, il medico non è punibile se ha agito nell'interesse della vita e della salute del paziente e nel rispetto dei criteri della scienza medica.

La proposta di legge n. 2038 Buttiglione, si compone di 17 articoli, recanti disposizioni in materia di consenso informato, di indicazioni anticipate di cura, di accesso alle cure palliative e di assistenza e cura dei pazienti affetti da malattie rare.

Fa presente che si limiterà ad illustrare soltanto le norme contenute negli articoli da 1 a 9, in tema di consenso informato e dichiarazioni anticipate di cura.

L'articolo 1 qualifica come principi:

la tutela della vita umana fino alla morte naturale 17 e l'indisponibilità della vita umana e dell'integrità fisica;

la tutela la salute come fondamentale diritto dell'individuo e interesse della collettività;

la diffusione delle cure palliative e la cura delle malattie rare.

L'articolo 2 vieta l'eutanasia e il suicidio assistito, ai sensi degli articoli 575, 579 e 580 del codice penale.

L'articolo 3 definisce trattamento terapeutico l'intervento medico o chirurgico finalizzato in generale al recupero o al miglioramento della salute, escludendo da tale ambito l'uso di ausili tecnici che

consentono l'alimentazione e l'idratazione, rimossi solo in caso di comprovate esigenze sanitarie.

L'articolo 4 vieta l'accanimento terapeutico, facendo in tal senso riferimento a trattamenti terapeutici non proporzionati, futili o inutilmente invasivi e non efficaci rispetto alle condizioni cliniche del paziente e agli obiettivi di cura.

L'articolo 6 stabilisce che le indicazioni anticipate di cura riguardo ai trattamenti terapeutici della persona sono un atto a sottoscrizione autenticata ed hanno validità non superiore a due anni, sempre revocabili, e inserite, a richiesta della persona, nella cartella clinica: esse confluiscono nel piano di cura di cui all'articolo 7.

L'articolo 7, dopo aver sancito che l'alleanza terapeutica tra medico e paziente sia documentata da un piano di cura, prevede che questo sia parte integrante della cartella clinica, che contenga la manifestazione del consenso informato e che sia sottoscritto dal medico e dal paziente. Al medico è vietato inserire nel piano di cura indicazioni in contrasto con i principi della legge, della buona pratica clinica e della deontologia medica, è consentito di valutare le Indicazioni proposte dal paziente, secondo scienza e coscienza e, nel caso in cui egli provveda ad un trattamento terapeutico non consentito o non previsto dal piano di cura, deve motivare tale decisione nella cartella clinica.

La norma in esame considera il rifiuto di un trattamento terapeutico essenziale per il mantenimento della vita un atto personale non delegabile. Il paziente può dichiarare che non intende formulare alcuna indicazione e che si rimette alle valutazioni dei medici.

L'articolo 8 qualifica il consenso informato quale presupposto necessario di ogni trattamento terapeutico. In ogni momento il paziente può ritirare il suo consenso o sottoscrivere un diverso piano di cura. In caso di urgenza e qualora il paziente non sia in grado di intendere e di volere, il medico deve agire nel rispetto dei principi della deontologia medica e della legislazione vigente.

L'articolo 9 reca i casi riguardanti l'incapacità a prestare il consenso, ai sensi degli articoli 414 e 415 del codice civile.

La proposta di legge n. 2124 Di Virgilio ed altri si compone di 10 articoli.

Con l'articolo 1 si statuisce la tutela della vita umana fino alla morte, la tutela della salute come diritto fondamentale dell'individuo e interesse della collettività e la dignità della persona umana riguardo alle applicazioni della biologia e della medicina.

Il diritto alla vita, inviolabile e indisponibile, deve essere tutelato anche nella fase terminale dell'esistenza e deve essere garantita la partecipazione del paziente alla scelta delle cure mediche, per sé più appropriate, attraverso il riconoscimento del valore prioritario dell'alleanza terapeutica tra il medico e il paziente.

L'articolo 2 dispone il divieto di qualsiasi forma di eutanasia ed ogni forma di assistenza o di aiuto al suicidio ai sensi degli articoli 575 (Omicidio), 579 (Omicidio del consenziente) e 580 (Istigazione o aiuto al suicidio) del codice penale.

Si precisa altresì che l'attività medica, in quanto esclusivamente finalizzata alla tutela della vita e della salute, nonché all'alleviamento della sofferenza, non può in nessun caso essere orientata a produrre o a consentire la morte del paziente.

L'articolo 3 dispone il divieto di accanimento terapeutico precisando che il medico deve sempre astenersi da trattamenti sanitari straordinari, non proporzionati, non efficaci o non tecnicamente adeguati rispetto alle condizioni cliniche del paziente. Il predetto divieto non può comunque legittimare attività che direttamente o indirettamente comportino pratiche di carattere eutanasi o di abbandono terapeutico.

L'articolo 4 disciplina il consenso informato che deve essere preceduto da accurate informazioni rese dai sanitari in maniera completa e comprensibile sulla diagnosi, sulla prognosi, sullo scopo e sulla natura del trattamento sanitario proposto, sui benefici e sui rischi prospettabili. Si precisa il concetto di alleanza terapeutica costituita all'interno della relazione tra

medico e paziente che si concretizza in un documento di consenso, firmato dal paziente, che diventa parte integrante della cartella clinica.

È fatto salvo il diritto del soggetto di rifiutare le informazioni che gli competono. Il consenso al trattamento può essere sempre revocato. In caso di interdizione ai sensi dell'articolo 414 del codice civile, il consenso è prestato dal tutore. In caso di inabilitazione, ai sensi dell'articolo 415 del codice civile, si applicano le disposizioni dell'articolo 394, terzo comma, del medesimo codice relative agli atti eccedenti l'ordinaria amministrazione (consenso del curatore e autorizzazione del giudice tutelare). Qualora vi sia un amministratore di sostegno ai sensi dell'articolo 404 del codice civile e il decreto di nomina preveda l'assistenza in ordine alle situazioni di carattere sanitario, il consenso è prestato dall'amministratore di sostegno.

La decisione dei predetti soggetti non può comunque riguardare trattamenti sanitari in pregiudizio della vita del paziente stesso.

Il consenso al trattamento sanitario del minore è accordato o rifiutato dagli esercenti la potestà genitoriale o la tutela. Nell'impossibilità di acquisire il consenso, il medico curante agisce in scienza e in coscienza, conformemente ai principi dell'etica e della deontologia medica.

L'articolo 5 disciplina i contenuti ed i limiti delle dichiarazioni anticipate di trattamento dove il dichiarante esprime il proprio orientamento in merito ai trattamenti sanitari e di fine vita in previsione di un'eventuale futura perdita della propria capacità di intendere e di volere. In particolare il soggetto può dichiarare di accettare o di rifiutare di essere sottoposto a trattamenti sanitari sperimentali altamente invasivi, che il medico ritiene possano essergli di giovamento, e può altresì dichiarare di accettare o di rifiutare trattamenti sanitari che, anche a giudizio del medico curante, possano avere un potenziale, ma non sicuro carattere di accanimento terapeutico.

Nei documenti in oggetto possono altresì essere inserite indicazioni favorevoli o contrarie all'assistenza religiosa e alla donazione *post mortem* degli organi.

Nelle DAT il soggetto non può inserire indicazioni finalizzate all'eutanasia attiva od omissiva e, l'alimentazione e l'idratazione, considerate forme di sostegno vitale e fisiologicamente finalizzate ad alleviare le sofferenze non possono formare oggetto delle dichiarazioni anticipate che lo riguardano. La valutazione dello stato clinico è formulata da un collegio medico.

L'articolo 6 disciplina la forma e la durata delle DAT che si configura come atto di volontà, non obbligatorio e non vincolante, redatto in forma scritta e firmato dal soggetto maggiorenne in grado di intendere e di volere.

Alla redazione delle DAT interviene un medico abilitato all'esercizio della professione che sottoscrive le dichiarazioni stesse.

La validità degli atti è fissata in tre anni, ma possono essere sempre rinnovati « soggetto interessato può inoltre revocare o modificare le dichiarazioni che lo riguardano. Non è prevista l'applicazione delle DAT nei casi di particolare urgenza che ne impediscono l'immediata acquisizione.

Con l'articolo 7 si precisano i compiti del fiduciario che dovrà agire per conto del malato ed in stretta collaborazione con il medico curante con il quale realizza forme di alleanza terapeutica.

L'articolo 8 disciplina il ruolo del medico che nel tenere conto delle volontà espresse dal paziente nelle dichiarazioni anticipate non deve comunque prendere in considerazione indicazioni orientate a causare la morte del paziente o comunque in contrasto con le norme giuridiche o con la deontologia medica.

Le indicazioni sono valutate dal medico curante, sentito il fiduciario, in scienza e in coscienza e in conformità al principio dell'invulnerabilità della vita umana e della tutela della salute, secondo i principi di precauzione, di proporzionalità e di prudenza.

Nel caso in cui le DAT non siano più corrispondenti agli sviluppi delle conoscenze terapeutiche, il medico curante, sentito il fiduciario, può disattenderle, motivando la sua decisione nella cartella clinica. In presenza di controversia tra il fiduciario e il medico curante, la questione è sottoposta alla valutazione di un collegio di medici che esprime un parere comunque non vincolante per il medico curante, il quale non è tenuto a porre in essere prestazioni contrarie alle sue convinzioni di carattere scientifico e deontologico.

In caso di contrasto tra soggetti parimenti legittimati a esprimere il consenso al trattamento, la decisione è assunta, su istanza del pubblico ministero o di chiunque vi abbia interesse, dal giudice tutelare o, in caso di urgenza, da quest'ultimo sentito il medico curante del paziente interessato (articolo 9).

Ai sensi dell'articolo 10 si precisa che il contenuto delle DAT non configura dato sensibile ai sensi del codice in materia di protezione dei dati personali 19 e si dispone l'istituzione del registro delle DAT presso il Consiglio nazionale del notariato, nell'ambito di un archivio unico nazionale informatico. Uno specifico decreto del Mi-

nistro del lavoro, della salute e delle politiche sociali deve stabilire le regole tecniche e le modalità di tenuta e di consultazione del registro.

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

La seduta termina alle 21.30.

AVVERTENZA

I seguenti punti all'ordine del giorno non sono stati trattati:

SEDE REFERENTE

Disposizioni in materia di raccolta e utilizzo del sangue cordonale.
C. 361 Volonté, C. 548 Bertolini, C. 961 Colucci, C. 1214 Di Virgilio e C. 2040 Mosella.

UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO
DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI

ALLEGATO 1

Disposizioni per garantire l'accesso alle cure palliative e alle terapie del dolore. Testo unificato C. 624 Binetti, C. 635 Polledri e Rivolta, C. 1141 Livia Turco, C. 1830 Di Virgilio, C. 1738 Bertolini, C. 1764-ter Cota, C. 1968-ter Saltamartini e C. 1312 Farina Coscioni.

EMENDAMENTI E SUBEMENDAMENTI APPROVATI E ULTERIORI SUBEMENDAMENTI DEL RELATORE

ART. 5.

All'emendamento 5.100 del relatore, comma 1, sostituire le parole da: il Ministro del lavoro fino alla fine del comma, con le seguenti: il Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali promuove l'attivazione di una rilevazione sulle strutture e sulle prestazioni assicurate in ciascuna regione dal Servizio sanitario nazionale, nel campo delle cure palliative e delle terapie del dolore, al fine di consentire la successiva attivazione della rete a livello regionale.

0. 5. 100. 41. Il Relatore.

(Approvato)

All'emendamento 5.100 del relatore, sostituire il comma 2 con il seguente: 2. Con Accordo stipulato in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, su proposta del Ministro del lavoro, della salute e delle politiche sociali, sono individuate le figure professionali con specifiche competenze ed esperienza nelle cure palliative e nelle terapie del dolore, anche per l'età pediatrica, con particolare riferimento ai medici di medicina generale e ai medici specialisti in anestesia e rianimazione, geriatria, neurologia, oncologia, pediatria. Con il medesimo Accordo sono, altresì, individuate le tipologie di strutture nelle quali si articola a livello regionale la

rete per le cure palliative e la rete per la terapia del dolore, nonché le modalità per assicurare il coordinamento della rete a livello nazionale e regionale.

0. 5. 100. 42. Il Relatore.

All'emendamento 5.100 del relatore, sostituire il comma 2 con il seguente: 2. Con Accordo stipulato in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, su proposta del Ministro del lavoro, della salute e delle politiche sociali, sono individuate le figure professionali con specifiche competenze ed esperienza nelle cure palliative e nelle terapie del dolore, anche per l'età pediatrica, con particolare riferimento ai medici di medicina generale e ai medici specialisti in anestesia e rianimazione, geriatria, neurologia, oncologia, pediatria e agli infermieri, agli psicologi e agli assistenti sociali, nonché alle altre figure professionali ritenute essenziali. Con il medesimo Accordo sono, altresì, individuate le tipologie di strutture nelle quali si articola a livello regionale la rete per le cure palliative e la rete per la terapia del dolore, nonché le modalità per assicurare il coordinamento della rete a livello nazionale e regionale.

0. 5. 100. 42. *(Testo modificato nel corso della seduta).* Il Relatore.

(Approvato)

All'emendamento 5.100 del relatore, comma 3, sostituire le parole: la rete di cui al comma 1 con le seguenti: la rete per le cure palliative e la rete per le terapie del dolore e aggiungere, in fine, le seguenti parole: anche con riguardo all'età pediatrica e al supporto alle famiglie.

0. 5. 100. 43. Il Relatore.

(Approvato)

Sostituire gli articoli 5, 6, 7, 8 e 9 con il seguente:

ART. 5.

(Rete nazionale per le cure palliative e le terapie del dolore).

1. Al fine di consentire il costante adeguamento delle strutture e delle prestazioni sanitarie alle esigenze del malato in conformità agli obiettivi del Piano sanitario nazionale e comunque garantendo i livelli essenziali di assistenza di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, e successive modificazioni, il Ministro del lavoro, della salute e delle politiche sociali, con decreto da adottare entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, previa intesa in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, provvede alla ricognizione delle strutture nella disponibilità di ogni singola regione e provincia autonoma nelle quali si articola la rete nazionale per le cure palliative e le terapie del dolore, secondo le modalità individuate dalle medesime regioni e province autonome.

2. Il decreto di cui al comma 1 individua, in particolare, le figure professionali con specifiche competenze ed esperienza nelle cure palliative e nelle terapie del dolore, anche per l'età pediatrica, con particolare riferimento ai medici specializzati in oncologia, neurologia e anestesia e rianimazione. Il medesimo decreto individua altresì le strutture, quali *hospice* e

day hospice, nelle quali si articola la rete, nonché le modalità per assicurare il coordinamento della rete a livello nazionale e regionale.

3. Entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, su proposta del Ministro del lavoro, della salute e delle politiche sociali, la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, mediante intesa ai sensi dell'articolo 8, comma 6, della legge 5 giugno 2003, n. 131, definisce i requisiti minimi e le modalità organizzative necessari per l'accreditamento delle strutture di assistenza ai malati in fase terminale e delle unità di cure palliative e delle terapie del dolore domiciliari presenti in ciascuna regione, al fine di definire la rete di cui al comma 1, con particolare riferimento ad adeguati standard strutturali qualitativi e quantitativi, ad una pianta organica adeguata alle necessità di cura della popolazione residente e ad una disponibilità adeguata di figure professionali con specifiche competenze ed esperienza nelle cure palliative e nelle terapie del dolore.

4. L'intesa di cui al comma 3 prevede, tra le modalità organizzative per l'accreditamento come struttura appartenente alla rete nazionale per le cure palliative e le terapie del dolore, quelle volte a consentire l'integrazione tra le strutture di assistenza residenziale e le unità operative di assistenza domiciliare.

5. All'attuazione del presente articolo si provvede nei limiti delle risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente e, comunque, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.

5. 100. Il Relatore.

(Approvato)

ART. 10.

All'emendamento 10.100 del relatore, dopo il comma 2, inserire il seguente:

2-bis. Con l'accordo di cui al comma 2 sono altresì stabiliti modalità e indicatori

per la verifica dello stato di attuazione del progetto « ospedale senza dolore » a livello regionale e sono individuate periodiche scadenze per il monitoraggio delle azioni intraprese nell'utilizzo delle risorse disponibili e delle modalità per accedere ai finanziamenti previsti per i diversi stadi di attuazione del progetto.

0. 10. 100. 6. Bucchino, Burtone, Calgaro, D'Incecco, Farina Coscioni, Grassi, Lenzi, Miotto, Mosella, Murer, Pedoto, Sbrollini, Livia Turco, Argentin, Binetti.

All'emendamento 10.100 del relatore, dopo il comma 2, inserire il seguente:

2-bis. Con l'accordo di cui al comma 2 sono altresì stabiliti modalità e indicatori per la verifica dello stato di attuazione a livello regionale del progetto di cui al comma 1.

0. 10. 100. 6. (*Testo modificato nel corso della seduta*). Bucchino, Burtone, Calgaro, D'Incecco, Farina Coscioni, Grassi, Lenzi, Miotto, Mosella, Murer, Pedoto, Sbrollini, Livia Turco, Argentin, Binetti.

(Approvato)

Sostituirlo con il seguente:

ART. 10.

*(Progetto Ospedale
– Territorio senza dolore).*

1. Al fine di rafforzare l'attività svolta dai Comitati ospedale senza dolore istituiti in attuazione del progetto « Ospedale senza dolore » di cui all'Accordo tra il Ministro della sanità, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano, in data 24 maggio 2001, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 149 del 29 giugno 2001, che assume la denominazione di Progetto Ospedale - Territorio senza dolore, è autorizzata la spesa di euro 450.000 per l'anno 2009, di euro 900.000 per

l'anno 2010 e di euro 1.100.000 per l'anno 2011.

2. Con accordo stipulato in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano sono ripartire le risorse di cui al comma 1 destinandole ad iniziative, anche di carattere formativo e sperimentale, volte a sviluppare il coordinamento delle azioni di cura del dolore favorendone l'integrazione a livello territoriale.

10. 100. Il Relatore.

(Approvato)

ART. 11.

Sopprimerlo.

11. 100. Il Relatore.

(Approvato)

ART. 13.

All'emendamento 13.100 del relatore, comma 1, secondo periodo, sopprimere le parole da: cui possono accedere fino alla fine del periodo.

0. 13. 100. 8. Lenzi, Miotto, Mosella, Murer, Pedoto, Sbrollini, Livia Turco, Argentin, Binetti, Bucchino, Burtone, Calgaro, D'Incecco, Farina Coscioni, Grassi.

(Approvato)

All'emendamento 13.100 del relatore, comma 4, dopo le parole: Trento e Bolzano, aggiungere le seguenti: su proposta del Ministro del lavoro, della salute e delle politiche sociali.

0. 13. 100. 13. Il Relatore.

(Approvato)

Sostituirlo 13 con il seguente:

ART. 13.

(Formazione e aggiornamento del personale medico e sanitario sulle cure palliative e sulle terapie del dolore).

1. Il Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, di concerto con il Ministro del lavoro, della salute e delle politiche sociali, ai sensi dell'articolo 17, comma 95, della legge 15 maggio 1997, n. 127, e successive modificazioni, individua con uno o più decreti i criteri generali per la disciplina degli ordinamenti didattici di specifici percorsi formativi in cure palliative e in terapia del dolore connesso alle malattie neoplastiche e a patologie croniche e degenerative. Con i medesimi decreti sono individuati i criteri per l'istituzione di master professionalizzanti in cure palliative cui possono accedere medici specialisti in anestesiologia e rianimazione, neurologia, oncologia, pediatria e geriatria.

2. In sede di attuazione dei programmi obbligatori di formazione continua in medicina di cui all'articolo 16-*bis* del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, e successive modificazioni, la Commissione nazionale per la formazione continua, costituita ai sensi dell'articolo 2, comma 357, della legge 24 dicembre 2007, n. 244, prevede che l'aggiornamento periodico del personale medico e sanitario impegnato nella terapia del dolore connesso alle malattie neoplastiche e a patologie croniche e degenerative e nell'assistenza nel settore delle cure palliative, e in particolare di medici ospedalieri, medici specialisti ambulatoriali territoriali, medici di medicina generale e di continuità assistenziale e pediatri di libera scelta, si realizzi attraverso il conseguimento di crediti formativi su percorsi assistenziali multidisciplinari e multiprofessionali.

3. Il decreto di cui all'articolo 5, comma 2, individua i contenuti dei percorsi formativi obbligatori ai sensi della normativa vigente ai fini dello svolgimento di attività professionale nelle strutture sa-

nitarie pubbliche e private e nelle organizzazioni senza scopo di lucro operanti nella rete, ivi inclusi i periodi di tirocinio obbligatorio.

4. La Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano, tramite intesa ai sensi dell'articolo 8, comma 6, della legge 5 giugno 2003, n. 131, sentite le principali società scientifiche e organizzazioni senza scopo di lucro operanti nel settore delle cure palliative e delle terapie del dolore, definisce percorsi formativi omogenei su tutto il territorio nazionale per i volontari che operano nella rete.

5. All'attuazione del presente articolo si provvede nei limiti delle risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente e, comunque, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.

13. 100. Il Relatore.

(Approvato)

ART. 14.

All'emendamento 14.100 del relatore, dopo le parole: disomogeneità territoriale aggiungere le seguenti: e alle cure palliative in età neonatale, pediatrica ed adolescenziale.

0. 14. 100. 3. Livia Turco, Argentin, Binetti, Bossa, Bucchino, Burtone, Calgario, D'Incecco, Farina Coscioni, Grassi, Lenzi, Miotto, Mosella, Murer, Pedoto, Sbrollini.

(Approvato)

Sostituire il comma 1, alinea, con il seguente:

1. Presso il Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali è istituito, avvalendosi delle risorse umane disponibili a legislazione vigente, l'Osservatorio nazionale sulle cure palliative e sulle terapie del

dolore connesso alle malattie neoplastiche e a patologie croniche e degenerative, di seguito denominato « Osservatorio ». Le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano forniscono tutte le informazioni ed i dati utili all'attività dell'Osservatorio e possono accedere al complesso dei dati e delle informazioni in possesso del medesimo Osservatorio. L'Osservatorio, alla cui attività collaborano l'Agenzia nazionale per i servizi sanitari regionali, la Commissione nazionale per la formazione continua, l'Agenzia italiana del farmaco e l'Istituto superiore di sanità, fornisce al Ministro del lavoro, della salute e delle politiche sociali e alle regioni elementi per la valutazione dell'andamento della prescrizione dei farmaci utilizzati per la terapia del dolore, del livello di attuazione delle linee guida di cui all'articolo 3, comma 2, nonché dello stato di realizzazione e di sviluppo della rete su tutto il territorio nazionale, con particolare attenzione alle disomogeneità territoriali. L'Osservatorio provvede a monitorare, in particolare:

14. 100. Il Relatore.

(Approvato)

All'emendamento 14.101 del relatore, sostituire le parole: 15 marzo con le seguenti: 30 dicembre.

0. 14. 101. 9. Lenzi, Miotto, Mosella, Murer, Pedoto, Sbrollini, Livia Turco, Argentin, Binetti, Bossa, Bucchino, Burtone, Calgaro, D'Incecco, Farina Coscioni, Grassi.

All'emendamento 14.101 del relatore, sostituire le parole: 15 marzo con le seguenti: 31 dicembre.

0. 14. 101. 9. *(Testo modificato nel corso della seduta).* Lenzi, Miotto, Mosella, Murer, Pedoto, Sbrollini, Livia Turco, Argentin, Binetti, Bossa, Bucchino, Burtone, Calgaro, D'Incecco, Farina Coscioni, Grassi.

(Approvato)

Al comma 2, premettere le seguenti parole: Entro il 15 marzo di ciascun anno,.

Conseguentemente, sopprimere la parola: annualmente.

14. 101. Il Relatore.

(Approvato)

All'emendamento 14.102 del relatore, dopo le parole: può avvalersi aggiungere le seguenti: di figure professionali del Servizio Sanitario Nazionale con dimostrate competenze specifiche e.

0. 14. 102. 2. Miotto, Mosella, Murer, Pedoto, Sbrollini, Livia Turco, Argentin, Binetti, Bucchino, Burtone, Calgaro, D'Incecco, Farina Coscioni, Grassi, Lenzi.

(Approvato)

Sostituire il comma 3 con il seguente:
3. Nei limiti delle risorse disponibili a legislazione vigente e senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, l'Osservatorio può avvalersi, anche tramite apposite convenzioni, della collaborazione di istituti di ricerca, società scientifiche e organizzazioni senza scopo di lucro operanti nei settori delle cure palliative e della terapia del dolore connesso alle malattie neoplastiche e a patologie croniche e degenerative.

14. 102. Il Relatore.

(Approvato)

Al comma 4, dopo le parole: gli Osservatori aggiungere la seguente: eventualmente e aggiungere, in fine, le seguenti parole: senza oneri aggiuntivi per la finanza pubblica.

14. 104. Il Relatore.

(Approvato)

Al comma 5, sostituire le parole: 500 mila euro con le seguenti: 150 mila euro.

14. 103. Il Relatore.

(Approvato)

ART. 16.

All'emendamento 16.100 del relatore, sostituire le parole: 30 aprile con le seguenti: 30 dicembre.

0. 16. 100. 11. Miotto, Mosella, Murer, Pedoto, Sbrollini, Livia Turco, Argentin, Binetti, Bucchino, Burtone, Calgaro, D'Incecco, Farina Coscioni, Grassi, Lenzi.

All'emendamento 16.100 del relatore, sostituire le parole: 30 aprile con le seguenti: 31 dicembre.

0. 16. 100. 11. (Testo modificato nel corso della seduta). Miotto, Mosella, Murer, Pedoto, Sbrollini, Livia Turco, Argentin, Binetti, Bucchino, Burtone, Calgaro, D'Incecco, Farina Coscioni, Grassi, Lenzi.

(Approvato)

Sostituirlo con il seguente:

ART. 16.

(Relazione annuale al Parlamento).

1. Il Ministro del lavoro, della salute e delle politiche sociali, entro il 30 aprile di ogni anno, presenta una relazione al Parlamento sullo stato di attuazione della presente legge, riferendo anche in merito alle informazioni e ai dati contenuti nel rapporto di cui all'articolo 8, comma 2.

16. 100. Il Relatore.

(Approvato)

ART. 17.

All'emendamento 17.100 del relatore, comma 2, sostituire la parole: può vincolare quote con le seguenti: vincola, per un importo comunque non inferiore a 100 milioni di euro annui, una quota.

0. 17. 100. 4. Il Relatore.

(Approvato)

Sostituirlo con il seguente:

ART. 17.

(Copertura finanziaria).

1. Agli oneri derivanti dall'articolo 4, comma 3, dall'articolo 7, comma 1, e dall'articolo 8, comma 5, pari a 650.000 euro per l'anno 2009, a 1.200.000 euro per l'anno 2010, a 1.400.000 euro per l'anno 2011 e a 150.000 euro annui a decorrere dall'anno 2012, si provvede, quanto a 650.000 euro per l'anno 2009, mediante corrispondente riduzione dell'autorizzazione di spesa di cui all'articolo 48, comma 9, del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 novembre 2003, n. 326, come rideterminato dalla tabella C allegata alla legge 22 dicembre 2008, n. 233, e quanto a 1.200.000 euro per l'anno 2010, a 1.400.000 euro per l'anno 2011 e a 150.000 euro annui a decorrere dall'anno 2012, mediante corrispondente riduzione delle proiezioni per gli anni 2010 e 2011 dello stanziamento del fondo speciale di parte corrente iscritto, ai fini del bilancio triennale 2009-2011, nell'ambito del programma «Fondi di riserva e speciali» della missione «Fondi da ripartire» dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze per l'anno 2009, allo scopo parzialmente utilizzando gli accantonamenti di cui alla Tabella 1.

2. Per la realizzazione delle finalità di cui alla presente legge, il CIPE, in attuazione dell'articolo 1, comma 34, della legge 23 dicembre 1996, n. 662, e successive modificazioni, può vincolare quote del Fondo sanitario nazionale su proposta del Ministro del lavoro, della salute e delle politiche sociali, d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano.

Tabella 1

| | 2010 | 2011 | 2012 |
|---|-------|-------|------|
| Ministero dell'economia e delle finanze | 400 | | |
| Ministero dell'interno | 800 | 1.400 | 150 |
| Totale . . . | 1.200 | 1.400 | 150 |

17. 100. Il Relatore.

(Approvato)

ALLEGATO 2

Disposizioni per garantire l'accesso alle cure palliative e alle terapie del dolore (C. 624 Binetti, C. 635 Polledri e Rivolta, C. 1141 Livia Turco, C. 1830 Di Virgilio, C. 1738 Bertolini, C. 1764-ter Cota e C. 1968-ter Saltamartini).

**NUOVO TESTO UNIFICATO RISULTANTE DALL'APPROVAZIONE
DI ULTERIORI EMENDAMENTI DEL RELATORE E DI SUBEMENDAMENTI**

ART. 1.

(Finalità).

1. La presente legge tutela il diritto del cittadino ad accedere alle cure palliative e alle terapie del dolore.

2. È tutelato e garantito, in particolare, l'accesso alle cure palliative e alle terapie del dolore da parte del malato, come definito dall'articolo 2, comma 1, lettera c), nell'ambito dei livelli essenziali di assistenza di cui al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 29 novembre 2001, pubblicato nel supplemento ordinario alla *Gazzetta Ufficiale* n. 33 dell'8 febbraio 2002, al fine di assicurare il rispetto della dignità della persona umana, il bisogno di salute, l'equità nell'accesso all'assistenza, la qualità delle cure e la loro appropriatezza riguardo alle specifiche esigenze, ai sensi dell'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, e successive modificazioni.

3. Ai fini di cui ai commi 1 e 2, le strutture sanitarie di cure palliative e di terapie del dolore assicurano un programma di cura individuale per il malato e per la sua famiglia, nel rispetto dei seguenti principi fondamentali:

a) tutela della dignità del paziente, senza alcuna discriminazione;

b) tutela e promozione della qualità della vita nella fase terminale della malattia;

c) adeguato sostegno sanitario e socio-assistenziale della persona malata e della famiglia.

ART. 2.

(Definizioni).

1. Ai sensi della presente legge si intende per:

a) « cure palliative »: l'insieme degli interventi terapeutici, diagnostici e assistenziali, rivolti sia alla persona malata sia al suo nucleo familiare, finalizzati alla cura attiva e totale dei pazienti la cui malattia di base, caratterizzata da una inarrestabile evoluzione e da una prognosi infausta, non risponde più a trattamenti specifici;

b) « terapia del dolore »: l'insieme di interventi diagnostici e terapeutici volti a individuare e applicare alle forme morbose croniche idonee terapie farmacologiche, chirurgiche, strumentali, psicologiche e riabilitative tra loro variamente integrate, allo scopo di elaborare un idoneo percorso terapeutico per il controllo del dolore;

c) « malato »: la persona affetta da una patologia ad andamento cronico ed evolutivo, per la quale non esistono terapie o, se esse esistono, sono inadeguate o sono

risultate inefficaci ai fini della stabilizzazione della malattia o di un prolungamento significativo della vita;

d) « rete »: la rete nazionale per le cure palliative e la rete nazionale per le terapie del dolore, volta a garantire la continuità assistenziale del malato dalla struttura ospedaliera al suo domicilio e costituita dall'insieme delle strutture sanitarie, ospedaliere e territoriali, e assistenziali, delle figure professionali e degli interventi diagnostici e terapeutici disponibili nelle regioni e nelle province autonome, dedicati alla erogazione delle cure palliative, al controllo del dolore e al supporto dei malati e dei loro familiari;

e) « assistenza residenziale »: assistenza socio-sanitaria in cure palliative erogata ininterrottamente da *équipe* multidisciplinari presso una struttura, denominata « *hospice* »;

f) « assistenza domiciliare »: l'insieme degli interventi sanitari, sociosanitari ed assistenziali che garantiscono l'erogazione di cure palliative e di terapie del dolore al domicilio della persona malata, per ciò che riguarda sia gli interventi di base, coordinati dal medico di medicina generale, sia quelli delle *équipe* specialistiche di cure palliative, garantendo una continuità assistenziale ininterrotta;

g) « *day hospice* »: articolazione organizzativa degli *hospice* che eroga prestazioni diagnostico-terapeutiche e assistenziali a ciclo diurno non eseguibili a domicilio.

ART. 3.

(Competenze della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano).

1. Le cure palliative e le terapie del dolore costituiscono obiettivi prioritari del Piano sanitario nazionale ai sensi dell'articolo 1, commi 34 e 34-bis, della legge 23 dicembre 1996, n. 662.

2. La Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano, su proposta del Ministro del lavoro, della salute e delle politiche sociali, che si avvale a tal fine anche dell'Agenzia nazionale per i servizi sanitari regionali, mediante intesa ai sensi dell'articolo 8, comma 6, della legge 5 giugno 2003, n. 131, nei limiti delle risorse di cui all'articolo 12, comma 2, definisce le linee guida per il coordinamento degli interventi regionali negli ambiti individuati dalla presente legge, tenuto conto dell'accordo tra il Governo, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano in materia di cure palliative pediatriche sottoscritto il 27 giugno 2007 e del documento tecnico sulle cure palliative pediatriche approvato il 20 marzo 2008 in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano.

3. A decorrere dall'anno 2010, l'attuazione dei principi della presente legge con le modalità definite ai sensi del comma 2 costituisce adempimento regionale ai fini dell'accesso al finanziamento integrativo del Servizio sanitario nazionale a carico dello Stato.

4. Il Comitato paritetico permanente per la verifica dei livelli essenziali di assistenza di cui all'articolo 9 dell'intesa sottoscritta il 23 marzo 2005 tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano, pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* n. 105 del 7 maggio 2005, valuta annualmente lo stato di attuazione della presente legge, con particolare riguardo all'appropriatezza e all'efficienza nell'utilizzo delle risorse ed alla verifica e congruità tra le prestazioni da erogare e le risorse messe a disposizione.

ART. 4.

(Campagna di informazione).

1. Il Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali promuove nel triennio 2009-2011 la realizzazione di campagne istituzionali di comunicazione desti-

nate a informare i cittadini sulle modalità e sui criteri di accesso alle prestazioni e ai programmi di assistenza in materia di cure palliative e di trattamento del dolore connesso alle malattie neoplastiche e a patologie croniche e degenerative, anche attraverso il coinvolgimento e la collaborazione dei medici di medicina generale e dei pediatri di libera scelta, delle farmacie pubbliche e private, nonché delle organizzazioni private senza scopo di lucro impegnate nella tutela dei diritti in ambito sanitario ovvero operanti sul territorio nella lotta contro il dolore e nell'assistenza nel settore delle cure palliative.

2. Le campagne di cui al comma 1 promuovono e diffondono nell'opinione pubblica la consapevolezza della rilevanza delle cure palliative, in particolar modo delle cure palliative pediatriche e della terapia del dolore, al fine di promuovere la cultura della lotta contro il dolore e del superamento del pregiudizio relativo all'utilizzazione dei farmaci per trattamento del dolore, illustrandone il fondamentale contributo alla tutela della dignità della persona umana e di supporto per i malati e per i loro familiari.

3. Per le campagne di cui al presente articolo è autorizzata la spesa di 50.000 euro per l'anno 2009 e di 150.000 euro per ciascuno degli anni 2010 e 2011.

ART. 5.

(Rete nazionale per le cure palliative e le terapie del dolore).

1. Al fine di consentire il costante adeguamento delle strutture e delle prestazioni sanitarie alle esigenze del malato in conformità agli obiettivi del Piano sanitario nazionale e comunque garantendo i livelli essenziali di assistenza di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 e successive modificazioni, il Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali promuove l'attivazione di una specifica rilevazione sui presidi e sulle prestazioni assicurate in ciascuna regione, dalle strut-

ture del Servizio Sanitario Nazionale, nel campo delle cure palliative e delle terapie del dolore, al fine di consentire la successiva attivazione della rete a livello regionale.

2. Con Accordo stipulato in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, su proposta del Ministro del lavoro, della salute e delle politiche sociali sono individuate le figure professionali con specifiche competenze ed esperienza nelle cure palliative e nelle terapie del dolore, anche per l'età pediatrica, con particolare riferimento ai medici di medicina generale e ai medici specialisti in anestesia e rianimazione, geriatria, neurologia, oncologia, pediatria e agli infermieri, agli psicologi e agli assistenti sociali nonché alle altre figure professionali ritenute essenziali. Con il medesimo Accordo sono, altresì, individuate le tipologie di strutture nelle quali si articola a livello regionale la rete per le cure palliative e la rete per la terapia del dolore, nonché le modalità per assicurare il coordinamento della rete a livello nazionale e regionale.

3. Entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, su proposta del Ministro del lavoro, della salute e delle politiche sociali, la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, mediante intesa ai sensi dell'articolo 8, comma 6, della legge 5 giugno 2003, n. 131, definisce i requisiti minimi e le modalità organizzative necessari per l'accreditamento delle strutture di assistenza ai malati in fase terminale e delle unità di cure palliative e delle terapie del dolore domiciliari presenti in ciascuna regione, al fine di definire la rete per le cure palliative e la rete per le terapie del dolore, con particolare riferimento ad adeguati standard strutturali qualitativi e quantitativi, ad una pianta organica adeguata alle necessità di cura della popolazione residente e ad una disponibilità adeguata di figure professionali con specifiche competenze ed esperienza nelle

cure palliative e nelle terapie del dolore, anche con riguardo all'età pediatrica e al supporto alle famiglie.

4. L'intesa di cui al comma 3 prevede, tra le modalità organizzative per l'accreditamento come struttura appartenente alla rete nazionale per le cure palliative e le terapie del dolore, quelle volte a consentire l'integrazione tra le strutture di assistenza residenziale e le unità operative di assistenza domiciliare.

5. All'attuazione del presente articolo si provvede nei limiti delle risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente e, comunque, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.

ART. 6.

*(Progetto Ospedale
– Territorio senza dolore).*

1 Al fine di rafforzare l'attività svolta dai Comitati ospedale senza dolore istituiti in attuazione del progetto «Ospedale senza dolore» di cui all'Accordo tra il Ministro della sanità, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano, in data 24 maggio 2001, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 149 del 29 giugno 2001, che assume la denominazione di Progetto Ospedale - Territorio senza dolore, è autorizzata la spesa di euro 450.000 per l'anno 2009, di euro 900.000 per l'anno 2010 e di euro 1.100.000 per l'anno 2011.

2. Con accordo stipulato in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano sono ripartire le risorse di cui al comma 1 destinandole ad iniziative, anche di carattere formativo e sperimentale, volte a sviluppare il coordinamento delle azioni di cura del dolore favorendone l'integrazione a livello territoriale.

2-bis. Con l'accordo di cui al comma 2 sono altresì stabiliti modalità e indicatori per la verifica dello stato di attuazione a livello regionale del progetto di cui al comma 1.

ART. 7.

(Obbligo di riportare la rilevazione del dolore all'interno della cartella clinica).

1. All'interno della cartella clinica, medica e infermieristica, in uso presso tutte le strutture sanitarie della rete di cure palliative e della rete di terapia del dolore devono essere riportate le caratteristiche del dolore rilevato, della sua evoluzione nel corso del ricovero e dell'entità del risultato antalgico conseguito.

2. In ottemperanza alle linee guida del progetto «Ospedale senza dolore», previste dall'Accordo sancito tra il Ministro del lavoro, della salute e delle politiche sociali, le regioni e le province autonome, di cui al provvedimento della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano 24 maggio 2001, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 149 del 29 giugno 2001, le strutture sanitarie hanno facoltà di scegliere lo strumento più adeguato, tra quelli validati, per la valutazione e la rilevazione del dolore da riportare all'interno delle cartelle cliniche ai sensi del comma 1.

ART. 8.

(Formazione e aggiornamento del personale medico e sanitario sulle cure palliative e sulle terapie del dolore).

1. Il Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, di concerto con il Ministro del lavoro, della salute e delle politiche sociali, ai sensi dell'articolo 17, comma 95, della legge 15 maggio 1997, n. 127, e successive modificazioni, individua con uno o più decreti i criteri generali per la disciplina degli ordinamenti didattici di specifici percorsi formativi in cure palliative e in terapia del dolore connesso alle malattie neoplastiche e a patologie croniche e degenerative. Con i medesimi decreti sono individuati i criteri per l'istituzione di master professionalizzanti in cure palliative.

2. In sede di attuazione dei programmi obbligatori di formazione continua in medicina di cui all'articolo 16-*bis* del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, e successive modificazioni, la Commissione nazionale per la formazione continua, costituita ai sensi dell'articolo 2, comma 357, della legge 24 dicembre 2007, n. 244, prevede che l'aggiornamento periodico del personale medico e sanitario impegnato nella terapia del dolore connesso alle malattie neoplastiche e a patologie croniche e degenerative e nell'assistenza nel settore delle cure palliative, e in particolare di medici ospedalieri, medici specialisti ambulatoriali territoriali, medici di medicina generale e di continuità assistenziale e pediatri di libera scelta, si realizzi attraverso il conseguimento di crediti formativi su percorsi assistenziali multidisciplinari e multiprofessionali.

3. Il decreto di cui all'articolo 5, comma 2, individua i contenuti dei percorsi formativi obbligatori ai sensi della normativa vigente ai fini dello svolgimento di attività professionale nelle strutture sanitarie pubbliche e private e nelle organizzazioni senza scopo di lucro operanti nella rete, ivi inclusi i periodi di tirocinio obbligatorio.

4. La Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, su proposta del Ministro del lavoro, della salute e delle politiche sociali, tramite intesa ai sensi dell'articolo 8, comma 6, della legge 5 giugno 2003, n. 131, sentite le principali società scientifiche e organizzazioni senza scopo di lucro operanti nel settore delle cure palliative e delle terapie del dolore, definisce percorsi formativi omogenei su tutto il territorio nazionale per i volontari che operano nella rete.

5. All'attuazione del presente articolo si provvede nei limiti delle risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente e, comunque, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.

ART. 9.

(Osservatorio nazionale permanente per le cure palliative e per le terapie del dolore).

1. Presso il Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali è istituito, avvalendosi delle risorse umane disponibili a legislazione vigente, l'Osservatorio nazionale sulle cure palliative e sulle terapie del dolore connesso alle malattie neoplastiche e a patologie croniche e degenerative, di seguito denominato « Osservatorio ». Le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano forniscono tutte le informazioni ed i dati utili all'attività dell'Osservatorio e possono accedere al complesso dei dati e delle informazioni in possesso del medesimo Osservatorio. L'Osservatorio, alla cui attività collaborano l'Agenzia nazionale per i servizi sanitari regionali, la Commissione nazionale per la formazione continua, l'Agenzia italiana del farmaco e l'Istituto superiore di sanità, fornisce al Ministro del lavoro, della salute e delle politiche sociali e alle regioni elementi per la valutazione dell'andamento della prescrizione dei farmaci utilizzati per la terapia del dolore, del livello di attuazione delle linee guida di cui all'articolo 3, comma 2, nonché dello stato di realizzazione e di sviluppo della rete su tutto il territorio nazionale, con particolare attenzione alle disomogeneità territoriali e alle cure palliative in età neonatale, pediatrica e adolescenziale. L'Osservatorio provvede a monitorare, in particolare:

a) i dati relativi alla prescrizione e all'utilizzazione di farmaci utilizzati nella terapia del dolore, e in particolare dei farmaci analgesici oppiacei;

b) lo sviluppo della rete, con particolare attenzione alla verifica del rispetto degli indicatori e dei criteri nazionali previsti dalla normativa vigente;

c) lo stato di avanzamento della rete;

d) le prestazioni erogate e gli esiti delle stesse, anche attraverso l'analisi qua-

litativa e quantitativa dell'attività dei centri per la terapia del dolore e delle strutture della rete;

e) le attività di formazione a livello nazionale e regionale;

f) i programmi e le campagne di informazione a livello nazionale e regionale;

g) le attività di ricerca;

h) gli aspetti economici relativi alla realizzazione e allo sviluppo delle reti di centri e di servizi per la terapia del dolore e delle cure palliative.

2. Entro il 31 dicembre di ciascun anno, l'Osservatorio provvede a redigere un rapporto al Ministro del lavoro, della salute e delle politiche sociali, finalizzato a rilevare l'andamento delle prescrizioni di farmaci per la terapia del dolore connesso alle malattie neoplastiche e a patologie croniche e degenerative, con particolare riferimento ai farmaci analgesici oppiacei, a monitorare lo stato delle reti dei centri e dei servizi per la terapia del dolore e delle cure palliative su tutto il territorio nazionale e il livello di omogeneità e di adeguatezza delle stesse, formulando proposte per la risoluzione dei problemi e delle criticità eventualmente rilevati, anche al fine di garantire livelli omogenei di trattamento del dolore su tutto il territorio nazionale.

3. Nei limiti delle risorse disponibili a legislazione vigente e senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, l'Osservatorio può avvalersi di figure professionali del Servizio sanitario nazionale con dimostrate competenze specifiche e, anche tramite apposite convenzioni, della collaborazione di istituti di ricerca, società scientifiche e organizzazioni senza scopo di lucro operanti nei settori delle cure palliative e della terapia del dolore connesso alle malattie neoplastiche e a patologie croniche e degenerative.

4. Il Ministro del lavoro, della salute e delle politiche sociali, con proprio regolamento da adottare entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della presente

legge, definisce, nel limite della spesa di cui al comma 5, l'organizzazione e le funzioni dell'Osservatorio, anche ai fini del collegamento con gli osservatori eventualmente istituiti dalle regioni con propri provvedimenti, senza oneri aggiuntivi per la finanza pubblica.

5. Per le spese di istituzione e funzionamento dell'Osservatorio, fatto salvo quanto previsto dal comma 3, è autorizzata la spesa di 150.000 euro a decorrere dall'anno 2009.

ART. 10.

(Semplificazione delle procedure di accesso ai medicinali impiegati nelle terapie del dolore).

1. Al testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309, e successive modificazioni, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) all'articolo 43, dopo il comma 4 è inserito il seguente:

« 4-bis. Per la prescrizione, nell'ambito del Servizio sanitario nazionale, di farmaci previsti dall'allegato III-bis per il trattamento di pazienti affetti da dolore severo, in luogo del ricettario di cui al comma 1, contenente le ricette a ricalco di cui al comma 4, può essere utilizzato il ricettario del Servizio sanitario nazionale disciplinato dal decreto del Ministero dell'economia e delle finanze del 17 marzo 2008, pubblicato nel supplemento ordinario alla *Gazzetta Ufficiale* n. 86 dell'11 aprile 2008. In tal caso, ai fini della prescrizione si applicano le disposizioni di cui al predetto decreto, e il farmacista conserva copia o fotocopia della ricetta sia ai fini del discarico nel registro di cui all'articolo 60, comma 1, sia ai fini della dimostrazione della liceità del possesso dei farmaci consegnati dallo stesso farmacista al paziente o alla persona che li ritira.;

b) alla tabella II, sezione B, dopo la voce: « denominazione comune: Delorazepam » è inserita la seguente: « denominazione comune: Delta-8-tetraidrocannabinolo (THC) ».

ART. 11.

(Relazione annuale al Parlamento).

1. Il Ministro del lavoro, della salute e delle politiche sociali, entro il 31 dicembre di ogni anno, presenta una relazione al Parlamento sullo stato di attuazione della presente legge, riferendo anche in merito alle informazioni e ai dati contenuti nel rapporto di cui all'articolo 8, comma 2.

ART. 12.

(Copertura finanziaria).

1. Agli oneri derivanti dall'articolo 4, comma 3, dall'articolo 6, comma 1, e dall'articolo 9, comma 5, pari a 650.000 euro per l'anno 2009, a 1.200.000 euro per l'anno 2010, a 1.400.000 euro per l'anno 2011 e a 150.000 euro annui a decorrere dall'anno 2012, si provvede, quanto a 650.000 euro per l'anno 2009 mediante corrispondente riduzione dell'autorizzazione di spesa di cui all'articolo 48, comma 9, del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 novembre 2003, n. 326, come rideterminato dalla tabella C

allegata alla legge 22 dicembre 2008, n. 233, e quanto a 1.200.000 euro per l'anno 2010 e a 1.400.000 euro per l'anno 2011 e a 150.000 euro annui a decorrere dall'anno 2012, mediante corrispondente riduzione delle proiezioni per gli anni 2010 e 2011 dello stanziamento del fondo speciale di parte corrente iscritto, ai fini del bilancio triennale 2009-2011, nell'ambito del programma « Fondi di riserva e speciali » della missione « Fondi da ripartire » dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze per l'anno 2009, allo scopo parzialmente utilizzando gli accantonamenti di cui alla Tabella 1.

2. Per la realizzazione delle finalità di cui alla presente legge, il CIPE, in attuazione dell'articolo 1, comma 34, della legge 23 dicembre 1996, n. 662, e successive modificazioni, vincola per un importo non inferiore a 100 milioni di una quota del Fondo sanitario nazionale su proposta del Ministro del lavoro, della salute e delle politiche sociali, d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano.

Tabella 1

| | 2010 | 2011 | 2012 |
|---|-------|-------|------|
| Ministero dell'economia e delle finanze | 400 | - | - |
| Ministero dell'interno | 800 | 1.400 | 150 |
| <i>Totale . . .</i> | 1.200 | 1.400 | 150 |

XIII COMMISSIONE PERMANENTE**(Agricoltura)****S O M M A R I O**

| | |
|--|-----|
| UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI | 141 |
| INTERROGAZIONI: | |
| 5-01299 Oliverio: Interventi in favore del comparto agrozootecnico abruzzese colpito dai recenti eventi sismici | 142 |
| ALLEGATO 1 (Testo della risposta) | 149 |
| 5-01573 Oliverio: Interventi per la tutela e la promozione del settore olivicolo del Mezzogiorno e per il riconoscimento delle olive nere al forno di Ferradina (Matera) | 142 |
| ALLEGATO 2 (Testo della risposta) | 151 |
| 5-01589 Paolo Russo: Sull'applicazione delle norme sull'accollo da parte dello Stato delle garanzie prestate dai soci a favore delle cooperative agricole, con riferimento alla situazione della cooperativa Agritel Srl | 142 |
| ALLEGATO 3 (Testo della risposta) | 152 |
| SEDE CONSULTIVA: | |
| DL 78/2009: Provvedimenti anticrisi, nonché proroga di termini e della partecipazione italiana a missioni internazionali. C. 2561 Governo (Parere alle Commissioni riunite V e VI) (Seguito dell'esame e conclusione – Parere favorevole con condizione e osservazioni) | 142 |
| ALLEGATO 4 (Proposta di parere del relatore) | 155 |
| ALLEGATO 5 (Nuova formulazione della proposta di parere del relatore approvata dalla Commissione) | 157 |
| SEDE REFERENTE: | |
| Nuova disciplina del commercio interno del riso. C. 1991 Governo (Seguito dell'esame e rinvio) | 147 |
| ALLEGATO 6 (Emendamenti e articoli aggiuntivi) | 159 |
| INDAGINE CONOSCITIVA: | |
| Sul fenomeno dei danni causati dalla fauna selvatica alle produzioni agricole e zootecniche (Deliberazione della proroga del termine) | 148 |
| ERRATA CORRIGE | 148 |

**UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO
DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI**

Mercoledì 8 luglio 2009.

L'ufficio di presidenza si è riunito dalle
14.10 alle 14.20.

INTERROGAZIONI

Mercoledì 8 luglio 2009. — Presidenza del
presidente Paolo RUSSO. — Interviene il sot-
tosegretario di Stato per le politiche agricole
alimentari e forestali, Antonio Buonfiglio.

La seduta comincia alle 14.20.

5-01299 Oliverio: Interventi in favore del comparto agrozootecnico abruzzese colpito dai recenti eventi sismici.

Il Sottosegretario Antonio BUONFIGLIO risponde all'interrogazione in titolo nei termini riportati in allegato (*vedi allegato 1*).

Nicodemo Nazzareno OLIVERIO (PD), replicando, osserva che alcuni settori strategici dell'economia abruzzese, ed in particolare la zootecnia, settore in forte sofferenza, devono affrontare numerosi problemi, aggravati dalle conseguenze del sisma.

Ritiene pertanto necessario istituire un tavolo di confronto con gli enti territoriali interessati al fine di creare le condizioni per superare l'emergenza e per avviare a soluzione i problemi creati dal terremoto.

Pur prendendo atto dell'impossibilità di portare ad immediata soluzione le varie questioni aperte, invita il Governo ad adoperarsi in tal senso e ad agire con la massima efficacia possibile.

5-01573 Oliverio: Interventi per la tutela e la promozione del settore olivicolo del Mezzogiorno e per il riconoscimento delle olive nere al forno di Ferradina (Matera).

Il Sottosegretario Antonio BUONFIGLIO risponde all'interrogazione in titolo nei termini riportati in allegato (*vedi allegato 2*).

CUOMO (PD), replicando per l'interrogazione di cui è cofirmatario, si dichiara soddisfatto della risposta fornita e si riserva ulteriori verifiche, anche con gli enti e le organizzazioni esistenti sul territorio, sulla situazione in questione.

5-01589 Paolo Russo: Sull'applicazione delle norme sull'accollo da parte dello Stato delle garanzie prestate dai soci a favore delle cooperative agricole, con riferimento alla situazione della cooperativa Agritel Srl.

Il Sottosegretario Antonio BUONFIGLIO risponde alla interrogazione in titolo

nei termini riportati in allegato (*vedi allegato 3*).

Paolo RUSSO, *presidente*, rinunziando alla replica, dichiara concluso lo svolgimento delle interrogazioni all'ordine del giorno.

La seduta termina alle 14.35.

SEDE CONSULTIVA

Mercoledì 8 luglio 2009. — Presidenza del presidente Paolo RUSSO. — Interviene il sottosegretario di Stato per le politiche agricole alimentari e forestali, Antonio Buonfiglio.

La seduta comincia alle 14.35.

DL 78/2009: Provvedimenti anticrisi, nonché proroga di termini e della partecipazione italiana a missioni internazionali.

C. 2561 Governo.

(Parere alle Commissioni riunite V e VI).

(Seguito dell'esame e conclusione — Parere favorevole con condizione e osservazioni).

La Commissione prosegue l'esame delle disegno di legge, rinviato nella seduta del 7 luglio 2009.

Paolo RUSSO, *presidente*, ricorda che nella seduta di ieri il relatore Faenzi ha svolto la relazione introduttiva e si è aperto il dibattito.

Monica FAENZI (PdL), *relatore*, presenta una proposta di parere di parere favorevole con una condizione e con osservazioni, che raccoglie le indicazioni emerse dal dibattito svoltosi nella seduta di ieri (*vedi allegato 4*).

In particolare, sottolinea che con la condizione proposta si intende riaffermare la necessità di rifinanziare il Fondo nazionale di solidarietà nazionale - incentivi

assicurativi, intervento cui la Commissione riconosce carattere prioritario, tanto da averne fatto oggetto della proposta di legge C. 2353, sottoscritta da tutti i suoi componenti. Le osservazioni riprendono poi le richieste formulate dal collega Callegari nella seduta di ieri.

Il Sottosegretario Antonio BUONFIGLIO valuta positivamente la proposta di parere del relatore.

Nicodemo Nazzareno OLIVERIO (PD) chiede una breve sospensione della seduta, per valutare la proposta del relatore.

Paolo RUSSO, *presidente*, sospende la seduta.

La seduta sospesa alle 14.40 è ripresa alle 14.45.

Carlo NOLA (Pdl), con riferimento alla condizione relativa al Fondo di solidarietà nazionale, segnala l'opportunità di precisare che lo stanziamento richiesto serve a far fronte anche alle esigenze relative all'anno 2008.

Sandro BRANDOLINI (PD) rileva che la proposta di parere del relatore può essere condivisa solo nella premessa, laddove riconosce la necessità di completare il quadro degli interventi anticrisi con misure specificamente dirette al sostegno del comparto agricolo, mentre appare assolutamente insufficiente per quanto riguarda gli interventi concretamente proposti.

Per quanto riguarda il rifinanziamento del Fondo di solidarietà nazionale - incentivi assicurativi, si tratta di un intervento certamente prioritario, ma che appare tardivo e in ogni caso insufficiente per far fronte alle complessive esigenze per gli anni 2008 e 2009. Da tempo la Commissione ha avviato l'esame della proposta di legge C. 2353, chiedendo il parere della Commissione Bilancio, ed è paradossale che ora debba riproporre la questione in un parere. In ogni caso, il suo gruppo

sarà certamente favorevole all'inserimento di una norma in tal senso nel provvedimento in esame.

Nel preannunciare che il suo gruppo presenterà emendamenti presso le Commissioni di merito, osserva che su questi si potrà misurare la concreta volontà politica della maggioranza e del Governo.

In conclusione, sottolinea che il gruppo del PD non potrà votare a favore della proposta del relatore, come formulata.

Giuseppe RUVOLO (Udc) sottolinea che ancora una volta il Governo ha ignorato il comparto agricolo in un suo provvedimento economico, perdendo una preziosa occasione per varare indispensabili interventi anticrisi anche per tale settore. Al riguardo, anche la proposta del relatore, di cui apprezza l'impegno, non appare in grado di produrre risultati concreti.

Per quanto riguarda il Fondo di solidarietà nazionale, si rammarica che la proposta di legge presentata da tutti i componenti della Commissione si sia arenata dinanzi alla Commissione Bilancio e che ora si debba tentare di portare avanti l'impegno unanimemente assunto con un semplice parere. Esprime poi il timore che lo stanziamento richiesto risulti insufficiente a fronteggiare le esigenze per il 2008 e per il 2009.

Preannunciando la presentazione di emendamenti, sui quali auspica possa convergere anche la maggioranza, precisa che allo stato si asterrà nella votazione della proposta di parere.

Il Sottosegretario Antonio BUONFIGLIO, premesso che il rifinanziamento del Fondo di solidarietà nazionale - incentivi assicurativi costituisce un obiettivo da tutti condiviso, invita la Commissione ad approfondire l'andamento della campagna assicurativa, anche attraverso apposite audizioni.

Giuseppe RUVOLO (Udc) chiede che la Commissione verifichi le effettive esigenze di finanziamento del Fondo di solidarietà

nazionale, procedendo a specifiche audizioni.

Gaetano NASTRI (Pdl) osserva che andrebbero verificate anche le condizioni contrattuali delle assicurazioni stipulate, con particolare riferimento all'elemento della franchigia.

Sandro BRANDOLINI (PD) osserva che vi è certamente stata una spinta alla sottoscrizione di polizze assicurative, tenuto conto che l'onere dei premi cala al crescere del numero degli assicurati. Tuttavia, in assenza del contributo sui premi erogato dal Fondo di solidarietà nazionale, aumenterebbero significativamente i costi per le imprese ovvero la soglia di franchigia.

Monica FAENZI (Pdl), *relatore*, sottolinea che il parere della Commissione potrebbe costituire un utile strumento ai fini del lavoro che dovrà essere svolto presso le Commissioni di merito.

Giuseppina SERVODIO (PD) rileva che con il decreto-legge « anticrisi » e con il disegno di legge collegato sull'internazionalizzazione delle imprese, il Governo ha sostanzialmente anticipato, come lo scorso anno, la prossima manovra finanziaria, se non sul piano contabile, certamente sul piano della strategia politica. In sostanza, con tali provvedimenti si stanno già definendo gli interventi di politica economica per il prossimo periodo, con la conseguenza che il Documento di programmazione economico-finanziaria e i successivi disegni di legge finanziaria e di bilancio risulteranno sostanzialmente svuotati di contenuto.

Dal decreto in esame emerge in ogni caso che per l'agricoltura il Governo non ha ritenuto di prevedere alcun intervento, quando avrebbe dovuto invece valorizzare l'apporto dato dal settore primario all'economia italiana. La situazione impone tuttavia, anche alla Commissione, una riflessione approfondita sul modello di agricoltura che si intende promuovere e sugli elementi strutturali sui quali è necessario

incidere. Sottolinea in proposito che certamente l'agricoltura, al contrario di come a volte si afferma, non richiede misure di tipo assistenziale e corporativo. La discussione in Assemblea delle mozioni sulle politiche per il settore agroalimentare e della pesca, prevista per la prossima settimana, costituirà un'occasione per misurare il contributo che le forze politiche sapranno offrire per far fronte alle esigenze e per delineare una compiuta strategia di intervento. In questa direzione, il suo gruppo è disponibile a lavorare con il Governo e con il Ministro per impostare una svolta nel modello di sviluppo agricolo, senza la quale si potranno conseguire solo misure parziali e settoriali.

Auspica poi che il documento di programmazione economico-finanziaria possa fornire indicazioni significative per il comparto primario; in caso contrario, a prescindere dalle considerazioni sul ruolo della Commissione Agricoltura, l'opposizione non potrà continuare a mantenere il proprio consueto atteggiamento collaborativo.

Infine, per quanto riguarda il Fondo di solidarietà nazionale, considera umiliante per la Commissione trovarsi a dover riproporre in questa sede la questione del suo rifinanziamento.

Sebastiano FOGLIATO (LNP), nel preannunciare l'espressione di un voto convintamente favorevole sul provvedimento in esame, fa presente che tale decisione si colloca in un clima largamente positivo che il Governo ha costruito, in particolare nel settore agricolo grazie all'attività del Ministro delle politiche agricole, lasciando alle spalle la precedente esperienza ministeriale, nel corso della quale sembrava prevalente un orientamento più che altro rivolto a soddisfare le esigenze di imprese multinazionali e dell'industria agroalimentare.

Per quanto riguarda la questione relativa al finanziamento del Fondo di solidarietà nazionale, ricorda che se l'obiettivo di un suo regolare funzionamento è interesse di tutte le parti politiche, occorre però tenere ben presente la possibilità di

rinegoziare le condizioni contrattuali delle polizze, finora dettate dalle compagnie di assicurazione, che invero, essendo riassicurate dall'ISMEA, corrono rischi imprenditoriali pari a zero.

Il provvedimento rappresenta comunque un passo avanti per molti settori di attività, anche se non specificamente per il settore agricolo, e pertanto, sulla scorta di tale considerazione, invita i colleghi dell'opposizione a non mettere in campo manovre dilatorie né a strumentalizzare l'attuale congiuntura economica per scopi politici, atteggiamenti che non solo risponderebbero ai reali bisogni del mondo agricolo, ma non terrebbero in alcun conto neanche l'impegno profuso dal Governo in questo settore.

Preannuncia pertanto il voto favorevole dei deputati del suo gruppo sulla proposta del relatore.

Anita DI GIUSEPPE (IdV) ritiene che il decreto-legge in esame costituisca una manovra debole, complessivamente limitata e insufficiente rispetto alle criticità della situazione economica del Paese. Al di là del giudizio sull'operato del Ministro delle politiche agricole, che pure spesso apprezza, deve tuttavia sottolineare che è necessario un complessivo impegno del Governo sul piano delle risorse finanziarie.

Preannuncia quindi l'astensione del suo gruppo nella votazione sulla proposta di parere del relatore, considerate favorevolmente le proposte relative al Fondo di solidarietà nazionale e all'assegnazione di terre demaniali ai giovani agricoltori.

Preannuncia altresì la presentazione di emendamenti ed ordini del giorno nelle successive fasi di esame, auspicando che il Governo si astenga dal porre la questione di fiducia sul provvedimento in esame.

Sabrina DE CAMILLIS (PdL), nell'esprimere il proprio giudizio positivo sulla proposta del relatore, sottolinea l'opportunità di una più approfondita valutazione, anche attraverso audizioni, dell'andamento della campagna assicurativa contro le calamità naturali e gli eventi eccezionali. Si tratta infatti dell'unico strumento di tutela per le

imprese agricole, specie dopo il superamento del previgente sistema di cui alla legge n. 185 del 1992. In ogni caso, il Fondo di solidarietà nazionale va considerato senz'altro uno strumento particolarmente utile.

Con riferimento alle interessanti considerazioni del deputato Servodio, invita a tener conto che la programmazione comunitaria nel settore agricolo, al di là dell'azione dei diversi Governi, ha lasciato poco spazio negli ultimi decenni allo sviluppo dell'agricoltura italiana, marginalizzando l'attività produttiva in senso proprio e spostando l'attenzione su altri obiettivi.

Ritiene pertanto necessario coinvolgere il Ministro con urgenza al fine di incidere sul sistema della programmazione a livello comunitario, per sviluppare il settore agricolo.

Susanna CENNI (PD) osserva come l'intervento del collega Fogliato non sia stato improntato alla sobrietà che è consuetudine della Commissione agricoltura. In ogni caso, occorrerebbe evitare enfaticizzazioni dell'operato del Governo nel settore agricolo, che è invece afflitto da seri problemi e non manifesta alcuna soddisfazione. Ricorda inoltre che le assicurazioni fornite dal Governo in diverse circostanze circa il ripristino di fondi tagliati al settore agricolo non hanno avuto alcun seguito e pertanto l'esperienza recente dovrebbe consigliare toni meno trionfalistici e una maggiore disponibilità a ragionare seriamente sulle iniziative da assumere per sostenere le attività agroalimentari.

In particolare, ricorda che sarebbe necessario affrontare tempestivamente i temi della nuova politica agricola comune che dovrebbe andare a regime nel 2013, e nell'immediato il tema dell'entrata a regime dell'organizzazione comune di mercato (OCM) del vino, argomento che è stato affrontato solo per delegare tutto al Governo.

Invita pertanto i colleghi della Commissione a non nascondere la reale portata dei problemi che affliggono il settore

agricolo, anche di qualità, e ad approfittare del reale contributo offerto dall'opposizione.

Paolo RUSSO, *presidente*, prendendo atto della richieste emerse dal dibattito, riterrebbe utile prevedere un'audizione del Ministro delle politiche agricole, in particolare sulla vicenda del Fondo di solidarietà nazionale.

Nicodemo Nazzareno OLIVERIO (PD) ritiene che i toni utilizzati dal deputato Fogliato siano fuori luogo rispetto alla reale situazione di crisi del settore agricolo, che ha invece indotto tutte le nazioni europee ad adottare provvedimenti legislativi recanti importanti misure di sostegno. La Francia, ad esempio, ha stanziato 200 milioni di euro per contrastare gli effetti della crisi nel settore agricolo.

Ritiene pertanto necessario aprire una riflessione, soprattutto dopo la presentazione del presente decreto-legge, il terzo decreto anticrisi, privo di qualunque riferimento al settore agroalimentare. L'opposizione non può accettare questa inerzia e il gioco delle parti che sembra svolgersi tra il Ministro dell'economia e quello delle politiche agricole: Peraltro, il ministro Zaia è apparso molto sollecito nell'intervenire a seguito delle recenti calamità in Veneto e meno quando analoghi eventi si sono verificati in altri territori; ricorda peraltro i tagli a tali voci di bilancio, richiamati recentemente dal Ministro per i rapporti con il Parlamento rispondendo ad interrogazioni a risposta immediata.

Per quanto riguarda il Fondo di solidarietà nazionale, giudica insufficiente la proposta della relatrice e ricorda di aver scritto al Presidente della Commissione a tale proposito. In generale, invita i colleghi ad un sussulto di dignità politica, al di là delle buone intenzioni dei singoli. Invita inoltre a mettere in campo concrete iniziative per il settore agroalimentare, a partire dalle mozioni che verranno discusse la prossima settimana dall'Assemblea.

Preannuncia infine che, nel caso in cui al provvedimento non siano apportate im-

portanti modifiche a favore dell'agricoltura, il suo gruppo voterà in senso contrario.

Giovanni DIMA (PdL) ritiene necessario impostare la discussione in termini più appropriati. Osserva infatti che finora, al richiamo identitario effettuato dal collega della Lega, a favore dell'opera intrapresa dal Ministro Zaia, ha corrisposto, da parte delle opposizioni, un mero richiamo all'assenza di riferimenti agricoli nel provvedimento anticrisi, richiamo però non accompagnato da concrete proposte in positivo. Né vale citare il caso francese, data la diversa rilevanza strategica, nazionale e identitaria, che storicamente i francesi hanno riservato al settore agricolo.

A suo giudizio, il metodo seguito dal Governo nell'azione anticrisi appare in ogni caso apprezzabile, in quanto articolato su diversi provvedimenti che testimoniano un attento monitoraggio della situazione.

Ritiene comunque che il dibattito non possa esaurirsi sul tema del finanziamento del Fondo di solidarietà nazionale, ma dovrebbe affrontare, al fine di contribuire a creare un'agricoltura forte, autorevole e in grado di incrementare la ricchezza del Paese, i problemi di carattere strutturale e le questioni relative al coordinamento dei differenti sistemi territoriali. A tal fine, la Commissione potrebbe fornire un contributo di rilievo.

Viviana BECCALOSSI (PdL) osserva che il provvedimento in esame va giudicato positivamente per il suo significato complessivo, per le famiglie e per le imprese, anche indipendentemente dalle questioni dell'agricoltura. Tuttavia, l'assenza di misure anticrisi per il settore agricolo rende urgente la predisposizione di uno strumento legislativo specifico per l'agricoltura, visto anche che il mondo agricolo non appare soddisfatto della situazione. Peraltro, i problemi che affliggono l'agricoltura italiana, oltre che connessi a recenti emergenze, affondano le radici nel passato e quindi non sono ascrivibili all'attività del Governo Berlusconi e del

Ministro Zaia che sono impegnati nel tentativo di risolverli. Ricorda inoltre l'opportunità offerta dall'esame delle mozioni previste in Assemblea la prossima settimana, al fine di una riflessione compiuta sulle complesse problematiche dell'agricoltura, oggetto di profondi mutamenti negli anni recenti.

Ricorda inoltre che, da parte di diversi Ministri di diversi Governi, da anni si è parlato della convocazione degli « stati generali dell'agricoltura », sempre rinviata. Sarebbe invece necessario mettere in campo tale iniziativa, quale base di partenza per la definizione dei successivi interventi, coinvolgendo tutti gli attori, quali le rappresentanze di tutto il mondo agricolo, anche al di là delle tradizionali organizzazioni, e soprattutto le regioni, le quali – va sottolineato – dispongono delle concrete competenze e risorse finanziarie.

Paolo RUSSO, *presidente*, propone di integrare la proposta di parere con un'osservazione concernente la necessità della definizione in via stragiudiziale di alcuni contenziosi con l'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS) in materia di contributi previdenziali agricoli, attraverso una norma di interpretazione autentica dell'articolo 2, comma 506, della legge 24 dicembre 2007, n. 244, come previsto da una disposizione già condivisa dalla Commissione.

Monica FAENZI (Pdl), *relatore*, riformula la proposta di parere nel senso indicato dal Presidente.

La Commissione approva la proposta di parere favorevole con una condizione e con osservazioni, come riformulata dal relatore (*vedi allegato 5*).

La seduta termina alle 15.50.

SEDE REFERENTE

Mercoledì 8 luglio 2009. — Presidenza del presidente Paolo RUSSO. — Interviene il sottosegretario di Stato per le politiche agricole alimentari e forestali, Antonio Buonfiglio.

La seduta comincia alle 15.50.

**Nuova disciplina del commercio interno del riso.
C. 1991 Governo.**

(Seguito dell'esame e rinvio).

La Commissione prosegue l'esame del disegno di legge, rinviato nella seduta del 1° luglio 2009.

Paolo RUSSO, *presidente*, ricorda che, alla scadenza del nuovo termine per la presentazione degli emendamenti, fissato per lo scorso lunedì 6 luglio, risultano presentate due proposte emendative, che sono pubblicate in allegato al resoconto della seduta odierna (*vedi allegato 6*).

Roberto ROSSO, *relatore*, esprime parere favorevole sulle proposte emendative presentate. Presenta poi l'emendamento 3.1, che recepisce una proposta di carattere tecnico suggerita dagli operatori del settore, al fine di aggiornare il riferimento ai metodi di analisi di cui all'Allegato 3.

Angelo ZUCCHI (PD) sottolinea che l'articolo aggiuntivo Fogliato 7.01 – che per il suo contenuto avrebbe dovuto recare la firma del Governo, essendo certamente riferibile allo stesso Governo – comporta un onere di oltre 34 milioni di euro. Al riguardo, pur non essendo contrario nel merito, manifesta preoccupazione per il rischio che la sua approvazione possa compromettere l'impegno della Commissione ad approvare il disegno di legge, in sede legislativa, entro l'avvio della prossima campagna del riso, in autunno. Infatti, se la copertura finanziaria dell'articolo aggiuntivo non è concordata con il Ministero dell'economia e delle finanze, si rischia di fatto di non poter acquisire il prescritto parere della Commissione Bilancio in tempo utile. Inoltre, rileva che l'articolo aggiuntivo ha ad oggetto crediti dell'Ente risi che risalgono al 1970, per campagne di ammasso obbligatorio che addirittura risalgono al 1948.

Paolo RUSSO, *presidente*, osserva che, ove dovesse profilarsi in concreto il problema posto dal deputato Zucchi, la Commissione potrebbe sempre rinunciare alla proposta emendativa in questione e procedere nell'*iter* del disegno di legge.

Isidoro GOTTARDO (Pdl), premesso di aver sempre lealmente sostenuto le posizioni della maggioranza, fa presente che deve dare ragione alle opposizioni quando sollevano la questione che alcuni emendamenti presentati dalla Lega Nord sembrano ispirati dal Governo, che sembra garantire la disponibilità della relativa copertura finanziaria. Al riguardo, non potrebbe accettare ancora che questi emendamenti vadano avanti, mentre proposte di altri deputati – che cercano tutti di dare risposte ai problemi del territorio e delle categorie di riferimento – incontrano invece difficoltà ad essere accolte. Per questi motivi, non potrà votare a favore dell'articolo aggiuntivo 7.01.

Paolo RUSSO, *presidente*, osservato che le considerazioni del deputato Gottardo meritano una adeguata riflessione, rinvia il seguito dell'esame del disegno di legge ad altra seduta.

La seduta termina alle 16.

INDAGINE CONOSCITIVA

Mercoledì 8 luglio 2009. — Presidenza del presidente Paolo RUSSO.

La seduta comincia alle 16.

Sul fenomeno dei danni causati dalla fauna selvatica alle produzioni agricole e zootecniche.

(Deliberazione della proroga del termine).

Paolo RUSSO, *presidente*, ricorda che l'Ufficio di Presidenza, integrato dai rappresentanti dei gruppi, nella riunione del 3 luglio scorso, ha unanimemente convenuto di sottoporre al Presidente della Camera – ai fini dell'intesa di cui all'articolo 144 del Regolamento – l'esigenza di prorogare al 31 ottobre 2009 il termine per la conclusione dell'indagine conoscitiva sul fenomeno dei danni causati dalla fauna selvatica alle produzioni agricole e zootecniche.

Essendo stata acquisita tale intesa, propone alla Commissione di deliberare la predetta proroga.

La Commissione approva.

La seduta termina alle 16.05.

ERRATA CORRIGE

Nel *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari* del 7 luglio 2009, a pagina 165, nella seconda colonna, ventisettesima riga, le parole: « C. 1810 Catanoso e C. 2021 Dima. » si intendono sostituite dalle seguenti: « C. 1810 Catanoso, C. 2021 Dima e C. 2392 Cosenza. ».

ALLEGATO 1

Interrogazione n. 5-01299 Oliverio: Interventi in favore del comparto agrozootecnico abruzzese colpito dai recenti eventi sismici.**TESTO DELLA RISPOSTA**

In riferimento all'interrogazione a risposta scritta indicata in oggetto, si rappresenta quanto segue.

Tra le iniziative promosse per far fronte allo stato di emergenza determinato dal terremoto del 6 aprile, già dall'8 aprile, questo Ministero, con il supporto della rete rurale nazionale, ha messo a disposizione il numero verde dell'ufficio relazioni con il pubblico (URP) per rispondere all'insieme delle richieste di informazione provenienti dalle imprese agricole colpite dal sisma.

Come è noto, inoltre, il 23 aprile 2009 il Consiglio dei Ministri si è riunito in via straordinaria per l'approvazione delle misure di intervento destinate alle zone della regione Abruzzo interessate dal sisma, adottando il decreto-legge 39 del 2009, poi convertito dal Parlamento con la legge n. 77 del 2009.

Tale provvedimento, così come modificato nel corso dell'esame parlamentare, contiene alcune norme di interesse per il settore agricolo, tra cui si ricordano:

la sospensione, per tutti i proprietari di immobili (agricoli o extragricoli) inclusi in veste di contribuente in un consorzio di bonifica e ricadenti in un territorio colpito dal sisma, dal versamento dei contributi consortili dovuti, con la sola esclusione di quelli dovuti per le opere di irrigazione. La sospensione pertanto opera sia per le spese di funzionamento degli enti che per la gestione delle opere di sistemazione idraulica che comprendono fundamentalmente le opere di scolo delle acque e di difesa del territorio;

la sospensione del pagamento delle rate dei mutui e dei finanziamenti di qualsiasi genere, ivi incluse le operazioni di credito agrario di esercizio e di miglioramento e di credito ordinario;

la previsione di alcune provvidenze in favore delle famiglie, dei lavoratori e delle imprese, tra cui l'adozione di modalità speciali di attuazione delle misure in materia di politica agricola comunitaria (PAC) e di programmi di sviluppo rurale finalizzate all'anticipazione dei termini di erogazione delle provvidenze previste, nel rispetto della disciplina comunitaria e nell'ambito delle disponibilità della gestione finanziaria dell'AGEA;

la concessione di contributi, anche con le modalità del credito di imposta, per la ricostruzione o riparazione di immobili ad uso non abitativo (quindi anche ad uso agricolo) distrutti o danneggiati;

la concessione di indennizzi a favore delle attività produttive che hanno subito conseguenze economiche sfavorevoli per effetto degli eventi sismici, compresi quelli necessari per la riparazione e la ricostruzione di beni mobili distrutti o danneggiati, il ripristino delle scorte andate distrutte o il ristoro di danni derivanti dalla perdita di beni mobili strumentali all'esercizio delle attività, prevedendo che tali indennizzi non concorrano ai fini dell'imposta sui redditi e dell'imposta regionale sulle attività produttive;

la possibilità di concedere gratuitamente garanzie su finanziamenti bancari a favore delle piccole e medie imprese, comprese quelle agricole;

il finanziamento di accordi di programma da sottoscrivere con riferimento ad alcuni settori, tra i quali viene espressamente menzionato quello agroalimentare;

lo stanziamento di 80 milioni di euro, a decorrere dal 1° giugno 2009 e fino al 31 dicembre 2009, per la prosecuzione dell'intervento di soccorso e delle attività necessarie al superamento dell'emergenza da parte del personale del Corpo dei vigili del fuoco e delle forze di polizia, compreso quindi il Corpo forestale dello Stato.

Merita infine segnalare che questo Ministero, nell'ambito delle attività della rete

rurale nazionale si è attivato per l'avvio di uno specifico progetto di supporto all'amministrazione regionale.

Il progetto prevede che la Regione venga affiancata a parte di un gruppo di esperti, per assicurare sia la piena attuazione al piano di sviluppo rurale, sia la più efficiente progettazione di azioni di risposta ai problemi contingenti.

In fase di riprogrammazione del PSR, così come di consueto, sarà responsabilità della Regione prevedere il coinvolgimento di tutti gli attori interessati, enti territoriali e associazioni di categoria.

ALLEGATO 2

Interrogazione n. 5-01573 Oliverio: Interventi per la tutela e la promozione del settore olivicolo del Mezzogiorno e per il riconoscimento delle olive nere al forno di Ferradina (Matera).**TESTO DELLA RISPOSTA**

In riferimento all'interrogazione indicata in oggetto, si rappresenta quanto segue.

In primo luogo, si ritiene opportuno far presente che questa Amministrazione è stata promotrice, in ambito UE, della normativa che disciplina l'indicazione dell'origine obbligatoria in etichetta, con l'emanazione del Regolamento (CE) 182/2009. In ambito internazionale, invece, continua l'attività promozionale che viene svolta per l'UE attraverso il Consiglio Oleicolo Internazionale (COI).

Inoltre, si reputa opportuno evidenziare che l'interrogante – nel descrivere una pregiata varietà di oliva da mensa diffusa nella Regione Basilicata, la Majatica di Ferrandina, e nel sottolineare il pregio e la particolarità delle produzioni che merita una adeguata valorizzazione e promozione tanto che sono state presentate da quasi dieci anni domande di riconoscimento dei marchi IGP e DOP – chiede al Governo di impegnarsi nelle sedi opportune affinché le olive nere al forno di Ferrandina ottengano il riconoscimento del marchio come IGP e/o DOP.

A tale riguardo, occorre precisare che questo Ministero – competente per quanto concerne le modalità di applicazione del regolamento (CE) n. 510/2006 del Consiglio relativo alla protezione delle indicazioni geografiche e delle denominazioni d'origine dei prodotti agricoli e alimentari – non ha mai ricevuto domande intese ad ottenere la registrazione della denominazione cui fa cenno l'interrogante. Bensì, agli atti vi è l'istanza di registrazione per la denominazione « Majatica » riferita all'olio extra vergine di oliva presentata dall'Associazione di produttori per la tutela dell'olio extra vergine di oliva Majatica, con sede in Stigliano, presentata in data 7 novembre 2008.

A tale istanza, questo Ministero ha dato seguito (come indicato dal decreto ministeriale del 21 maggio 2007 recante la procedura a livello nazionale per la registrazione delle DOP e IGP ai sensi del Regolamento CE n.510/2006) inviando una specifica nota alla Regione Basilicata il 3 febbraio 2009 con la quale è stata chiesta la prevista valutazione della documentazione presentata e la formulazione del parere.

ALLEGATO 3

Interrogazione n. 5-01589 Paolo Russo: Sull'applicazione delle norme sull'accollo da parte dello Stato delle garanzie prestate dai soci a favore delle cooperative agricole, con riferimento alla situazione della cooperativa Agritel Srl.

TESTO DELLA RISPOSTA

In riferimento all'interrogazione indicata in oggetto, con la quale si chiedono notizie in ordine all'accollo statale della garanzia fideiussoria rilasciata dal signor D'Angelo Umberto, solidalmente ad altri soci della cooperativa Agritel srl, con sede in Vitulazio (Caserta), si rappresenta quanto segue.

In primo luogo, si ritiene opportuno far presente che il predetto accollo, per il quale nel 1994 è stata inoltrata istanza da parte del signor Marzano Fabrizio, per conto anche degli altri garanti, riguarda il pagamento della somma di euro 6.512.823,15 (lire 12.610.584.087) in relazione ad una garanzia solidale rilasciata in favore della cooperativa di appartenenza, AGRITEL scarl con sede in Vitulazio, per debiti dalla stessa contratti nei confronti dell'ex Banco di Napoli, dei cui crediti risulta attualmente titolare la SGA Spa – Società per la Gestione di Attività – con sede legale in Napoli.

Al riguardo, si segnala che questa Amministrazione dopo aver condotto la rituale istruttoria preliminare al pagamento, in data 6 ottobre 2004 ha adottato il decreto ministeriale n. 84134, con il quale è stata disposta la liquidazione della somma di euro 6.512.823,15, in favore della predetta SGA Spa.

Con lo stesso provvedimento, questa amministrazione ha fatto riserva di porre in essere le dovute azioni per il recupero della somma pro quota relativa al garante, signor Ocone Crescenzo, in quanto lo stesso non risultava socio della cooperativa

Agritel all'atto della sottoscrizione delle garanzie, e quindi escluso dai benefici di legge.

Pertanto, a seguito dell'adozione del citato decreto ministeriale n. 84134/04, è stata trasmessa la nota del 14 ottobre 2004 con la quale è stata chiesta al signor Ocone la restituzione della somma di euro 1.628.205,79, pari ad un quarto dell'importo oggetto di accollo.

Successivamente, in data 20 ottobre 2004 il socio istante, il signor Fabrizio Marzano, per il tramite del suo legale avvocato Corso, ha notificato a questo Ministero la sentenza n. 1263/2003 del Tribunale di S. Maria C.V., trasmettendone copia, unitamente ad una nota con la quale, è stato precisato che la pretesa del Banco di Napoli nei confronti dei garanti è di sole euro 3.111.869,73 (e non di euro 6.512.823,15) come da decreto ingiuntivo opposto dai garanti e oggetto della citata sentenza n. 1263/03, con la quale il Tribunale di S. Maria C.V. ha dichiarato nulla la fideiussione prestata dai soci Agritel.

Con la stessa nota è stato fatto presente, inoltre, che avverso detta sentenza è stato proposto appello da parte del creditore.

Le note pervenute dai legali del signor Marzano e del signor Ocone hanno evidenziato come l'adozione del decreto ministeriale di accollo fosse stata « inopportuna ed intempestiva », atteso che la pretesa creditoria del Banco di Napoli risultava inferiore a quella oggetto di accollo e

che la stessa risultava *sub judice* per effetto del giudizio promosso dai soci sulla validità della garanzia.

Per tali motivi gli stessi legali ritenevano utile sospendere il pagamento fino alla definizione del giudizio.

Per quanto sopra, quindi, questa amministrazione ha ritenuto di revocare il pagamento e di annullare il relativo decreto di liquidazione, in attesa di conoscere l'esito del giudizio in corso circa la legittimità della pretesa creditizia vantata dal Banco di Napoli, comunque limitata al minore importo di euro 3.111.869,73, dandone comunicazione al socio istante, al legale dello stesso, alla SGA ed al curatore fallimentare della cooperativa, con ministeriali n. 84520 dell'8 novembre 2004 e n. 80826 del 1° marzo 2005.

Successivamente, in data 31 maggio 2006 il signor Marzano Fabrizio, tramite lo stesso legale Corso ha trasmesso copia della sentenza n. 441/06 della Corte di Appello di Napoli, che annulla la sentenza di primo grado ripristinando la validità degli atti ingiuntivi e, quindi, il diritto di credito del Banco di Napoli, vantato nei confronti dei soci garanti della cooperativa Agritel per euro 3.111.869,73, nonché una citazione ad istanza della SGA del 30 giugno 2005, con la quale i garanti vengono chiamati al pagamento in solido della ulteriore somma di euro 3.085.613,06 (pari alla differenza tra la somma garantita e iscritta al passivo della procedura concorsuale di euro 6.512.823,15 e la somma già oggetto di contenzioso di euro 3.111.869,73).

È stato chiesto, altresì, di conoscere la posizione di questa amministrazione in merito alla possibilità di accollo di ciascuno dei crediti vantati dalla SGA, collegando ad essa la decisione di resistere alle specifiche richieste del creditore.

Si segnala, infine che a riscontro di una nota trasmessa dal socio Umberto D'Angelo in data 2 ottobre 2008, questa amministrazione ha inviato una lettera di risposta a ciascuno dei quattro soci garanti (D'Angelo Umberto, Marzano Fabrizio, Ocone Crescenzo e APOC Caserta) con la quale sono state rappresentate le ragioni della sospensione del procedimento ammi-

nistrativo in questione e sono stati chiesti documenti e notizie circa l'attuale posizione di ciascuno di essi nei confronti del creditore.

Si evidenzia che ad oggi non è pervenuto alcun riscontro al riguardo. Va ribadito che, sulla base della normativa applicativa della legge, ed in particolare dell'articolo 4 del decreto ministeriale 18 ottobre 1995, ai fini dell'intervento statale, dovrà essere dichiarato da parte di ciascun garante l'ammontare del credito vantato da SGA.

Lo stesso dovrà essere dimostrato anche attraverso la trasmissione di documenti attestanti l'esito finale dei giudizi relativi alla validità della fideiussione e della relativa pretesa creditoria. Le informazioni riportate nella presente interrogazione non possono considerarsi esauritive ai fini delle determinazioni da assumere nel merito.

Infatti questa amministrazione ha necessità di conoscere la posizione di ciascun garante nei confronti del creditore e non già del solo D'Angelo, atteso che il beneficio di legge è destinato ai singoli soci garanti, ancorché trattasi di garanzia solidale. Va inoltre segnalato che al pagamento statale dovrà necessariamente corrispondere la liberazione dei soci dagli impegni di firma assunti con il rilascio della fideiussione in parola.

È pertanto, dovrà essere verificata la sussistenza dell'ulteriore credito che vanterebbe SGA e non oggetto della sentenza di appello ed, eventualmente, la disponibilità della stessa SGA a liberare i soci a fronte del pagamento statale della limitata somma portata da decreto ingiuntivo e confermata dalla Corte di Appello. Solo a seguito della verifica delle condizioni sopra riportate, per la quale si rimane in attesa della risposta alla citata nota, potranno essere adottate le determinazioni di merito circa l'eventuale accollo che sarà disposto successivamente alla verifica sia della sussistenza che dell'ammontare del credito garantito.

Solo in tal caso, infatti, potrà essere legittimata l'azione di recupero della quota parte della somma oggetto di accollo, nei confronti del signor Ocone Crescenzo che

non potrà beneficiare dell'intervento pubblico in quanto all'atto della sottoscrizione della garanzia non rivestiva la qualifica di socio della predetta cooperativa Agritel.

Circa le preoccupazioni espresse dal signor D'Angelo riguardo il rischio che i propri beni vengano sottoposti ad asta giudiziaria in relazione ad un procedi-

mento esecutivo immobiliare in essere, si evidenzia che in simili fattispecie interviene la legge n. 388 del 2000, articolo 126, comma 4, che dispone la sospensione delle procedure esecutive fino alla comunicazione da parte di questa amministrazione della messa a disposizione della somma spettante.

ALLEGATO 4

DL 78/2009: Provvedimenti anticrisi, nonché proroga di termini e della partecipazione italiana a missioni internazionali (C. 2561 Governo).**PROPOSTA DI PARERE DEL RELATORE**

La XIII Commissione Agricoltura,

esaminato, per i profili di propria competenza, il disegno di legge C. 2561, recante « Conversione in legge del decreto-legge n. 78 del 2009, recante provvedimenti anticrisi, nonché proroga di termini e della partecipazione italiana a missioni internazionali in materia economica »,

sottolineata la necessità di completare il quadro degli interventi anticrisi con misure specificamente dirette al sostegno del comparto agricolo;

esprime

PARERE FAVOREVOLE

con la seguente condizione:

si sottolinea la necessità di rifinanziare il Fondo di solidarietà nazionale - incentivi assicurativi, per un importo pari ad almeno a 110 milioni di euro per l'anno 2009, per far fronte alle esigenze della campagna assicurativa per l'anno in corso. Al riguardo, si osserva che si tratta di un intervento prioritario, in quanto tale Fondo, finalizzato all'erogazione alle imprese agricole di un contributo essenziale per far fronte agli oneri dei premi assicurativi per una pluralità di rischi meteorologici e sanitari, non è dotato di alcuno stanziamento per il 2009. Si rileva altresì che il sistema assicurativo agevolato che fa capo al Fondo consente di rimediare alla situazione di debolezza strutturale del

comparto agricolo sia sotto il profilo dello squilibrio economico sia sotto quello della soggezione al rischio atmosferico, particolarmente rilevante nel quadro del generale fenomeno dei cambiamenti climatici; inoltre, tale sistema ha finora consentito la realizzazione di consistenti risparmi per lo Stato, come testimoniato dalla tendenza alla riduzione della spesa per interventi di tipo indennizzatorio;

e con le seguenti osservazioni:

a) si segnala l'esigenza di prevedere la possibilità di assegnare terre demaniali ai giovani agricoltori, recuperando terreni coltivabili attualmente inutilizzati, per consentire di superare la crisi anche attraverso norme che favoriscano le nuove generazioni nell'intraprendere un'attività nel settore primario;

b) si ritiene opportuno disporre la proroga della possibilità per il Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali di impiegare, per il 2009, lavoratori interinali che attualmente svolgono importantissime funzioni sia sotto il profilo contabile sia sotto quello dei rapporti con l'Unione europea, per far fronte alle numerose attività derivanti dalle competenze attribuite al Ministero, che altrimenti non potrebbero essere effettivamente svolte;

c) è necessario prevedere il rifinanziamento del fondo per i consumi intermedi del Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali, attualmente svuotato

dei fondi necessari per garantire *standard* minimi per l'espletamento delle importanti funzioni di controllo attribuite dalla legge, che è necessario garantire per non vanificare la protezione del *made in Italy* agricolo e agroalimentare. Tale rifinanziamento, infatti, è necessario per assicurare le mere

spese di funzionamento per l'espletamento delle attività in questione, quali il funzionamento delle strutture periferiche adibite ai controlli, le spese di carburante e di missione, i materiali di consumo e le attrezzature per i controlli sul campo da parte degli organismi a ciò deputati del Ministero.

ALLEGATO 5

DL 78/2009: Provvedimenti anticrisi, nonché proroga di termini e della partecipazione italiana a missioni internazionali (C. 2561 Governo).**NUOVA FORMULAZIONE DELLA PROPOSTA DI PARERE
DEL RELATORE APPROVATA DALLA COMMISSIONE**

La XIII Commissione Agricoltura,

esaminato, per i profili di propria competenza, il disegno di legge C. 2561, recante « Conversione in legge del decreto-legge n. 78 del 2009, recante provvedimenti anticrisi, nonché proroga di termini e della partecipazione italiana a missioni internazionali in materia economica »,

sottolineata la necessità di completare il quadro degli interventi anticrisi con misure specificamente dirette al sostegno del comparto agricolo;

esprime

PARERE FAVOREVOLE

con la seguente condizione:

si sottolinea la necessità di rifinanziare il Fondo di solidarietà nazionale - incentivi assicurativi, per un importo pari ad almeno a 110 milioni di euro per l'anno 2009, per far fronte alle esigenze per gli anni 2008 e 2009. Al riguardo, si osserva che si tratta di un intervento prioritario, in quanto tale Fondo, finalizzato all'erogazione alle imprese agricole di un contributo essenziale per far fronte agli oneri dei premi assicurativi per una pluralità di rischi meteo-climatici e sanitari, non è dotato di alcuno stanziamento per il 2009. Si rileva altresì che il sistema assicurativo agevolato che fa capo al Fondo consente di rimediare alla situazione di debolezza strutturale del comparto agricolo sia sotto il profilo dello squilibrio economico sia sotto quello della soggezione al rischio

atmosferico, particolarmente rilevante nel quadro del generale fenomeno dei cambiamenti climatici; inoltre, tale sistema ha finora consentito la realizzazione di consistenti risparmi per lo Stato, come testimoniato dalla tendenza alla riduzione della spesa per interventi di tipo indennizzatorio;

e con le seguenti osservazioni:

a) si segnala l'esigenza di prevedere la possibilità di assegnare terre demaniali ai giovani agricoltori, recuperando terreni coltivabili attualmente inutilizzati, per consentire di superare la crisi anche attraverso norme che favoriscano le nuove generazioni nell'intraprendere un'attività nel settore primario;

b) si ritiene opportuno disporre la proroga della possibilità per il Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali di impiegare, per il 2009, lavoratori interinali che attualmente svolgono importantissime funzioni sia sotto il profilo contabile sia sotto quello dei rapporti con l'Unione europea, per far fronte alle numerose attività derivanti dalle competenze attribuite al Ministero, che altrimenti non potrebbero essere effettivamente svolte.

c) è necessario prevedere il rifinanziamento del fondo per i consumi intermedi del Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali, attualmente svuotato dei fondi necessari per garantire *standard* minimi per l'espletamento delle importanti funzioni di controllo attribuite dalla legge, che è necessario garantire per

non vanificare la protezione del *made in Italy* agricolo e agroalimentare. Tale rifinanziamento, infatti, è necessario per assicurare le mere spese di funzionamento per l'espletamento delle attività in questione, quali il funzionamento delle strutture periferiche adibite ai controlli, le spese di carburante e di missione, i materiali di consumo e le attrezzature per i controlli sul campo da parte degli organismi a ciò deputati del Ministero;

d) si sottolinea l'esigenza di prevedere la possibilità della definizione in via stragiudiziale di alcuni contenziosi con l'Isti-

tuto nazionale della previdenza sociale (INPS) in materia di contributi previdenziali agricoli, attraverso una norma di interpretazione autentica dell'articolo 2, comma 506, della legge 24 dicembre 2007, n. 244, che precisi che il termine « contenzioso » e' da intendersi riferito non solo ai contenziosi per i quali i giudizi di merito siano ancora pendenti, ma anche a quelli per i quali le procedure di recupero siano state avviate o siano ancora da avviare da parte dell'INPS a seguito di procedimenti iniziati entro il 31 dicembre 2007 e conclusi con sentenza passata in giudicato.

ALLEGATO 6

Nuova disciplina del commercio interno del riso (C. 1991 Governo).**EMENDAMENTI E ARTICOLI AGGIUNTIVI**

ART. 2.

Al comma 2, sostituire le parole: i riconoscimenti di cui al con le seguenti: la registrazione delle indicazioni geografiche o delle denominazioni di origine ai sensi del regolamento (CEE) n. 2081/1992 del Consiglio, del 14 luglio 1992, o del.

2. 1. Negro, Rainieri, Fogliato.

ART. 3.

All'Allegato 3 (Metodi di analisi), sostituire le parole: Regolamento (CEE) n. 2580/88 della Commissione, del 17 agosto 1988 – Allegato I, punto B, lettera b) – Protocollo per la determinazione della consistenza del riso cotto mediante l'Instron Food Tester con le seguenti: UNI 11301 Riso - Determinazione della consistenza dei grani dopo cottura.

3. 1. Il Relatore.

ART. 7.

Dopo l'articolo 7, inserire il seguente:

ART. 7-bis.

(Disposizioni per la promozione delle attività dell'Ente Risi).

1. Al fine di favorire lo svolgimento dei compiti dell'Ente Risi e consentire la promozione di tutte le attività connesse al

commercio interno del riso, i crediti derivanti dalle gestioni di ammasso obbligatorio, svolte dall'Ente Risi per conto e nell'interesse dello Stato e di cui l'Ente stesso è titolare alla data di entrata in vigore della presente legge, insieme alle spese e agli interessi maturati a decorrere dalla data di chiusura delle relative contabilità e fino alla data del 30 giugno 2009, sono estinti.

2. Per l'attuazione delle disposizioni di cui al comma 1 e la definitiva regolazione del debito dello Stato in dipendenza delle campagne di ammasso obbligatorio o di commercializzazione di prodotti agricoli per gli anni 1948/1949, 1954/1955 e 1961/1962, è autorizzata la spesa di euro 34.353.817,84 per l'anno 2009. Tali somme sono iscritte nello stato di previsione del Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali e sono successivamente corrisposte alla Banca d'Italia, nella misura di euro 33.693.020, in sostituzione dei titoli di credito ancora detenuti dallo stesso Istituto, e all'Ente Risi, nella misura di euro 661.797,84. Al relativo onere, pari a euro 34.353.817,84 per l'anno 2009, si provvede mediante corrispondente riduzione dello stanziamento del fondo speciale di parte corrente iscritto, ai fini del bilancio triennale 2009-2011, nell'ambito del programma «Fondi di riserva e speciali» della missione «Fondi da ripartire» dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze per l'anno 2009, allo scopo parzialmente utilizzando l'accantonamento relativo al medesimo Ministero. Il Ministro dell'economia e delle

finanze è autorizzato ad apportare, con propri decreti, le occorrenti variazioni di bilancio.

3. I giudizi pendenti alla data di entrata in vigore della presente legge, aventi ad oggetto i suddetti crediti, sono dichiarati estinti d'ufficio con compensazione delle

spese fra le parti a seguito della definitiva regolazione del debito secondo le modalità di cui al comma 2. I provvedimenti giudiziari non ancora passati in giudicato restano privi di effetti.

7. 01. Fogliato, Callegari, Negro, Rainieri.

XIV COMMISSIONE PERMANENTE

(Politiche dell'Unione europea)

S O M M A R I O

SEDE CONSULTIVA:

DL 78/2009: Provvedimenti anticrisi, nonché proroga di termini e della partecipazione italiana a missioni internazionali. C. 2561 Governo (Parere alle Commissioni V e VI) (*Esame e rinvio*) 161

UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI 165

COMITATO PERMANENTE PER L'ESAME DEI PROGETTI DI ATTI COMUNITARI E DELL'UE.

AUDIZIONI INFORMALI:

Audizione informale del Ministro plenipotenziario Massimo Gaiani, coordinatore del Comitato interministeriale per gli affari comunitari europei presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri (CIACE) 165

SEDE CONSULTIVA

Mercoledì 8 luglio 2009. — Presidenza del Presidente Mario PESCANTE.

La seduta comincia alle 14.05.

DL 78/2009: Provvedimenti anticrisi, nonché proroga di termini e della partecipazione italiana a missioni internazionali.

C. 2561 Governo.

(Parere alle Commissioni V e VI).

(*Esame e rinvio*).

La Commissione inizia l'esame del provvedimento in oggetto.

Mario PESCANTE, *presidente*, intervenendo in sostituzione del relatore, onorevole Gottardo, illustra i contenuti del decreto-legge n. 78 del 2009, che reca un contenuto molto ampio, nel quale confluiscono essenzialmente tre ordini di misure,

finalizzate a fronteggiare l'attuale crisi economico-finanziaria, a prorogare alcuni termini legislativi in scadenza, a prorogare la partecipazione italiana a missioni internazionali.

Più nel dettaglio, il provvedimento consta di 26 articoli suddivisi in 2 Parti. La Parte I è, a sua volta, suddivisa in due Titoli, il primo dei quali (articoli 1-11) reca gli interventi anticrisi. In particolare, l'articolo 1 prevede misure a favore dell'occupazione e per il potenziamento di specifici ammortizzatori sociali, prevedendo la facoltà, da parte delle aziende, di attivare programmi di formazione per i lavoratori destinatari di ammortizzatori sociali, avviando gli stessi ad un'attività produttiva finalizzata alla riqualificazione; l'articolo 2 interviene in materia di costi delle operazioni bancarie; gli articoli 3 e 4 recano disposizioni per la riduzione del costo energetico per imprese e famiglie e per la semplificazione degli interventi di produzione, trasmissione e distribuzione

di energia. Per l'autorizzazione e realizzazione degli interventi, qualora ricorrano particolari ragioni di urgenza, è prevista la nomina di commissari straordinari del Governo con poteri di sostituzione e de-rogà.

Gli articoli 5, 6 e 7 prevedono in favore delle imprese: una agevolazione fiscale, a decorrere dal 2010, in favore dei soggetti che reinvestano gli utili nell'acquisto di determinate tipologie di macchinari (articolo 5); la modifica di alcuni coefficienti di ammortamento dei beni strumentali (articolo 6); la deducibilità fiscale della svalutazione dei crediti in sofferenza da parte delle banche e degli istituti finanziari (articolo 7).

L'articolo 8 demanda ad una disciplina di rango secondario la definizione di un nuovo sistema di finanziamento e assicurazione – denominato « export banca » – volto a promuovere l'internazionalizzazione delle imprese attraverso l'attivazione delle risorse finanziarie gestite dalla Cassa depositi e prestiti. L'articolo 9 introduce una disciplina volta a garantire il sollecito pagamento di quanto dovuto dalla P.A. per forniture ed appalti, in linea con le disposizioni della direttiva 2000/35/CE recepita con il decreto legislativo n. 231/2002. L'articolo 10 interviene sulla disciplina in materia di crediti IVA vantati dai contribuenti, e l'articolo 11 prevede l'integrazione tra i sistemi informativi del Ministero dell'economia e del lavoro, e dei soggetti ad essi collegati, allo scopo di poter disporre di una base unitaria di dati per l'elaborazione delle politiche economico-sociali.

Il Titolo II (articoli 12-15) reca misure antievasione e antielusione per contrastare la pratica dell'indebito arbitraggio fiscale (articolo 13); stabilisce inoltre un'imposta sostitutiva delle plusvalenze derivanti dalla valutazione delle disponibilità in metalli preziosi per uso non industriale (articolo 14) e diverse disposizioni in materia di accertamento e riscossione (articolo 15).

La Parte II del provvedimento (articoli 16-26) prevede interventi riguardanti il bilancio pubblico.

L'articolo 16 reca le consuete disposizioni relative alla copertura finanziaria degli oneri derivanti dalle norme recanti spese o minori entrate.

L'articolo 17 prevede numerose misure, tra le quali si segnalano quelle relative: al riordino o soppressione degli enti pubblici non economici (commi 1-9); alle disposizioni in materia di concorsi ed assunzioni nelle pubbliche amministrazioni (commi 10-19); alla modifica della disciplina delle assenze dei dipendenti pubblici (commi 23-24); al lavoro flessibile nella PA (commi 26-27); alla modifica della disciplina della Corte dei conti sul controllo preventivo di legittimità, che viene esteso agli atti e ai contratti per incarichi di consulenza a soggetti estranei alla PA (commi 30-31).

L'articolo 18 demanda ad appositi decreti del Ministro dell'economia la disciplina della gestione delle disponibilità finanziarie di società ed enti pubblici. L'articolo 19 reca diverse disposizioni riguardanti le società pubbliche, tra le quali si segnalano quelle relative al rimborso di obbligazioni Alitalia (commi 3-4).

Le disposizioni dell'articolo 20 sono volte a contrastare le frodi in materia di invalidità civile, quelle dell'articolo 21 riguardano il rilascio di concessioni di giochi, mentre l'articolo 22 reca una serie di disposizioni in materia di programmazione delle risorse destinate al settore sanitario. L'articolo 23 prevede numerose proroghe e differimenti di termini, tra le quali si segnala quella relativa agli sfratti (sospesi fino al 31 dicembre 2009). L'articolo 24 stabilisce la prosecuzione, fino al 31 ottobre 2009, delle iniziative in favore dei processi di pace nei Paesi coinvolti da eventi bellici e la proroga delle missioni internazionali in corso, mentre gli articoli 25 e 26 dispongono, rispettivamente, in materia di spese indifferibili e di entrata in vigore del decreto-legge.

Dal punto di vista della competenza della XIV Commissione, segnala alcune norme che presentano profili di rilevanza comunitaria.

Le disposizioni dell'articolo 1, in materia di formazione e riqualificazione dei lavoratori destinatari di ammortizzatori

sociali, si inseriscono nell'ambito dei programmi comunitari in materia di lotta alla disoccupazione. Segnalo in proposito che durante il vertice informale sull'occupazione, tenutosi a Praga il 7 maggio 2009, sono state individuate al riguardo tre priorità: 1) mantenere l'occupazione, creare nuovi posti di lavoro e promuovere la mobilità; 2) migliorare le competenze e rispondere alle esigenze del mercato del lavoro; 3) migliorare l'accesso all'occupazione. Nelle Conclusioni della Presidenza del Consiglio europeo del 18 e 19 giugno 2009 è stato ribadito come la «flessicurezza» sia un importante mezzo per ammodernare e promuovere l'adattabilità dei mercati del lavoro. La Presidenza afferma che occorre attribuire priorità alla preparazione dei mercati del lavoro per la ripresa futura, creando un contesto propizio all'imprenditorialità e alla creazione di posti di lavoro, investendo in una forza lavoro qualificata, adattabile e motivata e trasformando l'Europa in un'economia competitiva, basata sulla conoscenza, innovativa ed ecoefficiente. Si afferma inoltre che i regimi di protezione sociale e le politiche d'inclusione svolgono un ruolo di stabilizzatori economici automatici e di ammortizzatori efficaci dell'impatto sociale del rallentamento dell'economia, nonché di aiuto al reinserimento delle persone nel mercato del lavoro.

Le disposizioni degli articoli 3 e 4, volte a promuovere l'efficienza e la concorrenza nel settore energetico, appaiono in linea con l'obiettivo dell'Unione europea di creare un mercato interno dell'energia competitivo ed in grado di offrire ai consumatori una scelta a prezzi equi e concorrenziali, incentivando nel contempo la produzione di energia pulita e rafforzando la sicurezza della fornitura.

Le misure previste dall'articolo 9, volte ad eliminare i ritardi nel pagamento delle transazioni commerciali, integrano quanto già disposto dal decreto legislativo n. 231/2002, che ha recepito nell'ordinamento nazionale le previsioni della direttiva 2000/35/CE, e risultano essere in sintonia con i recenti orientamenti della Commissione europea.

La disciplina prevista dal decreto-legge si propone sia di evitare in futuro il reiterarsi di ritardi eccessivi nei pagamenti della P.A. – evitando pertanto difficoltà di liquidità e conseguenti possibili oneri a carico delle imprese – sia di sanare le situazioni debitorie pregresse, attraverso l'avvio di un processo di liquidazione dei residui cumulati nel passato.

La Commissione europea ha di recente sottolineato come, malgrado il recepimento della direttiva 2000/35/CE negli ordinamenti nazionali, i ritardi di pagamento siano una pratica molto diffusa all'interno dell'UE sia nelle transazioni tra imprese sia in quelle che coinvolgono le pubbliche amministrazioni. La Commissione sottolinea che in quest'ultimo caso i ritardi di pagamento sono ingiustificabili e devono essere sanzionati più severamente, considerata la situazione più favorevole delle amministrazioni pubbliche per quanto riguarda l'accesso ai finanziamenti. La Commissione rileva inoltre che la mancanza o l'inefficacia delle norme nazionali di lotta contro i ritardi di pagamento può costituire una protezione sleale degli operatori economici nazionali dai prodotti e dai servizi provenienti da altri Stati membri. Inoltre, le diverse consuetudini di pagamento delle amministrazioni pubbliche all'interno dell'UE possono ostacolare la partecipazione delle imprese agli appalti pubblici: tale fatto non solo equivale ad una distorsione della concorrenza, ma compromette anche il funzionamento del mercato interno e riduce la capacità delle autorità pubbliche di spendere con la maggiore efficienza possibile il denaro del contribuente.

Il decreto-legge in esame reca anche diverse disposizioni di carattere fiscale e di lotta all'evasione ed elusione internazionale e nazionale.

Per le disposizioni degli articoli 5 (de-tassazione degli utili reinvestiti in macchinari), 6 (accelerazione dell'ammortamento sui beni strumentali d'impresa) e 7 (svalutazione dei crediti in sofferenza), segnalo che il parametro di valutazione utilizzato in fattispecie analoghe dalla Commissione europea è rappresentato dagli articoli 87 e

88 del Trattato CE che definiscono incompatibili con il mercato comune gli aiuti concessi dagli Stati che, favorendo talune imprese o produzioni, generino effetti distorsivi della concorrenza.

In merito agli articoli 12 e 13, recanti misure antievasione ed antielusione, rammento che il Consiglio Economia e finanza (Ecofin) del 9 giugno 2009 ha ribadito la necessità, già evidenziata in una nota presentata dalla Commissione europea al Consiglio nel maggio 2009, di promuovere il buon governo in materia fiscale implementando un sistema basato sulla trasparenza e sullo scambio di informazioni fra gli Stati membri, tale da scongiurare il rischio di frodi fiscali ed evasione nelle transazioni internazionali.

Per quanto concerne l'articolo 21, sull'affidamento in concessione a privati della gestione dell'attività di raccolta del gioco mediante procedure aperte, competitive e non discriminatorie, esso appare conforme alle disposizioni degli articoli 43 e 49 del Trattato (TCE) che vietano qualsiasi restrizione alla libertà di stabilimento dei cittadini di uno Stato membro nel territorio di altri Stati membri, nonché alle regole in materia di concorrenza di cui all'articolo 81 del Trattato.

Rammenta in proposito che sono attualmente in corso nei confronti dell'Italia le seguenti procedure di infrazione, avviate dalla Commissione europea per violazione del principio di libera prestazione dei servizi, e, in particolare, dei profili di trasparenza e pubblicità:

un parere motivato per la mancata attuazione della sentenza della Corte di giustizia del 13 settembre 2007 (rinnovo, senza previa gara d'appalto, di 329 concessioni per l'esercizio delle scommesse ippiche);

una lettera di messa in mora (restrizioni all'esercizio di attività di organizzazione e di raccolta di scommesse sulle competizioni sportive);

una lettera di messa in mora (adozione, senza la necessaria notifica richiesta dall'articolo 8 della direttiva 98/34/CE, di

disposizioni normative che impongono ai fornitori di servizi rete italiani l'obbligo di oscurare i siti internet che offrono servizi di scommesse on-line e i cui operatori non sono in possesso delle autorizzazioni italiane richieste);

una lettera di messa in mora (attribuzione della concessione per la gestione del concorso pronostici Superenalotto).

Le disposizioni dell'articolo 24 (iniziative di cooperazione e proroga delle missioni di pace) sono in linea con la strategia europea in materia di sicurezza, adottata dal Consiglio europeo del 12 e 13 dicembre 2003, che ha rivendicato per l'Unione un ruolo più incisivo nel contesto internazionale, individuando una serie di minacce globali (terrorismo, proliferazione delle armi di distruzione di massa, conflitti regionali, criminalità organizzata). La strategia è stata rivista ed integrata nel corso del Consiglio europeo dell'11 e 12 dicembre 2008 che ha inteso ovviare all'insufficienza dei mezzi disponibili, migliorando progressivamente le capacità civili e militari. In particolare il Consiglio europeo ha sottoscritto la dichiarazione sulle capacità adottata dal Consiglio dell'8 dicembre 2008, in cui si fissano obiettivi quantificati e precisi affinché l'UE nei prossimi anni sia in grado di portare a buon fine simultaneamente, al di fuori del suo territorio, una serie di missioni civili e di operazioni militari di varia portata.

Il Consiglio europeo del 18 e 19 giugno 2009 ha poi ribadito che la politica di sicurezza e difesa comune dell'Unione costituisce parte integrante della politica estera e di sicurezza: essa assicura che l'Unione disponga di una certa capacità operativa per effettuare missioni al suo esterno per garantire il mantenimento della pace, la prevenzione dei conflitti ed il rafforzamento della sicurezza internazionale, conformemente ai principi della Carta delle Nazioni Unite.

In conclusione, il provvedimento, pur presentandosi con un contenuto molto ricco e complesso, non sembra presentare

particolari problemi dal punto di vista della compatibilità delle sue disposizioni con l'ordinamento comunitario.

Nessuno chiedendo di intervenire, rinvia il seguito dell'esame ad altra seduta.

La seduta termina alle 14.10.

**UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO
DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI**

L'ufficio di presidenza si è riunito dalle 14.10 alle 14.15.

**COMITATO PERMANENTE PER L'ESAME DEI
PROGETTI DI ATTI COMUNITARI E DELL'UE**

AUDIZIONI INFORMALI

Mercoledì 8 luglio 2009.

Audizione informale del Ministro plenipotenziario Massimo Gaiani, coordinatore del Comitato interministeriale per gli affari comunitari europei presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri (CIACE).

L'audizione informale si è svolta dalle 14.25 alle 15.10.

COMMISSIONE PARLAMENTARE

per la semplificazione della legislazione (ai sensi dell'articolo 14, comma 19, della legge 28 novembre 2005, n. 246)

S O M M A R I O

IN SEDE CONSULTIVA SU ATTI DEL GOVERNO:

| | |
|--|-----|
| Schema di decreto del Presidente della Repubblica recante: «Regolamento di riordino dell'Unione nazionale ufficiali in congedo d'Italia», per l'anno 2009 (n. 96) (Parere ai sensi dell'articolo 2, commi 634 e 635, della legge 24 dicembre 2007, n. 244 e dell'articolo 26, comma 1, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133) (<i>Esame e rinvio</i>) | 166 |
| Schema di decreto del Presidente della Repubblica recante: «Regolamento di riordino della Lega navale italiana», per l'anno 2009 (n. 97) (Parere ai sensi dell'articolo 2, commi 634 e 635, della legge 24 dicembre 2007, n. 244 e dell'articolo 26, comma 1, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133) (<i>Esame e rinvio</i>) | 167 |
| Schema di decreto del Presidente della Repubblica recante: «Regolamento di riordino dell'Unione italiana tiro a segno», per l'anno 2009 (n. 98) (Parere ai sensi dell'articolo 2, commi 634 e 635, della legge 24 dicembre 2007, n. 244 e dell'articolo 26, comma 1, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133) (<i>Esame e rinvio</i>) | 167 |

IN SEDE CONSULTIVA SU ATTI DEL GOVERNO

*Mercoledì 8 luglio 2009. — Presidenza
del presidente Andrea PASTORE.*

La seduta comincia alle 13.35.

Schema di decreto del Presidente della Repubblica recante: «Regolamento di riordino dell'Unione nazionale ufficiali in congedo d'Italia», per l'anno 2009 (n. 96).

(Parere ai sensi dell'articolo 2, commi 634 e 635, della legge 24 dicembre 2007, n. 244 e dell'articolo 26, comma 1, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133).

(*Esame e rinvio*).

Riferisce alla Commissione il relatore, senatore MAZZATORTA, il quale ricorda che l'Unione nazionale ufficiale in congedo d'Italia (UNUCI), costituita con regio decreto-legge n. 2352 del 1926, convertito nella legge n. 261 del 1928, è un ente pubblico non economico che concorre alla formazione morale e professionale del personale militare di ogni ruolo e grado delle categorie in congedo. Lo schema di regolamento in esame – analogamente agli altri due all'ordine del giorno – è stato adottato in base ad una disposizione che persegue l'obiettivo di riduzione del complesso della spesa di funzionamento delle amministrazioni pubbliche e di miglioramento dell'efficienza e della qualità dei servizi. Tale obiettivo viene perseguito, per l'UNUCI, attraverso le seguenti misure: il

comitato centrale di amministrazione è trasformato in consiglio di amministrazione ed il numero dei membri è ridotto da nove a sei; il collegio dei probiviri è soppresso; sono previsti diversi criteri per la nomina del presidente e dei membri del consiglio di amministrazione; è eliminato il compenso annuale che i membri del collegio dei revisori attualmente percepiscono per lo svolgimento delle loro funzioni. Lo schema di regolamento non presenta particolari problemi di formulazione, ad eccezione di alcuni profili di natura formale, peraltro già evidenziati dal Consiglio di Stato nel suo parere. In particolare all'articolo 3, comma 4, andrebbe valutata l'opportunità di sostituire l'espressione: « uno dei consiglieri, appartenente a forza armata diversa da quella di provenienza del presidente, è nominato vice presidente nazionale con decreto del Ministro della difesa, ai sensi dell'articolo 1 della legge 24 gennaio 1978, n. 14, su proposta del medesimo presidente » con la seguente: « uno dei consiglieri, appartenente a forza armata diversa da quella di provenienza del presidente, è nominato vice presidente nazionale con decreto del Ministro della difesa, previo parere delle competenti Commissioni parlamentari, ai sensi dell'articolo 1 della legge 24 gennaio 1978, n. 14, su proposta del medesimo presidente »; all'articolo 4, comma 1, sarebbe opportuno fare riferimento, anziché alle « norme generali regolatrici », ai « principi » contenuti nelle suddette norme; infine, all'articolo 6, comma 1, lettera a), sarebbe utile chiarire il significato dell'espressione « soci comunque iscritti ».

Il seguito dell'esame è rinviato.

Schema di decreto del Presidente della Repubblica recante: « Regolamento di riordino della Lega navale italiana », per l'anno 2009 (n. 97).

(Parere ai sensi dell'articolo 2, commi 634 e 635, della legge 24 dicembre 2007, n. 244 e dell'articolo 26, comma 1, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133).

(Esame e rinvio).

Riferisce alla Commissione il relatore, deputato Tommaso FOTI, il quale fa presente che la Lega navale italiana, fondata nel 1997 è un ente associativo eretto in ente pubblico non economico, preposto a servizi di pubblico interesse, ai sensi della legge n. 70 del 1975. Principali suoi fini istituzionali sono la promozione e il sostegno della nautica da diporto e la promozione della cultura marinara. Lo schema di regolamento in esame non presenta particolari problemi, al di là di quelli segnalati nel parere espresso dal Consiglio di Stato: in particolare, è stato correttamente rilevato, con riferimento all'articolo 1, comma 1, che l'indicazione della natura « apolitica » dell'ente appare come un parametro ambiguo, di dubbia costituzionalità e di difficile applicazione giuridica. È stata altresì rilevata l'opportunità, relativamente all'articolo 2, di disciplinare le categorie di soci, almeno nei criteri base, non lasciando allo statuto la definizione e la completa disciplina delle stesse.

Il seguito dell'esame è rinviato.

Schema di decreto del Presidente della Repubblica recante: « Regolamento di riordino dell'Unione italiana tiro a segno », per l'anno 2009 (n. 98).

(Parere ai sensi dell'articolo 2, commi 634 e 635, della legge 24 dicembre 2007, n. 244 e dell'articolo 26, comma 1, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133).

(Esame e rinvio).

Riferisce alla Commissione il relatore, senatore MALAN, il quale rileva che lo schema di regolamento in esame, pur avendo in comune con i due schemi precedentemente illustrati la finalità di riduzione delle spese di funzionamento e di razionalizzazione degli organi statutari, presenta alcuni aspetti peculiari. L'Unione italiana tiro a segno (UITS) è stata costituita nel 1861 e nel 1910 ha assunto la

denominazione attuale. Negli anni Trenta le è stata attribuita la finalità, oltre che di istruzione all'esercizio al tiro con arma da fuoco, anche di rilascio, a titolo esclusivo, della certificazione di idoneità al tiro per gli usi di legge. Lo schema di regolamento, nel procedere ad un riordino dell'ente, conferma tali finalità che, per alcuni profili, possono apparire non più adeguate alla realtà attuale.

In particolare, l'articolo 1 conferma la natura di ente pubblico vigilato dal Ministero della difesa e la posizione monopolistica in relazione al rilascio della certificazione di idoneità al tiro.

L'articolo 2 individua gli organi centrali dell'ente e le relative competenze prevedendo, in particolare, che il presidente nazionale sia eletto dall'assemblea nazionale dell'UITs e nominato, su proposta della medesima, dal Ministro della difesa.

L'articolo 3, al comma 1, definisce la struttura e i compiti delle sezioni di tiro a segno nazionale, facendo generico rinvio alle disposizioni legislative e regolamentari in materia, mentre sarebbe stato preferibile che esse fossero state dettagliatamente specificate. Il comma 2 del medesimo articolo prevede che le attività delle sezioni siano svolte sotto il controllo dei Ministeri della difesa e dell'interno per i profili di rispettiva competenza: tale espressione appare eccessivamente generica e meriterebbe una precisazione al fine

di evitare sovrapposizioni o interferenze tra i due Dicasteri. Infine, il comma 3 dell'articolo 3 contiene una disposizione di dubbia razionalità che limita la possibilità di costituire una o più delegazioni per sezione di tiro a segno ai soli comuni con oltre 100 mila abitanti. In tal modo non si tiene conto della circostanza che quasi sempre i poligoni sorgono fuori dai centri abitati, in zone che ricadono nel territorio di comuni di piccole dimensioni.

L'articolo 5, comma 1, lettera *a*), prevede che il 25 per cento della quota di iscrizione alle sezioni, vada all'UITs ma, ai sensi dell'articolo 4, comma 2, lettera *f*), solo una parte di questo importo torna a beneficio delle sezioni per il mantenimento in efficienza dei poligoni e degli impianti di tiro.

Dopo alcune richieste di chiarimento formulate dal deputato LOVELLI e dal PRESIDENTE, la Commissione conviene di richiedere al Ministro della difesa l'elenco aggiornato delle sezioni e delle delegazioni di tiro a segno (TSN) attualmente esistenti, con indicazione, relativamente alle delegazioni, del numero di abitanti dei comuni in cui esse sono state costituite.

Il seguito dell'esame è quindi rinviato.

La seduta termina alle 14.10.

COMMISSIONE PARLAMENTARE

**per l'indirizzo generale e la vigilanza
dei servizi radiotelevisivi**

S O M M A R I O

UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI 169

UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI

*Mercoledì 8 luglio 2009. — Presidenza
del presidente ZAVOLI.*

L'ufficio di presidenza, integrato dai
rappresentanti dei Gruppi parlamentari, si
è riunito dalle ore 14.40 alle ore 15.35.

COMMISSIONE PARLAMENTARE DI INCHIESTA

sul fenomeno della mafia e sulle altre associazioni criminali, anche straniere

S O M M A R I O

| | |
|--|-----|
| Comunicazioni del presidente | 170 |
| Sull'ordine dei lavori | 170 |
| Seguito dell'esame congiunto dello studio predisposto dalla DNA sull'infiltrazione mafiosa nell'economia legale (Relatore on. Granata) e dello studio predisposto dalla DIA sulle conclusioni delle Commissioni parlamentari antimafia nell'ultimo decennio, (Relatore sen. De Sena) | 171 |

Mercoledì 8 luglio 2009. — Presidenza del presidente Giuseppe PISANU.

La seduta comincia alle 14.30.

(Si approva il processo verbale della seduta precedente).

Comunicazione del presidente.

Il PRESIDENTE comunica che il Presidente del Senato ha nominato come componente della Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno della mafia e sulle altre associazioni criminali, anche straniere, il senatore Andrea Pastore in sostituzione del senatore Carlo Vizzini, dimissionario. Conseguentemente, il senatore Pastore entra a far parte anche del VI Comitato (*Riciclaggio e misure patrimoniali e finanziarie di contrasto*).

Sull'ordine dei lavori.

L'onorevole NAPOLI sollecita un chiarimento con il Ministro dell'interno sul mancato scioglimento del Comune di Fondi anche in relazione a recenti operazioni giudiziarie.

Il senatore PASTORE richiama l'attenzione della Commissione sui rischi di infiltrazione della criminalità organizzata nelle opere di ricostruzione conseguenti al terremoto in Abruzzo. A tale riguardo invita a valutare l'opportunità di un'audizione del Prefetto Franco Gabrielli.

Il PRESIDENTE, con riferimento all'intervento dell'onorevole Napoli, assicura che rinnoverà una sollecitazione agli organi competenti e preannuncia che farà richiesta all'autorità giudiziaria di acquisire gli atti relativi alle recenti operazioni. Per quanto riguarda la richiesta di audizione del Prefetto, concorderà con lo stesso una data compatibile con gli impegni istituzionali.

Seguito dell'esame congiunto dello studio predisposto dalla DNA sull'infiltrazione mafiosa nell'economia legale (Relatore on. Granata) e dello studio predisposto dalla DIA sulle conclusioni delle Commissioni parlamentari antimafia nell'ultimo decennio, (Relatore sen. De Sena).

Il PRESIDENTE introduce il seguito dell'esame congiunto dello studio predisposto dalla DNA sull'infiltrazione mafiosa nell'economia legale e dello studio predisposto dalla DIA sulle conclusioni delle Commissioni parlamentari antimafia nell'ultimo decennio.

Ricorda che, nella seduta del 9 giugno 2009, l'onorevole Granata ha svolto la sua relazione sullo studio predisposto dalla DNA e che il senatore De Sena deve ancora svolgere la sua relazione sullo studio predisposto dalla DIA.

Il relatore, senatore DE SENA, illustra la relazione sullo studio predisposto dalla Direzione investigativa sulle conclusioni delle Commissioni parlamentari antimafia nell'ultimo decennio.

Intervengono sul seguito della discussione congiunta i senatori DELLA MONICA e COSTA, gli onorevoli TASSONE, NAPOLI e MARCHI e il senatore LI GOTTI.

Il PRESIDENTE interviene in replica ad alcuni quesiti sollevati e rinvia il seguito dell'esame congiunto in titolo ad altra seduta.

La seduta termina alle 16.20.

COMITATO PARLAMENTARE

per la sicurezza della Repubblica

S O M M A R I O

| | |
|--|-----|
| Comunicazioni del presidente | 172 |
| Esame della conferma dell'opposizione del segreto di Stato di cui alla comunicazione del Presidente del Consiglio dei ministri del 30 dicembre 2008 | 172 |
| Esame della comunicazione di apposizione del segreto di Stato di cui alla lettera dell'Autorità delegata del 29 maggio 2009 | 172 |

*Mercoledì 8 luglio 2009. — Presidenza
del presidente Francesco RUTELLI.*

La seduta comincia alle 8.

Comunicazioni del presidente.

Il presidente RUTELLI svolge alcune comunicazioni sulle quali intervengono i deputati BRIGUGLIO, CICCHITTO, COTA, FIANO e ROSATO.

Esame della conferma dell'opposizione del segreto di Stato di cui alla comunicazione del Presidente del Consiglio dei ministri del 30 dicembre 2008.

Il presidente RUTELLI illustra l'argomento all'ordine del giorno, sul quale

intervengono il deputato FIANO ed il senatore ESPOSITO.

Esame della comunicazione di apposizione del segreto di Stato di cui alla lettera dell'Autorità delegata del 29 maggio 2009.

Il presidente RUTELLI illustra l'argomento all'ordine del giorno sul quale intervengono i deputati FIANO e CICCHITTO ed i senatori ESPOSITO e PASSONI.

Il Comitato prende infine atto della comunicazione di cui alla lettera dell'Autorità delegata del 29 maggio 2009.

La seduta termina alle 10.

COMMISSIONE PARLAMENTARE

di controllo sulle attività degli enti gestori di forme obbligatorie di previdenza e assistenza sociale

S O M M A R I O

Bilanci consuntivi 2004-2006 e bilancio preventivo 2007 dell'Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro (INAIL) (*Seguito dell'esame e conclusione*) 173

AUDIZIONI:

Audizione del Presidente del Consiglio di indirizzo e vigilanza dell'Istituto nazionale di previdenza per i dipendenti dell'amministrazione pubblica (INPDAP), dott. Carlo Borio, su aspetti inerenti i bilanci consuntivi 2004-2006 e il preventivo 2007 (*Svolgimento, ai sensi dell'articolo 143, comma 2, del regolamento, e conclusione*) 174

Mercoledì 8 luglio 2009. — Presidenza della vicepresidente Carmen MOTTA.

La seduta comincia alle 8.30.

Bilanci consuntivi 2004-2006 e bilancio preventivo 2007 dell'Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro (INAIL).

(Seguito dell'esame e conclusione).

La deputata Carmen MOTTA, *presidente*, ricorda che l'esame dei bilanci in titolo è stato avviato il 18 marzo scorso. Successivamente, la Commissione, al fine di approfondire le questioni emerse nel corso di tale seduta sui bilanci consuntivi 2004-2006 e sul preventivo 2007, ha svolto le audizioni del Commissario straordinario, del Direttore generale e del Presidente del Consiglio di indirizzo e vigilanza dell'INAIL.

Il deputato Giuliano CAZZOLA, *relatore*, alla luce delle audizioni svolte, propone la seguente proposta di considerazioni conclusive: « La Commissione parla-

mentare di controllo sulle attività degli enti gestori di forme obbligatorie di previdenza e assistenza sociale, esaminati i bilanci consuntivi 2004-2005-2006 e il bilancio preventivo 2007 relativi all'Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro (INAIL);

premessi che:

a) l'Istituto è passato da una situazione di disavanzo patrimoniale del 2004 ad un risultato economico di esercizio in avanzo nel 2007; a tale riguardo si segnala in particolare il cospicuo avanzo patrimoniale della gestione industria, a fronte del disavanzo patrimoniale della gestione agricoltura;

b) nonostante lo sfavorevole andamento delle entrate contributive il saldo della gestione corrente permane su valori positivi, tanto che nell'ultimo anno di analisi il patrimonio incrementa di valore per oltre 1,7 miliardi;

c) per quanto attiene alla gestione del patrimonio, la componente mobiliare, pur risultando sostanzialmente preponderante,

registra un rendimento netto contenuto, mentre il patrimonio immobiliare registra rendimenti più redditizi;

d) la bassa redditività del patrimonio mobiliare è dovuta principalmente agli obblighi di tesoreria, che comportano una giacenza di oltre 10 miliardi di euro;

e) le criticità della gestione sono riconducibili al cospicuo ammontare di crediti contributivi vantati dall'Istituto, il cui costo di recupero è stato pari nel 2007 a circa il 10 per cento del valore recuperato;

f) nell'anno 2007 tali crediti sono riconducibili per il 50 per cento circa al settore industria e per il 49 per cento circa al settore agricoltura;

g) per quanto riguarda i costi di gestione, dal bilancio preventivo 2007 si evince un loro contenimento con riferimento alla componente del personale in servizio;

h) dal punto di vista dell'efficienza, si può rilevare lo sforzo dell'Ente nella consistente riduzione dei tempi medi di erogazione delle prestazioni, ora rientranti nei limiti di legge;

dalle audizioni svolte è emerso che:

i) il disavanzo della gestione agricoltura è riconducibile alle difficoltà del settore, oltre che all'evasione contributiva e ai complicati meccanismi di recupero di tali crediti;

j) in materia di costi di gestione, dall'audizione del Presidente del CIV è emerso un aumento dei costi di funzionamento determinato dalle dinamiche contrattuali a fronte di una contrazione del personale in servizio;

k) l'Istituto sta collaborando attivamente con gli altri enti pubblici interessati per il progetto di realizzazione della « casa del welfare », al fine di migliorare i servizi resi e ridurre i costi attraverso la realizzazione di rilevanti sinergie;

l) nelle linee guida del Piano industriale dell'Istituto è dedicata particolare

attenzione alla realizzazione del « polo salute e sicurezza », con la previsione di forti sinergie soprattutto tra l'INAIL e l'Istituto superiore per la prevenzione e la sicurezza sul lavoro (ISPESL), ai sensi di quanto disposto dalla legge n. 247 del 2007;

m) l'articolo 7 dello schema di decreto legislativo correttivo del d.lgs. n. 81 del 2008 prevede l'assegnazione di nuove competenze all'INAIL quale soggetto chiamato ad erogare – previo accordo con lo Stato, le regioni o le province autonome – prestazioni di assistenza riabilitativa non ospedaliera a favore di vittime di infortuni sul lavoro e in un'ottica di integrazione con il Servizio Sanitario Nazionale.

esprime

CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE FAVOREVOLI

Nessuno chiedendo di intervenire, la Commissione approva la proposta di considerazioni conclusive del relatore.

La deputata Carmen MOTTA, *presidente*, ricorda che le considerazioni conclusive, testé deliberate dalla Commissione, confluiranno nella relazione annuale al Parlamento.

La seduta termina alle 8.40.

AUDIZIONI

Mercoledì 8 luglio 2009. — Presidenza della vicepresidente Carmen MOTTA.

La seduta comincia alle 8.45.

Audizione del Presidente del Consiglio di indirizzo e vigilanza dell'Istituto nazionale di previdenza per i dipendenti dell'amministrazione pubblica (INPDAP), dott. Carlo Borio, su aspetti inerenti i bilanci consuntivi 2004-2006 e il preventivo 2007.

(Svolgimento, ai sensi dell'articolo 143, comma 2, del regolamento, e conclusione).

La deputata Carmen MOTTA, *presidente*, propone che, se non vi sono obie-

zioni, la pubblicità dei lavori sia assicurata anche mediante l'attivazione dell'impianto audiovisivo a circuito chiuso. Non essendovi obiezioni, ne dispone l'attivazione.

Il dottor Carlo BORIO, *Presidente del Consiglio di indirizzo e vigilanza dell'Istituto nazionale di previdenza per i dipendenti dell'amministrazione pubblica (INPDAP)*, svolge una relazione sui temi oggetto di audizione.

Intervengono, per porre domande e formulare osservazioni, i senatori Elio LANNUTTI (IdV), Cecilia DONAGGIO (PD) e Adriano MUSI (PD), e il deputato Antonino LO PRESTI (PdL).

Il dottor Carlo BORIO, *Presidente del Consiglio di indirizzo e vigilanza dell'Isti-*

tuto nazionale di previdenza per i dipendenti dell'amministrazione pubblica (INPDAP), replica ai quesiti posti e alle osservazioni formulate, fornendo ulteriori elementi di valutazione. Deposita quindi agli atti della Commissione ulteriore documentazione ad integrazione delle risposte fornite.

La deputata Carmen MOTTA, *presidente*, nessun altro chiedendo di intervenire, dichiara conclusa l'audizione.

La seduta termina alle 9.30.

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

COMMISSIONE PARLAMENTARE

di vigilanza sull'anagrafe tributaria

S O M M A R I O

| | |
|---|-----|
| Indagine conoscitiva sull'anagrafe tributaria nel contrasto all'evasione fiscale (<i>Esame del documento conclusivo e rinvio</i>) | 176 |
| ALLEGATO (<i>Schema di documento conclusivo</i>) | 177 |
| UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI | 176 |

Mercoledì 8 luglio 2009. — Presidenza del presidente Maurizio LEO.

La seduta inizia alle 8.10.

Indagine conoscitiva sull'anagrafe tributaria nel contrasto all'evasione fiscale.

(Esame dello schema di documento conclusivo e rinvio).

Il deputato Maurizio LEO, *presidente*, avverte che, se non vi sono obiezioni, la pubblicità dei lavori sarà assicurata anche mediante l'attivazione dell'impianto audiovisivo a circuito chiuso.

(Così rimane stabilito).

Il deputato Maurizio LEO, *presidente*, illustra lo schema di documento conclusivo dell'indagine conoscitiva (*vedi allegato*), precisando che si tratta di una prima proposta che potrà essere ulteriormente modificata e integrata in base alle osservazioni che saranno eventualmente formulate dai componenti la Commissione.

Intervengono quindi, per formulare osservazioni, il deputato Franco CECCUZZI (PD), i senatori Gianpiero DE TONI (IdV), Giuliano BARBOLINI (PD), Rosario Giorgio COSTA (PdL), Candido DE ANGELIS (PdL), la senatrice Maria Ida GERMONTANI (PdL), il deputato Giampaolo FOGLIARDI (PD), e il senatore Lucio D'UBALDO (PD).

Il deputato Maurizio LEO, *presidente*, accogliendo le osservazioni svolte, rinvia il seguito dell'esame ad altra seduta.

La seduta termina alle 8.55.

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

UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI

L'ufficio di presidenza, integrato dai rappresentanti dei gruppi, si è riunito dalle 8.55 alle 9.05.

ALLEGATO

**Indagine conoscitiva sull'anagrafe tributaria nel
contrasto all'evasione fiscale**

SCHEMA DI DOCUMENTO CONCLUSIVO

INDICE

Introduzione

**I. CONSIDERAZIONI PRELIMINARI E OBIETTIVO DELL'INDAGINE
CONOSCITIVA**

1. Sulla nozione di evasione fiscale
2. Le dimensioni del fenomeno dell'evasione fiscale in Italia
3. La lotta all'evasione fiscale: perché condurla
 - 3.1. Contrasto all'evasione fiscale, politiche fiscali espansive e concorrenza tra le imprese
4. La lotta all'evasione fiscale: come condurla
 - 4.1. Alcune peculiarità italiane
 - 4.2. La genesi del fenomeno dell'evasione fiscale
 - 4.2.1. Le cause (false) dell'evasione fiscale
 - 4.2.2. Le cause (reali) dell'evasione fiscale
 - 4.3. Le strategie di contrasto all'evasione fiscali: cenni
 - 4.3.1. Alcune proposte normative

II. CRISI E LOTTA ALL'EVASIONE FISCALE

1. Considerazioni preliminari
2. Scenari macroeconomici
 - 2.1. Una crisi di fiducia
 - 2.2. Le tappe della crisi: dalla finanza all'economia reale
 - 2.2.1. I primi focolai di crisi
 - 2.2.2. Il fallimento di *Lehman Brothers* e i meccanismi di contagio dell'economia reale
 - 2.2.3. Scenari di recessione

2.2.4. La situazione italiana

3. Finanziare la ripresa: il ruolo della lotta all'evasione fiscale

3.1. Le peculiarità del sistema-Italia e le priorità strategiche

3.2. Sulla lotta all'evasione fiscale

III. LE BANCHE DATI COME STRUMENTO DI CONTRASTO ALL'EVASIONE FISCALE

1. L'anagrafe tributaria: struttura e funzionamento

1.1. La raccolta e l'utilizzo dei dati

1.2. I limiti del sistema attuale

1.3. La necessaria integrazione delle banche dati

2. Il decentramento catastale

3. La partecipazione dei comuni al contrasto dell'evasione dei tributi statali

4. La riscossione dei tributi locali

5. Gli obblighi di comunicazione del codice fiscale e dei dati catastali degli immobili con utenze di energia elettrica, servizi di telefonia fissa, mobile e satellitare, servizi idrici e del gas

6. L'attività di lotta all'evasione fiscale con l'ausilio del sistema informatico dell'anagrafe tributaria

6.1. Il ruolo dell'Agenzia delle Entrate

6.2. Il ruolo della Guardia di Finanza

6.3. Il ruolo dell'Agenzia del Territorio

6.4. Il ruolo dell'Agenzia delle Dogane

7. XBRL: la raccolta di dati e il *reporting* finanziario

IV. LE GARANZIE PER I CONTRIBUENTI

1. I rischi per la *privacy* dei contribuenti

2. La normativa applicabile al trattamento dei dati personali, in particolare in ambito tributario

3. Il trattamento dei dati personali nel sistema dell'anagrafe tributaria

4. Possibili evoluzioni dell'attuale quadro normativo

V. L'ACCERTAMENTO SINTETICO DEI REDDITI, IL C.D. REDDITOMETRO E LE INDAGINI FINANZIARIE

1. L'accertamento sintetico dei redditi e il redditometro
 - 1.1. L'attuale normativa di riferimento
 - 1.2. Il redditometro
 - 1.3. La posizione della giurisprudenza di legittimità sul redditometro
2. I limiti della normativa vigente
 - 2.1. Le ipotesi di scarsa integrazione fra le banche dati e la bassa qualità del dato fiscale importato nell'anagrafe tributaria
 - 2.2. L'aggiornamento delle macrocategorie di beni e servizi di lusso
 - 2.3. La mancata automazione dello strumento di calcolo
3. Lo strumento di calcolo e quello di accertamento: possibili evoluzioni normative
 - 3.1. Proposte per l'introduzione di altri indicatori di capacità di spesa
 - 3.2. Censimento della proprietà immobiliare o della conduzione di immobili per civile abitazione e locali commerciali
 - 3.3. Censimento della proprietà e dell'utilizzo delle imbarcazioni da diporto
 - 3.4. Considerazioni sul *leasing* finanziario prestato da soggetti economici esteri
4. Le indagini finanziarie: analisi dell'attuale normativa di riferimento
 - 4.1. Le recenti novità fiscali
 - 4.2. L'utilizzo dei dati antiriciclaggio in materia fiscale
 - 4.3. Limiti e problematiche
 - 4.3.1. L'utilizzo delle presunzioni nei confronti dei professionisti
 - 4.3.2. Considerazioni circa la retroattività della norma
 - 4.3.3. L'incidenza dei costi occulti: le indicazioni dell'amministrazione finanziaria
 - 4.3.4. La "contestazione per masse"
 - 4.3.5. La gestione dei dati acquisiti da soggetti terzi

VI. IL C.D. BORSELLINO ELETTRONICO

1. Descrizione della possibile novità normativa

1.1. Il c.d. borsellino elettronico

2. L'esperienza della *social card* e la possibilità di utilizzarne l'infrastruttura

Considerazioni conclusive

Introduzione

L'indagine conoscitiva sull'utilizzo dell'anagrafe tributaria nel contrasto all'evasione fiscale è stata deliberata nella seduta del 17 dicembre 2008 dalla Commissione parlamentare di vigilanza sull'anagrafe tributaria allo scopo di individuare puntuali metodologie che, utilizzando il patrimonio conoscitivo dell'anagrafe tributaria e delle banche dati degli enti locali, consentano di contrastare efficacemente l'evasione fiscale. In particolare, la Commissione ha inteso valutare la fattibilità tecnica di costituire un sistema integrato di verifica dei dati dei contribuenti che sia esteso agli enti locali e che si basi anche sull'incrocio tra le risultanze del redditometro e le indagini finanziarie.

Nel corso dell'indagine la Commissione ha svolto le seguenti audizioni:

- Dott. Attilio Befera, Direttore dell'Agenzia delle Entrate (27 gennaio 2009);
- Gen. C.A. Cosimo D'Arrigo, Comandante generale del Corpo della Guardia di Finanza, Gen. B. Giuseppe Vicano, Capo del III Reparto - Operazioni presso il Comando generale della Guardia di Finanza e Gen. B. Riccardo Piccinni, Comandante del Comando Tutela Finanza Pubblica (3 febbraio 2009);
- Avv. Sandro Trevisanato, Presidente di SOGEI S.p.A., e Ing. Aldo Ricci, Amministratore delegato di SOGEI S.p.A. (12 febbraio 2009);
- Prof.ssa Fabrizia La Pecorella, Direttore generale delle Finanze (18 febbraio 2009);
- Dott.ssa Gabriella Alemanno, Direttore dell'Agenzia del territorio (25 febbraio 2009);
- On. Sergio Chiamparino, Vicepresidente vicario dell'ANCI, Prof. Giuseppe Franco Ferrari, Presidente dell'IFEL – Fondazione ANCI, e Avv. Angelo Rughetti Segretario Generale dell'ANCI (26 febbraio 2009);
- Dott. Giuseppe Peleggi, Direttore generale dell'Agenzia delle Dogane (11 marzo 2009).

I. CONSIDERAZIONI PRELIMINARI E OBIETTIVO DELL'INDAGINE CONOSCITIVA

1. Sulla nozione di evasione fiscale

Un'indagine complessa come quella svolta dalla Commissione parlamentare di vigilanza sull'anagrafe tributaria presuppone che sia chiarito cosa si intenda per evasione fiscale. Spesso, infatti, si fa confusione tra il concetto di evasione fiscale e quelli di elusione e risparmio d'imposta.

L'evasione fiscale è un comportamento illecito finalizzato ad occultare volontariamente, in tutto o in parte, la base imponibile di un tributo e può realizzarsi attraverso la sottodichiarazione dei ricavi, la sopravvalutazione dei costi di produzione ovvero l'omessa dichiarazione dei redditi¹.

L'elusione fiscale, invece, consiste nella realizzazione, da parte del contribuente, di un indebito risparmio di imposta, ottenuto sfruttando lacune ed imperfezioni presenti nell'ordinamento tributario.

Quanto al risparmio d'imposta, va precisato che non tutte le forme in cui si sostanzia sono da considerare per loro natura illegittime perché, in alcuni casi, il contribuente può scegliere assetti societari o negoziali che permettono di ottenere risparmi d'imposta da considerare legittimi in quanto non contrastanti con alcun obbligo o divieto previsto dall'ordinamento tributario.

Nell'ambito dell'indagine conoscitiva, la Commissione ha analizzato, in particolare, l'evasione c.d. di massa e l'evasione c.d. interpretativa.

La prima consiste nella sistematica sottodichiarazione dei redditi attraverso, ad esempio, la sottofatturazione dei corrispettivi realizzati.

La seconda, invece (che coincide solo in parte con l'elusione), si sostanzia in un comportamento più articolato e complesso che consiste, generalmente, nella individuazione, da parte del contribuente, di assetti negoziali e societari tali da determinare l'occultamento completo o l'erosione del presupposto di imposizione.

¹ In questo caso si tratta dei c.d. evasori totali.

Le due forme di evasione si distinguono, peraltro, anche con riguardo ai soggetti che pongono in essere i comportamenti illeciti:

- a) le strutture di piccole dimensioni, scarsamente organizzate e che operano direttamente nei confronti dei consumatori finali generalmente occultano completamente il presupposto di applicazione dei tributi, realizzando di regola fenomeni di “evasione di massa”;
- b) le strutture di dimensione più rilevanti - e come tali più “rigide” dal punto di vista amministrativo – generalmente non pongono in essere fenomeni di evasione di massa, ma fenomeni di “evasione interpretativa”, manipolando in vario modo la normativa tributaria, mediante interpretazioni “capziose”, allo scopo di fruire di vantaggi fiscali indebiti.

Le strategie che lo Stato, nelle sue varie articolazioni, deve dunque apprestare devono essere profondamente diverse a seconda che si intenda contrastare l’evasione interpretativa ovvero l’evasione di massa. Nel primo caso, è necessario da parte dell’amministrazione finanziaria civile e militare, procedere ad accurate e complesse verifiche al fine di accertare l’entità del reddito evaso. Infatti, in questi casi:

- a) l’anagrafe tributaria può rappresentare solo un utile supporto per effettuare successivi più approfonditi controlli;
- b) è l’amministrazione finanziaria che, attraverso il lavoro svolto dal proprio personale, deve individuare il comportamento illecito (eventualmente) tenuto dal contribuente e ricostruire il carico tributario dovuto qualora il suo comportamento fosse stato lecito.

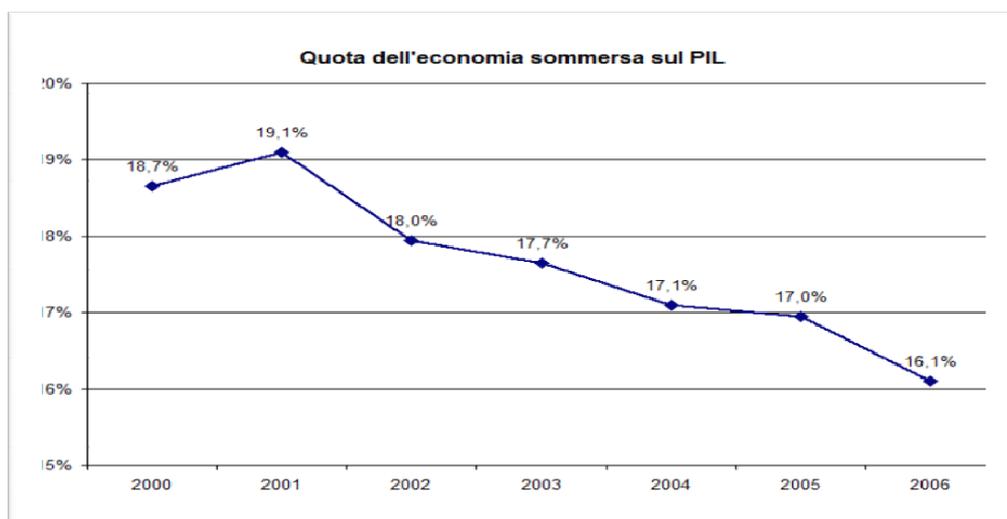
Ben maggiore può essere, invece, il contributo che l’anagrafe tributaria può dare, unitamente agli strumenti di accertamento sintetici (ci si riferisce, in particolare, al c.d. redditometro), per contrastare l’evasione di massa.

2. Le dimensioni del fenomeno dell’evasione fiscale in Italia

È opportuno ricostruire le dimensioni assunte dal fenomeno dell’evasione fiscale in Italia.

Molto spesso si tende a far coincidere il concetto di evasione fiscale con quello di economia sommersa, locuzione questa con cui si intendono quelle attività di produzione di beni e servizi che non vengono rilevate dalla contabilità nazionale in quanto collegate a fenomeni di evasione fiscale e contributiva e di utilizzo di lavoro non regolare. Le ultime stime disponibili (ISTAT, 2008), relative all'anno 2006, quantificano l'entità dell'economia sommersa fra i 230 ed i 250 miliardi di euro. In base all'ultima pubblicazione ISTAT, la quota dell'economia sommersa sul PIL, pari a circa il 16,1 % nell'anno 2006, risulta in diminuzione nel periodo tra il 2001 e il 2006, come evidenziato dal grafico sottostante.

Tabella 1 Economia sommersa stime 2000 - 2006



Fonte: Dipartimento delle Finanze

L'economia sommersa si distingue, tuttavia, dall'evasione fiscale in quanto:

- nella misurazione dell'economia sommersa si tiene conto, tra l'altro, anche dell'elusione fiscale;
- i criteri utilizzati dal fisco e quelli della contabilità nazionale differiscono per aspetti definitivi, per metodi di calcolo o di stima e per fonti utilizzate.

Al riguardo si segnala che il Ministero dell'economia e delle finanze ha elaborato delle stime specifiche aventi ad oggetto il fenomeno dell'evasione fiscale². Nello specifico, le stime si sono basate sul confronto tra dati di contabilità nazionale e dati fiscali disponibili presso l'anagrafe tributaria. Una prima stima è stata effettuata nel 2006 su dati riferiti all'anno d'imposta 2002. A fine 2008 è stata ultimata la stima relativa all'anno d'imposta 2004³, con il risultato che l'ammontare di valore aggiunto lordo evaso per il 2004 è di circa 200 miliardi di euro. In termini percentuali l'evasione ha avuto il seguente andamento:

- 1) nel 2002 il 25,4% del reddito prodotto non è stato dichiarato;
- 2) nel 2004 questa percentuale si è ridotta al 24,2%.

Peraltro, si è altresì rilevato che i settori caratterizzati da una maggiore evasione (in termini relativi) sono quelli dei servizi personali, del commercio e della ristorazione e delle costruzioni.

In conclusione, è possibile affermare che l'evasione fiscale sia un fenomeno di portata molto ampia che, inevitabilmente, ha una serie di ripercussioni sia sui conti pubblici, sia sul corretto articolarsi del mercato.

3. La lotta all'evasione fiscale: perché condurla

Domandarsi perché contrastare l'evasione fiscale potrebbe apparire una domanda banale. Infatti, come è evidente, la risposta più immediata è che è giusto farlo, innanzitutto, perché così si dà attuazione al precetto contenuto nell'articolo 53 della nostra Carta costituzionale⁴; in secondo luogo, è giusto anche perché, attraverso il pagamento delle imposte, si dà consistenza a quel principio di solidarietà su cui si regge la nostra Repubblica e in forza del quale coloro che hanno una maggiore capacità contributiva mettono a disposizione parte della propria ricchezza per lo sviluppo della collettività.

² A tal proposito si rinvia all'audizione del direttore generale delle Finanze, effettuata dalla Commissione, nell'ambito dell'indagine conoscitiva, nella seduta del 18 febbraio 2009, in *Resoconto stenografico*, 18 febbraio 2009, pag. 3 e ss.

³ La stima riguarda il valore aggiunto lordo di tutte le attività produttive, al netto della Pubblica amministrazione, del settore del credito e assicurazioni e dell'agricoltura.

⁴ L'articolo 53 della Costituzione stabilisce che "tutti sono tenuti a concorrere alle spese pubbliche in ragione della loro capacità contributiva".

Peraltro, una politica efficace di contrasto all'evasione fiscale è particolarmente importante, soprattutto nell'attuale momento storico in cui il nostro Paese sta subendo gli effetti della crisi economico-finanziaria internazionale.

3.1. Contrasto all'evasione fiscale, politiche fiscali espansive e concorrenza tra le imprese

Nel contesto economico odierno, è particolarmente importante recuperare risorse che già esistono ma che risultano occultate al Fisco. Ciò in quanto il recupero di risorse realizzato attraverso la lotta all'evasione può essere utile per finanziare aiuti alle famiglie e, in genere, a soggetti meno abbienti rilanciando, per questa via, i consumi e, più in generale, l'economia. Invece, in assenza di una efficace lotta all'evasione, non è possibile reperire quelle risorse utili a finanziare molte misure di aiuto (come, ad esempio, il c.d. quoziente familiare o *splitting*) sulle quali vi è un ampio consenso, ma che non vengono realizzate in considerazione degli stringenti vincoli di bilancio imposti all'Italia in sede comunitaria.

Da un punto di vista puramente teorico, potrebbe anche sostenersi che, in un periodo di crisi economico-finanziaria, non è opportuno concentrarsi sulla lotta all'evasione fiscale, giacché è evidente che l'imposta (sia se autoliquidata, sia se recuperata dall'amministrazione finanziaria) riduce sempre il benessere di colui che deve pagarla e che deve rinunciare a una parte delle proprie risorse che, invece, affluiscono coattivamente allo Stato.

La sottrazione ai cittadini contribuenti di risorse che affluiscono allo Stato può determinare una contrazione, più o meno accentuata, dei consumi che potrebbe avere anche delle ripercussioni sul sistema economico⁵.

Tuttavia, le risorse sottratte agli evasori devono essere utilizzate per fornire aiuti fiscali ai soggetti che, per effetto della crisi, vedono fortemente ridotti i propri consumi e la propria capacità di spesa. In tal modo i possibili minori consumi dovuti al recupero delle imposte possono essere più che compensati dai maggiori consumi

⁵ In sostanza, potrebbe determinarsi una situazione di questo tipo: più imposte (recuperate), meno consumi e, in definitiva, contrazione del prodotto interno lordo.

derivanti dall'allocazione delle risorse recuperate presso i soggetti più in difficoltà. Va infatti osservato che:

- a) gli evasori costretti a versare le imposte recuperate per effetto dell'azione degli Uffici fiscali non dovrebbero vedere significativamente contratta la propria capacità di spesa;
- b) i soggetti destinatari degli aiuti (si pensi a coloro che per effetto della crisi perdono il posto di lavoro), con tutta probabilità, consumeranno la maggiore ricchezza derivante dall'attribuzione degli aiuti fiscali.

Il contrasto all'evasione fiscale, oltre ad essere giusto, può assolvere anche una importante funzione anti-ciclica⁶. Inoltre, condurre un'efficace lotta all'evasione è una precondizione per mettere in campo un'efficace politica di aiuti fiscali, finalizzati al sostegno dei redditi dei cittadini meno abbienti.

La rilevanza quantitativa del fenomeno dell'evasione⁷ fa sì che, in Italia, non sia possibile distinguere tra chi è veramente povero e chi lo è solo per il Fisco. Infatti, dall'analisi delle sole dichiarazioni dei redditi non è possibile desumere quali siano i contribuenti che, disponendo realmente di una minore ricchezza, dovrebbero essere destinatari di aiuti fiscali.

Una politica di aiuti statali che non sia preceduta da un'efficace politica di contrasto all'evasione potrebbe non produrre gli effetti sperati (ossia rilancio dei consumi e dunque dell'economia).

Vi è, infatti, il rischio che, misure di sostegno dei redditi attuate mediante politiche fiscali, vadano a beneficio di soggetti che non sono effettivamente bisognosi di aiuto. Solo un'efficace azione di contrasto all'evasione fiscale, che faccia emergere i redditi sottratti all'erario, può consentire l'adozione di misure a sostegno dei più deboli che, attraverso un aumento dei loro redditi, possano incrementare i consumi e sortire effetti significativi sull'economia reale.

Un'efficace politica di contrasto all'evasione fiscale può inoltre produrre effetti positivi anche sulla concorrenza tra le imprese, giacché il fenomeno dell'evasione fiscale costituisce anche un elemento di forte distorsione del mercato: infatti, a parità di

⁶ Come si è già detto, se a una politica di lotta all'evasione si accompagna una politica di aiuti fiscali alle imprese e alle famiglie, probabilmente verranno rilanciati i consumi e, per questa via, l'economia più in generale.

reddito prodotto, il soggetto più onesto, che adempie correttamente ai propri obblighi tributari, è sfavorito rispetto a chi non lo fa⁸.

Ridurre il fenomeno in analisi a dimensioni fisiologiche avrà dunque la funzione, per così dire, di “livellare il campo da gioco” e far sì che tutte le imprese possano concorrere tra loro senza poter fruire di alcun vantaggio derivante dall’occultamento di base imponibile e dal conseguente mancato versamento di parte delle imposte dovute e dei relativi contributi.

4. La lotta all’evasione fiscale: come condurla

L’individuazione di efficaci strumenti di contrasto all’evasione presuppone che preliminarmente venga svolta un’attenta analisi volta a ricostruire la genesi del fenomeno in Italia. A tal fine occorre concentrare l’attenzione su alcune peculiarità che caratterizzano il sistema produttivo e il quadro normativo in materia tributaria.

4.1. Alcune peculiarità italiane

Una caratteristica che inevitabilmente incide sulle strategie di contrasto all’evasione è rappresentata dalla c.d. “polverizzazione” del sistema produttivo italiano. Secondo uno studio OECD del 2008, nell’anno 2005, il 93% delle imprese del settore manifatturiero impiegava meno di 20 addetti e occupava circa il 30% della forza lavoro del settore. Questo semplice dato evidenzia che la struttura produttiva italiana presenta peculiarità particolarmente rilevanti per il tema trattato. Infatti, la gran parte delle imprese italiane é di piccole o piccolissime dimensioni, con la conseguenza che spesso capitale e lavoro si confondono, così come l’impresa con la persona del titolare. Si tratta, peraltro, di strutture scarsamente organizzate che operano direttamente verso i consumatori finali.

⁷ Più del 24% del prodotto interno lordo non viene dichiarato al Fisco.

⁸ Si pensi, ad esempio, che una società che non adempie correttamente ai propri obblighi di versamento delle imposte potrà, ad esempio, praticare prezzi più bassi, proprio in quanto negli stessi non viene incorporata la componente rappresentata dagli importi delle imposte e dei contributi da versare.

Inoltre, nell'anno 2006, in Italia, la quota di lavoratori autonomi sul totale degli occupati è stata del 26,7%. Per comprendere le peculiarità che caratterizzano il sistema italiano basti pensare che in paesi quali Stati Uniti, Germania e Francia, lo stesso dato era, rispettivamente, del 7,4%, 12,2% e 9% (OECD, 2008).

La definizione di strategie di contrasto all'evasione di massa e il costo delle azioni di accertamento sono anche influenzate dall'instabilità del quadro normativo in materia tributaria⁹, che si traduce anche in maggiori costi connessi a:

- a) necessità di dover impiegare maggiori risorse nell'attività di accertamento;
- b) maggiore grado di conflittualità tra l'amministrazione finanziaria e i contribuenti, dovuto alla maggiore incertezza nell'interpretazione e applicazione delle norme.

D'altra parte, quanto più è instabile il sistema normativo, tanto più è costoso svolgere efficaci controlli fiscali e tanto più è elevato il livello di litigiosità tra contribuente e amministrazione finanziaria¹⁰. È tempo, quindi, di procedere a un'opera di semplificazione normativa, che potrebbe consistere nel raccogliere e armonizzare, in un unico codice, l'intera normativa applicabile in ambito tributario.

4.2. La genesi del fenomeno dell'evasione fiscale

Le considerazioni svolte consentono di spiegare, soltanto in parte, il livello patologico raggiunto dall'evasione fiscale nel nostro Paese. Un'esatta comprensione del fenomeno richiede quindi un ulteriore approfondimento delle ragioni che sono alla base dell'evasione fiscale.

4.2.1. Le cause (false) dell'evasione fiscale

Negli ultimi anni, probabilmente, è mancata una visione d'insieme dell'evasione fiscale che, partendo da una puntuale analisi dell'origine e delle

⁹ A tal proposito si rinvia all'audizione del direttore generale delle Finanze, effettuata dalla Commissione, nell'ambito dell'indagine conoscitiva, nella seduta del 18 febbraio 2009, in *Resoconto stenografico*, 18 febbraio 2009, pag. 3 e ss.

caratteristiche del fenomeno, individuasse le strategie più idonee a contrastarlo. In particolare, si è ritenuto che le cause dell'evasione fiscale fossero da riscontrare nell'inefficienza dell'amministrazione finanziaria oppure che alla base del fenomeno vi fossero motivazioni di carattere etico-sociale.

Il livello di evasione raggiunto in Italia non trova la sua spiegazione nel mancato ammodernamento dell'amministrazione finanziaria e nelle conseguenti inefficienze amministrative. Anche grazie alla progressiva aziendalizzazione dell'Agenzia delle Entrate a livello centrale e periferico, si può affermare che le risorse umane a disposizione dell'amministrazione finanziaria sono complessivamente molto qualificate, in grado sia di accertare le eventuali violazioni commesse dai contribuenti sia di sostenere adeguatamente, in sede contenziosa, la pretesa erariale.

Inoltre, nel corso dell'attività di accertamento, il lavoro di gruppo ha oggi sostituito completamente le vecchie logiche burocratiche. Se, quindi, una critica può essere mossa alle modalità di intervento dell'amministrazione finanziaria questa non può certo riguardare una sua presunta inefficienza o eccessiva burocratizzazione.

Ciò che può invece destare qualche perplessità è il meccanismo attraverso il quale si impone agli Uffici finanziari di rispettare determinati *budget*. In tal modo, l'amministrazione finanziaria è di fatto obbligata ad atteggiamenti preconcepiuti che spesso inducono i verificatori a riletture fiscali degli accadimenti aziendali "forzate". In sostanza, la creazione di *budget* predeterminati genera contestazioni concernenti i regimi giuridici di quello che era stato dichiarato che, peraltro, in non limitati casi, determinano dei defatiganti contenziosi che non hanno ad oggetto il reale occultamento di imponibili al fisco (ossia la capacità economica nascosta), ma semplicemente il *timing* di tassazione di determinati componenti di reddito¹¹.

Anche l'individuazione delle cause dell'evasione fiscale in ragioni di indole etico-sociale si rivela errata. In particolare, il senso civico dei cittadini non è la variabile dalla quale può dipendere l'evasione fiscale, potendo generare un effetto solo marginale sulle imposte versate all'Erario.

L'evasione dipende, invece, dalla probabilità di essere scoperti, conseguendo redditi che, non essendo visibili al Fisco, più difficilmente possono essere individuati

¹⁰ Con conseguente ritardo anche nell'incassare le somme evase ma eventualmente dovute. Al riguardo, infatti, non può non osservarsi che un sistema normativo complesso e in continua mutazione tende a incentivare il contenzioso perché crea occasioni di lite.

dagli Uffici finanziari. L'utilizzo di una spiegazione "moralistica" dell'evasione è censurabile perché genera lacerazioni sociali dannose e inutili. L'evasione non si contrasta ponendo i cittadini-contribuenti gli uni contro gli altri, ma esaminando le caratteristiche del fenomeno e attuando strategie collegate alle rilevanti innovazioni tecniche oggi disponibili (ad esempio, mediante un maggiore e migliore utilizzo delle banche dati a disposizione).

4.2.2. Le cause (reali) dell'evasione fiscale

Come si spiega, allora, la profonda differenza tra l'Italia delle dichiarazioni dei redditi e l'Italia "reale"? Per spiegare correttamente la genesi del fenomeno dell'evasione fiscale occorre partire dall'inefficienza complessiva del nostro sistema impositivo, in cui la tassazione – che trasferisce all'erario circa il 40% del reddito nazionale – è distribuita in modo fortemente squilibrato. Ciò accade non in ragione di precise scelte di politica economico-finanziaria ma, probabilmente, perché, negli ultimi anni, è mancata un'analisi completa delle differenti modalità con cui può essere manifestata la capacità economica e della sua correlativa diversa visibilità al Fisco. Come si è già avuto modo di evidenziare, infatti, è proprio la visibilità al Fisco dei redditi prodotti la variabile intorno alla quale ruota la lotta all'evasione fiscale. Ne è prova il fatto che può accadere che uno stesso soggetto paghi regolarmente le imposte su quanto è "segnalato" o "visibile" dal Fisco e le evada in relazione a redditi che non sono "visibili".

Nel sistema fiscale italiano la determinazione del carico impositivo è esterna rispetto alla pubblica amministrazione, giacché è il contribuente che autodetermina l'obbligazione tributaria, mentre il controllo da parte degli Uffici fiscali costituisce solo una fase eventuale¹². In un siffatto contesto, le differenti forme di capacità contributiva sono quantificate a partire da criteri documentali e contabili. Un punto determinante per comprendere le reali cause dell'evasione fiscale è proprio quello appena considerato: la rilevanza rivestita, ai fini fiscali, dalla contabilità e, più in generale, dalla documentazione amministrativa. La domanda da porsi è se la contabilità sia sempre

¹¹ Si rinvia a R. Lupi, *Evasione fiscale, paradiso e inferno*, Ipsoa, 2008.

¹² Solo se il soggetto sarà selezionato, sarà oggetto di verifica fiscale.

affidabile. La risposta è articolata; così come lo è la struttura produttiva del sistema italiano, composta in minima parte da grandi e medie imprese e in massima parte da realtà imprenditoriali di ridotte e ridottissime dimensioni.

La contabilità è generalmente molto affidabile quando la struttura produttiva è più rigida sotto il profilo amministrativo. Ciò accade, in genere, per tutte le imprese di grandi dimensioni che, soprattutto per ragioni interne, necessitano di una contabilità affidabile. In questa tipologia di imprese sono gli stessi *manager* o i proprietari¹³ ad aver bisogno di dati contabili affidabili, giacché è proprio su questi che poggiano gran parte delle loro analisi e decisioni.

Quanto più l'impresa è di rilevanti dimensioni, tanto più ha bisogno di essere conosciuta anche dall'interno e, quindi, tanto maggiore è, almeno in linea teorica, la sua affidabilità contabile e amministrativa. Tale affidabilità garantisce, di norma, il corretto adempimento degli obblighi tributari. Peraltro, va anche osservato che nei casi (non rari) in cui i proprietari non gestiscono anche la società, i *manager* avranno tutto l'interesse a far emergere una buona redditività dell'impresa anche perché essa testimonia generalmente una buona gestione.

Non si vuole affermare che, nelle imprese di rilevanti dimensioni¹⁴, non siano riscontrabili fenomeni più o meno ampi di evasione ma che, in contesti come questo, l'evasione ha un carattere, per così dire, più "raffinato", non consistendo tanto nella "autoproduzione" di fatture fittizie o nella mancata registrazione di fatture emesse, bensì caratterizzandosi per essere di tipo interpretativo, ossia ponendo in essere comportamenti formalmente corretti che, in realtà, servono principalmente a conseguire vantaggi fiscali illeciti, in quanto derivanti dall'accertamento di obblighi tributari. Un'altra forma di evasione che spesso viene realizzata dalle imprese più rigide dal punto di vista amministrativo è quella internazionale, posta in essere servendosi di strutture spesso fittizie che operano nei c.d. paradisi fiscali, dove il livello di imposizione è particolarmente basso.

¹³ Spesso, per le imprese di dimensioni maggiori, *manager* e proprietari non coincidono in tutto o in parte.

¹⁴ È opportuno precisare che presentano una rilevante rigidità amministrativa anche quelle imprese che tecnicamente non sono considerate grandi, ma medie. Anche in tali casi generalmente il livello di complessità raggiunto dalla struttura produttiva determina una certa affidabilità della struttura amministrativa.

Le modalità di contrasto di tali forme di evasione fiscale devono essere profondamente diverse da quelle utilizzate per contrastare l'evasione perpetrata dalle imprese di più ridotte dimensioni.

A mano a mano che la rigidità amministrativa della struttura produttiva si attenua - come avviene nelle strutture scarsamente organizzate che operano direttamente con i consumatori finali e in cui capitale e lavoro si confondono - aumentano le probabilità di porre in essere fenomeni di "evasione di massa". In tali casi, infatti, gli obblighi documentali e contabili vengono avvertiti come una sovrastruttura onerosa e inutile, dato che il titolare si confonde con l'impresa e non ha, quindi, nessuna esigenza conoscitiva particolare che possa giustificare obblighi di carattere amministrativo-gestionale troppo gravosi. In realtà imprenditoriali di questo tipo, può accadere che la contabilità non sia affidabile, soprattutto perché, di fatto, non sussiste uno specifico interesse in tal senso all'interno dell'impresa e gli introiti non vengono segnalati da alcuno perché le imprese di questa tipologia operano direttamente nei confronti dei consumatori finali.

La scarsa visibilità dei redditi realizzati inevitabilmente comporta l'occultamento di gran parte dell'imponibile prodotto. Le dimensioni assunte dal fenomeno - che è certo generalizzato e rilevante in termini quantitativi - fanno sì che si parli di evasione di massa che, come già anticipato, va nettamente distinta da quella interpretativa. Essa, infatti, non è complessa e non deriva da comportamenti articolati o che coinvolgono soggetti esteri, ma si concretizza nel parziale (e a volte totale) occultamento della base imponibile e si realizza, di regola, attraverso forme più o meno ampie di sottofatturazione o non fatturazione derivanti proprio dalla circostanza che la controparte è di norma rappresentata dai consumatori finali, che possono avere interesse alla segnalazione del reddito prodotto dalla struttura imprenditoriale o professionale con cui vengono in contatto.

4.3. Le strategie di contrasto all'evasione: cenni

La carenza fondamentale del nostro sistema impositivo va ricercata essenzialmente nella previsione di un modello di determinazione del reddito di tipo ragioneristico-contabile a tutti i soggetti d'imposta, anche a quelli di dimensioni più

ridotte. Tuttavia, senza la costruzione di adeguati schemi di comprensione del fenomeno dell'evasione fiscale, si corre il rischio che la pregevole attività di contrasto quotidianamente svolta dagli Uffici finanziari si riveli complessivamente inefficiente sul piano sistematico, dato che le strategie di contrasto all'evasione fiscale devono essere nettamente diversificate a seconda della tipologia del soggetto che viene sottoposto a verifica.

Se il contrasto all'evasione "interpretativa" non può che passare attraverso una verifica svolta in loco dagli Uffici fiscali, il contrasto all'evasione "di massa", invece, deve seguire logiche completamente diverse, valorizzando il sistema delle banche dati a disposizione del Fisco e le modalità di accertamento sintetico attraverso una significativa "manutenzione" dello strumento del redditometro¹⁵.

Oggi i molti dati a disposizione dell'amministrazione finanziaria, contenuti nelle diverse banche dati, sono spesso disallineati e poco coerenti. È quindi necessario, dapprima migliorare, ampliare e standardizzare il sistema delle banche dati e, in secondo luogo, creare strumenti nuovi, idonei a razionalizzare i dati a disposizione dell'amministrazione finanziaria. In tale ottica, è essenziale modificare radicalmente lo strumento del redditometro, "automatizzandolo" il più possibile¹⁶, realizzando così forme di accertamento di massa da redditometro. La maggior parte dei contribuenti di ridotte e ridottissime dimensioni potrebbero essere accertati a tavolino dagli Uffici locali mediante l'utilizzo di un nuovo redditometro che faccia riferimento non a beni di lusso o diffusi presso una cerchia ristretta di soggetti, ma a beni di più o meno largo consumo e la cui applicazione sia quasi completamente automatica con la creazione di credibili collegamenti tra le spese sostenute e i redditi fondatamente attribuibili al contribuente in ragione di quelle spese.

D'altra parte, sembra obbligata la scelta di privilegiare forme di accertamento del reddito di tipo sintetico, come nel caso del redditometro. Data la struttura produttiva italiana non è assolutamente ipotizzabile pensare di contrastare l'evasione di massa mediante le ordinarie procedure di accertamento, giacché le capacità di controllo da

¹⁵ Il redditometro è uno strumento di accertamento che permette di individuare redditi imponibili "credibili", a partire dalle spese sostenute per consumi e/o investimenti patrimoniali.

¹⁶ È importante rivedere lo strumento del redditometro e creare dei meccanismi automatici perché si giunga, a partire dalle spese sostenute dai contribuenti, a determinare i redditi fondatamente attribuibili a questi ultimi. Inoltre, per completare il quadro normativo di riferimento, dovrebbe essere introdotta una inversione dell'onere della prova: gli Uffici locali dovrebbero rideterminare i redditi dei soggetti sulla

parte delle risorse umane a disposizione degli Uffici sono limitate (solo il 2% delle imprese possono essere controllate ogni anno da parte dell'amministrazione finanziaria).

Sembra dunque che i tempi siano maturi per introdurre norme volte a favorire la dematerializzazione dei pagamenti e l'utilizzo di strumenti di pagamento tracciabili. In seguito si avrà modo di chiarire meglio gli interventi possibili, anticipando fin da ora che l'introduzione di tali strumenti di pagamento dovrà sempre avvenire su base volontaria e nella logica dell'attribuzione di benefici ai cittadini che vi facciano ricorso.

Per realizzare tali innovazioni sarà necessario valorizzare le banche dati e la telematica in genere, fornendo al contempo al contribuente, una serie di garanzie soprattutto di tipo normativo, quale, ad esempio, la "manutenzione" dell'attuale ordinamento fiscale per evitare l'applicazione di presunzioni che non trovano riscontro nella realtà¹⁷.

4.3.1. Alcune proposte normative

L'evasione non si contrasta solo mediante normative *ad hoc*, finalizzate esclusivamente a perseguire tale obiettivo, ma anche creando un contesto normativo che, in qualche misura, dissuada dal tenere comportamenti illeciti.

Come si è avuto modo di osservare, per i soggetti di piccole e piccolissime dimensioni, molti adempimenti amministrativi spesso non sono sentiti come un'esigenza, ma come inutili e costosi orpelli burocratici. L'introduzione di nuovi aggravati contabili, nella speranza di rendere più difficoltosa l'evasione, costituisce quindi una scelta probabilmente errata; infatti, in tal modo, si aumenterebbero i costi di gestione senza tuttavia conseguire risultati particolarmente significativi in termini di recupero di gettito. Invece, una strada da percorrere potrebbe essere quella di ridurre gli adempimenti amministrativi, semplificando così la vita ai contribuenti. Una riforma di questo tipo avrebbe un effetto diretto anche sui costi sostenuti dai contribuenti: minori aggravati contabili comportano minori oneri per i professionisti chiamati a gestirli e, quindi, minori costi amministrativi per i contribuenti.

scorta dei predetti automatismi e il contribuente dovrebbe poi dimostrare come sia stato possibile sostenere spese non coerenti con i redditi dichiarati (ove ciò sia accaduto, naturalmente).

Unitamente alla semplificazione del sistema contabile e amministrativo, sarebbe anche opportuno introdurre la possibilità, per i piccoli e piccolissimi contribuenti, di regolare i rapporti con il Fisco, anziché sulla base della determinazione del reddito derivante dalle risultanze amministrativo-contabili, mediante un concordato preventivo di massa, cioè una specie di accordo *ex ante* tra Erario e cittadini sull'entità delle imposte da versare. A tal fine, dovrebbe essere condotta un'attenta analisi della realtà produttiva italiana, da aggiornare periodicamente anche in funzione dei cicli dell'economia, per giungere a una definizione dei differenti settori di riferimento e di livelli reddituali, territorialmente distinti, riferibili ai soggetti che operano in tali settori.

Il concordato preventivo non costituisce un condono mascherato, come è dimostrato dalla circostanza che la sua conclusione non preclude la possibilità di procedere a successive rettifiche del reddito dichiarato. Si tenga conto, poi, che oggi l'atto di accertamento, con cui l'amministrazione finanziaria recupera a tassazione i presunti importi non dichiarati al Fisco, di fatto, non è un atto indisponibile, come dimostrano le numerose ipotesi di accertamento con adesione¹⁸ sottoscritte tra Fisco e contribuenti.

Ulteriore innovazione normativa, strettamente correlata al c.d. concordato preventivo di massa e utile per favorire l'emersione dei redditi prodotti ma occultati al Fisco potrebbe essere la detassazione dei redditi incrementali. In particolare, potrebbe essere introdotto un sistema di imposizione più favorevole sui maggiori redditi prodotti dai contribuenti di ridotte dimensioni rispetto ai redditi relativi al periodo d'imposta precedente¹⁹ (senza considerare l'effetto dell'inflazione). Tale misura, in considerazione dell'applicazione di un'aliquota ridotta, potrebbe rappresentare un elemento in grado di favorire la dichiarazione all'Erario di redditi che altrimenti sarebbero occultati.

La detassazione dei redditi incrementali sarà verosimilmente "sfruttata" dal contribuente se si riuscirà, come auspicato nel documento, a favorire accertamenti "di massa" attraverso il potenziamento delle banche dati e dello strumento del redditometro. Inoltre, essa favorirà anche l'emersione dei redditi non dichiarati e, quindi, il

¹⁷ Si pensi alla presunzione secondo cui i prelevamenti dei lavoratori autonomi sono assimilabili ai compensi di cui all'art. 39 del d.P.R. n. 600 del 1973.

¹⁸ Il sistema prevede numerosi strumenti deflattivi del contenzioso, tra cui vi è l'accertamento con adesione con cui Fisco e contribuente in contraddittorio "rivedono" la pretesa erariale contenuta nell'accertamento originario alla luce di ulteriori elementi.

¹⁹ Laddove si introduca, come auspicato, un concordato preventivo la detassazione del reddito incrementale potrebbe collegarsi al maggior reddito dichiarato rispetto a quello concordato.

monitoraggio della realtà produttiva italiana che, a sua volta, permetterà la determinazione di redditi da concordato preventivo sempre più credibili.

Il circolo virtuoso che si potrebbe instaurare è il seguente:

- 1) contribuente e Fisco si accorderebbero *ex ante* sui redditi che presumibilmente verranno prodotti, ad esempio, in un biennio;
- 2) la stipula di un concordato preventivo non impedirebbe accertamenti “di massa” attraverso l’utilizzo dello strumento del redditometro;
- 3) verrebbe “offerta”, inoltre, al contribuente la possibilità che i maggiori redditi, rispetto a quelli “concordati”, siano sottoposti a forme di tassazione agevolata;
- 4) presumibilmente, il contribuente sceglierebbe la strada della detassazione del reddito incrementale e tale scelta favorirebbe un continuo e progressivo “aggiornamento” dei redditi da concordato preventivo.

Una ulteriore riflessione si impone anche riguardo agli studi di settore che, nell’ultimo periodo, si sono rivelati ancora una volta uno strumento particolarmente “rigido”, non in grado di cogliere le specificità, anche territoriali, che caratterizzano i singoli contribuenti. La crisi economica e la conseguente caduta di redditività delle imprese ne hanno messo chiaramente in evidenza i limiti.

Governo e amministrazione finanziaria hanno fatto il possibile per ridare credibilità agli studi di settore, prevedendo correttivi specifici (c.d. correttivi anti-crisi). Inoltre, si è chiarito come essi rappresentino una presunzione semplice che, per essere impiegata utilmente in fase di accertamento, richiede una serie di elementi ulteriori, come gli indici di capacità di spesa e la loro attitudine ad individuare, insieme e più dello studio di settore, situazioni di anomalia.

Oggi non vi è chi non veda come gli studi di settore, da soli, siano “fisiologicamente” incapaci di individuare in maniera credibile la capacità contributiva. Evidentemente, se l’evasione ha dimensioni ancora patologiche nel nostro Paese, una parte di responsabilità va attribuita anche alla complessiva inadeguatezza degli studi di settore. È quindi opportuno un “cambio di passo”: gli studi di settore vanno “ridimensionati” a favore di altri meccanismi di accertamento che permettano di raggiungere risultati maggiormente significativi. Una strada da seguire potrebbe essere proprio quella della piena valorizzazione del redditometro (cfr. *supra*).

II. CRISI E LOTTA ALL'EVASIONE FISCALE

1. Considerazioni preliminari

Come si è avuto modo di precisare nel precedente capitolo, il contrasto all'evasione fiscale diventa una necessità in periodi di crisi quale quello che attualmente sta affrontando l'economia mondiale. Attuare una seria politica di contrasto all'evasione fiscale costituisce, infatti, una *condicio sine qua non* di attuazione di una politica di aiuti alle fasce sociali più esposte alla crisi.

Nel presente capitolo, dopo una analisi puntuale dell'origine e delle caratteristiche della crisi economico finanziaria, ci si sofferma sul contributo che il contrasto all'evasione fiscale potrà offrire per finanziare la ripresa economica.

2. Scenari macroeconomici

2.1. Una crisi di fiducia

Il drammatico precipitare della crisi economica internazionale costituisce una minaccia per la fiducia e l'ottimismo degli operatori economici in un circuito vizioso di auto-alimentazione, che mette alla prova la capacità delle autorità di politica economica di arginarne il corso, in tempi e a costi ragionevoli. Di fronte alla più grave recessione dal dopoguerra per profondità e complessità, ai *policy-maker* si richiedono scelte coraggiose e immediate, per ristabilire la fiducia e invertire il segno della congiuntura con interventi espansivi di politica monetaria e misure di stimolo fiscale nell'ottica della loro sostenibilità prospettica e in funzione della peculiare struttura economica dei paesi, tenendo conto, ad esempio, dell'entità del debito pubblico di ciascun paese ma coordinati su scala internazionale, nell'ambito di un'economia aperta e globalizzata.

Data la natura strutturale della crisi in corso - difficilmente derubricabile a normale ciclo congiunturale - ci si attende che il suo prosciugarsi passi attraverso una riscrittura delle regole che presiedono ai rapporti di mercato e una ricomposizione degli eccessi più evidenti accumulatisi negli ultimi decenni.

Per l'Italia la sfida è ancora più ardua, perché richiede un preventivo aggiustamento delle cause di arretratezza - tra le quali, i ridotti tassi di produttività e la bassa età pensionabile - che, ben prima dell'inizio delle difficoltà, determinavano tassi di crescita del reddito e del prodotto interno lordo significativamente inferiori ai principali partner comunitari e alla media europea. Misure votate al futuro dovrebbero integrare le politiche d'urgenza. L'auspicio è che le pesanti turbolenze attuali possano trasformarsi in stimolo virtuoso.

2.2. Le tappe della crisi: dalla finanza all'economia reale

Le difficoltà del mercato statunitense dei mutui immobiliari, in particolare nel segmento dei *sub-prime*, hanno anticipato una crisi che dai mercati finanziari si è presto trasferita all'economia reale attraverso la progressiva contrazione di consumi e investimenti, per l'effetto di rimbalzo del devastante rincorrersi di eventi su aspettative e ricchezza effettiva degli individui con il deprezzamento delle attività finanziarie e immobiliari. La crisi, come è stato sostenuto, affonda le sue radici nelle spregiudicate politiche del credito adottate dai principali istituti finanziari statunitensi e nel fallimento di un certo modo di fare banca (*originate-to-distribute*), strutturalmente portato a condotte al limite del giudizio.

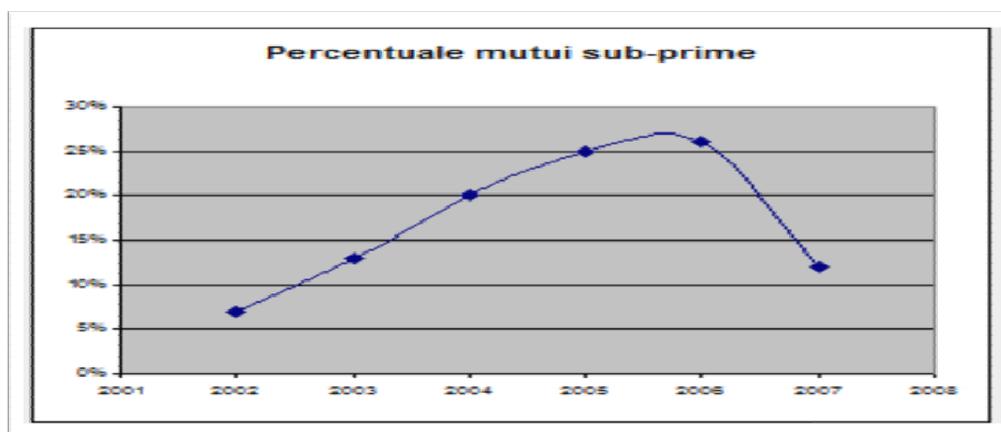
Negli Stati Uniti, un contesto macroeconomico dominato dalla bolla speculativa nel settore immobiliare, agevolata da ridotti tassi d'interesse, da abbondante liquidità e da un clima politico di promozione del credito e della proprietà immobiliare²⁰, ha incentivato la concessione di prestiti a soggetti dal basso merito creditizio (mutui *sub-prime*). La possibilità di cartolarizzare (*securitization*), ha consentito di disperdere sul mercato i relativi altissimi rischi, trasformando e "impacchettando" tali crediti in complessi strumenti finanziari strutturati, ad alto tasso di tossicità, venduti sui mercati globali e, in parte rilevante, acquistati a leva (cioè, indebitandosi) da altre istituzioni finanziarie. Titoli appetibili, con rendimenti elevati, legati al flusso di interessi sui mutui, nonché capaci di nascondere i reali rischi sottostanti attraverso il complicato *design* finanziario.

²⁰ Le politiche pubbliche hanno spesso rincorso il sogno americano della "casa per tutti".

Complici, in questo “gioco degli eccessi”, sono stati l’accondiscendenza dei cosiddetti *gatekeeper* (*in primis*, le agenzie di *rating*, chiamate a valutare i “titoli tossici” e i loro emittenti), il vuoto di regole e la latitanza delle autorità istituzionalmente preposte alla vigilanza dei mercati, soprattutto nei Paesi in cui il fenomeno si è originariamente sviluppato. Tutti questi elementi sono stati corresponsabili di un contesto nel quale i banchieri hanno potuto dar prova della più elementare legge dell’economia (la massimizzazione della personale funzione-obiettivo), gettando le basi per la crisi globale e, auspicabilmente, la fine di un certo modo spregiudicato di fare finanza.

Tra il 2002 ed il 2006, il mercato dei mutui *sub-prime* ha subito un’accelerazione impressionante (si stima una crescita del 40% su base annua, e un’incidenza sul totale dei mutui passata dal 7% del 2002 al 26% del 2006; si veda la figura 1), trascinando con sé la crescita sproporzionata dei prezzi delle abitazioni, ben oltre quanto sarebbe stato giustificabile in base ai fondamentali.

Figura 1. Incidenza mutui *sub-prime* su totale mutui concessi



Fonte: Centro Studi Confindustria

2.2.1. I primi focolai di crisi

Tra la fine di luglio e gli inizi di agosto 2007, gli effetti delle prime insolvenze sul mercato dei mutui ipotecari statunitensi hanno scosso drammaticamente il sistema finanziario globale, con gli indici borsistici di tutto il mondo calati a picco nel breve

volgere di qualche giorno. Per ricostruire brevemente la dinamica degli originari canali di trasmissione della crisi, la crescita dei tassi d'interesse (e conseguentemente dei ratei sui mutui a tasso variabile) in una economia galoppante e con inflazione in crescita (anche a causa del progressivo aumento del costo del petrolio e delle materie prime), ha determinato i primi *default* sui mutui e il progressivo sgonfiarsi della bolla speculativa nel mercato immobiliare, attivando un circolo vizioso di insolvenze-svalutazioni²¹, che ha fatto emergere drammaticamente tutti i rischi accumulati in quel sistema opaco e spregiudicato di cui si è detto.

Inevitabile che la possibilità di operare - aggirando o semplicemente sfruttando il dato normativo - con una leva molto spinta a fronte dell'assunzione di rischi enormi esponga a seri rischi di illiquidità. E le conferme arrivarono puntualmente. Nell'agosto 2007, Bear Stearns dichiarò il fallimento di due suoi *hedge fund* per le perdite su titoli obbligazionari garantite da mutui ipotecari, a cui presto seguirono le crisi di illiquidità di varie istituzioni finanziarie e la corsa al riparo di governi e banche centrali, allo scopo di tutelare il risparmio e assicurare sufficienti livelli di liquidità e capitalizzazione alle proprie banche.

Le incertezze circa le dimensioni delle perdite sui mutui²², i timori sugli istituti coinvolti e il loro rischio di *default*, ma anche l'ambiguità intorno al reale collocamento finale dei titoli tossici e persino l'inconsistenza temporale nei giudizi e negli interventi del decisore pubblico hanno reso i mercati finanziari estremamente cauti e volatili, con un *trend* generalizzato di forte discesa (*grafico 1*) che ancora non si è interrotto.

Grafico 1. Il crollo dei listini borsistici

²¹ Il calo dei prezzi delle abitazioni ha effetti retroattivi sulla ricchezza delle famiglie e sui tassi di *default* sui mutui ipotecari, con conseguente svalutazione dei titoli ad essi collegati.

²² Nel *Global financial stability report* dell'ottobre 2007 il Fondo Monetario Internazionale stimava perdite sui mutui per complessivi 1,4 trilioni di dollari; stime progressivamente riviste al rialzo da altre istituzioni pubbliche (ad esempio, la Banca d'Inghilterra ha parlato di 2,8 trilioni di dollari) e private.



Fonte: elaborazione Banca d'Italia (Febbraio 2009)

Tutto ciò, mentre si inasprivano inevitabilmente le condizioni d'accesso al credito per famiglie e imprese e si acuiscono le tensioni sui mercati interbancari, per il senso di sfiducia reciproco dei principali istituti di credito, soprattutto a seguito della bancarotta di *Lehman Brothers*.

2.2.2. Il fallimento di *Lehman Brothers* e i meccanismi di contagio dell'economia reale

Il fallimento di Lehman Brothers del 15 settembre 2008, presto seguito dai timori per altre insolvenze eccellenti (tabella 1), è da molti considerato una data simbolica nella drammatica sequenza qui descritta e per il contagio reale.

Tabella 1. Alcuni recenti fallimenti di istituzioni finanziarie

| <i>Data e Paese</i> | <i>Evento</i> | <i>Costo</i> |
|------------------------------------|--|-----------------|
| 7 Febbraio 2008 – Gran Bretagna | Nazionalizzazione Northern Rock | £ 88 miliardi |
| 14 Marzo – USA | Bear Stearns assorbita da una banca commerciale a seguito di sussidio da FED | \$ 29 miliardi |
| 7 Settembre – | Freddy Mac e Fannie Mae nazionalizzate <i>de facto</i> | \$ 200 miliardi |

| | | |
|---------------------------------|--|----------------------------|
| USA | | |
| 15 Settembre – USA | Fallimento di Lehman Brother | - |
| 17 Settembre – USA | Nazionalizzazione AIG | \$ 87 miliardi |
| 29 Settembre – Benelux | Salvataggio di Fortis | € 16 miliardi |
| 29 Settembre – USA | Wachovia acquistata da Citybank | \$ 12 miliardi |
| 29 Settembre – Germania | Salvataggio Hypo Real Estate | \$ 50 miliardi (poi 71) |
| 29 Settembre – Islanda | Salvataggio Glitnir | \$ 850 milioni |
| 29 Settembre – Gran Bretagna | Salvataggio Bradford & Bingley | \$ 32.5 miliardi |
| 30 Settembre – Belgio | Salvataggio Dexia | \$ 9.2 miliardi |
| 30 Settembre – Irlanda | Salvataggio banche | \$ 572 miliardi |
| 7 Ottobre – Islanda | Nazionalizzazione Lansbanki | |
| 9 Ottobre – Islanda | Nazionalizzazione Kaupthing | \$ 864 milioni |
| 16 Ottobre – Svizzera | Salvataggio UBS | \$ 59.2 miliardi |
| 19 Ottobre – Olanda | ING | € 10 miliardi |
| 20 Ottobre – | Prestito di denaro dal governo francese a sei banche | € 10.5 |

| | | miliardi |
|-------------------|--|----------------|
| Francia | | |
| 27 Ottobre – | KBG | € 3.5 miliardi |
| Belgio | | |
| 4 Novembre – | Nazionalizzazione Kommunalkredit | |
| Austria | | |
| 15 Gennaio 2009 – | Nazionalizzazione Anglo Irish Bank | |
| Irlanda | | |
| 28 Febbraio – | Crescita della quota di titolarità del Tesoro in Citigroup | |
| USA | | |

Fonte: OECD

I principali canali di trasmissione della crisi finanziaria al settore reale sono stati l'inasprimento delle condizioni di credito a famiglie e imprese e la crisi di fiducia, entrambi legati alle immediate conseguenze del *crack* della banca d'affari americana e alle avvertite debolezze del sistema bancario in generale.

La crisi di fiducia verso un sistema finanziario eminentemente marcio ed opaco ha finito con il trasferire timori e sfiducie dai mercati borsistici alle quotidiane scelte di consumo, investimento e produzione, ispirando in famiglie e imprese decisioni improntate alla logica della prudenza. La stessa novità degli eventi e le deprimenti aspettative sulle ricadute in termini occupazionali hanno finito col ridurre progressivamente la fiducia economica degli operatori. Per l'Europa, gli indicatori di sentimento economico pubblicati regolarmente dalla Commissione europea hanno fatto registrare cali consistenti, attestandosi su minimi storici.

La necessità di ristrutturarsi, ha indotto le banche mondiali a rientrare dei loro crediti o a irrigidire i criteri d'accesso al finanziamento con inevitabili ripercussioni per famiglie e, quindi, sui tassi di crescita del sistema economico.

Tali effetti non hanno tardato a rivelarsi, nella loro immediata evidenza, nelle statistiche ufficiali su variazioni del prodotto interno lordo e tassi di disoccupazione. Come ipotizzabile, l'impatto della crisi si è rivelato più forte in quei Paesi, quali USA,

Spagna, Gran Bretagna in cui si erano accumulati i maggiori eccessi, con tassi di crescita “drogati” rispetto al potenziale²³.

2.2.3. Scenari di recessione

Sebbene in misura disomogenea, tutte le principali economie avanzate hanno conosciuto una drastica riduzione del prodotto interno lordo a partire dagli ultimi trimestri del 2008. L’inasprimento delle condizioni d’accesso al credito, il senso generalizzato di sfiducia, la paralisi del mercato immobiliare, la caduta del prezzo delle attività finanziarie e la conseguente perdita di ricchezza deprimono le scelte di consumo e investimento. Il commercio internazionale frena drasticamente. Un quadro congiunturale preoccupante e in drammatico peggioramento è tratto comune ai principali Paesi industriali.

Tabella 2. Crescita PIL: variazioni percentuali sul periodo precedente; dati destagionalizzati

| | Q4-2006 | Q1-2007 | Q2-2007 | Q3-2007 | Q4-2007 | Q1-2008 | Q2-2008 | Q3-2008 | Q4-2008 |
|-----------------------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| Giappone | 0,9 | 0,9 | -0,1 | 0,2 | 1,1 | 0,2 | -0,9 | -0,6 | -3,3 |
| Gran Bretagna | 0,9 | 0,8 | 0,9 | 0,8 | 0,6 | 0,4 | 0 | -0,7 | -1,5 |
| USA | 0,4 | 0 | 1,2 | 1,2 | 0 | 0,2 | 0,7 | -0,1 | -1 |
| Area dell'euro | 0,8 | 0,7 | 0,5 | 0,6 | 0,3 | 0,7 | -0,2 | -0,2 | -1,5 |

Fonte: OECD

²³ Si rinvia a Centro Studi Confindustria, *L'economia italiana nella crisi globale. Assetti internazionali, politiche economiche, competitività del Paese e reazione delle imprese*, Scenari Economici, Dicembre 2008.

Le stesse economie emergenti (Cina, India, Brasile e Russia), cruciale motore dello sviluppo globale, sono state investite dagli spettri della recessione, a causa dell'indebolimento della domanda estera e delle difficoltà di accesso al credito internazionale. Peraltro, proprio i dubbi sulla effettiva profondità della crisi in tali economie condizionano pesantemente le aspettative sui tempi di ripresa.

Le previsioni per il 2009, persino quelle più ottimistiche, appaiono parimenti poco confortanti, anche a dispetto dell'aspettativa di tassi d'interesse in ulteriore calo²⁴ e del ridimensionamento delle spinte inflazionistiche, ascrivibile principalmente al calo della domanda e alla riduzione del prezzo dei prodotti energetici²⁵. Sembrerebbe che il mercato e l'economia non siano in grado di reagire, perlomeno nell'immediato, all'insieme di antidoti messi in campo dalle autorità di politica economica a causa del clima di generalizzata sfiducia. Il quadro prospettico pertanto potrebbe rivelarsi a tinte ben più fosche di quelle tracciate nella tabella 3, se non altro per le preoccupazioni manifestatesi nelle ultime settimane, non incorporate nelle stime proposte.

Costantemente rivisti al rialzo, i tempi attesi per la ripresa economica appaiono comunque lenti ed incerti e le loro previsioni inevitabilmente condizionate dalla novità e dalla complessità dell'attuale recessione, nonché dai dubbi sull'efficacia delle misure di sostegno - già attuate o da adottare - e sulla capacità di coordinamento degli Stati.

Difficile comunque che la recessione possa riassorbirsi prima del 2010, riportando di nuovo l'economia globale sul sentiero dello sviluppo.

Tabella 3. Previsioni: variazione percentuale sull'anno precedente PIL 2009

| | <i>OECD Census forecasts</i> | |
|-----------------|------------------------------|------|
| Giappone | -0,1 | -0,9 |

²⁴ Le Banche centrali di tutto il mondo hanno progressivamente ridotto i tassi ufficiali d'interesse, a fronte del deterioramento dello scenario prospettico e del rapido recedere delle spinte inflattive. Ulteriori margini di manovra rimangono peraltro assai angusti soprattutto in Usa e Giappone, dove i tassi ufficiali di *policy* risultano prossimi allo zero.

²⁵ Le quotazioni del petrolio si sono ridotte per tutto il 2008, a causa del netto calo della domanda internazionale di greggio, solo in parte contrastata dalla contrazione dell'offerta decisa dall'OPEC. Le quotazioni dei *futures* confermano un andamento simile per il 2009. Analoghe conclusioni valgono per le quotazioni in dollari di altre materie prime. Più in generale, sondaggi recenti, come quello condotto dalla Commissione Europea, registrano una decisa tendenza di imprese e famiglie a rivedere al ribasso le proprie aspettative sull'andamento dei prezzi, anche in considerazione di una certa tendenza delle imprese a rivedere al ribasso le proprie politiche commerciali di fronte al crescente deterioramento delle condizioni della domanda.

| | | |
|-----------------------|------|------|
| Gran Bretagna | -1,1 | -1,5 |
| USA | -0,9 | -1,3 |
| Area dell'euro | -0,6 | -0,9 |

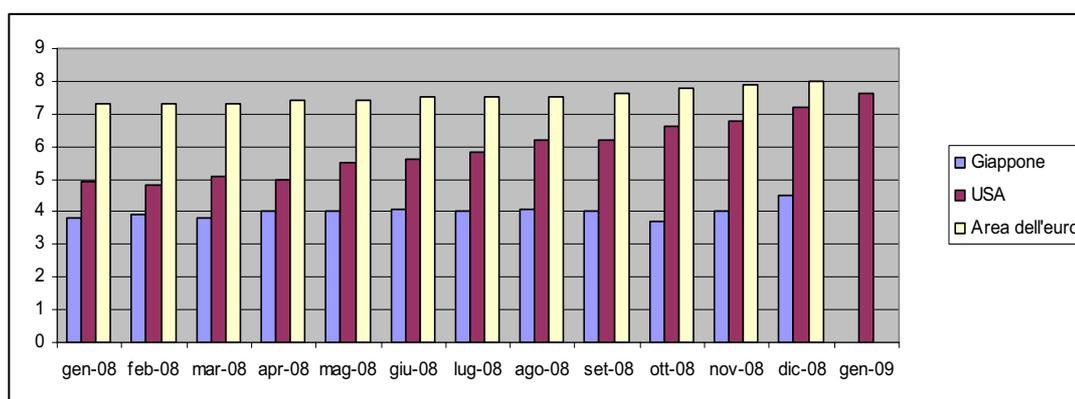
Fonte: OECD Economic Outlook, Dicembre 2008; Census Forecasts, Dicembre 2008

L'ombra della disoccupazione minaccia gli Stati, alimentando ulteriormente quel senso di sfiducia e di timore per la prosperità futura, che, attivando comportamenti prudenziali, votati al risparmio, traduce le aspettative in realtà concreta. In particolare, gli Stati Uniti hanno sperimentato una pesante emorragia di posti di lavoro per tutto il 2008, passando da un tasso di disoccupazione del 4,9 per cento del gennaio 2008 al 7,6 per cento dello stesso mese nel 2009, per effetto della lunga coda di fallimenti e ristrutturazioni.

In talune stime recenti si prevede addirittura che il tasso di disoccupazione statunitense possa presto raggiungere le due cifre.

In Giappone e nell'area dell'euro, invece, l'occupazione ha iniziato a soffrire a partire principalmente da settembre-ottobre 2008, ovvero in corrispondenza del periodo di "contagio reale" della crisi finanziaria. Per quel che riguarda più specificamente il vecchio Continente, Eurostat stima circa 2,2 milioni di disoccupati in più nel periodo Gennaio 2008 - Gennaio 2009 nell'Europa a 27, di cui all'incirca 1,6 milioni nell'area dell'euro²⁶. Le previsioni per il 2009 appaiono ancor meno confortanti.

Figura 2. Tassi di disoccupazione (gennaio 2008-gennaio 2009)



Fonte: OECD

²⁶ Eurostat, *Euro area unemployment up to 8,2 per cent*, News release euro-indicators, 27 February 2009.

Per quel che riguarda i mercati finanziari, i listini borsistici continuano a languire, facendo costantemente registrare record preoccupanti, con alcuni settori (*in primis*, quello bancario) più esposti alla bufera. Le operazioni di prima quotazione (IPO) o di concentrazione sono scoraggiate dalle forti tensioni sui mercati finanziari. Alcuni paradossi mettono in discussione l'ipotesi di efficienza del mercato in situazioni di crisi (Banca Carige -3,3 miliardi- capitalizza quasi quanto Citigroup - 4,36 miliardi -; Fortis - 2 miliardi - quanto la Popolare di Sondrio - 1,8 miliardi - ²⁷). Quanto agli orientamenti e alle scelte degli investitori, le condizioni di incertezza e di sfiducia verso il mercato, nell'intensificarne il grado di avversione al rischio, determinano una tendenziale ricomposizione dei portafogli a favore di titoli di Stato.

2.2.4. La situazione italiana

Anche l'Italia è in recessione. Lo documenta l'analisi diffusa recentemente dall'ISTAT (1 marzo 2009). Per il 2008 si registra un calo del PIL dell'1 per cento, trainato dal calo dei consumi, dalla contrazione degli investimenti fissi lordi e dalla discesa delle esportazioni (anche le importazioni si riducono drasticamente). E' il dato peggiore dal 1975, anche più alto dello 0,9 per cento del 1993, reso ancor più allarmante da previsioni persino più fosche per l'anno in corso.

Peraltro, proprio l'intreccio tra economia reale e finanziaria e l'intensità dell'attuale recessione rendono questa crisi più assimilabile agli effetti dello *shock* petrolifero degli anni settanta, anziché al ciclo di caduta che si è registrato nel 1992-1993, con una differenza importante: la crisi degli anni settanta, che pur si concretizzò in cali leggermente più ampi di quelli che si prevede per le fasi più acute di quella in corso, ebbe tempi di ripresa più brevi e danni presumibilmente più contenuti (Rapporto ISAE, 2009).

Anche in Italia, analogamente a quanto avvenuto in tutta l'area dell'euro, la recessione, intensificatasi a partire dal terzo trimestre del 2008, ha risentito del crollo verticale di tutte le principali componenti della domanda aggregata. I consumi delle

²⁷ Graziani A., *Se la borsa valuta Carige come Citi*, Il Sole24Ore, 7 marzo 2009

famiglie ristagnano, a causa del netto deterioramento della ricchezza in termini reali e della diffusa incertezza su tempi e intensità della crisi, incluso il suo potenziale impatto sui livelli occupazionali. In un clima di tassi di disoccupazione crescenti, il timore che il prossimo sia il proprio turno, induce le famiglie ad un severo programma di *austerity*.

Maggiormente penalizzata è la domanda di beni durevoli o di beni voluttuari, prime vittime dell'incertezza in "tempi di magra". Gli investimenti delle imprese sono rallentati dal crollo dell'*export* e della domanda interna, dalle incerte prospettive circa i margini di utilizzazione dell'attuale capacità produttiva e dall'inasprimento delle condizioni d'accesso al credito; le esportazioni sono penalizzate dalle difficoltà delle economie di sbocco, *in primis* il mercato tedesco e le economie emergenti.

Quanto al quadro previsionale, la grande incertezza che accompagna molte delle stime disponibili discende dalla novità delle dinamiche in corso e dai dubbi sulle prossime mosse delle autorità politiche. A conferma della opportunità di utilizzare le stime con estrema prudenza è una certa tendenza degli analisti a rivedere costantemente al ribasso le proprie previsioni, seguendo gli accadimenti più recenti. Un dato interessante, tra i tanti emersi nel corso di questi mesi, è proprio la costante sottovalutazione dei fatti e del loro impatto sulle dinamiche reali, dunque la necessità di aggiornare costantemente il quadro previsionale in cui disegnare le politiche economiche.

In ogni caso, le stime più recenti di Banca d'Italia, ISAE e Confindustria per il 2009 dipingono un quadro poco rassicurante, confermando il recente aggravarsi della crisi internazionale. L'economia italiana dovrebbe riallinearsi sul sentiero della crescita solo a partire dal 2010, attraverso la ricomposizione delle condizioni di incertezza che condizionano attualmente le varie componenti della domanda e attraverso la ripresa del commercio mondiale. Conferme vengono poi dai principali organismi internazionali (la data di pubblicazione spiega la stima apparentemente più ottimistica dell'OCSE). La dinamica dei prezzi al consumo dovrebbe risultare meno volatile e con tendenza alla crescita a partire dalla seconda metà del 2009 e per tutto il 2010, anche a fronte dell'espansione della domanda.

Tabella 4. Previsioni macroeconomiche per l'Italia 2008-2009

| | Banca D'Italia (Gennaio 2009) (2) | | Centro Studi Confindustria (Dicembre 2008) (3) | | ISAE (Febbraio 2009) (4) | |
|-------------------------------------|--------------------------------------|------|--|------|-----------------------------|------|
| | 2009 | 2010 | 2009 | 2010 | 2009 | 2010 |
| PIL | -2 | 0,5 | -1,4 | 0,7 | -2,6 | 0,4 |
| Consumi famiglie residenti | -0,2 | 0,3 | -1,4 | 0,7 | -0,8 | 0,4 |
| Investimenti fissi lordi | -7,3 | 0,8 | -2,9 | 1 | -5,7 | 0,4 |
| Esportazioni | -5,5 | 4 | -1,3 | 2,1 | -6,7 | 1,9 |
| Importazioni | -3,8 | 3 | -2 | 2,5 | -4 | 2,4 |
| Tasso di disoccupazione (1) | | | 8,4 | 8 | 8,1 | 8,5 |
| Var. indice prezzi al consumo | 1,1 | 1,4 | 1,7 | 2,1 | 0,9 | 2 |

Note: Dati espressi in variazione percentuale, salvo espressa previsione; (1) in percentuale; (2) Banca d'Italia, Bollettino Economico, n. 55, Gennaio 2009; (3) Centro Studi Confindustria, L'economia italiana nella crisi globale, Dicembre 2008; (4) ISAE, Rapporto ISAE: Le previsioni per l'economia italiana, Febbraio 2009.

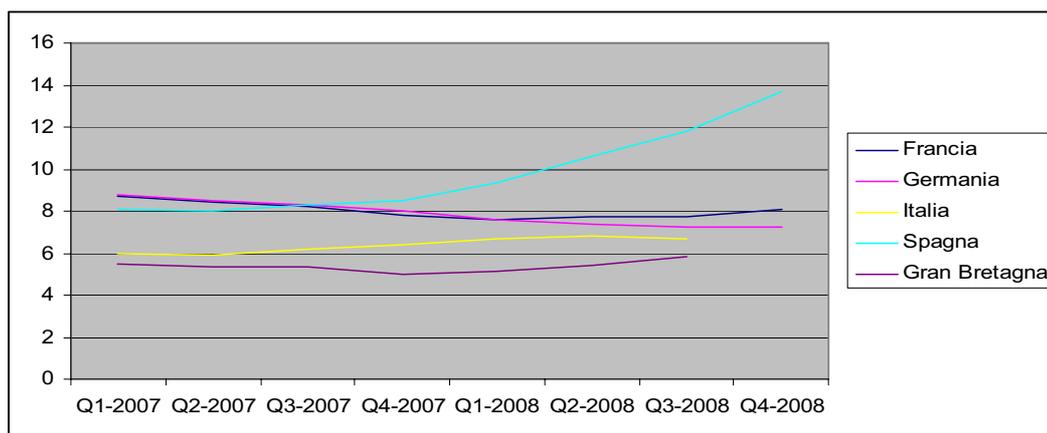
Tabella 5. Previsioni macroeconomiche per l'Italia (organismi internazionali)

| Tasso di crescita del PIL | 2009 | 2010 |
|------------------------------------|------|------|
| FMI (Gennaio 2009) | -2,1 | -0,1 |
| Commissione Europea (Gennaio 2009) | -2 | 0,3 |
| OCSE (Novembre 2008) | -1 | 0,8 |

Quanto ai livelli occupazionali, nella sue rilevazioni sulle forze di lavoro, l'ISTAT osserva per il terzo trimestre 2008 un numero di occupati sostanzialmente invariato (+0,1 rispetto al precedente trimestre; +0,4 per cento sui dodici mesi precedenti): un dato in netto peggioramento, se confrontato al recente passato (gli incrementi sui dodici mesi precedenti negli ultimi quattro trimestri si erano attestati tra l'1,2 ed l'1,8 per cento). Preoccupa la crescita del tasso di disoccupazione (+0,5 per cento), balzato al 6,1 per cento, in linea peraltro con il *trend* più recente delle principali

economie europee (si veda il grafico 3), e il crescente ricorso alla Cassa integrazione guadagni (CIG). A partire dal 2009, si attendono tensioni più forti sul mercato del lavoro, con un tasso di disoccupazione che dovrebbe abbondantemente superare l'8 per cento.

Grafico 3. Tasso di disoccupazione armonizzato (principali paesi europei)



Fonte: OECD

3. Finanziare la ripresa: il ruolo della lotta all'evasione fiscale

3.1. Le peculiarità del sistema-Italia e le priorità strategiche

Le turbolenze attuali possono e devono trasformarsi in stimolo virtuoso per l'Italia ed il suo sistema economico, da tempo condizionati nella loro capacità di riforma strutturale.

La stessa crisi internazionale ha fatto emergere alcuni segnali di speranza. Un sistema bancario al riparo o quantomeno meno esposto agli eccessi manifestatisi oltre oceano e nelle principali economie partner (credito facile, svalutazione titoli strutturati, alta leva finanziaria e ricorso a veicoli fuori bilancio²⁸), maggiore equilibrio tra economia reale e finanziaria, cittadini meno indebitati, minori eccessi nel mercato

²⁸ Le banche italiane, ancorate al tradizionale modello di business della banca al dettaglio, hanno conosciuto un coinvolgimento tendenzialmente indiretto alla crisi finanziaria internazionale, dovuto principalmente alla partecipazione ai mercati globali, in primis quello della liquidità.

immobiliare, specializzazione delle esportazioni potrebbero da soli costituire, ad avviso di molti analisti, un fattore di ricomposizione “al ribasso” (ovvero, in un clima di generale depressione dei corsi economici) dei divari di crescita dell’Italia rispetto all’area dell’euro; divari impietosamente registrati nelle statistiche ufficiali praticamente di tutti gli ultimi anni²⁹. Non è un caso che gli indicatori sul grado di fiducia degli operatori economici, come quelli recentemente diffusi dall’OCSE, facciano registrare per il nostro Paese un andamento leggermente meno deprimente, se confrontato con le stime diffuse per altre grandi economie internazionali.

A ciò si aggiungono, però, punti di debolezza rilevanti, quali la centralità dell’industria manifatturiera (la quale espone maggiormente alla caduta della domanda aggregata), i bassi tassi di crescita della produttività e della competitività e, soprattutto, l’opprimente debito pubblico. Quest’ultimo, di nuovo in crescita nel 2008 secondo le ultime rilevazioni dell’ISTAT, rappresenta un fardello importante, dal quale non si può prescindere in sede di definizione degli indirizzi d’intervento, anche quando concertati - come sarebbe auspicabile - su scala internazionale³⁰. Lo stesso Fondo Monetario Internazionale (FMI) ha più volte ammonito al rigore nei conti pubblici, facendo peraltro notare il pesante deterioramento del rischio-Paese e degli *spread* (si veda l’andamento dei *credit default swaps* sul debito sovrano nell’ultimo periodo).

E’ infatti del tutto evidente che la dimensione del debito pubblico rende imprudente qualsiasi tentazione keynesiana di natura espansiva (riduzione della pressione fiscale, aumento della spesa pubblica) che rischi di far esplodere l’avanzo primario (differenza tra entrate ed uscite primarie, al netto della spesa per interessi), e suggerisce piuttosto una canalizzazione più efficiente di risorse già esistenti, anche solo virtualmente (recupero del sommerso).

In definitiva, la ripresa dovrebbe passare attraverso un inisieme ragionato di politiche di ricomposizione delle urgenze e di misure a vocazione prospettica, nel quale l’ordine dei conti pubblici va considerato assolutamente prioritario. E così, anche le misure di stimolo più immediato non devono alimentare ulteriore indebitamento, bensì finanziarsi con tagli alla spesa pubblica non rispondente a criteri di efficienza e qualità e, soprattutto, con il recupero di gettito fiscale occultato.

²⁹ Si veda il Rapporto ISAE, *Le previsioni per l’economia italiana*, Febbraio 2009.

³⁰ Draghi M., *Combating the global financial crisis – the role of International cooperation*, HKMA Distinguished Lecture, 16 Dicembre 2008.

All'intervento anticiclico dovrebbero poi accompagnarsi misure strutturali e sistemiche, finalizzate allo sviluppo della produttività e competitività, e dunque a condizioni di crescita stabile e duratura, preconditione imprescindibile per la sostenibilità tendenziale dei nostri conti pubblici³¹ e per la futura prosperità del nostro sistema economico. In tale prospettiva, interessante appare il piano di rilancio delle infrastrutture da circa 11 miliardi (secondo le ultime cifre del governo) recentemente varato dall'esecutivo.

3.2. Sulla lotta all'evasione fiscale

In questo lavoro ci si occuperà delle modalità di finanziamento delle misure di rilancio immediato e competitività prospettica, con un *focus* specifico sulla lotta all'evasione.

Si potrebbe obiettare che politiche di recupero forzato del gettito in un contesto di recessione avrebbero l'effetto di disincentivare le attività dei contribuenti colpiti, con impatto non trascurabile su decisioni di consumo e produzione, alla stregua di politiche fiscali restrittive. Tuttavia, se le risorse recuperate con la lotta all'evasione venissero canalizzate verso le famiglie meno abbienti, ovvero verso quella fascia di popolazione pronta ad usarle per consumi, la conseguente espansione della domanda compenserebbe ampiamente l'effetto restrittivo di cui si è detto. Ipotizzando, in relazione al reddito effettivo, una distribuzione dell'evasione più omogenea per l'IVA e meno per l'evasione delle imposte sui redditi, che è più concentrata presso categorie mediamente più ricche, il trasferimento delle medesime risorse a sostegno del reddito di cittadini con maggior propensione marginale al consumo e più elevata sensibilità ai prezzi rispetto alla media potrebbe fornire un automatico impulso espansivo al sistema economico, assicurare effetti redistributivi virtuosi a vantaggio dei soggetti marginalmente più incisi dalle turbolenze in corso e consentire una parziale ricomposizione di crescenti disuguaglianze socio-economiche.

³¹ La strada maestra per garantire la sostenibilità del debito in maniera credibile corre sui binari della crescita. In fasi di recessione, i conti pubblici peggiorano comunque e con essi il "rischio-Paese", anche ove si ricorra a politiche prudenti, a saldo zero, di fronte alla crisi in corso. Cfr., De Novellis F.-Vaciago G., *Non ci resta che crescere*, LaVoce, 13 febbraio 2009.

Inutile dire, poi, che la lotta all'evasione risponde ai principi più elementari di uno stato di diritto e a quelli più specifici di etica pubblica e coesione sociale, ai quali uno stato non potrebbe soprassedere neppure in condizioni di eccezionalità, pena la perdita di credibilità e autorevolezza.

Quanto ai contenuti, poi, ci si muove a partire da una considerazione di estremo buon senso: esiste una certa tendenza a invocare la lotta all'evasione come una sorta di totem, genericamente chiamato in causa ogni volta che si tratti di individuare non altrimenti reperibili fonti di copertura. Questa indagine si propone proprio di contrastare questa prospettiva, attraverso un maggior grado di pragmatismo e specificità. In particolare, ci si propone di fornire stime sulla diffusione del fenomeno, individuare strumenti di intervento efficaci e fattibili (secondo la logica costi-benefici) e formulare proposte coerenti.

Il principio uniformante di questo sistema di proposte è l'opportunità di affiancare o sostituire al complicato, costoso e farraginoso meccanismo dell'*enforcement* individuale, criteri di recupero del sommerso basati sull'incentivo privato a dichiarare il vero attraverso premi e punizioni ovvero su meccanismi automatici di emersione mediante ad esempio, la tracciabilità delle operazioni. Solo agendo sulle variabili della funzione-obiettivo del potenziale evasore o eliminando certe condizioni di incertezza sulla ricostruzione effettiva del valore delle transazioni si può rendere credibile e potenzialmente meno costosa la lotta all'evasione.

Di particolare interesse appaiono le considerazioni svolte, molto di recente, dal Governatore della Banca d'Italia Mario Draghi a L'Aquila in occasione della presentazione del rapporto sull'economia dell'Abruzzo realizzato dall'Istituto di Via Nazionale. In particolare, in tale occasione, è stato osservato quanto segue:

- a) il Pil, in assenza di variazioni, alla fine del 2009 calerà del 5% circa;
- b) è opportuno cominciare a ragionare sulle politiche da mettere in campo per favorire un'uscita dalla crisi più rapida possibile.

Con riguardo al punto *sub b)*, va notato che il Governatore ha osservato che, per uscire dalla crisi, è necessario si determini la tenuta:

- a) dei consumi unitamente, nei limiti del possibile, al mercato del lavoro;
- b) della capacità di spesa³².

³² E ciò anche in presenza della (possibile) caduta del livello di occupazione.

In effetti, la durata e la profondità della crisi dipenderà inevitabilmente anche da una serie di comportamenti degli individui, delle imprese e dei consumatori. Condizione prioritaria per uscirne, in ogni caso, è la tenuta dei consumi; una flessione del loro livello potrebbe determinare delle difficoltà insormontabili per la ripresa economica.

Ebbene, anche sulla scorta delle considerazioni appena sviluppate, è evidente come sia importante condurre una efficace politica di contrasto all'evasione di massa. La ripresa, infatti, deve essere finanziata dalla lotta all'evasione. In particolare, come già affermato, l'obiettivo è quello di recuperare risorse occultate all'Erario – ma presenti nel sistema – per attuare mirate politiche di aiuto. L'obiettivo finale è quello di far giungere risorse a soggetti – quelli più poveri – con una elevata propensione al consumo. Solo così si può sperare di non far crollare i consumi e, per questa via, di limitare la caduta del Pil.

II. LE BANCHE DATI COME STRUMENTO DI CONTRASTO ALL'EVASIONE FISCALE

1.1. L'anagrafe tributaria: struttura e funzionamento

L'anagrafe tributaria, istituita con il D.P.R. 29 settembre 1973, n. 605³³, è il sistema informativo utilizzato per la raccolta e l'elaborazione dei dati e delle notizie rilevati dalle dichiarazioni e dalle denunce presentate ai fini fiscali agli uffici dell'amministrazione finanziaria, relativi ai contribuenti italiani. L'attuale sistema tributario trae principalmente origine dalle riforme intervenute nei primi anni settanta, introdotte dai Ministri delle finanze dell'epoca Preti e Visentini, le quali, tra le altre innovazioni, produssero un aumento del numero di contribuenti da quattro a venticinque milioni circa.

L'anagrafe tributaria dunque nasce anche per rispondere all'esigenza di gestire una considerevole mole di dati fiscali riguardanti i contribuenti, che prima venivano trattati dagli uffici delle imposte dirette, dell'IVA e del registro in modalità cartacea e senza il ricorso a strumenti informatici così come oggi concepiti³⁴. Fin dalla sua entrata in vigore (17 ottobre 1973), uno tra i suoi compiti e fini istituzionali più importanti è stato quello di "provvedere alle elaborazioni utili per lo studio dei fenomeni fiscali".

I soggetti i cui dati e notizie fiscali vengono raccolti dall'anagrafe tributaria sono: persone fisiche, società, associazioni e altre organizzazioni di persone o di beni prive di personalità giuridica.

Per perseguire tali intenti a ciascun contribuente è attribuito un numero di codice fiscale (e di partita Iva, se assoggettati a tale tipologia di imposta), da riportare negli atti e nei documenti indicativi di capacità contributiva. In seguito si introducono e si ampliano meccanismi automatici diretti a verificare le dichiarazioni dei redditi e a incrociare le informazioni fiscali ricevute ai fini del monitoraggio tributario.

Data l'importanza del funzionamento del "sistema informativo dell'anagrafe tributaria", dal 1° aprile 1976, il Ministero delle finanze è delegato a tale compito in

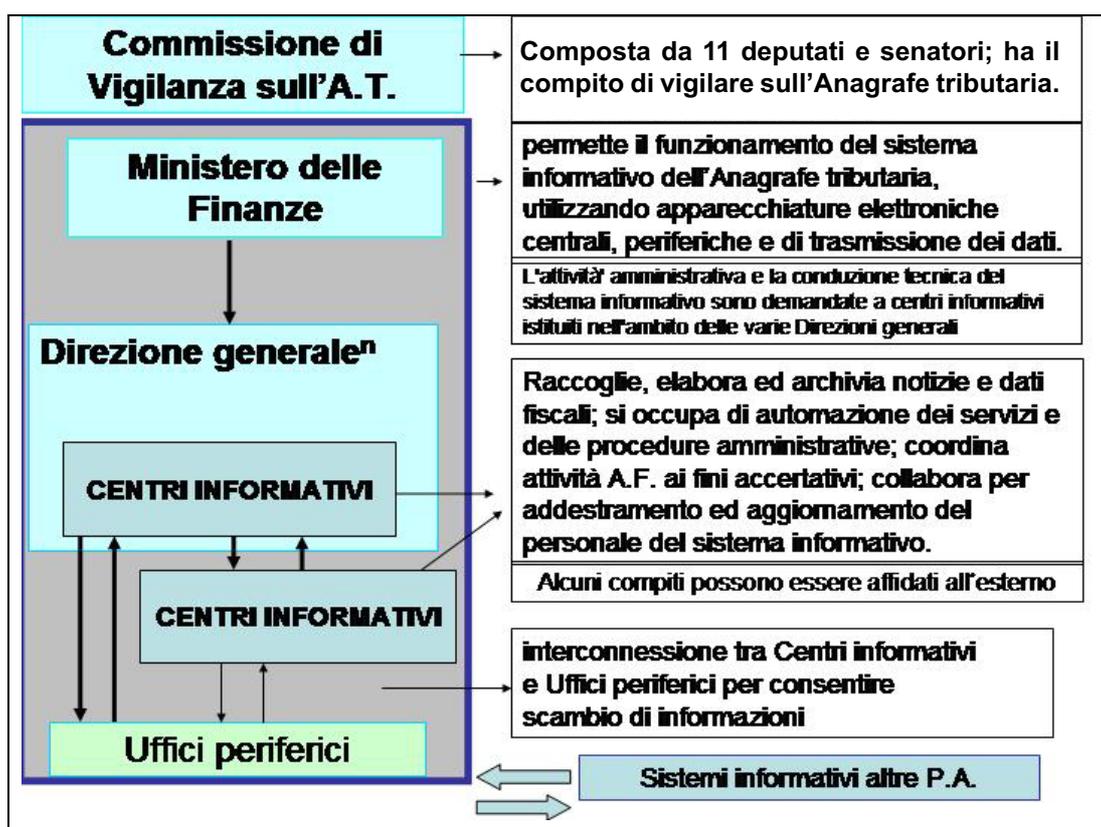
³³ Testo di legge più volte integrato e modificato.

³⁴ I dati venivano per lo più gestiti per mezzo di sistemi centralizzati di grandi dimensioni e con poco spazio a disposizione, mentre i sistemi meccanografici risultavano non integrati.

modo da creare un sistema informativo utilizzando apparecchiature elettroniche centrali, periferiche e di trasmissione dei dati.

Per ciascuna direzione generale di competenza, le attività amministrative e di conduzione tecnica del sistema informativo vengono demandate ad appositi “Centri informativi” che operano in stretto contatto con gli Uffici periferici per l’opportuno scambio di informazioni. Tali centri informativi possono essere istituiti, con decreto del Ministro delle finanze, anche al di fuori delle direzioni generali, in relazione allo “sviluppo del processo di automazione dei servizi e delle procedure amministrative”. Parimenti può essere effettuato il collegamento tra il sistema informativo del Ministero delle finanze con quelli delle altre amministrazioni dello Stato, ai fini della raccolta di dati e notizie utili all’anagrafe tributaria o della semplificazione delle procedure esistenti.

Con la legge n. 60 del 1976, il funzionamento dell’anagrafe tributaria viene configurato secondo il seguente schema:



La stessa legge, all'articolo 2, prevede che una Commissione parlamentare bicamerale vigili sull'anagrafe tributaria.

L'implementazione dell'anagrafe tributaria viene affidata alla SOGEI spa (Società generale di informatica), che inizia a operare dal 1976 secondo un percorso distinto nelle seguenti fasi:³⁵

a) 1976-1981: automazione dell'anagrafe tributaria

Sogei realizza la struttura portante del sistema fiscale italiano e i suoi strumenti fondamentali mediante:

- la costituzione dell'archivio anagrafico dei contribuenti;
- la creazione e la distribuzione del codice fiscale;
- la realizzazione delle prime strutture di rete per il collegamento degli uffici delle imposte dirette, dell'IVA e del registro con i sistemi centrali dell'anagrafe tributaria;
- il controllo automatico dei versamenti IRPEF, ILOR e IVA;
- l'acquisizione elettronica degli atti del registro e del pubblico registro automobilistico;
- l'automazione dei rimborsi;
- l'elaborazione delle statistiche di supporto alle manovre di politica fiscale;
- la selezione incroci, liste per gli accertamenti e per i controlli automatici per il contrasto all'evasione fiscale;

Nel 1981 viene inaugurata la nuova sede del CED dell'anagrafe tributaria, che data la rilevanza strategica del sistema, è stata dotata delle più avanzate soluzioni tecnologiche e di sicurezza fisica e logica.

b) 1982-1991: modernizzazione dell'amministrazione finanziaria.

L'automazione viene potenziata ed estesa ai diversi comparti dell'amministrazione finanziaria con il raggiungimento dei seguenti obiettivi:

³⁵ I dati riportati sono tratti dal sito internet di Sogei e dalle informazioni acquisite nel corso dell'audizione dei vertici della società dinanzi alla Commissione parlamentare di vigilanza tenuta il 12 febbraio 2009 (v. pag. 2 e seguenti del resoconto stenografico).

- automazione del catasto, delle conservatorie dei registri immobiliari, del demanio e delle commissioni tributarie;
- informatizzazione e attivazione dei centri di servizio;
- collegamento della Guardia di finanza all'anagrafe tributaria;
- realizzazione del sistema informativo della Scuola centrale tributaria, oggi Scuola superiore dell'economia e delle finanze;
- sviluppo dell'*office automation* con l'installazione dei primi personal computer e delle reti locali presso gli uffici periferici;
- realizzazione del sistema di documentazione tributaria, oggi servizio di documentazione economica e tributaria;
- realizzazione del sistema per la gestione giuridica ed economica del personale del Ministero delle finanze;
- introduzione delle nuove tecnologie di telecomunicazione (rete a commutazione di pacchetto);
- attivazione dello scambio elettronico dei dati tra il Ministero delle finanze e altri enti (sistema bancario, INAIL, INPS, Comuni, etc.).

c) 1992-2001: il web al servizio della collettività.

Lo sviluppo del sistema informativo fiscale viene finalizzato, oltre che all'estensione dell'automazione ad altri comparti dell'Amministrazione finanziaria, alla semplificazione e telematizzazione dei servizi. Sogei estende il sistema informativo alle dogane, alla Guardia di finanza e all'amministrazione autonoma dei monopoli di Stato per la gestione e per il controllo dei giochi. In particolare, realizza i sistemi di totalizzazione delle scommesse sportive nel 1998 e di quelle ippiche nel 2000, nonché il sistema di controllo centralizzato per il *Bingo*, in esercizio dal 2001.

Sogei inoltre attiva i servizi telematici, primo fra tutti quello delle entrate: oltre 150 mila soggetti, tra intermediari e grandi imprese, vengono abilitati ed inviano dichiarazioni e documenti fiscali attraverso una rete privata virtuale. Segue l'attivazione dei servizi telematici per il territorio (visure catastali e ipotecarie) e per le dogane e infine per i comuni, le province e le regioni. Nel corso del decennio Sogei programma e mette in esercizio gli studi di settore e realizza il nuovo sistema di gestione della cartografia catastale WEGIS. Infine, progetta e realizza i sistemi gestionali di supporto

all'avvio delle agenzie fiscali, i nuovi uffici delle entrate (che integrano le competenze dei vecchi uffici imposte dirette, IVA e registro) e quelli del territorio.

d) 2002-2009: l'era dell'*e-government*

Sogei affronta una riorganizzazione per garantire i servizi informatici per le finalità sociali cui è preposta.

Il servizio telematico FISCONLINE apre il canale internet per la trasmissione delle dichiarazioni, per il pagamento elettronico delle imposte e per l'erogazione di servizi *on line* ai cittadini e alle imprese.

Il servizio SIATEL (sistema di interscambio informazioni anagrafiche e tributarie con gli enti locali) consente ai comuni l'accesso ai dati dell'anagrafe tributaria. I siti internet e le reti intranet dell'amministrazione finanziaria diventano gli strumenti di comunicazione e semplificazione operativa delle strutture organizzative del Ministero dell'economia e delle finanze.

Il sistema informativo doganale AIDA (automazione integrata dogane e accise) consente il colloquio con tutti gli utenti: operatori economici e imprese, altre pubbliche amministrazioni e Paesi dell'Unione europea.

Il FALSTAFF (*Fully automated logical system to against forgeries and frauds*) fornisce uno strumento di supporto per la lotta alla contraffazione a tutela dei prodotti *made in Italy*.

Il servizio SISTER (Sistema interscambio territorio) consente il rilascio *on line* delle visure ipotecarie e catastali.

Il rilievo cartografico PREGEO (Pretrattamento geometrico) rappresenta uno strumento innovativo oltre che per gli aspetti cartografici, anche per gli aspetti relativi al calcolo topografico.

Il pacchetto *software* DOCFA (Documentazione fabbricati) permette ai tecnici professionisti la presentazione dei documenti informatici per l'aggiornamento degli immobili del catasto edilizio urbano con semplificazione degli adempimenti ed immediata registrazione in atti delle variazioni e delle relative rendite catastali.

Il Sistema di Interscambio che, in attuazione di quanto previsto dal "Codice della amministrazione digitale", oggetto del decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, permette alle amministrazioni interessate di disporre automaticamente dei dati catastali all'interno dei propri sistemi.

Il portale per i comuni, specifico canale internet dedicato che consente ai comuni ed alle comunità montane non ancora in possesso della necessaria infrastruttura tecnologica per accedere al Sistema di interscambio, di ottenere la fornitura dei dati catastali..

Si avviano progetti e iniziative che estendono l'impegno di Sogei ad altri settori della pubblica amministrazione:

- totalizzatore nazionale per i concorsi a pronostico su base sportiva (nuovi Totocalcio e Totogol);
- sistemi informativi per le iniziative del dipartimento per l'innovazione e le tecnologie (DIT): "Vola con internet" (PC ai giovani), "Vai con internet" (PC alle famiglie), "Un c@ppuccino per un PC" (PC agli studenti), "PC ai cococo";
- *disaster recovery* del sistema informativo della Ragioneria generale dello Stato (RGS);
- progettazione di servizi di *business continuity*;
- sistema TS di monitoraggio della spesa pubblica sanitaria;
- sperimentazione di un modello di telelavoro per il territorio;
- introduzione di tecnologia GIS nel progetto dell'OMI;
- partecipazione al "consorzio Galileo" e al progetto WINS insieme al DPF, ora dipartimento delle finanze;
- partecipazione al progetto ESTRELLA (*European project for standardized transparent representations in order to extend legal accessibility*) nell'ambito del *juridical knowledge management*;
- iscrizione dal febbraio 2004 all'elenco pubblico dei certificatori tenuto dal Centro nazionale per l'informatica nella pubblica amministrazione (CNIPA).

1.2. I Limiti del sistema attuale

Fermo restando quanto previsto dalla normativa, il sistema informativo della fiscalità (SIF) attuale contiene applicazioni create appositamente per ciascuna struttura organizzativa (entrate, demanio, territorio, dogane, monopoli, scuola superiore economia e finanze, Equitalia, dipartimento delle finanze, Guardia di finanza), gestite dal partner tecnologico SOGEL.

La normativa tributaria più recente ha ampliato il numero dei soggetti obbligati all'invio dei dati all'anagrafe tributaria e di conseguenza anche i volumi di informazioni da gestire. Pertanto molto si è lavorato, ma ancora tanto resta da fare, specialmente sul controllo della qualità dei dati e della completezza delle informazioni trasmesse.

Negli anni sono aumentati vertiginosamente anche i sistemi di collegamento all'anagrafe tributaria da parte dei soggetti esterni all'amministrazione finanziaria, a seguito di convenzioni effettuate anche a livello centrale e regionale, talvolta senza adottare le misure di sicurezza adeguate, e senza che vi sia un quadro nazionale completo e aggiornato su come vengano gestiti gli accessi e consultate le informazioni, tanto che l'Autorità garante per la protezione dei dati personali è intervenuta con apposito provvedimento del 18 settembre 2008 dichiarando i seguenti dati rilevati in sede di verifica:

- Siatel è un'applicazione web utilizzata principalmente da comuni, province, regioni, università, asl e consorzi di bonifica (per un totale di circa 9.400 enti e 60.000 utenze), che consente di visualizzare dati anagrafici completi, dati fiscali e atti del registro relativi alla totalità dei contribuenti;
- Puntofisco è un'applicazione web di recente realizzazione, attualmente in dotazione a enti previdenziali, tribunali, camere di commercio e società varie, per un totale di circa 180 enti e 18.000 utenze. Puntofisco consente di visualizzare dati anagrafici, fiscali e atti del registro relativi alla totalità dei contribuenti, più aggiornati e con maggiore segmentazione delle informazioni rispetto a Siatel (ad esempio, differenziando tra dati anagrafici attuali o storici), ma permette anche di accedere a dati sensibili (presenti nel dettaglio degli oneri deducibili);
- "3270 enti esterni" è un collegamento diretto, tramite terminali fisici o emulatori di terminale, ai sistemi centrali dell'anagrafe tributaria, e, pur essendo in corso di dismissione per esigenze di aggiornamento tecnologico, consente tuttora a soggetti anche privati (Telecom Italia S.p.A., Enel, Inail, Inps, camere di commercio, Ministero delle politiche agricole, interforze) di collegarsi a informazioni anagrafiche e fiscali relative alla totalità dei contribuenti. La struttura dell'applicativo non consente all'Agenzia delle entrate di conoscere il numero di utenti;
- Entratel è un applicativo utilizzato dagli enti principalmente ai fini della trasmissione delle dichiarazioni, con flussi di dati solo in entrata verso l'Agenzia

delle entrate; le credenziali di autenticazione fornite dall'Agenzia permettono altresì all'operatore di visualizzare la posizione fiscale dell'ente attraverso l'apposita *web application* (*Fisconline* e “cassetto fiscale”)³⁶;

- i *web service* sono strumenti realizzati sulla base di specifiche tecniche definite caso per caso dall'Agenzia delle entrate, che consentono di accedere a dati anagrafici anche completi relativi alla totalità dei contribuenti. Tali collegamenti sono utilizzati da 21 enti, ma la loro configurazione del collegamento non consente all'Agenzia di conoscere il numero di utenti;
- i *file transfer* sono collegamenti, utilizzati da circa 200 enti, per la gestione di flussi di dati prevalentemente in entrata (provenienti soprattutto dalle banche), ma talora anche in uscita (ad esempio verso i concessionari della riscossione).

Il sistema attuale si basa dunque su oltre 6000 *server* e oltre 1500 applicazioni scritte, che utilizzano 30 linguaggi di programmazione diversi. Il fatto che molte delle applicazioni gestite siano differenti per approccio tecnologico (alcune sono *client/server* cioè richiedono l'installazione di componenti *software* a pagamento per la licenza sui terminali degli utenti finali, altre sono fruibili semplicemente via *browser*), potrebbe determinare notevoli costi e difficoltà di gestione degli accessi e delle abilitazioni e disabilitazioni³⁷.

Peraltro lo stato degli archivi ancora non sembra possedere un livello altamente soddisfacente e soprattutto non è chiaro il “programma”, a breve e medio termine, che si intende adottare per uscire da questo arcipelago.

In questo ambito il ruolo che la SOGEI potrebbe assumere è duplice:

1. propositivo e di supporto nella fase progettuale, rappresentando i possibili impatti che l'evoluzione tecnologica potrebbe avere sui processi dell'Amministrazione;

³⁶ Si segnala che l'Agenzia Entrate ha provveduto all'emanazione di un apposito provvedimento - 10/06/2009, n. prot. 79952/2009 - per l'aggiornamento delle modalità di abilitazione e di accesso ai servizi telematici, e in particolare per Entratel e Fisconline, al fine di ottemperare a quanto previsto dal Garante per la privacy.

³⁷ Questa struttura del sistema è diretta conseguenza del fatto che esso nel tempo si è venuto articolando in strutture autonome a seconda dei diversi soggetti di riferimento: singole Agenzie, Monopoli, Scuola superiore dell'economia e delle finanze, Equitalia, Dipartimento delle finanze e Guardia di finanza. Si tratta, in sostanza, di una “collezione di isole informatiche cresciute in modo indipendente in relazione alle esigenze di ogni singola struttura organizzativa”.

2. di coordinamento, standardizzazione e controllo nella fase attuativa, curando la qualità e la integrazione delle banche dati, la interoperabilità dei processi e l'accesso sicuro degli utenti.

Sarebbe pertanto auspicabile realizzare l'integrazione del SIF (sistema informativo fiscalità) nell'ottica dell'interoperabilità, magari limitando il numero dei progetti e/o dei programmi e stabilendo le priorità insieme ai vertici del Ministero dell'economia e delle finanze.

Ciò potrebbe consentire, limitando i *function point*, anche un contenimento dei costi.

Un preventivo coordinamento tra gli attori porterebbe a economie di scala e di scopo e a tempi certi di realizzazione e potrebbe, inoltre, consentire una valutazione successiva sulla remuneratività dell'investimento effettuato in termini di recupero di base imponibile.

Come è emerso nel corso dell'indagine conoscitiva, il dipartimento delle finanze, individua come soluzione³⁸ una previa "mappatura dei sistemi", inserita nel contratto quadro del 2009.

In estrema sintesi più che affrontare le nuove frontiere dell'analisi o della *business intelligence* sembrerebbe opportuno che la SOGEI investisse per razionalizzare il modello esistente al fine di renderlo più snello, congruente, efficiente, efficace ed economico e ciò potrebbe consentire di offrire soluzioni e servizi anche per le amministrazioni locali.

La *governance* della lotta all'evasione si ritiene debba rimanere in via esclusiva agli organi dello Stato, gli unici che per norma e per mandato ne hanno la diretta responsabilità.

Essi devono richiedere ai *partner* tecnologici di realizzare al meglio ciò che a loro viene chiesto.

Il disegno dell'architettura delle informazioni integrate, anche e specialmente nell'ottica dell'interoperabilità, deve essere sottoposto alla supervisione e alla

³⁸ E' stato istituito anche un apposito "tavolo permanente sulla gestione integrata delle banche dati del SIF". Per l'implementazione di un "modello della qualità dei dati" per il coordinamento dei dati gestiti da competenze diverse.

approvazione degli organi dello Stato, prima di essere attuato dai loro *partner* informatici nel rispetto del loro ruolo eminentemente operativo.

1.3. La necessaria integrazione delle banche dati

Dall'analisi degli interventi dei soggetti auditi nel corso dell'indagine conoscitiva, è emerso come le diverse amministrazioni interessate, abbiano sostenuto ingenti investimenti che si sono sostanziati anche nell'acquisizione delle più evolute tecnologie informatiche, non siano riuscite a raggiungere un'unità di intenti per una integrazione e omogeneizzazione delle banche dati.

Altro aspetto problematico riguarda l'esistenza di alcune carenze di dati che dovrebbero essere patrimonio dell'amministrazione finanziaria. Così, ad esempio, nonostante l'Agenzia del territorio, insieme al partner tecnologico SOGEI, sia riuscita a raggiungere uno standard molto elevato nell'informatizzazione del catasto avvenuta negli ultimi decenni, ad oggi si è accertata la presenza di circa un milione e cinquecentomila fabbricati, per i quali non è stata mai presentata la prevista dichiarazione in catasto da parte dei soggetti obbligati. Tali fabbricati sono stati individuati dall'Agenzia del territorio attraverso l'incrocio di foto aeree con le banche dati catastali e rappresentano un recupero in termini impositivi di tributi sia nazionali che locali, sia per le imposte sui redditi, sia per la tariffazione di molti servizi essenziali delle enti locali.

Tali inefficienze provocano talune conseguenze negative: sottraggono tempo all'amministrazione finanziaria, costretta a destinare ulteriori risorse finanziarie e umane ai fini dell'accertamento della reale esistenza di questi beni; aumentano la sfiducia dei contribuenti onesti nel funzionamento del sistema tributario e comunque favoriscono quelli disonesti; aumenta, per effetto di esternalità di rete, la probabilità di comportamenti tributari illeciti che si riflettono anche su altre imposte.

L'integrazione delle banche dati nell'ottica della più ampia interoperabilità come *mission "to do"* diventa condizione senza la quale è inutile procedere a ulteriori aggiornamenti tecnologici delle basi dati informative. Occorre quindi concentrarsi sulle banche dati esistenti e sui dati in esse contenuti, accrescendo l'utilizzo di *web service* e di linguaggi XML, cioè di quelle tecnologie sviluppate negli ultimi anni che, basandosi

su XML, consentono il rispetto delle misure di sicurezza previste dall'Autorità garante della protezione dei dati personali, sia in relazione all'integrità e veridicità dei dati, sia al controllo sugli accessi non pertinenti.

L'*Extensible Markup Language* (XML) è uno strumento per definire linguaggi applicativi *standard* attraverso i quali gli utenti si possono scambiare agevolmente informazioni, rendendole immediatamente disponibili grazie al formato e alla struttura preconcordanza.

Anche il CNIPA (Centro nazionale per l'informatica nella pubblica amministrazione) promuove l'utilizzo del linguaggio XML attraverso il progetto del "Sistema pubblico di cooperazione-accordo di servizio" dell'ottobre 2005.

L'interoperabilità deve essere intesa come sistema atto a garantire che il documento informatico inserito nell'anagrafe tributaria e il suo contenuto siano utilizzabili a prescindere dalla piattaforma tecnologica o dal canale impiegato per trasmetterla. In tal modo, si possono ottimizzare, sul piano gestionale, le operazioni relative al documento e, al contempo, rendere il dato fruibile ai fini del controllo tributario in quanto comprensibile, aggiornato tempestivamente, integro e corretto.

Al fine di rispondere a tale esigenza, per effettuare collegamenti sui dati tra diversi elaboratori che, all'interno di una stessa rete, utilizzino anche *software* o piattaforme *hardware* differenti (es. Windows piuttosto che Linux), si potrebbe, ad esempio, incrementare l'utilizzo dei sistemi *software web service*, che permettono l'interazione utilizzando appositi messaggi secondo linguaggi XML inclusi in una busta (la più nota è SOAP - *simple object access protocol* - il protocollo semplice basato su XML, per lo scambio di informazioni sul *web*); per la documentazione degli archivi fiscali si potrebbe invece fare riferimento a standard aperti, non proprietari e trasparenti.

Lo scambio di dati per mezzo di supporto magnetico deve essere quindi superato nell'ottica dell'interoperabilità. Ad esempio, il comune, che possiede una propria anagrafe, che deve immediatamente riscontrare per mezzo di un applicativo *software* le eventuali discordanze di dati e notizie anagrafiche e tributarie per poi intervenire per sanare gli eventuali errori, deve essere messo in grado di poter effettuare tali studi in modo automatico.

Non solo in questo modo i dati risulteranno aggiornati e corretti in tempo reale ma si eviteranno anche tutte le inefficienze tecnologiche, fisiche e organizzative

derivanti dall'utilizzo del supporto fisico come scambio di informazioni, senza contare gli effetti positivi che si avrebbero anche in tema di sicurezza delle informazioni stesse. Nel breve periodo (con effetti positivi anche nel medio e lungo termine) può essere utile pensare anche a una sorta di *proxy server*, che gestisca almeno le autenticazioni dei soggetti abilitati al suo utilizzo³⁹. Ciò potrebbe essere utile anche a livello statistico, al fine di verificare al rispetto delle norme previste dal Garante per la protezione dei dati personali relativamente ai principi di necessità del trattamento effettuato anche dai diversi enti.

Una buona ipotesi di integrazione dei dati potrebbe essere realizzata mediante l'adozione della fattura elettronica interoperabile, che potrebbe rappresentare un importante deterrente all'evasione fiscale.

Occorrerà inoltre coordinarsi con gli altri sistemi europei, ad esempio, con il sistema telematico europeo di informazione sui casellari giudiziari (sistema Ecris),⁴⁰ per integrare i dati relativi ai casellari giudiziari con il comportamento tenuto ai fini tributari, così da migliorare l'analisi e il reperimento dei dati ai fini della lotta all'evasione, nonché per reprimere l'abuso del diritto e in generale l'elusione tributaria.

Ottimizzando il coordinamento tra il Ministero dell'interno e il Ministero dell'economia e finanze si potrebbero, ad esempio, ridurre gli impegni a carico dei comuni previsti dalle disposizioni emanate dalla direzione centrale per i servizi demografici.

Un maggiore coordinamento tra normativa tecnica, elaborata anche con la collaborazione del Cnipa, e normativa tributaria potrebbe poi rendere il documento informatico a rilevanza tributaria realmente chiaro e fruibile.

Sulla base delle problematiche esposte si potrebbero ipotizzare le seguenti linee di azione:

1. rafforzare la *governance* del Ministero dell'economia e finanze, in modo che si imponga su tutti i soggetti della fiscalità, vagliando le proposte del *partner* tecnologico e limitando lo sviluppo di nuove applicazioni che potrebbero rivelarsi ridondanti;

³⁹ Un esempio può essere costituito dall'uso di e-ID per servizi elettronici al momento limitato al solo fine di ottenere rimborsi fiscali tra Paesi membri UE nel progetto europeo STORK (*secure identity across borders linked*).

2. pianificare, prima di sviluppare altre applicazioni con SOGEI, le attività per revisionare e razionalizzare le banche dati esistenti, al fine di un concreto miglioramento della qualità dei dati, con obiettivi e tempi definiti, contenendo altresì gli oneri (circa 300 milioni di euro all'anno) per la gestione del Sistema informativo della fiscalità;
3. attuare la cooperazione con i diversi enti al fine di avere a disposizione dati accurati, avvalendosi anche della collaborazione di enti esterni, come l'Istat, per le operazioni che consentano di affinare il dato, rendendolo così realmente fruibile per la lettura interpretativa anche ai fini del contrasto all'evasione;
4. ridisegnare la struttura di gestione documentale del Sistema informativo della fiscalità già nell'ottica dell'interoperabilità (e non della sola e mera integrazione tra singole banche dati) e incrementare l'utilizzo dei sistemi di *business intelligence* al fine del contrasto all'evasione fiscale;
5. sensibilizzare tutti gli attori coinvolti al rispetto delle prescrizioni previste per il trattamento dei dati personali, contenute nelle pronunce del Garante per quanto riguarda sia i diritti degli interessati, sia le misure di sicurezza adottate e da adottare;
6. disporre normativamente che qualsiasi pubblica amministrazione, centrale o locale, che gestisce o deve istituire un *data base*, debba preventivamente sottoporre ad approvazione le caratteristiche dei dati rilevati con particolare attenzione all'analisi di quelli memorizzati, verificando la possibilità di utilizzare una tassonomia comune basata su *standard* aperti, non proprietari e trasparenti e operando in ogni caso nell'ottica dell'interoperabilità. Nel censimento dei formati occorre in ogni caso valutare quali siano quelli esistenti in modo da individuare quale sia lo *standard* utilizzato più comune. Ad esempio, si rileva che per i bilanci delle piccole e medie imprese viene già adottato, sulla base di una normativa emanata di recente, il linguaggio XBRL (*extensible business reporting language*) basato su XML. Pertanto, tali dati potranno essere incrociati con altre banche dati dell'anagrafe tributaria, per ottenere interessanti analisi ai fini della lotta all'evasione fiscale;
7. favorire l'utilizzo della tecnologia attraverso un sistema premiale per le pubbliche amministrazioni che si adeguano, visto che talvolta le sole disposizioni/imposizioni (come nel caso delle realizzazioni del CNIPA) non ottengono i risultati auspicati.

⁴⁰ Decisione 2009/316/GAI del Consiglio europeo del 6 aprile 2009 da recepire entro il 7 aprile 2012.

2. Il decentramento catastale

Il trasferimento del catasto ai Comuni, previsto dall'art. 65 del decreto legislativo n.112 del 1998, non ha trovato attuazione in considerazione delle ben note difficoltà relative al trasferimento di risorse finanziarie e professionali, nonché a causa della questione relativa alla necessità di definire le modalità attraverso le quali i comuni partecipano alla determinazione degli estimi. Tale vicenda è attualmente oggetto di una controversia in sede giurisdizionale, in quanto il relativo DPCM attuativo è stato impugnato dalla Confedilizia dinanzi al TAR del Lazio che, in data 15 maggio 2008, ha emesso la sentenza n. 4259, poi annullata con rinvio al medesimo TAR dalla sentenza del Consiglio di Stato n. 2179 del 7 aprile 2009, a seguito di un appello presentato da A.N.C.I., per un difetto di legittimazione ad essere parte processuale nel giudizio di primo grado.

L'idea del decentramento catastale ai Comuni, al di là delle valutazioni di carattere politico, richiede, necessariamente, una rivisitazione del sistema in funzione dei grandi progressi nella gestione informatizzata dei dati catastali che nel frattempo sono stati realizzati.

In effetti, vi è stato un forte impulso all'utilizzo delle procedure informatiche, tra cui si segnalano in particolare: la procedura DOCFA di cui al decreto ministeriale 10 Aprile 1994, n. 701, che consente ai tecnici professionisti di effettuare le dichiarazioni di nuova costruzione o di variazione dei fabbricati; la procedura PREGEO per l'aggiornamento cartografico e censuario dei terreni; la procedura VOLTURA finalizzata alla presentazione su supporto informatico delle variazioni di intestazione catastale; il modello unico informatico di cui all'art. 3-bis del decreto legislativo n. 463 del 1997, con cui i notai e altri pubblici ufficiali effettuano telematicamente la registrazione fiscale, la trascrizione ed iscrizione nei registri di pubblicità immobiliare, nonché la voltura catastale; l'eliminazione, nella quasi totalità dei casi, dell'obbligo di presentazione della dichiarazione di variazione ai fini ICI, sostituita dalla fruibilità dei dati catastali ai Comuni, secondo quanto previsto all'art. 37, comma 53, del decreto-legge n. 223 del 2006. Tutte queste innovazioni hanno determinato nel tempo la

costruzione di un sistema di fruizione dei dati catastali ben diverso da quello esistente nel 1998, allorché il legislatore ha previsto il decentramento catastale.

Sicuramente tutte queste procedure, che pure presentano ancora ampi margini di miglioramento e razionalizzazione, evidenziano che ci si trova di fronte ad un sistema complesso, in cui i soggetti interessati riescono in qualche modo a comunicare a distanza. Di fatto, ove si proseguisse su questa strada, si potrebbe realizzare, anche attraverso ulteriori semplificazioni e il coordinamento delle procedure informatiche, una unica banca dati immobiliare integrata, caratterizzata dall'interoperabilità tra catasto, pubblicità immobiliare, comuni, notai e professionisti tecnici. Questa banca dati che, per la parte di rispettiva competenza, sarà a disposizione degli enti locali e degli altri soggetti interessati al settore immobiliare, dovrà essere gestita esclusivamente in maniera unitaria dall'Agenzia del territorio, cui spetta, come evidenziato nell'atto di indirizzo del Ministro dell'Economia e delle Finanze, la *governance* dei processi catastali in qualità di ente gestore della banca dati unitaria nazionale, al fine di garantire il controllo della qualità dei flussi e dei processi.

Resterebbe da risolvere, quindi, la questione sostanziale - che rappresenta il vero nodo del problema - di come e con quali parametri debba essere determinata la rendita catastale. Anche questo problema andrebbe affrontato realisticamente alla luce delle procedure vigenti posto che, con la procedura DOCFA, è il tecnico di parte che propone la rendita dell'immobile, fatto salvo il successivo controllo dell'Agenzia del territorio. Per risolvere il problema, sarebbe sufficiente che la dichiarazione di accatastamento o di variazione fosse presentata esclusivamente in modalità telematica, consentendo al sistema informativo di renderla immediatamente disponibile sia all'Agenzia del territorio che al comune, sicché le due strutture possano, dal rispettivo punto di vista fiscale ed urbanistico, verificare la coerenza delle caratteristiche delle unità immobiliari dichiarate rispetto alle informazioni disponibili nelle rispettive banche dati e, quindi, consentire all'Agenzia del territorio di poter disporre di eventuali osservazioni e di ulteriori notizie in merito rappresentate dal comune, al fine di confermare o rettificare la rendita proposta dalla parte e chiudendo, quindi, il procedimento.

Tale indirizzo, troverebbe in uno scenario di alta informatizzazione e di uniformità dei processi informatici utilizzati riguardanti tutta la filiera della costruzione

(dal rilascio dei permessi, alle dichiarazioni di abitabilità, il suo necessario completamento ed il suo elevato valore aggiunto.

Il processo di decentramento catastale, come previsto dal decreto legislativo n. 112 del 1998, ha fatto rilevare le sopra citate difficoltà attuative; le esigenze, all'origine delle vigenti normative in materia di decentramento catastale, possono tuttavia considerarsi in gran parte superate alla luce di una fase innovativa rappresentata dall'attuale elevato grado di informatizzazione complessiva di tutte le procedure e dalla completa digitalizzazione delle mappe e dei dati relativi agli immobili già presenti in catasto. Contestualmente alla razionalizzazione delle procedure e dei linguaggi informatici andrebbero potenziate le sinergie tra l'Agenzia del territorio ed i comuni, tese anche all'acquisizione dei dati concernenti gli immobili non accatastati.

La costruzione di un'unica banca dati immobiliare integrata, cui tutti gli attori siano chiamati a contribuire per la rispettiva competenza e che, al tempo stesso, consenta a ciascuno di questi l'acquisizione delle informazioni necessarie allo svolgimento dei propri compiti, sembra essere, allo stato attuale, l'unica soluzione al problema, senza dover ricorrere alle modalità attuative previste dal decreto legislativo n. 112 del 1998 in tema di trasferimento di personale ed erogazione di risorse finanziarie aggiuntive, tutte cose che, come ha dimostrato l'esperienza del decennio trascorso, sono state il vero ostacolo all'attuazione del decreto stesso.

3. La partecipazione dei comuni al contrasto dell'evasione dei tributi statali

L'art. 1 del decreto-legge n. 203 del 2005, convertito con la legge n. 248 del 2005, al fine di potenziare l'azione di contrasto all'evasione fiscale, in attuazione dei principi di economicità, efficienza e collaborazione amministrativa prevede che la partecipazione dei comuni all'accertamento fiscale sia incentivata mediante il riconoscimento di una quota pari al 30 per cento delle maggiori somme relative a tributi statali riscosse a titolo definitivo, a seguito dell'intervento del comune che abbia contribuito all'accertamento stesso. Invero, secondo quanto è emerso nel corso dell'audizione dei rappresentanti dell'ANCI, non sembra che, nella prassi applicativa, i

tentativi di dare attuazione a tale disposizione abbiano sortito i risultati auspicati dal legislatore.

In primo luogo, è stato osservato che il meccanismo di premialità previsto per gli enti locali che effettuino segnalazioni significative di situazioni di evasione appare, per la sua misura pari al 30 per cento delle somme riscosse, poco incentivante per i comuni, tenuto conto delle risorse che in ogni caso dovrebbero essere impiegate ove si intendesse svolgere un'attività che non sia del tutto episodica. D'altra parte, i tempi di corresponsione di tali importi dallo Stato ai comuni, poiché sono legati alla definitività dell'accertamento, appaiono essere troppo lontani nel tempo e comunque non correlati ai tempi delle attività svolte dal comune, soprattutto ove si consideri che in ordine all'accertamento effettuato potrebbe aprirsi un contenzioso.

Al riguardo, la realtà dei fatti porta a ritenere condivisibili le osservazioni dell'ANCI, per cui si propongono due opportune modifiche alla normativa vigente in merito.

La prima potrebbe consistere nell'aumentare la misura del compenso prevista per il comune dal 30 al 50 per cento degli importi recuperati relativi a tutte le annualità di tributo evase, sanzioni e interessi, in modo da rendere più appetibile per il comune stesso lo svolgimento di tali attività.

La seconda modifica che si ritiene di proporre potrebbe riguardare i tempi di attribuzione dei compensi in questione, che dovrebbero essere legati direttamente a quelli di pagamento del maggior tributo accertato, prevedendo che, nel caso di contenzioso, i termini e gli importi siano determinati in base a quanto previsto dall'articolo 68 del decreto legislativo n. 546 del 1992, che disciplina la riscossione frazionata del maggior tributo in pendenza di ricorso. Si potrebbe inoltre stabilire che l'erogazione del compenso al comune debba essere effettuata nel termine di 90 - 120 giorni dal pagamento da parte del contribuente.

Tali proposte di modifica, sebbene siano in grado di risolvere alcuni problemi legati all'attuazione del decreto-legge n. 203 del 2005, non consentono di superare talune censure emerse nel corso dell'audizione dei rappresentanti dell'ANCI, in ordine alla non perfetta fruibilità delle varie banche dati e al loro tempestivo aggiornamento, questioni che per la loro complessità potrebbero essere superate solo con provvedimenti generali di razionalizzazione e di miglioramento dell'efficienza del sistema dell'anagrafe tributaria e delle sue banche dati.

Un altro ambito in cui sarebbe necessaria una maggiore sistematicità e collaborazione da parte dei comuni con lo Stato, nell'attività di contrasto all'evasione fiscale, è quello relativo ad una significativa evasione in ambito immobiliare, derivante dall'esistenza, secondo quanto dichiarato dal direttore dell'Agenzia del territorio, di circa un milione e cinquemila unità immobiliari non accatastate, emerse a seguito delle verifiche effettuate dall'Agenzia, anche mediante l'utilizzo di nuove ed efficaci tecnologie.

A tale riguardo la collaborazione dei comuni dovrebbe essere rivolta non già ad effettuare le cosiddette segnalazioni qualificate, concernenti le diverse fattispecie imponibili relative alle imposte dirette, bensì al completamento della banca dati catastale, al fine di ottenere il recupero di quote ulteriori di basi imponibili relative a tributi statali e comunali.

Infatti, la definizione di un protocollo tipo riguardante Agenzia del territorio e Comuni finalizzato all'accatastamento degli immobili, accompagnata da una coerente politica di incentivi economici per i Comuni, oltre a portare al recupero di una consistente base imponibile e a completare la banca dati catastale, potrebbe rappresentare un primo coerente passo nella costruzione di una nuova e diversa concezione dell'operatività della banca dati catastale integrata, secondo le linee guida indicate sommariamente nel precedente paragrafo, contribuendo altresì effettivamente alle azioni di contrasto dell'evasione fiscale.

4. La riscossione dei tributi locali

Altro profilo particolarmente delicato di cui la Commissione ha ritenuto opportuno occuparsi è stato quello della privatizzazione della riscossione dei tributi locali, che è in continua espansione.

A tale proposito, pur senza soffermarsi su talune gravi situazioni, che potrebbero assumere rilievo sul piano penale, non può non rilevarsi come tale fenomeno incida significativamente sulla conoscenza dei dati relativi alla riscossione, determinando l'impossibilità di effettuare analisi economiche necessarie e valutazioni sull'efficienza dei vari sistemi di riscossione. Ciò è viepiù grave nella fase attuale in cui l'ordinamento tributario si sta orientando verso un sistema di federalismo fiscale nel

quale è assolutamente indispensabile la conoscenza analitica dei dati per la necessaria l'armonizzazione dei bilanci pubblici anche attraverso l'utilizzo di procedure uniformi e generalizzate.

Inoltre, la privatizzazione della riscossione dei tributi locali determina l'impossibilità di costruire un'unica banca dati che sarebbe indispensabile per omogeneizzare i dati, soprattutto in considerazione del gran numero di soggetti interessati che utilizzano le più svariate procedure informatiche, in ordine al cui impiego non sempre rendono conto ai comuni di riferimento. La privatizzazione della riscossione, in particolare di quella spontanea, effettuata volontariamente dal contribuente, senza l'intervento diretto dell'ente impositore, non trova alcuna giustificazione né razionale né economica, giacché non si comprende per quale motivo l'ente locale dovrebbe corrispondere un aggio alla società incaricata della riscossione, quando questa non ha dovuto svolgere altra attività se non quella di contabilizzare le somme versate e corrisponderle direttamente al comune.

In ogni caso, l'avvio di un articolato sistema di federalismo fiscale rende imprescindibile la presenza di meccanismi effettivi di rilevazione in tempo reale dei dati di riscossione al fine di attuare il coordinamento delle politiche fiscali ed economiche, obiettivo ampiamente presente e privilegiato nella legge delega per l'attuazione dell'articolo 119 della Costituzione recentemente approvata.

Ove si concordi con tale assunto, si rende necessario un intervento normativo che, modificando le attuali procedure, consenta l'acquisizione dei dati di riscossione e la creazione della relativa base di dati concernente il gettito dei tributi, al fine di disporre di strumenti che possano contribuire alla definizione di politiche economiche, finanziarie e tributarie, assistite dalla conoscenza di dati precisi e non, come è inevitabile che avvenga ora, basate su stime più o meno affidabili, dal momento che nessuno è in grado di conoscere con precisione i dati di gettito dei tributi locali.

Si suggerisce quindi di apportare talune modifiche alla vigente normativa sulla riscossione in modo tale che, almeno i pagamenti spontanei, se non anche quelli coattivi, siano versati direttamente alla tesoreria degli enti locali attraverso il sistema bancario o postale, senza che tale flusso sia intermediato da altri soggetti che, trattenendo il proprio compenso, versino successivamente la differenza, senza che sia dato conoscere quanto tempestivamente ed esattamente sia stato effettuato il versamento da parte del contribuente.

In altri termini, si suggerisce l'attuazione di un meccanismo in base al quale i contribuenti versino direttamente ed esclusivamente nella tesoreria dell'ente impositore utilizzando il sistema di cui al modello unificato F24, ovvero mediante bollettini di conto corrente postale, impedendo per legge che sia possibile l'intervento di soggetti terzi.

Del resto il principio che sovrintende al meccanismo suggerito è sostanzialmente previsto oltre che dall'art. 2, comma 2, lettera u) della legge delega sul federalismo fiscale anche dall'inapplicato art. 36 della legge n. 388 del 2000.

Tale sistema semplificherebbe inoltre significativamente gli adempimenti per il contribuente oltre a determinare una totale trasparenza nella gestione dei tributi locali, realizzata attraverso la tracciabilità dei pagamenti. Si determinerebbe, inoltre, una riduzione dei costi a vantaggio degli enti locali, non dovendo questi pagare un aggio - in genere pari a un importo che va dal 3 al 10 per cento dell'importo incassato - ad intermediari che di fatto non forniscono particolari servizi.

Inoltre, cosa assai importante, si potrebbe acquisire, sia presso l'ANCI sia presso l'anagrafe tributaria, attraverso l'opportuna gestione del relativo flusso informatico, una massa di dati riguardanti il gettito dei tributi locali che potrebbe consentire le più svariate elaborazioni con finalità di studio e supporto alle scelte di politica economica e fiscale e potrebbe costituire, con la creazione e il costante aggiornamento di specifiche basi di dati, un valido strumento di contrasto all'evasione fiscale, obiettivo pienamente perseguibile soltanto con la completa conoscenza di tutti gli aspetti che caratterizzano anche la gestione dei tributi locali.

5. Gli obblighi di comunicazione del codice fiscale e dei dati catastali degli immobili con utenze di energia elettrica, servizi di telefonia fissa, mobile e satellitare, servizi idrici e del gas

L'articolo 1, comma 222, della legge 24 dicembre 2007, n. 244, ha esteso l'ambito di applicazione dell'art. 6, primo comma, lett. *g-ter*), del D.P.R. n. 605 del 1973, prevedendo che il numero di codice fiscale debba essere indicato anche nei contratti relativi ai servizi di telefonia, fissa, mobile e satellitare. Tale modifica ha inciso anche sull'ambito di operatività dell'art. 7, quinto comma, del D.P. R. n. 605 del 1973, giacché le aziende, gli istituti, gli enti e le società devono comunicare all'anagrafe

tributaria i dati e le notizie riguardanti i contratti di cui alla lettera *g-ter*) del primo comma dell'articolo 6.

Inoltre, sempre in base al citato articolo 7, al fine di consentire l'emersione delle attività economiche, con particolare riferimento all'applicazione dei tributi erariali e locali nel settore immobiliare, gli stessi soggetti devono comunicare i dati catastali identificativi dell'immobile presso cui è attivata l'utenza, dichiarati dagli utenti.

L'obbligo posto a carico delle società erogatrici di forniture elettriche, idriche, di telefonia, fissa, mobile e satellitare e del gas di comunicare all'Agenzia delle Entrate il codice fiscale dei soggetti utenti nonché i dati catastali dell'immobile con riguardo al quale sono attivati i servizi di erogazione tende a realizzare un'azione di contrasto dei fenomeni evasivi ed elusivi, con riferimento al settore immobiliare.

Tali comunicazioni, riferite alle più importanti tipologie di utenze, sono dirette a far emergere non solo le locazioni immobiliari non dichiarate o parzialmente dichiarate, ma anche tutte le attività economiche sconosciute o sotto fatturate, collegate al settore immobiliare.

Con riferimento al c.d. catasto elettrico, il cui primo rilevamento risale al 1992, appare necessario sottolineare come esistano in commercio, pubblicizzati e facilmente reperibili anche via internet, programmi applicativi specifici per la gestione da parte degli enti locali, in particolare dei Comuni, dei dati contenuti nel c.d. catasto elettrico, gestito da ANCI, CNC e SIGAI, e che consente loro di confrontare le risultanze e gli scostamenti tra i dati catastali e quelli relativi alle intestazioni delle utenze elettriche.

L'esperienza in materia di c.d. catasto elettrico evidenzia come nel sistema attuale non manchino tanto i dati da utilizzare nell'azione di contrasto all'evasione fiscale, quanto piuttosto una "Centrale di coordinamento" che curi la qualità e l'omogeneità dei dati, evitando ridondanze e rendendo le informazioni acquisite effettivamente utilizzabili in sede di reale accertamento dell'effettiva capacità contributiva di ciascun cittadino.

Nella prassi, accade inoltre che il legislatore non si preoccupa tanto di verificare se le modalità tecniche e pratiche per reperire queste informazioni siano state effettivamente attuate, essendo piuttosto attento a prevedere sanzioni per le mancate o inesatte comunicazioni (la cui applicabilità comporta sicuramente un aggravio di tempo e di risorse e una crescita di contenzioso).

Considerata la complessità dei sistemi informativi dei gestori interessati (che oggi gestiscono milioni di utenze, con almeno l'invio di 6 fatture annuali, anticipazioni, conguagli, nuovi allacci, revoche per morosità e cambi di indirizzo), occorrerebbe cercare di utilizzare al meglio le informazioni già oggi esistenti nelle banche dati, al fine di ottenere il massimo risultato con i dati a disposizione, dirottando le risorse alla "bonifica dei dati" discordanti.

A tale proposito, si potrebbe pensare di sperimentare la fatturazione elettronica attraverso la tecnologia XML e i linguaggi derivati (analogamente a quanto al momento è oggetto di studio per i bilanci, che dovrebbero essere redatti in formato XBRL), da parte dei gestori interessati con acquisizione telematica immediata dei dati da parte dell'anagrafe tributaria.

Il miglioramento qualitativo del dato porterebbe anche a individuare ulteriori elementi che potrebbero essere presi a base di una determinazione automatica della capacità contributiva: se un contribuente possiede più utenze e paga centinaia di migliaia di euro di energia elettrica, gas o telefono, deve probabilmente avere un reddito tale da potergli garantire la regolare costante fornitura di servizi. In tal caso, attraverso la fatturazione elettronica si eviterebbe anche il notevole differimento temporale, oggi esistente, nella trasmissione dei dati consolidati e forniti su supporto magnetico, eliminando le spese per l'elaborazione e produzione di tale supporto da parte delle società erogatrici e dell'anagrafe tributaria.

6. L'attività di lotta all'evasione fiscale con l'ausilio del sistema informativo dell'anagrafe tributaria

6.1. Il ruolo dell'Agenzia delle Entrate

L'Agenzia delle Entrate, come è emerso nel corso dell'audizione dei suoi responsabili, effettuata dalla Commissione nell'ambito dell'indagine conoscitiva⁴¹, avvalendosi del patrimonio informativo a sua disposizione, ha eseguito, nell'anno 2008, controlli mirati nei confronti di contribuenti appartenenti a settori economici che presentano una maggiore propensione all'evasione. Ciò ha permesso, in concreto,

⁴¹ Si rinvia al resoconto stenografico del 27 gennaio 2009, pag. 3 e ss.

un'adeguata repressione delle violazioni fiscali e un contestuale incremento della *compliance*.

La strategia messa in atto ha iniziato a riservare un ruolo particolarmente importante all'accertamento sintetico del reddito. Questo strumento, che è basato su indici di capacità contributiva, in passato è stato utilizzato in maniera limitata; nel 2008 ha già ricevuto un primo impulso, portando a risultati più che soddisfacenti, che saranno ulteriormente incrementati alla luce delle previsioni contenute nell'articolo 83 del decreto-legge n. 112 del 2008.

In particolare, il decreto ha stabilito, per gli anni a venire, un piano straordinario di controlli, oltre 35.000 nel 2011, imperniato sull'utilizzo dell'accertamento sintetico, le cui potenzialità saranno rese ancor più efficaci con l'utilizzo delle informazioni acquisite anche mediante la collaborazione della Guardia di finanza e dei comuni.

Per realizzare questo obiettivo, sono stati predisposti e consolidati appositi strumenti informatici che consentono di selezionare persone fisiche da sottoporre a controllo, incrociando le informazioni che provengono dagli enti esterni indicatori di capacità di spesa (come, ad esempio, i dati sul possesso di auto di lusso, immobili, imbarcazioni, i dati sui movimenti di capitale da e per l'estero e così via), con i redditi dichiarati.

Gli strumenti a disposizione dell'Agenzia delle Entrate si possono suddividere in due categorie.

La prima riguarda strumenti di «*intelligence*», i cosiddetti *data mart*, che consentono ai funzionari preposti alle attività di controllo di effettuare analisi comparative, al fine della selezione dei soggetti, basate su appositi percorsi di indagine.

La seconda categoria riguarda gli strumenti più tradizionali, che propongono ai funzionari degli uffici dell'Agenzia delle entrate di effettuare direttamente i controlli sulla base di una lista predisposta a livello centrale.

Nel corso del 2008, l'Agenzia delle Entrate ha reso disponibili, in via telematica, i seguenti flussi informativi ai comuni: dati delle dichiarazioni fiscali, contratti di utenze elettriche, dichiarazioni di successione che abbiano ad oggetto immobili, contratti di locazione. Si stanno realizzando gli applicativi per le ulteriori forniture che riguardano i contratti di somministrazione di gas e acqua, bonifici bancari e postali per ristrutturazioni edilizie.

È inoltre in corso di rilascio ai comuni una specifica applicazione informatica con interfaccia *web*, che consentirà di trasmettere, esclusivamente in via telematica, agli uffici dell’Agenzia delle Entrate competenti, le segnalazioni utilizzabili come fonte di innesco per le attività di controllo di competenza dell’Agenzia stessa.

È in corso di realizzazione un’implementazione informatica di un apposito applicativo, volta ad acquisire in maniera massiva le informazioni che i reparti della Guardia di finanza stanno acquisendo nell’ambito del loro progetto, denominato CETE (Controllo economico del territorio), e riguardante specificatamente gli elementi di capacità contributiva e di spesa dei contribuenti, individuati nell’ambito delle molteplici attività di controllo sul territorio.

Accanto all’utilizzo delle informazioni presenti nelle banche dati, integrate con le informazioni degli enti esterni e con i dati delle dichiarazioni, uno strumento altrettanto penetrante ed efficace è rappresentato dalle indagini finanziarie telematiche. I risultati conseguiti a seguito dell’utilizzo delle indagini finanziarie sono particolarmente significativi. Infatti gli accertamenti assistiti da questo importante strumento sono più che raddoppiati nel 2008, ma le maggiori imposte con essi recuperate sono quadruplicate rispetto al 2007.

Peraltro, questo mezzo istruttorio, poiché tratta di dati di tipo finanziario, è stato utilizzato in maniera fortemente selettiva e mirata a fenomeni di evasione più rilevanti e difficilmente accertabili con altri strumenti di indagine.

La legge prevede la possibilità che le informazioni presenti nell’archivio dei rapporti finanziari siano utilizzate anche da altri soggetti, in particolare dalla polizia giudiziaria delegata dall’autorità giudiziaria e da alcuni altri soggetti, organismi di polizia particolarmente impegnati nell’attività di contrasto al riciclaggio e alla criminalità organizzata o per le finalità di riscossione da parte di Equitalia.

L’ampliamento del patrimonio informativo a disposizione dell’Agenzia delle Entrate e l’implementazione dell’interscambio dei dati con altri enti e istituzioni sono stati raggiunti anche con le previsioni contenute nell’articolo 83 del decreto-legge n. 112 del 2008.

In attuazione di tali norme, il 12 dicembre 2008, l’Agenzia delle Entrate e l’INPS hanno siglato una convenzione che prevede l’attivazione di una serie di flussi informativi. In particolare, l’Agenzia fornisce all’INPS informazioni relative all’inizio e fine attività per i soggetti titolari di partita IVA, i flussi strutturati con informazioni

specifiche contenute nei modelli dichiarativi (dal 770 all'Unico), i dati e gli elementi rilevati in sede di attività di controllo da parte del personale dell'Agenzia delle entrate che possono essere utili all'INPS, i dati degli atti di accertamento notificati dall'Agenzia contenenti recuperi di contributi previdenziali, le informazioni delle adesioni perfezionate e degli accertamenti definiti in acquiescenza con recupero di contributi, la copia conforme degli atti di accertamento emessi dall'Agenzia delle entrate anche in materia di contributi e l'eventuale documentazione di supporto per i ricorsi presso il giudice ordinario.

Altro aspetto molto importante è quello relativo agli interscambi di dati con INPS, Guardia di finanza o, più genericamente, con tutti coloro che svolgono attività di controllo. Da un lato, ciò consente di evitare duplicazioni di controlli, dall'altro offre la possibilità di aumentarne a parità di risorse. Questo risultato si può raggiungere soltanto utilizzando al massimo i dati presenti in Anagrafe e attraverso l'interscambio che l'Anagrafe consente tra i vari enti addetti al controllo.

L'attività di controllo da parte dell'Agenzia non avviene in modo casuale, bensì *cognita causa*, grazie alle informazioni e ai moderni ed evoluti strumenti di analisi rappresentati da numerose applicazioni informatiche.

Le banche dati a disposizione dell'Agenzia delle entrate cominciano a essere orientate al federalismo. Esiste, infatti, un gruppo di lavoro coordinato dall'Agenzia delle entrate del quale fanno parte tutte le agenzie, i rappresentanti dei comuni, delle province e delle regioni, la Ragioneria generale dello Stato, l'ISTAT e la Corte dei conti. Tale gruppo sta creando un *data base* in cui mettere insieme entrate erariali ed entrate proprie degli enti locali, in un'ottica federalista, per una visione territoriale, che sarà la base per i decreti delegati dal lato dell'entrata. Vi è, poi, un altro gruppo di lavoro coordinato dalla Ragioneria generale, che si occupa delle informazioni dal lato della spesa.

L'acquisizione dei dati a livello regionale è relativamente facile. Il passaggio ai livelli più bassi può essere fatto attraverso l'implementazione di dati, sempre dalla base dati, oppure su base statistica. Partendo dal livello regionale con dati effettivi, amministrativo-fiscali, è poi possibile scendere ai livelli provinciali e comunali con semplicità mediante criteri statistici obiettivi, che potrebbero anche essere nel provvedimento di delega che fa riferimento all'identificazione del luogo di consumo o di quello di residenza nel caso di soggetto che usufruisce di servizi.

Ciò agevola la lotta all'evasione, dal momento che la compartecipazione o l'allargamento della platea dei soggetti che attingono direttamente alle risorse pubbliche ne comporta necessariamente un rafforzamento.

6.2. Il ruolo della Guardia di Finanza

La Guardia di Finanza trova nel contrasto dell'evasione fiscale il suo obiettivo strategico prioritario. Negli ultimi tre anni ha incrementato del 25 per cento le risorse destinate a tale settore. Tale incremento, realizzato mediante rivisitazione interna della sua struttura ordinamentale, ha comportato un innalzamento generale della presenza ispettiva, che viene modulata attraverso l'esecuzione sistematica e programmata, di 31 mila verifiche, 72 mila controlli e 750 mila controlli strumentali (in materia di scontrini, ricevute fiscali e beni viaggianti).

Le verifiche sono le indagini più approfondite, finalizzate a controllare l'esattezza, la completezza e la veridicità delle basi imponibili dichiarate dai contribuenti, attraverso l'esame degli aspetti più significativi della relativa posizione fiscale. Si tratta delle investigazioni più qualificate di polizia tributaria, che sono sempre precedute da un'attenta azione di intelligence, di analisi dei rischi e di controllo economico del territorio, in modo da orientare l'attenzione su fenomeni di evasione e di elusione più rilevanti e sulle frodi fiscali.

Per converso, i controlli sono le verifiche limitate a singoli atti di gestione, compresi quelli concernenti l'emissione dei documenti di certificazione, dei corrispettivi, e i controlli con finalità preventive o ricognitive, come, ad esempio, quelli incrociati a clienti e fornitori, il rilevamento dei prezzi per l'aggiornamento degli studi di settore e i riscontri circa l'operatività delle nuove partite IVA.

L'efficacia della strategia antievasione della Guardia di Finanza si fonda sulla combinazione di due linee d'azione: le 31 mila verifiche, caratterizzate da finalità prevalentemente di scoperta e di repressione dell'evasione più grave e più complessa, sono dirette a contrastare l'evasione cosiddetta sofisticata; gli 822 mila controlli, rispondendo a una funzione soprattutto deterrente e preventiva, sono orientati a contenere la propensione all'evasione più diffusa, quella cosiddetta di massa, da parte dei contribuenti non sottoposti a più penetranti attività ispettive. Infatti, il fine di questi

controlli è quello di dissuadere i contribuenti, se possibile, dal commettere violazioni più gravi, incentivandone l'adesione spontanea agli obblighi dichiarativi.

I risultati conseguiti nel 2008 sono stati superiori a quelli del 2007, grazie all'impegno dei reparti volto a migliorare la qualità degli interventi, riuscendo così ad aumentare la frequenza dei controlli.

Da qui deriva l'importanza, ancora più accentuata, dell'utilizzo dell'anagrafe tributaria a supporto dell'attività di *intelligence* e delle analisi di rischio, ai fini di una più attenta e puntuale selezione dei soggetti e delle categorie economiche a più alto indice di pericolosità fiscale.

L'attività di *intelligence* è connaturata alle funzioni tipiche degli organi di polizia, che si esplicano nei due momenti inscindibili della prevenzione e della repressione degli illeciti. Infatti, sia la funzione preventiva sia la funzione repressiva sono basate sull'azione di *intelligence* e di controllo del territorio, mirata alla ricerca, all'acquisizione, alla valutazione e all'elaborazione di dati e notizie attinenti a fatti o condotte illecite sul piano tributario da accertare con interventi palesi.

Ciò vale anche per i compiti di lotta all'evasione della Guardia di Finanza, per cui ciascun reparto del corpo sviluppa sul territorio un processo permanente di ricerca informativa, osservazione e analisi dell'evoluzione del sistema economico e finanziario, al fine di acquisire elementi utili per pianificare ed eseguire interventi mirati, puntando quindi alla massima concretezza e proficuità dell'azione ispettiva.

In questo processo si innesta la fase importantissima della valutazione ed elaborazione delle informazioni acquisite dalle varie fonti, attraverso la consultazione delle banche dati e dei sistemi applicativi che sono accessibili dalla rete informatica del corpo.

L'anagrafe tributaria svolge un ruolo fondamentale per i 35 mila militari della Guardia di Finanza abilitati a consultare il sistema informativo della fiscalità, costituito non soltanto dai dati delle dichiarazioni presentate dai contribuenti, ma anche da una serie di informazioni provenienti da fonti esterne che, analizzate con opportuni incroci e criteri di analisi intelligenti, consentono di corroborare l'osservazione dei fatti con spunti indicativi di possibili criticità fiscali.

L'azione di *intelligence* per la lotta all'evasione è orientata su due obiettivi: da un lato, la ricerca dei casi di irregolarità più gravi riferiti ai soggetti e società; dall'altro, l'individuazione dei fenomeni di evasione più diffusi e radicati nelle varie province e

regioni del Paese, che vanno perseguiti con verifiche sistematiche «a campagna» pianificate nel tempo, perseguendo quindi un elevato livello di deterrenza.

L'attenzione rivolta ai fenomeni più che ai soggetti chiama in causa l'altra faccia della medaglia dell'*intelligence*, ossia l'analisi di rischio, che è indispensabile ogni qual volta sia necessario estrapolare dalle banche dati interne ed esterne all'anagrafe tributaria le tracce lasciate da operazioni economiche plurime effettuate in nero. Su questo fronte la Guardia di finanza ha fatto, negli ultimi anni, grandi passi in avanti, grazie alle sinergie che si sono instaurate fra reparti speciali e territoriali.

I primi sono strutture snelle, formate da personale qualificato, appositamente addestrato mediante corsi di analisi di *intelligence* del II Reparto del Comando Generale, che hanno come obiettivo lo studio dinamico dei fenomeni illeciti, dei soggetti coinvolti e degli ambiti territoriali in cui si sviluppano. I reparti territoriali sono, invece, le strutture portanti per l'esecuzione del servizio, quelle più a diretto contatto con la realtà economica.

I reparti speciali sviluppano analisi di rischio fondate sull'esperienza operativa maturata dai reparti territoriali, ossia sui migliori filoni investigativi scoperti dalla pratica di servizio, che vanno a incidere su fenomeni articolati in più aree del Paese.

Sostanzialmente i comandanti regionali vagliano la significatività e l'ampiezza dei principali fenomeni di evasione e di frode accertati dai reparti dipendenti e informano il competente reparto speciale, ogni qual volta le esperienze investigative maturate possono essere replicate altrettanto proficuamente in altri ambiti territoriali.

Il Nucleo speciale entrate è invece incaricato di sviluppare lo studio di fattibilità di un lavoro "a progetto", per cui procede alla raccolta dei dati acquisibili dai sistemi informativi, alla loro aggregazione e analisi, per poi studiare lo scenario economico di riferimento e la platea dei soggetti a rischio.

È questa la fase cruciale, la più importante, ma anche la più difficile dell'analisi di rischio, in quanto richiede l'elaborazione di notevoli masse di informazioni contenute nei *data base* dell'anagrafe tributaria e di enti esterni, che vanno filtrate, messe in correlazione tra loro con incroci ragionati, vagliate e depurate da errori e ridondanze statistiche, per giungere infine alla selezione dei nominativi di interesse.

Infine, il Nucleo speciale entrate elabora il piano di verifiche «a campagna» che, previa approvazione dell'organo di vertice, viene trasmesso ai reparti territoriali, con obiettivi, metodologie operative e tempi predefiniti, in modo tale da consentire ai

reparti una semplificazione nel loro *modus operandi* che avviene secondo procedure già delineate.

Sulla base di questa metodologia d'indagine, la Guardia di Finanza ha sviluppato, negli ultimi tre anni, 25 lavori a progetto, che hanno comportato l'esecuzione di 15.950 verifiche, con la scoperta e la verbalizzazione di elementi di reddito non dichiarati per 5,4 miliardi di euro, di IVA dovuta e non versata per 875 milioni di euro e di rilievi IRAP per 3,1 miliardi di euro, a seguito dell'individuazione di 8.700 evasori totali e 22.600 lavoratori in nero e irregolari.

Il progetto Pandora, ad esempio, è stato ideato per la lotta all'evasione e al lavoro nero nel settore edilizio. Tale progetto è stato mirato specificatamente nei confronti delle imprese che hanno eseguito ristrutturazioni edilizie a favore di privati e che, pur avendo incassato i bonifici bancari relativi alle opere realizzate, non hanno dichiarato al fisco i relativi proventi. In questo caso, il percorso ispettivo ha messo in correlazione la documentazione in formato elettronico inviata dagli intermediari creditizi al centro operativo di Pescara dell'Agenzia delle entrate, e relativa ai bonifici percepiti in dipendenza delle opere eseguite, con i dati contenuti nell'anagrafe tributaria circa la posizione fiscale degli imprenditori individuati. A seguito di tali elaborazioni sono state effettuate 9.926 verifiche, con la scoperta di 6.681 evasori totali e 12.263 lavoratori in nero, nonché sono stati accertati 2,6 miliardi di euro di elementi di reddito non dichiarati, 300 milioni di euro di IVA evasa e 1,5 miliardi di euro di maggiori basi imponibili IRAP.

6.3. Il ruolo dell'Agenzia del Territorio

Il sistema informativo catastale consta di settori completamente informatizzati e strettamente correlati fra loro. Il settore cartografico è costituito da circa 343 mila file cartografici vettoriali riguardanti mappe catastali e loro allegati e sviluppi; la cartografia catastale conferisce al sistema informativo la caratteristica di essere geograficamente referenziato.

Il settore censuario del catasto terreni è costituito da circa 82 milioni di particelle catastali, di cui 60 milioni soggette a tassazione; le residue particelle concernono aree occupate da fabbricati e altre aree, esenti da estimo catastale. Il settore

censuario del catasto edilizio urbano è costituito da circa 63 milioni di unità immobiliari urbane, di cui 56 milioni soggette a tassazione.

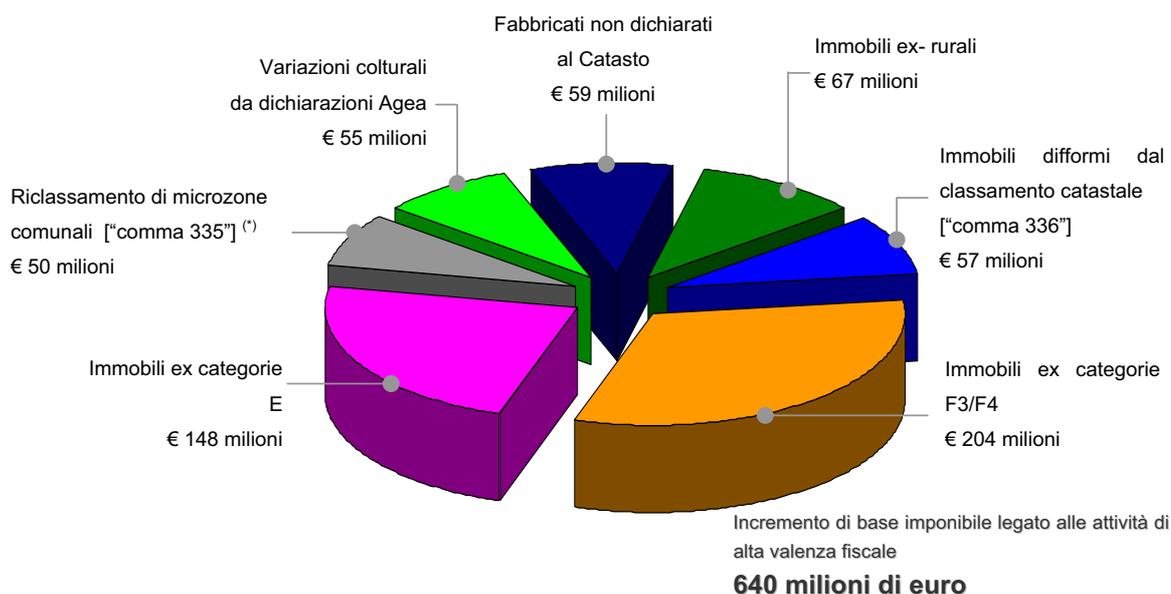
Infine, il settore planimetrico completa il catasto edilizio urbano con informazioni di tipo grafico relative a ciascuna unità immobiliare.

Il sistema informativo della pubblicità immobiliare è costituito dalla raccolta degli atti e delle relative note (trascrizioni, iscrizioni e domande di annotazione) riguardanti prevalentemente il trasferimento della proprietà e dei diritti reali sugli immobili, ovvero l'iscrizione o la cancellazione delle ipoteche. Si segnalano circa 45 milioni di note meccanizzate, acquisite a partire dal processo di automazione iniziato negli anni '90, e circa 40 milioni di note, relative al ventennio pre-automazione, acquisite in formato digitale.

In coerenza con quanto disposto dall'articolo 64 del decreto legislativo n. 300 del 1999, che attribuisce all'Agenzia il compito di integrare i sistemi informativi della funzione fiscale con quelli della trascrizione e dell'iscrizione in materia di diritti sugli immobili, nel 2008 è stata realizzata la struttura informatica per la costituzione della banca dati integrata centralizzata.

Su un altro versante, il completamento delle banche dati catastali per recuperare a gettito fenomeni di evasione od elusione fiscale in ambito immobiliare, assume particolare importanza alla luce dei risultati delle attività condotte in quest'ambito dall'Agenzia del Territorio.

Tali attività, di alta valenza fiscale, che l'Agenzia è stata chiamata a svolgere dal legislatore, hanno consentito di effettuare o stimolare diversi aggiornamenti della banca dati catastale, migliorando la rappresentatività della situazione reale e, quindi, garantendo una affidabilità sempre maggiore dei dati gestiti. Il conseguente incremento della base imponibile, descritto in dettaglio nel grafico che segue, è pari, all'attualità, a 640 milioni di euro.



(*) Di cui € 44 milioni per il riclassamento delle microzone del comune di Milano.

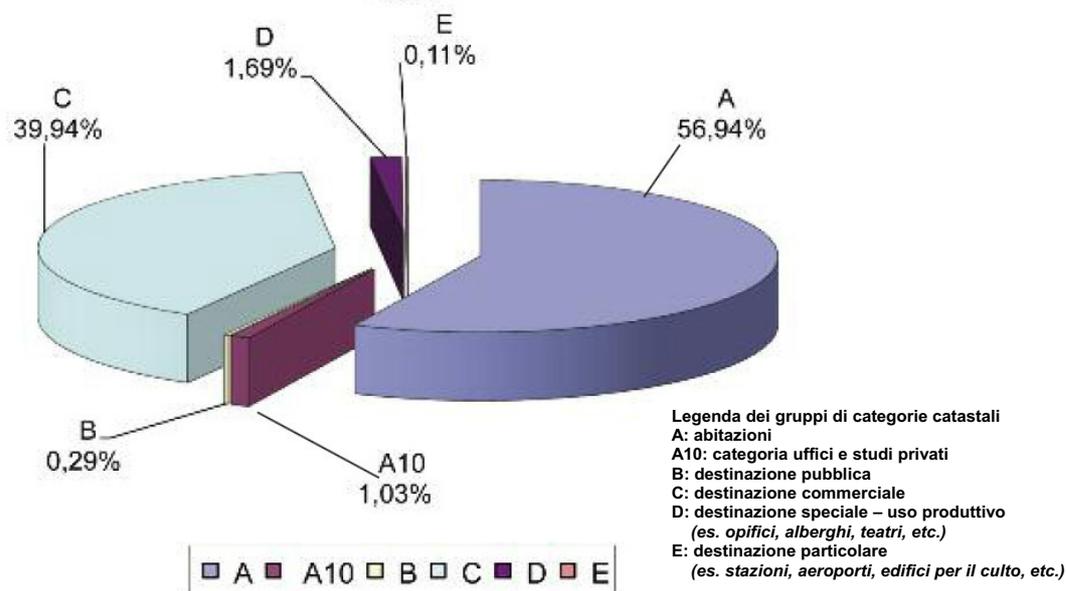
Inoltre, un'ulteriore interessante esperienza di incrocio tra banche dati, per ora con finalità conoscitive di natura statistica, è stata quella che ha visto la correlazione dei dati catastali con quelli relativi alle dichiarazioni fiscali. I risultati sono stati raccolti nel volume "Gli immobili d'Italia. Dialoghi tra banche dati: conoscere per decidere", che costituisce la prima realizzazione della mappa del patrimonio immobiliare italiano.

Tale mappa, realizzata attraverso un progetto voluto dal Ministro dell'economia e delle finanze, Giulio Tremonti, e condotto con la collaborazione del Dipartimento delle finanze e della SOGEI, ha permesso di rappresentare le informazioni catastali arricchite con quelle relative all'utilizzo degli immobili desunte dagli archivi delle dichiarazioni dei redditi.

Le attività progettuali sono state svolte partendo dall'iniziale quadro conoscitivo della banca dati del Catasto Edilizio Urbano, che contiene l'inventario dei beni immobili edificati sul territorio nazionale, con le relative informazioni sui titolari di diritti reali e con quelle concernenti gli elementi di classamento, riferito agli anni 2006 e 2007.

Il grafico di seguito riportato evidenzia la ripartizione delle oltre 56 milioni di unità immobiliari presenti nella banca dati catastale, suddivise tra i diversi gruppi di

categorie in cui le unità stesse sono classificate e che riguardano 39 milioni di intestatari, di cui 1,8 milioni persone non fisiche.

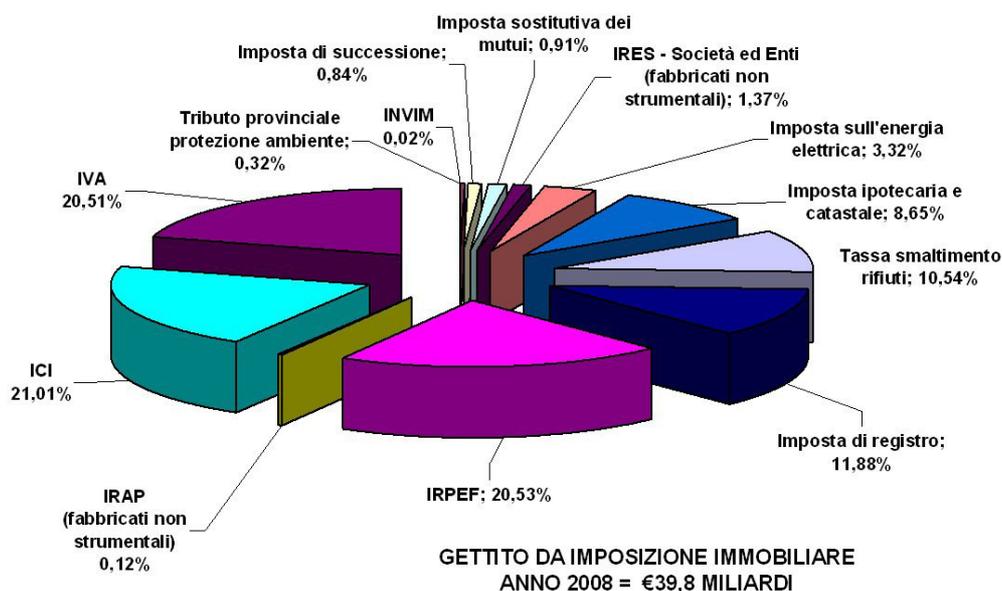


Ripartizione percentuale delle unità immobiliari urbane tra i diversi gruppi di categorie catastali (dal volume "Gli Immobili in Italia")

Nella fase successiva, sono state acquisite le informazioni sulle modalità di utilizzo degli immobili presenti negli archivi delle dichiarazioni dei redditi, relative agli anni di imposta 2006 e 2007. Si è proceduto, quindi, ad analizzare i modelli di dichiarazione Unico Persone fisiche, Modello 730, Unico Società di Persone, Unico Enti non Commerciali, che contengono i quadri per la liquidazione dei redditi da fabbricati, nonché il modello Unico Società di Capitali e le Certificazioni Uniche dei redditi di lavoro Dipendente (CUD), presentate dai sostituti di imposta.

Sono state oggetto di elaborazione le dichiarazioni dei redditi riguardanti 19 milioni di contribuenti che hanno compilato i quadri RB e B - reddito dei fabbricati, 14 milioni di persone fisiche che hanno presentato il CUD e due milioni di persone non fisiche, che non sono tenute alla compilazione dei medesimi quadri.

È da evidenziare che il gettito complessivo relativo ai tributi gravanti sui cespiti immobiliari è risultato, nell'anno di imposta 2008, pari a 39,8 miliardi di euro, come suddivisi per tipologia nel grafico sottostante.

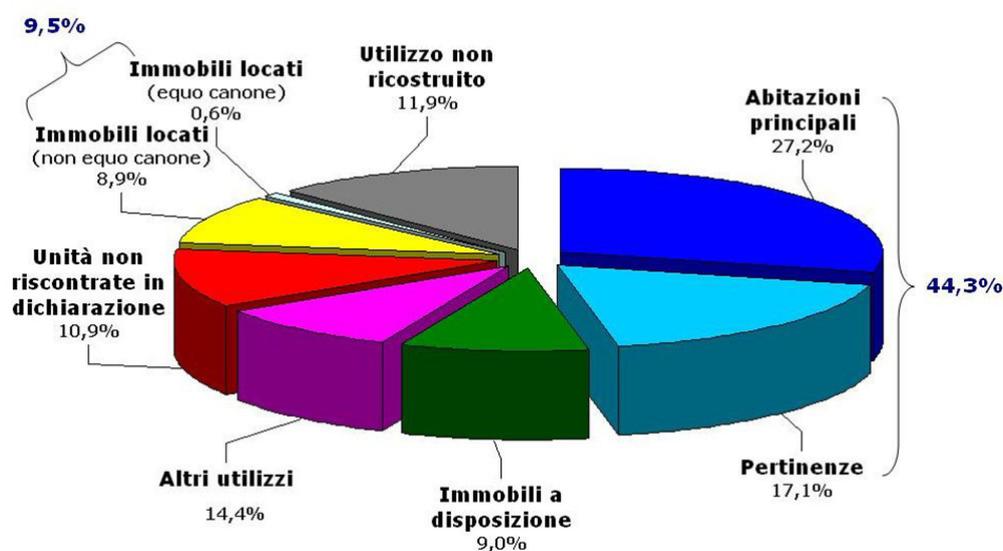


Fonte: elaborazione MEF - Dipartimento delle Finanze

È stato, dunque, effettuato l'incrocio delle informazioni presenti nei due "universi" dell'archivio censuario catastale e dell'archivio dichiarativo dei redditi, reso possibile dall'evoluzione tecnologica delle singole fonti informative, che ha consentito l'elaborazione della mappa del patrimonio immobiliare italiano.

La «torta» venuta fuori da questo incrocio mostra complessivamente un 44,3 per cento dato da abitazioni principali e pertinenze, un 9 per cento della mappa del patrimonio immobiliare rappresentato dagli immobili che vengono dichiarati a disposizione da parte dei contribuenti e una quantità pari al 9,5 per cento che corrisponde agli immobili locati fuori da equo canone e ad equo canone.

Inoltre, ci sono altri dati che sono abbastanza significativi. Esiste un 10,9 per cento di unità non riscontrate in dichiarazione, rappresentate in buona sostanza da immobili appartenenti allo Stato o agli enti locali o comunque da immobili di proprietà di soggetti non tenuti alla dichiarazione. Abbiamo poi un 14,4 per cento collegato ad altri utilizzi, in sostanza, a immobili di società che producono redditi di fabbricati oppure ai casi del cosiddetto uso promiscuo.



L'utilizzo degli immobili (dal volume "Gli Immobili in Italia")

L'aspetto significativo che è bene evidenziare riguarda il fatto che esiste quasi un 12 per cento il cui utilizzo non è stato ricostruito o perché si tratta di immobili strumentali o perché dall'incrocio tra le banche dati non è stato possibile collegare l'utilizzo.

Si evidenzia come il mancato riscontro di alcuni immobili nell'incrocio delle banche dati catastali e delle dichiarazioni dei redditi non costituisca di per sé un sintomo di evasione fiscale.

Infatti, i due universi oggetto delle correlazioni informative, quello catastale e quello dichiarativo, non hanno una piena rispondenza in quanto nascono con finalità diverse. Si ricorda a tal proposito che le rilevazioni catastali relative a circa 55 milioni di immobili non hanno diretta correlazione con l'universo dichiarativo, in quanto alcuni soggetti non sono tenuti all'obbligo di dichiarazione.

I risultati conseguiti rappresentano il primo passo verso la costruzione di una banca dati a valenza statistica del patrimonio immobiliare fruibile, in prospettiva, ad ogni livello di governo del territorio.

Un altro ambito di miglioramento, già portato all'attenzione dell'Agenzia delle Entrate, è costituito dall'apertura di un tavolo di lavoro per definire le modalità più

opportune attraverso le quali introdurre l'obbligatorietà, all'atto della registrazione dei contratti di locazione, degli identificativi catastali dell'immobile.

6.4. L'Agenzia delle Dogane

Nell'azione di contrasto all'evasione fiscale, un ruolo cruciale è svolto dall'Agenzia delle Dogane che si avvale di un efficiente e articolato sistema di banche dati, caratterizzato da un elevato standard di informatizzazione. Al riguardo, come evidenziato dal suo direttore nel corso della sua audizione, entro il 2013, è prevista la definizione delle disposizioni di applicazione di un codice doganale modernizzato, il completamento dell'integrazione dei sistemi informatici dei ventisette Stati membri e la completa realizzazione di una dogana paneuropea completamente elettronica: l'*e-customs*.

L'obiettivo strategico e cruciale di *e-customs* è trovare il giusto equilibrio tra la velocità degli scambi e l'efficienza dei controlli, mantenendo un presidio informativo e informatico sui flussi commerciali a tutto campo. La richiesta convergenza dei modelli informativi delle amministrazioni doganali risponde all'esigenza di assicurare livelli di controllo uniformi in ogni punto del mercato unico.

Ogni anno, i servizi doganali dell'Unione europea trattano più di 180 milioni di dichiarazioni doganali, equivalenti a 5,5 dichiarazioni al secondo. Dal canto loro, le dogane italiane trattano circa 11 milioni di dichiarazioni all'anno, cioè una dichiarazione ogni due secondi. A ciò si aggiungono 32 milioni circa di documenti e relazioni relativi agli scambi intracomunitari e circa 0,5 milioni di dichiarazioni per le accise. Gli introiti accertati dai settori doganale e accise sfiorano i 45 miliardi di euro annui⁴². Questi numeri riflettono l'andamento di variabili quali l'intensità dei traffici e, per le accise, il volume dei consumi di prodotti energetici.

AIDA (Automazione Integrata Dogane Accise) è uno dei più avanzati sistemi informativi di ausilio all'attività delle dogane nel panorama internazionale. Operativo dal novembre 2003, è stato progettato in sintonia con i piani nazionali di *e-government* e

⁴² Si rinvia al resoconto stenografico dell'11 marzo 2009, pag. 5.

nella prospettiva degli adeguamenti richiesti dai piani informatici comunitari per la realizzazione di *e-customs*.

Il complesso delle dichiarazioni doganali e INTRA alimenta i *data mart* utilizzati per l'analisi dei flussi e per le attività di *intelligence*. I *data mart* sono messi a disposizione dell'Agenzia delle entrate e della Guardia di finanza attraverso un *data warehouse* consultabile dall'applicativo MERCE.

Ogni dichiarazione doganale presentata, anche su carta, è trattata dal sistema ed esaminata dal circuito doganale che provvede a indirizzarla a quattro canali di controllo (verde, giallo, arancio e rosso) in relazione all'associabilità a profili di rischio catalogati che sono una combinazione degli elementi della dichiarazione (origine, provenienza, merci e imballaggi).

Il canale rosso prevede l'esame documentale e fisico delle merci, e rappresenta quindi il livello più invasivo di controllo. Il canale arancione consiste nel controllo documentale e del mezzo di trasporto o del container attraverso lo *scanner*.

Il canale giallo prevede il semplice controllo documentale, mentre il canale verde, infine, si sostanzia in un mero controllo automatizzato effettuato dal sistema.

La definizione dei profili di rischio si basa su una costante attività di *intelligence* che raccoglie, collega e valuta informazioni provenienti dalle analisi dei flussi e da numerose banche dati nazionali e comunitarie. Un processo ciclico di valutazione (l'esito del controllo viene sempre registrato dal sistema) consente al sistema stesso di « autoapprendere » dai risultati ottenuti attraverso il controllo e di correggere i profili di rischio.

I profili (*white list e black list*) dei soggetti che intervengono nell'operazione riducono o aumentano il rischio. Attraverso un processo volontario di *audit*, le imprese possono ottenere la certificazione del grado di affidabilità secondo il modello comunitario AEO (*Authorized Economic Operator*), cui è collegato un livello di controllo personalizzato.

In AIDA sono integrate altre funzionalità, tra le quali merita un riferimento FALSTAFF (*Fully Automated Logical System To Against Forgery and Fraud*), un sistema che consente al funzionario doganale l'immediato confronto tra caratteristiche di prodotti sospettati di essere contraffatti e quelle dei prodotti autentici. Si tratta di un altro fondamentale strumento, che potenzia le capacità di controllo senza incrementare l'attrito sul traffico. Con il progetto FALSTAFF, riconosciuto di avanguardia nelle più

autorevoli sedi internazionali, l'Agenzia difende i produttori, diffondendo alle dogane, in via telematica, le informazioni che caratterizzano il prodotto da tutelare. Le informazioni sui prodotti da tutelare sono fornite direttamente dai titolari del diritto di proprietà intellettuale. FALSTAFF, in parallelo, offre ai consumatori e alle loro associazioni un canale informativo per acquisire notizie connesse alla distribuzione sul mercato interno di prodotti contraffatti, o non conformi agli standard comunitari di qualità e sicurezza.

Con la banca dati MATRIX, invece, si verifica in tempo reale la compatibilità tra le immagini acquisite dagli scanner (il cui utilizzo nelle realtà portuali e aeroportuali concilia le esigenze di sicurezza ed efficienza) e le immagini di archivio relative al tipo di merce dichiarata.

Dal 1° giugno 2008, a seguito della telematizzazione dei dati delle contabilità dei depositari autorizzati nel settore dei prodotti energetici, sono state dematerializzate circa 140 mila comunicazioni annue; sono stati digitalizzati gli adempimenti relativi alla presentazione dei prospetti contabili e delle rettifiche di parte per oltre 350 operatori. I dati trasmessi giornalmente riguardano circa il 90 per cento, in valore, delle accise accertate. Entro giugno 2009 si perverrà alla telematizzazione dei dati della contabilità riguardanti il restante 10 per cento delle accise accertate nei settori «prodotti energetici» ed «alcoli».

Elemento qualificante del progetto di telematizzazione è la definizione di una *road map* che, per fasi successive, prepari le imprese agli obiettivi, imposti dalle norme comunitarie, di una completa informatizzazione delle procedure che, per il settore delle accise, riguardano principalmente il progetto comunitario EMCS (*Excise Movement Control System*), mirato alla realizzazione di un sistema per il controllo elettronico per la movimentazione delle merci che viaggiano in regime di sospensione di accisa. L'EMCS entrerà in vigore dal 1° gennaio 2011, obbligando la trasmissione telematica del documento amministrativo di accompagnamento (DAA).

7. XBRL: la raccolta di dati e il *reporting* finanziario

L'“*extensible business reporting language*” (XBRL; letteralmente reportistica di affari) è uno strumento volto a facilitare la comunicazione di informazioni finanziarie.

Inserito dalla normativa nazionale⁴³ come formato elaborabile per il deposito di bilanci, l'obbligo della sua adozione vige per i bilanci relativi agli esercizi chiusi dopo il 16 febbraio 2009. Frutto dell'attività di standardizzazione “tassonomica”, l'XBRL porterà enormi benefici in termini di velocizzazione dell'acquisizione dei dati, di esattezza degli stessi e di successiva elaborazione e analisi.

Tra i benefici tangibili, espressi nei siti internazionali inerenti all'XBRL, vi è anche il vantaggio della conversione ai principi contabili IAS/IFRS adottati in generale sia in Europa sia in ambito internazionale.

Ai fini della trasmissione dei dati inerenti ai bilanci d'esercizio e ad altra documentazione finanziaria, si possono distinguere i suoi utilizzi dal punto di vista internazionale ovvero nazionale.

Nel primo caso il linguaggio, basato essenzialmente su evoluzioni di XML e di base in lingua inglese, viene utilizzato basandosi sui principi contabili. Nel secondo caso, invece, si riferisce attualmente a principi contabili italiani, seguendo le linee guida del linguaggio internazionale XBRL.

Finora il deposito del bilancio d'esercizio è stato effettuato in formato XBRL solo in via sperimentale. Tale adempimento, da marzo 2009 è obbligatorio, basandosi sui principi contabili domestici, per cui i bilanci di esercizio, consolidati o abbreviati⁴⁴, devono essere elaborati in formato XBRL relativamente allo stato patrimoniale, al conto economico e ai conti d'ordine; in futuro sarà elaborata in formato XBRL anche la nota integrativa.

Nell'ottica di valutare tutte le possibili strategie a sostegno dell'attività di contrasto all'evasione fiscale la Commissione ha anche analizzato la possibilità di

⁴³ Il quadro normativo di XBRL è il seguente:

- art. 37, comma 21-*bis* della legge 4 agosto 2006, n. 248, di conversione del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223, concernente l'adozione obbligatoria del formato elettronico elaborabile per la presentazione dei bilanci d'esercizio e degli altri atti al registro delle imprese;

- art. 4, comma 4-*ter* della legge 26 febbraio 2007, n. 17, di conversione del decreto-legge 28 dicembre 2006, n. 300, che ha previsto la proroga dell'entrata in vigore della predetta normativa al 31 marzo 2008;

- decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 10 dicembre 2008, relativo al riconoscimento ufficiale di XBRL quale standard prescelto per individuare il formato elettronico elaborabile per presentare reportistica di natura finanziaria ed in particolare per effettuare il deposito dei bilanci;

⁴⁴ Ed anche abbreviati semplificati nel quale sono accorpate nello Stato Patrimoniale Attivo le voci A), C).II, D) e nello Stato Patrimoniale Passivo le voci D), E).

adottare la fattura elettronica in formato XBRL. Al riguardo, dagli elementi acquisiti è emerso che:

a) XBRL è un linguaggio molto utile per la reportistica finanziaria e dunque adatto a bilanci e a documentazione affine;

b) XBRL si basa su tassonomie preconcordate che, in quanto tali, richiedono sforzi di tempo e di costi per implementarle, qualora non siano già “pronte” e che dopo essere state definite si rivelano utili in relazione a:

- adempimenti del registro delle imprese, e in particolare invio dei bilanci;
- applicazioni in ambito bancario (corep-finrep);
- dichiarazione dei redditi e altre finalità fiscali;
- rilevazione statistiche nazionali;
- vigilanza mercati finanziari.

In Italia, il formato XBRL per il deposito dei bilanci è, in particolare, rivolto obbligatoriamente agli schemi relativi allo stato patrimoniale e al conto economico, poiché per gli altri documenti (nota integrativa, relazione sulla gestione e del collegio sindacale, verbale di approvazione del bilancio) sono i formati possibili sono di tipo immagine (tiff, pdf e pdf/a).

Per quanto concerne le funzioni di analisi, attualmente le Camere di commercio dispongono di “dati”, mentre occorrerebbe che disponessero di “informazioni”, cioè il risultato di operazioni di estrazione e di elaborazione compiute a partire dai dati e che sono significative a seconda del contesto, ad esempio, per la lotta all’evasione, la distribuzione per area geografica, la concentrazione in determinate categorie economiche, la presenza di voci di costi in percentuali superiori o presenti solo in determinate zone geografiche, che si trasformeranno in “conoscenza” se utilizzate per prendere decisioni e orientare le azioni conseguenti.

L’XBRL è dunque uno strumento interessante e utile per i bilanci ma, allo stato attuale, non è uno “standard” di riferimento per la fattura elettronica perché non attuato per tale finalità da nessun Paese. In ogni caso, anche ove fosse adottato, potrebbe essere rivolto solo alla “sintassi” della fattura elettronica e non anche all’intero ciclo di vita nella catena degli approvvigionamenti aziendali (dall’ordine al pagamento), che è generalmente considerata l’unica via per garantire l’efficienza finanziaria e funzionale all’interno dell’azienda nell’ottica dell’interoperabilità.

In tema di fatturazione elettronica si segnala che esistono già diversi standard proposti nei tavoli di armonizzazione legislativa europea e internazionale e che la creazione di un nuovo standard, quale sarebbe l'XBRL, non farebbe altro che alimentare il contesto applicativo già poco chiaro.

L'XBRL era stato già proposto nel 2006 nei tavoli di lavoro internazionali come strumento alternativo per la sintassi della fattura elettronica, ma al momento non risulta che sia stato inserito in alcuna normativa internazionale.

A questo proposito, sarebbe pertanto opportuno seguire quanto proposto dall'Un-Cefact che propone uno standard internazionale ISO per l'adozione della fattura elettronica, che tenga conto sia di tutti gli standard considerati tali nel mercato mondiale, e che quindi non avrebbero difficoltà ad essere accettati anche nei grandi mercati non domestici (come la Cina), sia delle raccomandazioni della Commissione europea nello sviluppo degli standard finanziari nell'area unica dei pagamenti (SEPA).

Sulla base di tali considerazioni si può dunque ritenere che:

- 1) i dati di bilancio inseriti nel database del registro delle imprese ai fini del deposito in formato elaborabile XBRL siano molto utili ai fini del collegamento con il *database* dell'anagrafe tributaria ed in particolare con le dichiarazioni fiscali effettuate dalle stesse imprese;
- 2) ai fini della fattura elettronica XBRL non possa rappresentare la soluzione idonea per le ragioni sopra esposte.

IV. LE GARANZIE PER I CONTRIBUENTI

1. I rischi per la *privacy* dei contribuenti

Il ruolo dell'anagrafe tributaria, e più in generale delle banche dati, nella lotta all'evasione fiscale è di fondamentale importanza perché permette di monitorare le azioni e i comportamenti dei contribuenti, incrociando non solo dati finanziari e patrimoniali, ma anche strettamente personali in quanto legati al tenore di vita di ciascun cittadino.

Per questo è necessario prevedere un sistema di garanzie che protegga la *privacy* del cittadino-contribuente, adottando un'impostazione tanto rigorosa nel perseguire i comportamenti illeciti quanto garantista nel difendere la sfera personale di ciascun individuo.

Il rafforzamento del sistema informativo della fiscalità non dovrà dunque fare dell'anagrafe tributaria un "grande fratello fiscale", ma dovrà piuttosto rappresentare un efficace strumento di verifica per individuare reati e illeciti amministrativi, prevedendo anche un accurato controllo nei riguardi di coloro che possono accedere ai dati, nonché sanzioni severe, consistenti anche in misure di carattere disciplinare, verso chiunque dovesse utilizzare lo strumento per fini diversi da quelli istituzionali.

L'esigenza di un elevato livello di protezione dei dati personali del contribuente si avverte soprattutto in considerazione dell'attuale processo di articolazione dei soggetti titolari di potere tributario e impositivo in diversi livelli territoriali di governo, processo che, in maniera sempre più rilevante, sta coinvolgendo gli apparati comunali nelle attività di accertamento anche di tributi statali.

In presenza di questo processo, lo scambio di dati tra le diverse banche dati acquista un rilievo centrale. A tale riguardo, già l'articolo 1, comma 56, della legge finanziaria per l'anno 2007 aveva previsto, un sistema integrato dell'anagrafe tributaria che avrebbe potuto trovare attuazione in due modi diversi: o mediante la costituzione di una nuova banca dati cui i soggetti interessati avrebbero dovuto trasmettere le informazioni in loro possesso, ovvero mediante un sistema di *link* alle banche dati già esistenti. Tale previsione fino ad oggi non ha avuto attuazione.

La tendenza a integrare i diversi livelli di governo nella lotta all'evasione fiscale si evince, in particolare, dal decreto-legge n. 112 del 2008, convertito nella legge n. 133 del 2008 che, nel prevedere la collaborazione dei comuni all'accertamento dei tributi anche erariali, ha realizzato il cosiddetto federalismo dell'accertamento⁴⁵.

In questo contesto s'inserisce la normativa prevista in materia di federalismo fiscale, la cui attuazione comporterà la necessità di implementare le misure di sicurezza sugli accessi alle banche dati e di tracciare i soggetti che possano accedervi. A tal proposito, l'art. 2, comma 2, lett. v) della legge delega n. 42 del 2009 in materia di federalismo fiscale, ha individuato, fra i principi e i criteri direttivi cui dovranno informarsi i decreti legislativi delegati, la *“definizione di modalità che assicurino a ciascun soggetto titolare del tributo l'accesso diretto alle anagrafi e a ogni altra banca dati utile alle attività di gestione tributaria, assicurando il rispetto della normativa a tutela dei dati personali”*.

La stessa legge n. 42 del 2009 ha altresì previsto l'istituzione di due organismi destinati ad avere un ruolo centrale anche per quanto riguarda le banche dati di carattere tributario e lo scambio di informazioni. L'articolo 4 prevede, infatti, una Commissione paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale, che diverrà la sede di condivisione delle basi informative finanziarie, economiche e tributarie, cui le amministrazioni statali, regionali e locali dovranno fornire i necessari elementi informativi sui dati finanziari, economici e tributari. L'articolo 5, stabilisce che venga istituita una Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica che, in funzione di coordinamento tra i diversi livelli territoriali di governo, ha, tra gli altri compiti, anche quello di verificare la congruità dei dati e delle basi informative finanziarie e tributarie fornite dalle amministrazioni territoriali.

2. La normativa applicabile al trattamento dei dati personali, in particolare in ambito tributario

La normativa applicabile al trattamento dei dati personali in ambito tributario trova il proprio fondamento nei principi generali di cui al decreto legislativo 30 luglio

⁴⁵ Si rinvia all'audizione del Presidente dell'Autorità garante per la protezione dei dati personali, dalla

2003, n. 196 (Codice in materia di protezione dei dati personali), che prevede che il trattamento dei dati personali si svolga assicurando un elevato livello di tutela per i diritti delle persone e nel rispetto del principio di necessità nel trattamento stesso. Questo principio, stabilito dall'articolo 3 del codice, si applica anche ai sistemi informativi e ai *software*, nell'ambito dei quali i dati personali e i dati identificativi sono utilizzati solo se indispensabili per il raggiungimento delle finalità consentite nei singoli casi.

Le amministrazioni pubbliche sono legittimate a effettuare il trattamento dei dati comuni, sensibili e giudiziari “*soltanto per lo svolgimento delle funzioni istituzionali*”, nel rispetto dei presupposti e dei limiti previsti dal codice e da eventuali disposizioni di legge e di regolamento, quale presupposto di liceità del trattamento, senza richiedere il consenso dell'interessato. Tale trattamento deve avvenire in conformità ai principi di pertinenza e non eccedenza rispetto alle sue finalità e, se effettuato attraverso sistemi informativi, riducendo al minimo l'utilizzo di dati personali e identificativi nel rispetto del principio di necessità.

Per i dati sensibili o giudiziari, invece, il codice consente il trattamento soltanto laddove indispensabile per svolgere attività istituzionali che non possano essere adempiute mediante il ricorso a dati di altra natura. In tal caso, la legge specifica i tipi di dati che possono essere trattati e le operazioni eseguibili, nonché le finalità di rilevante interesse pubblico perseguite.

Per quel che riguarda specificamente l'ambito tributario, l'articolo 66 del codice prevede disposizioni specifiche, individuando, quali attività di rilevante interesse pubblico ai fini del trattamento dei dati sensibili, quelle dei soggetti pubblici dirette all'applicazione, anche tramite i loro concessionari, delle disposizioni in materia di tributi, se compiute in relazione ai contribuenti, ai sostituti e ai responsabili di imposta, nonché in materia di deduzioni e detrazioni e per l'applicazione delle disposizioni la cui esecuzione è affidata alle dogane. Sono inoltre considerate di rilevante interesse pubblico le attività dirette, in materia di imposte, alla prevenzione e repressione delle violazioni degli obblighi e all'adozione dei provvedimenti previsti da leggi, regolamenti o dalla normativa comunitaria, nonché al controllo e alla esecuzione forzata dell'esatto adempimento di tali obblighi, all'effettuazione dei rimborsi, alla destinazione di quote

d'imposta, e quelle dirette alla gestione e alienazione di immobili statali, all'inventario e alla qualificazione degli immobili e alla conservazione dei registri immobiliari.

Al fine di individuare, sotto il profilo giuridico, eventuali responsabilità nel trattamento, tracciando coloro che hanno la possibilità di accedere alle banche dati, il codice detta la definizione dei soggetti titolari, responsabili e incaricati del trattamento di dati personali. Ai sensi dell'articolo 4, comma 1 del codice, titolare del trattamento è il soggetto cui *“competono le decisioni in ordine alle finalità, alle modalità del trattamento di dati personali e agli strumenti utilizzati, ivi compreso il profilo della sicurezza”*; responsabile è il soggetto preposto *“dal titolare al trattamento di dati personali”*; incaricati sono le *“persone fisiche autorizzate a compiere operazioni di trattamento dal titolare o dal responsabile”*.

Per quel che riguarda in particolare l'amministrazione finanziaria, nel cui ambito operano oltre al Ministero dell'economia e delle finanze, anche le Agenzie fiscali e SOGEI, secondo quanto chiarito dallo stesso Ministero, titolare del trattamento è l'amministrazione finanziaria e, per essa, le Agenzie fiscali; responsabile del trattamento è invece la SOGEI, che detiene, conserva e tratta le informazioni che costituiscono l'anagrafe tributaria.

Il codice prescrive anche precise modalità di sicurezza per tutelare l'integrità delle informazioni ed evitare l'accesso non autorizzato o il trattamento non consentito o comunque non conforme alle finalità prescritte. A tale riguardo gli articoli da 31 a 36 del codice dettano norme specifiche sulla sicurezza dei dati e dei sistemi e prevedono, tra l'altro, misure minime di sicurezza, volte ad assicurare un livello minimo di protezione dei dati personali, distinguendo le misure da adottare secondo che il trattamento dei dati venga effettuato con o senza l'ausilio di strumenti elettronici.

3. Il trattamento di dati personali nel sistema dell'anagrafe tributaria

Il sistema informativo dell'anagrafe tributaria consente a molteplici soggetti di accedere, attraverso l'utilizzo di diversi sistemi applicativi, ai dati personali dei contribuenti anche di tipo non strettamente finanziario e tributario.

Il Garante ha quindi deliberato l'avvio nel 2007, in diverse fasi, di accertamenti volti a verificare il trattamento di dati nell'ambito dell'anagrafe tributaria. In particolare,

il programma ispettivo deliberato dal Garante ha previsto in primo luogo la verifica delle modalità con cui avvengono gli accessi dall'esterno, rilevandovi maggiori elementi di criticità e urgenza.

Le attività ispettive completate sono state relative al controllo degli accessi istituzionalmente legittimi da parte di soggetti esterni ed hanno riguardato: il controllo degli applicativi; la designazione dei soggetti responsabili e incaricati, nonché i sistemi di autenticazione e autorizzazione; le procedure di *audit* interno ed esterno sull'accesso alle informazioni contenute nel sistema.

Da tali verifiche sono emerse numerose criticità relative soprattutto alle misure di sicurezza adottate per gli accessi e consistenti nella mancanza di conoscenza del numero complessivo e dell'identità dei soggetti che hanno accesso al sistema, nonché dell'effettiva finalità dell'accesso; accessi in maniera anomala o mediante un utilizzo improprio di *password*; necessità di rafforzare le misure idonee alla protezione dei dati contenuti nei *database*.

Attraverso il sistema Siatel (Sistema informativo anagrafe tributaria enti locali), infatti, 9.400 enti su tutto il territorio nazionale possono visualizzare i dati anagrafici, quelli fiscali e gli atti del registro di tutti i contribuenti. Esistono poi anche altri sistemi applicativi quali PuntoFisco, che è in dotazione a 180 enti; un sistema chiamato 3270, che consente l'accesso a soggetti esterni anche privati; Entratel, che permette anche allo stesso cittadino di visualizzare la propria posizione fiscale; nonché *web services*, utilizzati da 21 enti e *file transfer*, da circa 200 soggetti.

L'esistenza di questa molteplicità di soggetti che accedono al sistema informativo della fiscalità ha reso necessaria, da parte dell'Autorità Garante, un'attività di verifica delle misure di sicurezza adottate dalle banche dati di cui si avvale l'anagrafe tributaria.

Con il provvedimento del 18 settembre 2008, il Garante, per porre rimedio alle criticità riscontrate, ha dettato una serie di prescrizioni nei confronti dell'Agenzia delle entrate volte ad elevare il livello di sicurezza degli accessi e, conseguentemente, di protezione dei dati dei contribuenti.

Il Garante ha anche avviato una seconda fase di accertamenti relativa ai trattamenti di dati personali effettuati a scopo di riscossione da parte di Equitalia e degli agenti della riscossione.

Una ulteriore attività di indagine nel sistema informativo della fiscalità, come affermato nella relazione annuale sull'attività svolta nell'anno 2008⁴⁶, sarà avviata dagli uffici del Garante nei prossimi mesi e riguarderà la struttura degli archivi, la tipologia delle informazioni raccolte, le modalità con cui i dati confluiscono nel *database* e le modalità con cui vengono trattati all'interno dell'amministrazione finanziaria. Scopo dell'indagine è quello di mettere in sicurezza la gestione delle banche dati tributarie e fiscali, anche in vista dell'attuazione del federalismo fiscale.

4. Possibili evoluzioni dell'attuale quadro normativo

Dall'analisi del vigente quadro normativo e dalle valutazioni su di esso espresse dal Garante per la protezione dei dati personali, sembrerebbero opportuni taluni interventi normativi, finalizzati al superamento delle attuali criticità, nonché al rafforzamento delle misure di protezione dei dati personali dei singoli contribuenti nell'ambito del sistema informativo della fiscalità.

In particolare, tali interventi potrebbero consistere:

1. in un'integrazione e razionalizzazione delle banche dati esistenti e delle relative procedure di accesso, così garantendo la tracciabilità del percorso accertativo dei soggetti legittimati a farne uso;
2. nell'adozione da parte di tutte le amministrazioni interessate, che abbiano proprie banche dati rilevanti dal punto di vista tributario, del linguaggio XBRL, che garantirebbe un'immediata fruibilità dei dati agli organi di controllo, velocizzando i tempi operativi a vantaggio dell'amministrazione finanziaria;
3. nell'estensione del concetto di "attendibilità del contribuente" anche alla fase dell'accertamento, come già avviene in ambito doganale. L'utilizzo del dato informatico e soprattutto la conseguente applicazione *-tout court-* delle presunzioni reddituali sia declinata appunto secondo un grado di attendibilità e rischiosità del contribuente e nel rispetto delle garanzie in materia di protezione dei dati personali;
4. nel porre limiti alla pubblicità dei dati personali anche di carattere tributario, a fronte di un maggior utilizzo dei dati nelle procedure di controllo. La pubblicazione

⁴⁶ Si rinvia a Garante per la protezione dei dati personali, *Relazione 2008, Protezione dei dati e nuove tecnologie nel mondo in trasformazione*, pag. 72.

- indiscriminata dei redditi individuali sui media non ha alcun effetto rilevante nella lotta all'evasione, e non è, di per sé, garanzia di onestà del cittadino, che potrebbe infatti avere un basso reddito personale in seguito ad importanti investimenti, ovvero essere socio di società con alti redditi esposti;
5. nel riformulare gli articoli 32 e seguenti del DPR n. 600 del 1972, che prevedono l'automatica ripresa a ricavo dei prelievi e/o versamenti effettuati dal contribuente sui conti personali e dei quali non ricorda la destinazione;
 6. nel prevedere che gli accertamenti di importante entità, in valore assoluto ma pure relativo (dimensione del contribuente), siano preceduti obbligatoriamente da un'adeguata fase di confronto con il contribuente, nella quale siano previste delle garanzie specifiche, anche mediante l'intervento in parallelo dell'Agenzia delle entrate e della Guardia di finanza;
 7. nell'applicare il principio giuridico garantista del *favor rei*⁴⁷, evitando il fenomeno della retroattività di norme spesso pregiudizievoli per il contribuente, che oltre a danneggiare il cittadino, può anche disorientare gli operatori stranieri, disincentivando gli investimenti⁴⁸;
 8. nel rivedere la possibilità di iscrivere a ruolo quanto accertato nelle more del giudizio di primo grado, valutandola tenendo conto dell'attendibilità del contribuente e della presentabilità di idonee garanzie;
 9. nell'introduzione nel giudizio di secondo grado della possibilità di sospendere la riscossione, dal momento che, nel processo tributario, la normativa speciale attualmente prevede che il contribuente possa ottenere la sospensione cautelare del provvedimento soltanto fino alla pronuncia della sentenza di primo grado (art. 47 del decreto legislativo n. 546 del 1992).

⁴⁷ Principio in base al quale nessuno può essere assoggettato ad una sanzione per un fatto che, secondo una legge posteriore, non costituisce più una violazione punibile.

Se, invece, la legge in vigore al momento in cui è stata commessa la violazione e le leggi posteriori stabiliscono sanzioni di entità diversa, si applica la legge più favorevole, salvo che il provvedimento di irrogazione sia divenuto definitivo. In vigore da sempre nella materia penale, in materia tributaria è stato introdotto nel 1997.

⁴⁸ A tal proposito si segnalano i problemi sorti sulla tassazione del valore normale nelle cessioni di immobili soggette ad IVA ex art. 54, comma 3, del DPR n. 633 del 1972 e la circolare dell'Agenzia delle entrate del 10 febbraio 2007 che dichiara la retroattività delle disposizioni.

V. L'ACCERTAMENTO SINTETICO DEI REDDITI, IL C.D. REDDITOMETRO E LE INDAGINI FINANZIARIE

1. L'accertamento sintetico dei redditi e il redditometro

1.1. L'attuale normativa di riferimento

L'art. 38, comma 4, del DPR n. 600 del 1973 prevede che l'ufficio delle imposte possa *“in base ad elementi e circostanze di fatto certi, determinare sinteticamente il reddito complessivo netto del contribuente in relazione al contenuto induttivo di tali elementi e circostanze quando il reddito complessivo netto accertabile si discosta per almeno un quarto da quello dichiarato. A tal fine, con decreto del Ministro delle finanze, da pubblicare nella Gazzetta Ufficiale, sono stabilite le modalità in base alle quali l'ufficio può determinare induttivamente il reddito o il maggior reddito in relazione ad elementi indicativi di capacità contributiva individuati con lo stesso decreto quando il reddito dichiarato non risulta congruo rispetto ai predetti elementi per due o più periodi di imposta”*.

L'accertamento sintetico costituisce un sistema di determinazione del reddito alternativo alle ordinarie metodologie analitico-induttive previste dal DPR n. 600 del 1973, che sono invece finalizzate a individuare, distintamente per ciascuna categoria reddituale, le singole fonti di entrata del reddito prodotto.

L'art. 38, quarto comma, del DPR n. 600 del 1973 stabilisce due condizioni per l'accertamento sintetico da parte dell'amministrazione finanziaria, prevedendo che lo scostamento fra reddito dichiarato e accertabile non sia marginale, ma superi di almeno un quarto di quanto dichiarato e che tale scostamento non sia episodico, ma relativo ad almeno due annualità.

L'elemento più delicato nella disciplina dell'accertamento sintetico è dato dall'individuazione di una “giusta” cifra di reddito complessivo netto, che sia altamente attendibile, in modo che il raffronto con l'importo originario di quanto a suo tempo dichiarato venga effettuato sulla base di un dato fondato e il più possibile vicino alla cifra realmente conseguita dal contribuente a titolo di reddito tassabile.

In base alla normativa vigente (DPR n. 600 del 1973) il reddito accertabile sulla base di quanto speso nel periodo d'imposta va ricostruito secondo regole differenti a seconda che si tratti di:

- a) spesa per incrementi patrimoniali a utilità pluriennale (articolo 38, quinto comma);
- b) spesa per il mantenimento di quei particolari beni di lusso ricompresi nel cosiddetto redditometro, vale a dire previsti e disciplinati dal decreto ministeriale 19 novembre 1992, che ha sostituito la tabella originaria allegata al decreto ministeriale 10 settembre 1992 cosiddetto decreto sul redditometro (di seguito, più semplicemente denominato redditometro);
- c) spesa per beni o servizi non ricompresi nel redditometro.

Rientrano nella categoria *sub c)* una serie di beni e servizi che non sono determinabili a priori. Un particolare rilievo hanno quei beni o servizi che – in quanto soddisfano bisogni non strettamente di prima necessità – sono divenuti, soprattutto a seguito dell'evoluzione socio-economica degli ultimi anni, di per sé indice di una determinata capacità contributiva. Tali beni e servizi si ritrovano oggi al di fuori del redditometro, in quanto questo strumento di calcolo è attualmente vigente nella versione normativa varata nel corso del 1992 (decreto ministeriale del 19 novembre 1992). La circolare dell'Agenzia delle entrate 13/E/09 ha, di recente, individuato a titolo esemplificativo alcuni di questi beni: circoli esclusivi, scuole private, *wellness center*, *tour operator*, e così via.

In base alla normativa vigente, pertanto, tali categorie di spese possono certamente contribuire alla ricostruzione indiziaria del reddito complessivo netto accertabile, senza tuttavia che l'ufficio delle entrate possa usufruire, ad oggi, di regole di favore, ai fini del calcolo, così come invece avviene, per i beni di lusso inclusi nel redditometro, il cui semplice possesso (o anche solo disponibilità) durante il periodo d'imposta potrà essere convertito in cifra di reddito accertabile su basi privilegiate.

Le spese effettuate a titolo di incremento patrimoniale sono invece più facilmente individuabili, essendo quelle sostenute, ad esempio, per l'acquisto di un immobile, di un'autovettura, di azioni e obbligazioni: in tali casi, affinché tali spese assumano rilievo, occorre che l'acquisto sia stato effettuato con esborso di

ragguardevoli quote di risorse finanziarie proprie, anziché essere collegato a possibili disinvestimenti patrimoniali, accensione di mutui o altre forme di prestito, e simili.

Nel caso della spesa per incrementi patrimoniali, l'articolo 38, quinto comma del DPR n. 600 del 1973 stabilisce che la ricostruzione della cifra accertabile può essere effettuata utilizzando la presunzione legale relativa, secondo cui la cifra spesa a tale titolo s'intende conseguita con redditi pari a un quinto della spesa, nell'anno di effettuazione della stessa, e, per il resto, in quote costanti pari sempre a un quinto, per ciascuno dei quattro periodi d'imposta precedenti.

1.2. Il redditometro

Il decreto ministeriale 10 settembre 1992 (successivamente modificato dal decreto ministeriale 19 novembre 1992), contempla in particolare le seguenti nove macro-categorie di beni e servizi cosiddetti di lusso:

1. aeromobili;
2. navi e imbarcazioni da diporto;
3. autoveicoli;
4. *camper, autocaravan* e motocicli;
5. *roulotte*;
6. residenze principali e secondarie;
7. collaboratori familiari;
8. cavalli da corsa o da equitazione;
9. assicurazioni (escluse quelle per infortuni, per malattie e rc auto).

Se nel periodo d'imposta il contribuente ha avuto in disponibilità uno o più di questi beni, il citato decreto ministeriale consente all'amministrazione finanziaria di calcolare su base agevolata la spesa annua che si presume sostenuta dal contribuente a titolo di mantenimento e di gestione del bene stesso.

La condizione di vantaggio per l'amministrazione finanziaria opera su due fronti. Da un lato, sul versante della spesa annua di mantenimento in senso stretto, questa si presume sostenuta per la cifra tabellare fissa calcolabile per ciascun bene in base al decreto ministeriale. Si prescinde, quindi, dalla spesa effettiva rimasta a carico del contribuente, senza che l'amministrazione finanziaria sia chiamata a fornire la prova

degli esborsi effettuati nel corso dell'anno. È infatti sufficiente che l'ufficio dell'Agenzia delle entrate riesca a dimostrare la disponibilità in capo al contribuente del bene nel corso del periodo d'imposta.

Dall'altro lato, il decreto consente, a vantaggio dell'amministrazione finanziaria, di aggiungere nel calcolo, una ulteriore cospicua franchigia di reddito accertabile a sfavore del contribuente, in quanto prevede che la spesa annua di mantenimento venga conteggiata, in definitiva, solo dopo essere stata sensibilmente incrementata con l'applicazione di un moltiplicatore (che varia da 3 a 10). Inoltre, ai fini della ricostruzione del reddito accertabile, la spesa annua viene assunta non semplicemente sommando fra loro la cifra-base presunta per il mantenimento di ciascun bene, ma sommando fra loro le cifre già moltiplicate (da 3 a 10), in base a quanto previsto da caso a caso.

Un meccanismo di attenuazione prevede poi che, in presenza di disponibilità di più beni fra quelli previsti dal decreto, vi sia un progressivo abbattimento degli effetti incrementativi di questo moltiplicatore.

Se il contribuente ha posseduto un'autovettura, ad esempio, il calcolo della spesa annua presunta per il suo mantenimento viene effettuato prendendo in considerazione, in una prima fase, la cifra tabellare fissa stabilita nel decreto, in base alla cilindrata della vettura (cioè, il numero di cavalli fiscali). Allo stesso modo, se il medesimo contribuente ha avuto altresì la disponibilità di una residenza principale, il calcolo della spesa annua presunta si ottiene moltiplicando il parametro stabilito nel decreto ministeriale per il numero di metri quadrati che compongono la superficie dell'appartamento. E, ancora, se il contribuente si avvale altresì di un collaboratore familiare a tempo pieno e convivente, il calcolo della spesa annua presunta viene effettuato in base al parametro fisso, stabilito nel decreto (in tal caso pari a 16295,45 euro) indipendentemente, anche in tal caso, dall'esborso effettivo.

Una volta che sia stata calcolata la cifra-base da presumere a titolo di mantenimento, occorre per ciascun bene assoggettare a moltiplicatore questa cifra, elevandola così come specificato, per ciascun bene, all'interno del citato decreto. Nel caso del collaboratore familiare a tempo pieno, ad esempio, il moltiplicatore è pari a 4, per cui il reddito complessivo netto accertabile in conseguenza di questo singolo parametro sarebbe pari a 65.181,8 euro. A questo va aggiunta la cifra "moltiplicata" calcolata per la vettura e poi per la residenza principale. A partire dal secondo bene

tabellare posseduto, tuttavia, la cifra moltiplicata va ridotta rispettivamente di un 40 o 50 per cento, in base all'articolo 3, comma 3 del decreto. Secondo questa disposizione, infatti, una volta moltiplicato ciascun importo per il rispettivo coefficiente indicato nella tabella del decreto ministeriale, i valori così ottenuti sono sommati in questo modo: va conteggiato per intero il valore più elevato, mentre i valori successivi vanno conteggiati con una riduzione del 40, 50, 60 e 80 per cento, rispettivamente per il secondo, terzo, quarto e, di seguito, per tutti i valori successivi al quarto.

Ulteriori elementi di dettaglio sono previsti nella disciplina del decreto ministeriale 10 settembre 1992.

1.3. La posizione della giurisprudenza di legittimità sul redditometro

Con riferimento alla disciplina del redditometro si è formata nel corso degli anni una giurisprudenza di legittimità che sembra aver raggiunto posizioni consolidate da tempo.

Si segnala peraltro che la Corte di Cassazione, sez. tributaria, con la sentenza n. 237 del 9 gennaio 2009, si è discostata da precedenti pronunce, ritenendo legittimo l'utilizzo del redditometro, anche se gli anni di imposta non sono consecutivi. In particolare la Suprema Corte, ha ritenuto che, sebbene l'art. 38 del DPR n. 600 del 1973, preveda che l'ufficio delle imposte possa determinare induttivamente il reddito o il maggior reddito in relazione a elementi indicativi di capacità contributiva individuati con decreto del ministero delle finanze, quando il reddito non risulta congruo rispetto ai predetti elementi per due o più periodi di imposta, dalla interpretazione letterale di tale norma non si ricava che i due o più periodi di imposta debbano essere consecutivi.

L'affermazione più significativa che la Corte ha espresso sul redditometro concerne la qualificazione giuridica della presunzione in base alla quale il reddito complessivo netto accertabile in capo al contribuente è pari, salvo prova contraria, a quello determinato in base ai decreti ministeriali 10 settembre e 19 novembre 1992,

Tale presunzione, qualificabile in termini di presunzione legale relativa⁴⁹, è da ritenere sufficiente, secondo la Corte, per “dispensare l'amministrazione finanziaria da

⁴⁹ Si rinvia a Corte di cassazione sez. tributaria, sent. n. 5478, 6 marzo 2009.

qualunque ulteriore prova rispetto ai fatti-indice di maggiore capacità contributiva, individuati dal redditometro stesso e posti a base della pretesa tributaria fatta valere⁵⁰”.

L'articolo 38, comma 4, del DPR n. 600 del 1973, in particolare, ove consente di rettificare con metodo sintetico la dichiarazione del contribuente, quando risulti la non congruità della "determinazione analitica in base ad elementi e circostanze di fatto certi", non esige un preventivo riscontro circa l'impossibilità di una revisione di tipo analitico delle cifre dichiarate, essendo a tal riguardo sufficiente che l'imponibile, come risultante dai dati enunciati dal contribuente, si appalesi complessivamente in contrasto con la realtà evidenziata su base presuntiva da detti elementi e circostanze. Ne consegue che, qualora l'ufficio abbia sufficientemente motivato l'accertamento sintetico, sia specificando gli indici di ricchezza, sia dimostrando la loro astratta idoneità a rappresentare una capacità contributiva non dichiarata, il provvedimento di rettifica del reddito è di per sé legittimo⁵¹.

Se si pone a confronto questa giurisprudenza con quella formatasi su uno strumento di accertamento e di calcolo in qualche modo affine (e cioè gli studi di settore disciplinati dall'articolo 10 della legge n. 146 del 1998), si può constatare come con riguardo a questi ultimi l'analoga presunzione utilizzata dall'ufficio dell'Agenzia delle entrate sia stata viceversa qualificata, seppur con orientamento che tuttavia attende ulteriori conferme da parte della Corte di Cassazione, in termini di presunzione semplice piuttosto che di presunzione legale relativa⁵².

Ciò non può non destare perplessità, se si mette a confronto, l'unica formula fissa prevista per il redditometro dai decreti 10 settembre 1992 e 19 novembre 1992, che tuttavia abilitano pienamente l'ufficio dell'Agenzia delle entrate a considerare la cifra finale come sufficiente per accertare tout court il maggior reddito. Inoltre, il responso di GERICO, è considerato viceversa come non sufficiente agli stessi fini, essendo qualificabile alla stregua di una presunzione semplice e quindi non idoneo di per sé a fondare la pretesa dell'amministrazione finanziaria, salvo che l'ufficio non aggiunga le integrazioni probatorie di volta in volta necessarie. Tutto questo, nonostante che il *software* Gerico abbia al suo interno non una sola formula fissa, ma svariate migliaia di formule, ognuna calibrata capillarmente su ciascuna tipologia di attività economica.

⁵⁰ Corte di cassazione, sez. Tributaria, sent. n. 5794, 19 aprile 2001.

⁵¹ Così, Corte di cassazione, Sez. Tributaria, sent. n. 5478, 6 marzo 2009

⁵² In tal senso si è tuttavia già espressa l'amministrazione finanziaria con la circolare n. 5/E/08.

All'interno ciascuna attività, definita grazie anche alla partecipazione delle categorie interessate, in relazione a ogni micro-raggruppamento omogeneo di imprese, vi è una formula di calcolo diversa per ogni singolo *cluster*.

2. I limiti della normativa vigente

Per quanto riguarda il meccanismo di ricostruzione della spesa per investimenti, la normativa attuale sembra soddisfacente, in quanto spalma ragionevolmente su cinque annualità l'onere di copertura fiscale che deve sussistere alle spalle di una spesa straordinaria che, mai come in questo caso, è certa e incontrovertibile sia nell'*an*, sia nel *quantum*.

Per ciò che concerne il redditometro, nella sua versione attualmente vigente, esso mantiene una sua indubbia validità di fondo con riferimento a un significativo numero di situazioni tipiche.

Limiti possono essere tuttavia individuati in ragione della sostanziale obsolescenza dello strumento, vigente tuttora nella versione aggiornata al 1992.

Al riguardo, è possibile individuare distinti punti di intervento sul dispositivo di calcolo vigente relativamente:

- a) ad un'ulteriore integrazione delle banche dati esistenti e al miglioramento del dato fiscale importato in anagrafe tributaria;
- b) al superamento dell'elenco delle nove macro-categorie di beni e servizi di lusso riportate nel decreto, aggiornando taluni meccanismi di calcolo legati ai beni o ai consumi;
- c) all'impianto generale dello strumento, che è basato su calcoli manuali e su complesse attività istruttorie *ad personam*, da compiere anche all'esterno dell'ufficio.

2.1. Le ipotesi di scarsa integrazione fra le banche dati e la bassa qualità del dato fiscale importato nell'anagrafe tributaria

Uno dei fattori di criticità su cui sarebbe necessario intervenire è costituito dalla scarsa capacità di dialogo fra le numerose banche dati che alimentano periodicamente l'anagrafe tributaria.

In particolare, le singole banche dati esterne al sistema dell'anagrafe tributaria, che sono detentrici dei dati fiscali originari e aggiornati, spesso per ragioni proprie (legate alle procedure interne, alla loro evoluzione nel tempo e alle norme di legge che disciplinano i criteri di aggiornamento dei dati), presentano imperfezioni, disallineamenti, lacune e incompletezze che inevitabilmente si riversano nella banca dati dell'anagrafe tributaria, nella quale affluiscono dati di bassa qualità, poco veritieri e scarsamente aggiornati e, quindi, non completamente affidabili per quantificazioni e valutazioni rilevanti sotto il profilo fiscale.

Si pensi, ad esempio, alla banca dati costituita dall'archivio del pubblico registro automobilistico (PRA) che fornisce all'anagrafe tributaria i dati fiscali relativi alla disponibilità di veicoli a motore in capo all'intestatario. Questi dati vengono utilizzati dall'amministrazione finanziaria, per via informatizzata, per valutare, utilizzando il redditometro, il reddito che, di anno in anno, è ascrivibile all'intestatario del veicolo.

L'iscrizione al PRA, tuttavia, non garantisce l'effettiva appartenenza all'intestatario del veicolo iscritto nel registro a suo nome. La coincidenza fra intestatario nel PRA ed effettivo possessore dell'autovettura può infatti sussistere solo se l'intestazione è avvenuta in buona fede. Può invece accadere che l'intestatario nel registro sia persona diversa dall'effettivo possessore del bene. Poiché, infatti, nel nostro ordinamento la proprietà dell'autoveicolo si trasmette per effetto del semplice consenso delle parti, senza che sia necessaria la forma scritta ai sensi dell'articolo 1376 del codice civile, per l'iscrizione nel PRA non è necessario esibire alcun atto d'acquisto ma è sufficiente, ai sensi dell'articolo 13 del regio decreto 29 luglio 1927, una semplice dichiarazione autenticata unilaterale del venditore, alla quale rimane estraneo l'acquirente.

Da tale sistema deriva una scarsa affidabilità dei dati contenuti nel PRA e, quindi, nell'anagrafe tributaria, dovuta ad intestazioni fittizie. A tale riguardo, si segnala il noto caso di *Ciro P.*, persona inferma, deceduta da tempo, che risultò intestatario di oltre 190 vetture.

Tale situazione di disordine negli archivi del PRA sembra sia rimasta sostanzialmente immutata, in quanto ancor oggi si presenta diffuso il fenomeno di autoveicoli intestati in quantità inverosimili, a un singolo prenome (si veda la tabella 2).

Alla condizione di arretratezza degli archivi si aggiunge altresì la mancanza di un adeguato controllo da parte dei molteplici organismi a ciò preposti, nessuno dei quali ha il compito di verificare la corrispondenza fra intestazione e proprietà dell'autoveicolo, neanche nell'evenienza in cui la stessa persona fisica sia intestataria di un numero elevato di veicoli (ad esempio 10 o 20).

Tabella 1. Intestazioni fittizie al PRA nel 1998

| INTESTATARIO “PRESTANOME” | VEICOLI FITTIZIAMENTE INTESTATI NEL PRA | FONTE |
|--|--|--|
| Antonio Ielencovich, milanese nativo di Zara, | 640 | Corriere della Sera 28 ottobre 1998 |
| Antonio C., ventiseienne napoletano | 460 | |
| Anna Maria C., romana di 46 anni | 410 | |
| Giovanni R., brindisino di 41 anni | 330 | |

Tabella 2. Intestazioni fittizie al PRA nel 2009

| INTESTATARIO “PRESTANOME” | VEICOLI FITTIZIAMENTE INTESTATI NEL PRA | FONTE |
|--|--|-------------------------------------|
| donna milanese di 50 anni, senza lavoro e senza patente | 2.222 | Il Messaggero del 20 aprile 2009 |
| altra donna | 200 | |
| V.T. 51enne, residente in dormitorio Caritas | 187 | Il Messaggero del 23 aprile 2009 |

2.2. Aggiornamento delle macrocategorie di beni e servizi di lusso

L'elenco dei beni e servizi inseriti nel decreto ministeriale del 10 settembre 1992, col passare degli anni, è divenuto obsoleto. Il “paniere” delle nove macrocategorie di beni e servizi, infatti, è legato per lo più a beni di lusso (ad esempio, aeromobili, cavalli da corsa e da equitazione) la cui disponibilità, sul piano socio-economico, è limitata ad un numero ristretto di contribuenti.

Inoltre, è da ritenere completamente superata la macrocategoria n. 5 relativa alle *roulotte*, dato che la diffusione di questi beni si è fermata da diversi anni, per far posto a quella degli *autocaravan* (peraltro già previsti nel decreto).

Sono invece fuoriusciti dall'ambito di applicazione del decreto tipologie di servizi che pur non soddisfacendo bisogni di prima necessità, sono tuttavia molto diffusi e quindi particolarmente adatti per misurare il reddito accertabile in base al tenore di vita. Si tratta, in particolare, di quei servizi e consumi rivelatori di uno stile di vita più agiato e quindi indicativi di una capacità contributiva che merita di non essere tralasciata nella determinazione sintetica del reddito. A titolo esemplificativo, si pensi alle spese sostenute presso circoli nautici, scuole private, servizi benessere, *tour operator*, compresi viaggi, crociere e soggiorni, anche all'estero o servizi balneari,

Le autovetture sono invece integralmente ricomprese nell'ambito del decreto ministeriale, sebbene, ai fini del peso fiscale, vengano distinte secondo una classificazione non molto attuale fra quelle che si alimentano a benzina e quelle a gasolio. Il citato decreto ministeriale non distingue invece fra alimentazione a benzina e alimentazione con impianto a gas metano o a gas di petrolio liquefatto, che sono considerati alla stessa stregua del consumo di benzina. I consumi relativi ai veicoli che si alimentano con questi eco-carburanti, invece, in quanto più contenuti, anche in relazione ai costi di gestione, hanno una diversa ricaduta in termini reddituali rispetto ai costi di un'alimentazione a benzina.

Il decreto ministeriale non considera in maniera separata i cosiddetti Suv, di recente particolarmente diffusi, rispetto alle normali vetture, che sono indubbiamente sintomatici di una significativa capacità contributiva.

Ancora, il peso fiscale e reddituale che ogni vettura ha nel decreto ministeriale è rimasto tuttora legato solo alla cilindrata, indicatore probabilmente insufficiente a esprimere la capacità fiscale del proprietario. Il parametro di “peso” utilizzato all’epoca, e cioè il numero di cavalli fiscali, cui si è attenuto il decreto ministeriale, altro non è che la storica indicazione convenzionale dei vari scaglioni di cilindrata, fino a 45 CV. In tal senso, il riferimento agli HP, contenuto nel decreto ministeriale, rimane altresì disallineato rispetto al nuovo parametro previsto nel 1998, ai fini del calcolo della tassa automobilistica regionale e considera la potenza effettiva espressa in kilowatt, e non più la cilindrata, espressa fino al 1997 in cavalli fiscali (articolo 17 della legge n. 449 del 1997).

È altresì vero che dati i noti obiettivi di riduzione di CO₂ e dei consumi, il parametro della cilindrata sta riprendendo una certa importanza, anche se resta fermo che i vecchi riferimenti non sono più attuali e andrebbero rivisti. Si assiste oggi, infatti, a un ulteriore ridimensionamento delle cilindrature, per cui, ad esempio, un 1.4 turbo a benzina di oggi equivale a un 2.0 non turbo di tre anni fa. Bisogna inoltre considerare il nuovo significato che il distinguo fra motori a diversa alimentazione può indurre: lo stesso 1.4 turbo-benzina ha prestazioni oggi paragonabili a un 2.0 turbodiesel, mentre fino a tre anni fa esso era invece paragonabile effettivamente a un pari cilindrata non-turbo a benzina.

Venendo a una nuova macro-categoria, le residenze, un limite ulteriore del decreto ministeriale è costituito dal criterio di computo della spesa di mantenimento correlata alla casa di abitazione, adibita a residenza principale. In queste ipotesi, i calcoli del reddito presunto in base al decreto ministeriale portano a risultati non sempre adeguati e, potenzialmente, non sempre accettabili. In particolare, gli importi calcolati in capo al residente lievitano, rispetto alla casa abitata dal mero proprietario, in presenza del versamento di rate di mutuo o in presenza di pagamento di canoni di locazione (da parte dell’inquilino-residente). Si raggiungono in tal modo cifre più elevate, sommandosi l’esborso versato per le rate di mutuo o per i canoni di locazione, prima ancora di applicare il moltiplicatore di volta in volta previsto dal decreto ministeriale. In tal modo si raggiunge sovente una cifra non sempre coerente con la situazione socio-economica usualmente associata a questa tipologia di contribuente, in quanto dal proprietario-mutuatario, ovvero dall’affittuario-inquilino ci si aspetta un reddito

sensibilmente superiore al residente-proprietario e, ancora di più rispetto al possessore di residenze secondarie.

2.3. La mancata automazione dello strumento di calcolo

Un ulteriore elemento strutturale suscettibile di miglioramento, che caratterizza l'odierna versione del decreto ministeriale 10 settembre 1992, riguarda la filosofia di fondo che anima il redditometro in rapporto alla concreta operatività materiale. In particolare, per ciò che concerne l'individuazione, per ciascuna tipologia di bene, del parametro sulla cui base poter calibrare il *quantum* di reddito accertabile in capo al singolo contribuente, il decreto ministeriale individua generalmente un elemento-base che necessita di una misurazione acquisibile solo previa istruttoria di tipo manuale e non in via automatizzata.

Fatta eccezione per i veicoli a motore, infatti, per tutte le macrocategorie di beni e servizi individuati, il decreto ministeriale fa sempre riferimento a un parametro-base che è possibile misurare solo dopo un'istruttoria più o meno complessa e di tipo tradizionale (ad esempio, questionari, inviti a comparire o richieste di documenti), escludendosi a priori la possibilità di una quantificazione cosiddetta "a tavolino".

Per quanto concerne le residenze principali e secondarie, inoltre, vengono utilizzate unità di misura divergenti: da un lato, il redditometro, che fa rinvio alla superficie calcolata con i criteri di cui all'articolo 13 della legge n. 392 del 1978 (c.d. equo canone), dall'altro, i dati originari tratti dalle risultanze catastali dell'Agenzia del Territorio, che espongono tuttora la consistenza dell'immobile urbano utilizzando il parametro unitario del "vano", piuttosto che il "metro quadrato".

Da ciò discende che, diversamente da quanto può avvenire per i veicoli a motore, nel caso degli immobili detenuti dal contribuente, è oggi tecnicamente impossibile effettuare un accertamento da redditometro senza effettuare materialmente un sopralluogo per la misurazione delle superfici conteggiabili ai fini del decreto ministeriale 10 settembre 1992.

Per i veicoli a motore, viceversa, il decreto ministeriale individua un elemento sempre presente, per qualunque veicolo, dentro gli archivi informatizzati dell'anagrafe tributaria. La cilindrata propria di ciascun veicolo è infatti desumibile sulla posizione

relativa a qualunque vettura, autocaravan o motociclo. Questo elemento è fondamentale poiché consente di conoscere già a monte il peso e la ricaduta reddituale che il possesso o la disponibilità di questo bene comporta in capo al suo proprietario o possessore.

Tabella 3

| Bene o servizio | Parametro-base | Possibilità di calcolo automatizzato in base ad A.T. |
|---|--|---|
| <i>Aeromobili</i> | Ore di volo | no |
| <i>Navi e imbarcazioni da diporto</i> | Lunghezza in cm, hp, e altri elementi | |
| <i>Autoveicoli, Campers, autocaravans e motocicli</i> | Cilindrata | sì |
| <i>Roulottes</i> | Numero di roulottes | |
| <i>Residenze principali e secondarie</i> | Superficie in mq. | no |
| <i>Collaboratori familiari</i> | Ore di lavoro, per il tempo parziale (numero di persone impiegate per il tempo pieno) | |
| <i>Cavalli da corsa o da equitazione</i> | Numero di cavalli | no |
| <i>Assicurazioni (escluse infortuni ed rc auto)</i> | Importo del premio | no |

3. Lo strumento di calcolo e quello di accertamento: possibili evoluzioni normative

Dalla disamina svolta si evince la necessità di realizzare interventi correttivi e misure di aggiornamento che coinvolgano al tempo stesso sia lo strumento di calcolo in

senso stretto, di cui ai decreti ministeriali 10 settembre 1992 e 19 novembre 1992, sia, più in generale, lo strumento di accertamento utilizzabile per questa tipologia di atti, previsto dall'articolo 38 del D.P.R. n. 600 del 1973.

Tali correttivi si rendono particolarmente opportuni soprattutto in quanto l'articolo 83, commi 8-11 del decreto-legge n. 112 del 2008, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 133 del 2008, ha modificato significativamente la funzione accertativa del redditometro. Tale strumento, infatti, che fino oggi è stato solo un dispositivo fra i tanti a disposizione dell'Agenzia delle Entrate, per un utilizzo saltuario e non strategico (così è stato concretamente per), sembra essere attualmente proiettato verso un uso molto più frequente, in quanto configurato, per la prima volta, quale strumento di accertamento "di massa". A tale riguardo, infatti, la relazione tecnica di accompagnamento al disegno di legge di conversione del decreto legge n. 112 del 2008 prevede un incremento del numero di controlli da 5 mila all'anno per il 2007, sul piano nazionale, a 12 mila, 20 mila e 35 mila rispettivamente per ciascuno degli anni 2009, 2010 e 2011.

Questo possibile rilancio del redditometro va di pari passo con il progressivo affievolirsi, nel corso degli ultimi anni, delle aspettative anti-evasione che l'amministrazione finanziaria aveva in un primo tempo riposto sugli studi di settore disciplinati dall'articolo 10 della legge n. 146 del 1998. L'esperienza ormai più che decennale relativa a tale strumento ne ha, invece, palesato i limiti e le difficoltà, che ne fanno oggi un dispositivo da solo non sufficiente a intercettare quella particolare forma di evasione di massa che, per ragioni legate alle peculiarità proprie delle singole imposte, si concentra in misura particolare sul comparto del reddito d'impresa e del reddito da lavoro autonomo.

I dati di fatto a consuntivo testimoniano che gli studi di settore, pur avendo portato complessivamente a risultati valutabili in termini positivi, non sono riusciti a intercettare quote di evasione tanto significative da portare a un'inversione di tendenza negli esiti delle attività antievasione, sia in termini di deterrenza, sia in termini di *tax compliance*. Lo testimoniano i dati delle dichiarazioni dei redditi per l'anno 2006, dalle quali si evince che, ad esempio, su oltre 40 milioni di contribuenti, più di un terzo (oltre 14 milioni, pari al 35%) ha dichiarato un reddito inferiore a 10 mila euro, mentre solo il 6,4% ha dichiarato un reddito annuo superiore a 40 mila euro.

Il redditometro, invece, a differenza degli studi di settore, si presenta come uno strumento maggiormente in grado di svolgere una funzione accertativa dei redditi, in maniera anche più equa, come verrebbe percepito anche da parte del contribuente. Si ritiene quindi che potrebbe anche progettarsi un graduale e progressivo superamento degli studi di settore attualmente vigenti, in nome di un nuovo e più moderno redditometro, radicalmente diverso da quello attuale. Mentre, infatti, lo studio di settore arriva a calcolare la cifra del ricavo (da cui, solo in seconda battuta, si perviene al reddito accertabile), il redditometro calcola direttamente la cifra del reddito accertabile, che costituisce al tempo stesso il dato immediatamente percepibile dal contribuente. Il calcolo del ricavo effettuato da GERICO, inoltre, è oggi così impenetrabile che è impossibile individuare persino i casi più grossolani di erroneo scostamento indebitamente rilevato dal *software*. Il calcolo del ricavo, in altre parole, è effettuato dal sistema informatico sulla base di un insieme di elementi tecnici e contabili, comprensibili dal professionista, ma non dal contribuente.

Il redditometro, invece, in primo luogo fa leva sulla valorizzazione a fini reddituali di beni e servizi percepiti chiaramente come di uso comune. Inoltre, presuppone che la consistenza e, soprattutto, la materiale disponibilità del bene in capo al contribuente controllato sia assolutamente certa e incontrovertibile.

A parità di livello dimensionale di contribuente, inoltre, uno stesso erroneo scostamento di 20-30 mila euro, ad esempio, è molto più facilmente riconoscibile se lo strumento di calcolo è il redditometro, anziché dal *software* GERICO.

Il mutamento che il redditometro si appresta ad affrontare nel diventare strumento di contrasto all'evasione di massa, ne postula un nuovo ruolo e nuove funzioni, che tuttavia richiede l'adozione di quelle cautele e accorgimenti che fino a oggi non sono stati avvertiti come indispensabili. Potrebbero infatti così venire in evidenza, soprattutto riguardo alla normativa vigente, che è risalente al 1992, nodi problematici che finora sono rimasti in ombra, poiché l'utilizzo del redditometro in chiave accertativa è stato limitato a un numero di casi relativamente ridotto.

Il limitato ricorso all'uso del redditometro potrebbe infatti nascondere la mancata effettuazione di un monitoraggio effettivo.

Allargare sensibilmente la base applicativa del numero di contribuenti per i quali far ricorso al redditometro, richiederà una misurazione del maggior reddito ancora più precisa, in grado di stimare l'evasione non tanto e non solo con riguardo ad alcune

limitate situazioni eclatanti (come avviene, ad esempio, nel classico caso del contribuente che ha dichiarato zero pur possedendo auto di lusso e domestici a tempo pieno), ma anche in relazione a quelle maggiormente diffuse, in cui l'evasore si "mimetizza" con gli altri contribuenti ed è più difficile individuare la differenza tra il reddito dichiarato e quello accertabile.

La trasformazione del redditometro in strumento di accertamento di massa, pertanto, potrebbe mettere in evidenza, se ne verrà mantenuta la versione attualmente vigente, nuovi limiti anche sul piano della sostenibilità sociale e dell'impatto con l'opinione pubblica. Tali limiti, analogamente a quanto inizialmente è avvenuto con gli studi di settore, quando il numero degli avvisi recapitati ai destinatari ha assunto una consistenza di massa, potrebbero venire in evidenza non appena il suo utilizzo in chiave accertativa si diffonderà, nel rapporto fra Fisco e contribuente, oltre i limiti numerici esigui riscontrabili fino a questo momento.

Proprio a tale riguardo, si ritiene che la nuova e più moderna frontiera per gli strumenti di lotta all'evasione di massa non possa prescindere da una reingegnerizzazione organica e ad ampio spettro degli strumenti di contrasto a disposizione dell'amministrazione. Si rileva, in particolare riguardo al comparto dei professionisti e delle imprese minori, che la normativa è rimasta ispirata all'impianto originario, in larga parte ancora vigente, del D.P.R. n. 600 del 1973, varato in un periodo in cui il sistema anti-evasione si basava sulla circolazione delle informazioni rilevanti solo su carta e per il tramite di farraginose e oggi del tutto impraticabili procedure manuali. All'epoca, la tecnica non conosceva il personal computer e l'utilizzo dei sistemi informatici.

A tale riguardo, si segnala che non sono mancati, nel corso degli ultimi anni, mutamenti e aggiornamenti normativi che, pur avendo recepito, anche in maniera tempestiva, i cospicui progressi della tecnologia, si sono limitati ad ammodernare e semplificare prevalentemente gli adempimenti compilativi a carico del contribuente, sebbene talvolta con ricadute significative in termini di maggiore efficienza del controllo. Così è avvenuto, ad esempio, per la presentazione telematica della dichiarazione, per la compilazione dei complessi moduli degli studi di settore e calcolo mediante *software* o per i versamenti mediante modello unificato F24.

Ciò su cui è necessario, tuttavia, intervenire, è una reingegnerizzazione strategica, dal punto di vista dell'amministrazione finanziaria, di una complessiva ed

organica azione di contrasto dell'evasione di massa, che metta a frutto, squisitamente in chiave anti-evasione, le più moderne e sofisticate potenzialità dell'informatica e della telematica. Solo per fare un esempio, si pensi alla bolla di accompagnamento merci e ai tanti disagi percepiti dalla massa dei contribuenti, nella seconda metà degli anni '90, a seguito dell'obbligo di una sua materiale compilazione su moduli pre-numerati. Oggi questa preoccupazione non vi sarebbe affatto, dato che, all'interno di un auspicabile profondo ammodernamento degli strumenti antievasione, l'adempimento "bolla accompagnatoria" potrebbe essere tecnicamente sostituito – peraltro con ben altra e più incisiva efficacia – da una "comoda" trasmissione del medesimo documento per via *e-mail*, contestualmente alla partenza delle merci, all'indirizzo elettronico di apposito ufficio della Guardia di Finanza preposto al controllo su strada (adempimento, questo, che in ipotesi potrebbe oggi essere avviato su base opzionale, in cambio di specifici vantaggi a favore del contribuente che eserciti questa scelta).

Una profonda riprogettazione strategica degli strumenti di contrasto all'evasione di massa, che tenga conto degli sviluppi delle tecnologie, potrebbe portare vantaggi imprevedibili per tutti (amministrazione e contribuenti in buona fede). In tal senso, lo strumento primo per il rafforzamento del contrasto all'evasione di massa su base informatizzata non può che essere l'archivio dell'anagrafe tributaria.

Proprio con riferimento a una possibile rivisitazione del redditometro, la banca dati dell'anagrafe tributaria può evidentemente giocare un ruolo strategico di primissimo piano. Potrebbe infatti essere trasformata da strumento meramente istruttorio e di ausilio all'attività di controllo degli uffici delle Entrate e della Guardia di finanza, a strumento riprogettato per consentire, a livello di massa, la predeterminazione su base informatizzata della cifra di scostamento reddituale fra dichiarato e *quantum* accertabile in capo al singolo contribuente, in base agli elementi relativi al suo tenore di vita come risultanti in anagrafe tributaria.

In considerazione di ciò si ritiene auspicabile valutare la fattibilità di alcuni interventi.

Avendo riguardo al solo funzionamento dello strumento di calcolo, i mutamenti normativi possibili possono assumere due indirizzi operativi:

a) mantenere fermi l'impianto e la filosofia di fondo dello strumento varato nel 1992, sottoponendo tuttavia i decreti ministeriali 10 settembre e 19 novembre 1992 a piccoli ritocchi normativi tramite emendamenti mirati, finalizzati a eliminarne,

aggiornarne o implementarne i contenuti non più attuali, così come sopra descritti nel paragrafo 2.3.

In tal senso, tuttavia, lo strumento rivisto e aggiornato, pur acquisendo innegabili e significativi effetti benefici, conserverebbe i limiti e le caratteristiche attuali più salienti. In particolare manterrebbe la sua vocazione a essere uno strumento ancora non utilizzabile per effettuare conteggi e per i controlli di massa del tipo “a tavolino”, essendo piuttosto applicabile soltanto con riguardo ad un numero contenuto di contribuenti e, in ogni caso, previa istruttoria di tipo manuale e tradizionale, più o meno complessa.

b) Avviare lo studio di un nuovo redditometro (che potremmo chiamare “redditometro *on line*”), profondamente diverso da quello oggi vigente, e basato sulla universale capacità dello strumento di calcolare in modo automatizzato e verso chiunque il reddito presunto in base al tenore di vita.

Si tratta, infatti, di individuare, rispetto alla tabella di redditometro odierno, un nuovo paniere di beni e servizi da assoggettare a un calcolo automatico che possa essere eseguito “a tavolino”, allo stesso modo in cui l’odierno redditometro già funziona singolarmente con l’autovettura. La formula di calcolo dovrebbe essere costituita da un *software* abbastanza complesso, da costruire con l’ausilio di sofisticate tecniche statistiche e previa approfondita elaborazione su base econometrica.

Al fine di evitare che il contribuente sottragga alla visibilità del Fisco la disponibilità dei singoli beni o consumi compresi nel paniere, anche attraverso facili pratiche di occultamento tramite l’apparente attribuzione a terzi del bene o consumo medesimo, sarebbero opportuni alcuni accorgimenti, di portata antielusiva, quali:

- a) rendere impercettibile al contribuente il collegamento diretto fra la variazione della cifra finale accertabile e l’incremento di disponibilità riferito a un singolo bene o consumo (altrimenti tutti eviterebbero di acquistare determinati beni o consumi, o ne nasconderebbero l’utilizzo);
- b) presidiare con nuove norme collaterali, la tentazione naturale di ogni contribuente nel voler apparire verso il Fisco non titolare ovvero consumatore di determinati beni rilevanti ai fini dell’accertamento della capacità di reddito⁵³.

⁵³ Con riferimento agli autoveicoli, ad esempio, andrebbe dato un nuovo e più pregnante significato al controllo su strada, effettuato dalle forze dell’ordine, così da consentire a tutti di intercettare, con

Il nuovo paniere, inoltre, dovrebbe contemplare non solo i pochi beni “di lusso” previsti dal decreto ministeriale 19 novembre 1992, ma, oltre alla maggior parte di questi, anche tutti i consumi di base delle famiglie, nei limiti, ovviamente, di ciò che può essere tecnicamente acquisito su base telematica ed elaborato nell’anagrafe tributaria⁵⁴.

Avendo riguardo alla disciplina delle procedure di accertamento, quale che sia la versione di redditometro-calcolo che si scelga, si suggerisce di adottare i seguenti correttivi alle attuali procedure:

- 1) rendere obbligatoria per l’ufficio dell’Agenzia delle Entrate che procede la notifica di un invito a comparire che preceda l’avviso di accertamento e che sia espressamente finalizzato:
 - a. all’accertamento con adesione (alla stregua di quanto previsto, per gli studi di settore, dall’articolo 10, comma 3-*bis*, della legge n. 146 del 1998);
 - b. alla definizione unilaterale “ante contraddittorio”, con una disciplina ispirata alle stesse finalità conciliative di cui all’articolo 27 del decreto-legge n. 185 del 2009, rendendo peraltro complessivamente più marcata, rispetto all’odierna previsione del citato articolo 27, la convenienza a una definizione anticipata in questa fase. In tal modo si incrementerebbe in misura sensibile il divario fra quanto dovuto conciliativamente per una definizione “ante contraddittorio” e il minimo invalicabile dovuto successivamente, anche in caso di utilizzo di una qualche soluzione di definizione concordata di tipo para-conciliativo;
- 2) ripristinare, con norma avente valore di legge, la condizione, oggi recepita solo nelle circolari dell’amministrazione finanziaria, ma non condivisa nella recente giurisprudenza della Corte di cassazione (si veda la sentenza n. 237 del 9 gennaio 2009), secondo cui perché l’amministrazione finanziaria possa avvalersi del redditometro in sede

specifico rilievo a fini fiscali e cioè del redditometro, la persona che viene reiteratamente fermata alla guida della stessa autovettura, soprattutto se si tratta di mezzo superiore ad una certa cilindrata.

⁵⁴ Si pensi, ad esempio, ai consumi domestici di energia, acqua, telefonia fissa e mobile, *pay tv*, *security*, spese condominiali. Per quanto riguarda gli immobili, ad esempio, deve essere possibile determinarne in automatico il “significato” reddituale, in modo che il distinguo fra prima, seconda e terza residenza, possa essere anch’esso stabilito *ex officio*, rendendo omogenea l’unità di misura che oggi invece è divergente fra redditometro (superficie in mq) e risultanze catastali (vano).

accertativa, occorre che lo scostamento fra reddito dichiarato e reddito calcolato si sia verificato per almeno due annualità consecutive; ciò a presidio della pre-condizione di non occasionalità dello scostamento accertabile in base al tenore di vita, che costituisce garanzia di affidabilità dei conteggi fatti, dato che qui si utilizza una metodologia obiettivamente non particolarmente “precisa”;

- 3) prevedere espressamente la efficacia non retroattiva di qualunque nuovo strumento di accertamento, al fine di superare la consolidata giurisprudenza di legittimità che sul punto è di segno contrario. Ciò con riferimento a qualunque correttivo intervenga in futuro a modifica o integrazione dell’attuale modalità di funzionamento dello strumento di calcolo di cui ai decreti ministeriali 10 settembre e 19 novembre 1992, ivi compresa l’ipotesi in cui ci si limiti ad aggiungere nuovi beni e consumi, oggi estranei a quelli previsti nel decreto ministeriale 19 novembre 1992, per assoggettarli in futuro ai nuovi e più favorevoli criteri di computo, che sarebbero inevitabilmente a vantaggio dell’amministrazione finanziaria.

3.1. Proposte per l’introduzione di altri indicatori di capacità di spesa

Secondo recenti stime e come peraltro emerge dai contenuti delle audizioni, l’evasione fiscale avrebbe raggiunto circa i 100 miliardi di euro l’anno.

Accanto a forme di evasione attuate con ingegnose frodi fiscali, si sono nel tempo diffuse altre forme di evasione ancor più difficili da contrastare per il rilevante numero dei soggetti potenzialmente da controllare.

Peraltro, le esperienze maturate sul campo hanno dimostrato che non si tratta di soggetti “sprovvéduti”, di gente che evade alla luce del sole, ma di soggetti molto ben organizzati che hanno con cura meticolosa occultato in tutto o in parte le tracce della loro ricchezza, al punto da essere difficilmente individuabili e, comunque, il più delle volte insolventi e patrimonialmente non perseguibili, anche quando un eventuale accertamento nei loro riguardi è divenuto definitivo.

Le evidenti difficoltà nel governare la complessità di una platea costituita da 32 milioni circa di contribuenti e nel contrastare fenomeni di evasione che potremmo

definire diffusa, richiedono strumenti per selezionare inizialmente a “ tavolino” e con elevato indice di probabilità soggetti potenzialmente a rischio, quelli cioè la cui capacità di spesa appare, *prima facie*, incongrua rispetto ai redditi dichiarati.

Posto che i settori in cui si evade di più in termini relativi sono quelli dei servizi personali e dei consumi in genere, sarebbe opportuno introdurre alcuni altri indicatori di spesa da aggiungere a quelli attualmente previsti dal cd. redditometro.

L’Agenzia delle Entrate ha, di recente, aggiornato gli importi delle tabelle che definiscono gli indici e i coefficienti del redditometro, ma non ha previsto nuovi indicatori di spesa, direttamente disponibili in anagrafe tributaria, che invece potrebbero fornire ulteriori informazioni, sia per orientare la scelta dei soggetti da controllare, sulla base di una preventiva analisi di rischio, sia per dare poi luogo all’eventuale all’accertamento sintetico del reddito.

Preso atto di questa linea di tendenza, si vuole comunque proporre di introdurre alcuni altri nuovi indicatori di spesa legati alle disponibilità immobiliari e all’utilizzo di alcuni beni mobili non iscritti nei pubblici registri (già ricompresi nel redditometro), che potrebbero contribuire ad effettuare una selezione più mirata dei soggetti “incongrui”.

3.2. Censimento della proprietà immobiliare o della conduzione di immobili per civile abitazione e locali commerciali

La prima proposta è legata al possesso o alla conduzione di immobili per civile abitazione.

È noto come le quotazioni catastali degli immobili non siano aderenti ai reali valori di mercato e come gli stessi criteri attualmente previsti dal redditometro per l’attribuzione di quote di reddito per le residenze in proprietà o in locazione non siano molto rappresentativi delle effettive capacità reddituali dei soggetti.

L’attuale ripartizione per Regioni non sembra, anch’essa, adeguatamente indicativa del diverso valore degli immobili e ciò soprattutto se si pensa all’enorme differenza del costo in metri quadri delle abitazioni non solo tra regione e regione, ma anche tra province della stessa regione e addirittura tra quartieri della stessa città.

A titolo esemplificativo si cita la città di Roma, dove i prezzi delle abitazioni variano da 2.000 a 13.000 euro a metro quadro, a seconda che gli immobili si trovino in zona periferica o al centro storico.

Muovendo dal presupposto che più l'immobile ha pregio e maggiori sono le spese per la sua gestione, i parametri attualmente previsti dal redditometro potrebbero, per fornire maggiori indicazioni sulla capacità di spesa del soggetto, essere integrati con i dati relativi all'entità degli oneri comunque dovuti per il mantenimento delle stesse (ad esempio, servizio di portierato, altre spese condominiali, riscaldamento, manutenzione ordinaria e straordinaria).

Tali dati potrebbero essere resi immediatamente disponibili in anagrafe tributaria e quindi utilizzabili per selezionare i soggetti potenzialmente incongrui, ponendo a carico dell'amministratore di condominio l'obbligo di comunicare oltre al codice fiscale del condominio amministrato anche il codice fiscale dei conduttori degli immobili (siano essi proprietari o meno) e l'importo complessivo delle somme da ciascuno dovute nell'anno solare di riferimento.

La comunicazione verrebbe fatta per via telematica, integrando opportunamente il quadro AC allegato al modello unico che l'amministratore di condominio (o di consorzio o di *residence*) è tenuto a presentare per ciascun condominio amministrato.

Il moltiplicatore dell'importo comunicato potrebbe essere uguale a quello utilizzato per l'immobile stesso, vale a dire in un *range* compreso tra 3 e 8.

Il limite di tale proposta è che resterebbero fuori da tale forma di censimento quegli immobili per i quali non è obbligatoria l'amministrazione del condominio (art.1129 c.c. e ss.).

Inoltre, si potrebbe prevedere normativamente l'obbligatorietà del bonifico bancario per tutte le spese condominiali e non solo per quelle che danno origine a detrazioni d'imposta.

3.3. Censimento della proprietà e dell'utilizzo delle imbarcazioni da diporto

Un altro argomento meritevole d'interesse è rappresentato dalla nautica da diporto.

Recenti studi di settore stimano il parco nautico diportistico nazionale in circa 592.000 unità, di cui 498.000 "non immatricolate" e quindi "non censibili" a fini fiscali.

Per i “natanti” il codice della navigazione da diporto prevede, infatti, l'obbligo di immatricolazione (presso i registri delle Capitanerie di porto e/o degli Uffici provinciali della motorizzazione civile) solo quando siano abilitati, su richiesta del proprietario, alla navigazione oltre le 12 miglia marine dalla costa.

Nel codice della nautica da diporto (approvato dal decreto legislativo n. 171 del 2005) le unità diportistiche a vela e a motore sono divise in tre categorie, secondo la lunghezza:

- inferiori ai 10 metri, definite “natanti da diporto”;
- comprese fra i 10 e 24 metri, definite “imbarcazioni da diporto”
- superiori ai 24 metri, definite “navi da diporto”.

Con particolare riferimento alla categoria dei “natanti da diporto” è opportuno evidenziare che nel naviglio cosiddetto minore sono ricomprese unità per la cui gestione sono necessari servizi “accessori” particolarmente costosi (ad esempio il posto barca, il rimessaggio invernale, la manutenzione ordinaria e straordinaria o i rifornimenti di carburante).

L'Italia è probabilmente l'unico caso nei Paesi dell'U.E. che non prevede l'immatricolazione dei natanti, tanto che è stato necessario stipulare accordi con alcuni Paesi rivieraschi, come la Francia, per consentire la navigazione nelle loro acque territoriali: la *ratio* di tale trattamento di favore è stata evidentemente quella di sostenere la nostra cantieristica, affrancando gli utilizzatori da appesantimenti burocratici e concedendo, nel tempo, agevolazioni fiscali di vario tipo.

Tale situazione ha però determinato l'impossibilità per l'amministrazione finanziaria di censire *ab origine*, così come avviene per gli auto-motoveicoli, il possesso di natanti, pur essendo ricompresi nel redditometro.

Per rimarcare la significatività sotto il profilo reddituale e patrimoniale del possesso di un natante, giova evidenziare che il prezzo di acquisto può variare da 5-6.000 a 350.000 euro e che in proporzione esponenzialmente crescente variano le relative spese di gestione.

L'unico indizio che può consentire all'amministrazione finanziaria di risalire, di volta in volta, al possesso e al conseguente utilizzo di un natante è la polizza di assicurazione obbligatoria per la responsabilità civile verso terzi (sulla base del decreto legislativo n. 209 del 2005). Sono infatti esclusi solo i natanti a remi e a vela senza

motore ausiliario, un naviglio peraltro davvero minore e di non particolare rilevanza ai fini fiscali.

Ciò posto, e tenuto conto dell'elevata valenza in termini di capacità di spesa derivante dal possesso e dalla gestione dei "natanti da diporto", si reputa opportuno – al fine di pervenire a un adeguato censimento dei proprietari di tali beni – valutare la possibilità di stabilire l'obbligo in capo alle compagnie assicuratrici di comunicare all'anagrafe tributaria (in via telematica utilizzando semplici modelli appositamente predisposti) i nominativi dei contraenti di polizze assicurative per la responsabilità civile e i relativi premi incassati.

Giova evidenziare che premi di assicurazione della specie sono già parametrati nel redditometro.

In subordine, sempre per finalità di censimento, si potrebbe prevedere l'obbligatorietà dell'attribuzione del numero identificativo SAR, introdotto, dall'articolo 49 del codice della navigazione da diporto, ai fini della ricerca e del soccorso in mare, rilasciato ai natanti, su richiesta, dal Comando generale delle Capitanerie di porto con l'istituzione di una banca dati centralizzata, che oggi non esiste neppure per le imbarcazioni e le navi da diporto.

3.4. Considerazioni sul *leasing* finanziario prestato da soggetti economici esteri

Per l'utilizzo di autovetture e imbarcazioni si ricorre sempre più frequentemente alla stipula di contratti di *leasing*.

Ai contratti tradizionali si sono poi aggiunte altre forme contrattuali derivate, tra le quali il noleggio a lungo termine (detto anche *full rent*), che, analogamente al contratto di *leasing*, prevede la possibilità del riscatto.

Tali forme contrattuali, oltre che in Italia, sono diffuse in Francia, Inghilterra, Germania, Austria e Malta, ma anche in altri Paesi recentemente entrati a far parte dell'Unione Europea, che hanno poi cercato di rendere più competitiva la propria offerta con una normativa fiscale di favore.

Per il settore degli autoveicoli il regime che attualmente appare essere più vantaggioso è quello tedesco e austriaco, mentre per il settore della nautica si distingue quello francese.

Tralasciando il tema dei diversi trattamenti fiscali che regolano la materia, viene in evidenza la difficoltà, per il fisco italiano, di identificare il contribuente italiano che ha stipulato un contratto di *leasing* in un Paese straniero. Infatti, secondo la legislazione italiana, il soggetto che stipula un contratto di *leasing* in Italia con altro soggetto italiano viene censito, se si tratta di un autoveicolo, presso il pubblico registro automobilistico e se riguarda un'imbarcazione, presso la motorizzazione civile o le Capitanerie di porto.

L'identificazione di un soggetto che, invece, ha stipulato un analogo contratto con una società estera od operante all'estero, non è possibile se non attraverso laboriose procedure da attivare con gli Stati interessati.

Tutto ciò rende, evidentemente, più difficile l'individuazione *ab origine* di soggetti che, per il tipo di bene utilizzato, possono essere titolari di un'elevata capacità di spesa e le stesse difficoltà permangono anche quando si procede ex articolo 38, 4° comma del D.P.R. n. 600 del 1973.

Sempre nella prospettiva di consentire all'amministrazione finanziaria di poter disporre con immediatezza di tutte le informazioni necessarie per la ricostruzione del reddito per le persone fisiche e soprattutto per selezionare a monte i soggetti da controllare, si potrebbe con un'apposita norma prevedere l'obbligo, in capo ai soggetti titolari di un contratto di *leasing* per autoveicoli e/o imbarcazioni, di comunicare al Pubblico registro automobilistico italiano, alla Motorizzazione civile o alle Capitanerie di porto competenti in relazione al proprio domicilio fiscale, gli estremi del contratto, il tipo di veicolo e l'importo corrisposto nell'anno solare.

Va da sé che una norma siffatta dovrebbe prevedere, in caso di inottemperanza, una sanzione particolarmente severa, e quindi dissuasiva, proporzionale al valore del bene utilizzato. A dare concretezza alla valenza sanzionatoria potrebbe contribuire la Guardia di finanza che ha predisposto una piattaforma informatica, denominata CETE (Controllo Economico del Territorio), alimentata anche da altri organismi di polizia, nella quale confluiscono tutte le informazioni acquisite durante le attività di controllo economico del territorio e tra queste quelle che riguardano l'individuazione di soggetti che utilizzano autovetture e imbarcazioni immatricolate in Stati esteri.

A margine si segnala che è stata messa in evidenza dagli organi di stampa una sorta di immunità per chi commette violazioni al codice della strada alla guida di

autovetture con targa estera, proprio per le difficoltà nell'ottenere dagli altri Paesi informazioni relative ai soggetti intestatari o utilizzatori.

4. Le indagini finanziarie: analisi dell'attuale normativa di riferimento

Le indagini finanziarie rappresentano, soprattutto a seguito delle novità legislative e operative introdotte negli ultimi anni, uno strumento determinante per accertare con attendibilità la capacità contributiva del soggetto sottoposto a controllo.

Le modifiche introdotte dalla legge finanziaria per l'anno 2005 hanno consentito di realizzare il passaggio decisivo dal concetto di accertamento bancario, ormai non più aderente alle moderne possibilità di impiego e movimentazione di denaro, alla nozione di indagine finanziaria, più ampia e realmente omnicomprensiva di tutti i possibili flussi finanziari riconducibili al contribuente.

Le novità introdotte dal legislatore con i commi 402, 403 e 404 della legge n. 311 del 2004 di modifica delle previsioni contenute nell'articolo 32 del D.P.R. n. 600 del 1973 e nell'articolo 51 del D.P.R. n. 633 del 1972, hanno introdotto modifiche di rilievo ai poteri istruttori riconosciuti all'amministrazione finanziaria in materia di indagini finanziarie.

Tali modifiche riguardano sostanzialmente tre aspetti.

Il primo è inerente all'ambito oggettivo di applicazione delle norme mediante l'ampliamento delle informazioni acquisibili attraverso gli accertamenti bancari. Con le novità introdotte dalla legge finanziaria, infatti, le richieste hanno ad oggetto "dati, notizie e documenti relativi a qualsiasi rapporto intrattenuto od operazione effettuata, ivi compresi i servizi prestati, con i loro clienti, nonché alle garanzie prestate da terzi". In virtù del nuovo dettato della norma, la richiesta formulata dall'amministrazione finanziaria potrà essere molto più ampia, in quanto non sarà limitata alle copie dei conti e ai rapporti inerenti e connessi; Potranno essere oggetto di segnalazione da parte del soggetto che ha ricevuto la richiesta anche dati, notizie e documenti concernenti rapporti non relativi a un conto come: l'acquisto di certificati di deposito e titoli, la cessione di titoli e di effetti al dopo incasso, le richieste di assegni circolari allo sportello con controvalore in numerario o altri titoli o valori, le richieste di bonifico senza addebito in conto, le negoziazioni allo sportello di assegni.

Il secondo aspetto riguarda l'ambito soggettivo, cioè l'ampliamento dei soggetti destinatari delle richieste di accertamenti bancari includendo, oltre agli istituti bancari e alle Poste italiane s.p.a, gli intermediari finanziari, le imprese di investimento, gli organismi di investimento collettivo del risparmio, le società gestione del risparmio e le società fiduciarie e coinvolgendo, in definitiva, tutti i soggetti che istituzionalmente pongono in essere operazioni di gestione, impiego e movimentazione di disponibilità finanziarie; vengono inoltre estesi i poteri di rettifica ed accertamento nei confronti dei titolari di reddito di lavoro autonomo. La legge ha ovviato a una palese disparità di trattamento in materia di imposte dirette, fra imprenditori e lavoratori autonomi, stabilendo che, ai fini della valenza presuntiva, i prelevamenti e gli importi riscossi nell'ambito dei rapporti od operazioni, intrattenuti o effettuati con gli enti creditizi e intermediari finanziari, in assenza dell'indicazione del beneficiario, sono posti a base delle rettifiche e degli accertamenti – ricorrendone i presupposti – sia come ricavi sia come compensi.

Il terzo, infine, riguarda la riduzione dei tempi della procedura e introduce nuove modalità di scambio delle informazioni da esperire, in prospettiva, esclusivamente per via telematica. La riduzione dei termini da 60 a 30 giorni per trasmettere le informazioni richieste dall'amministrazione finanziaria è da considerarsi anche alla luce del nuovo dettato normativo di cui all'articolo 32, comma 3, che prevede l'obbligo di scambio di informazioni esclusivamente in via telematica, a decorrere dal 1° settembre 2006. Il termine potrà essere prorogato per un periodo di ulteriori 20 giorni, a seguito di istanza motivata dall'operatore finanziario, dal competente direttore centrale o dal direttore regionale dell'Agenzia delle Entrate, ovvero per la Guardia di Finanza, dal comandante regionale.

La base informativa delle indagini finanziarie si è ulteriormente arricchita con l'implementazione del sistema dell'anagrafe tributaria, concernente gli adempimenti degli intermediari finanziari. Infatti, l'articolo 37, comma 4, del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 agosto 2006, n. 248, ha previsto, nella stessa logica dell'anagrafe dei conti e dei depositi di cui al decreto interministeriale 4 agosto 2000, n. 269, l'istituzione della "anagrafe dei rapporti" tra intermediari finanziari e contribuenti.

In particolare, la normativa è stata modificata in maniera tecnicamente più precisa rispetto al passato, al fine di potenziare l'efficacia di tale strumento investigativo e di semplificare la procedura per gli accertamenti bancari.

Altra modifica da considerare è quella inerente al profilo autorizzatorio. E' stata confermata la necessità della previa autorizzazione da parte del comandante regionale della Guardia di Finanza, ovvero, del direttore regionale dell'Agenzia delle Entrate, prima di poter rivolgere alle banche o agli altri soggetti a queste assimilabili, una richiesta di dati e notizie concernenti un determinato contribuente. A queste figure, già in precedenza previste, si aggiunge ora la possibilità che l'autorizzazione possa essere concessa, in via alternativa, anche dal direttore centrale dell'accertamento dell'Agenzia delle Entrate.

In definitiva si tratta di innovazioni rivolte a conferire maggiore incisività, sia sotto il profilo dell'ampliamento dei poteri riservati ai verificatori, sia in rapporto alla tempistica di espletamento del complesso *iter* procedurale.

4.1. Le recenti novità fiscali

In sede di analisi delle novità in materia di indagini finanziarie, non si può prescindere dalle misure già introdotte dalla legge finanziaria per l'anno 2005 e dai successivi interventi, a livello normativo e amministrativo, in tema di efficacia dei nuovi poteri e sulla loro valenza retroattiva. Tra gli altri, il decreto-legge n. 203 del 2005 collegato alla legge finanziaria per il 2006, ha previsto l'estensione alle imposte dirette e all'IVA dell'utilizzabilità delle informazioni bancarie/finanziarie acquisite a carico dei contribuenti nell'esercizio dei poteri previsti in materia di accise per assicurare una migliore tutela degli interessi erariali, nonché alcune novità in merito alla retroattività per le operazioni "fuori conto".

I commi 8 e 9 dell'articolo 2 del decreto-legge n. 203 del 2005, riconoscono all'amministrazione finanziaria la possibilità di utilizzare, ai fini dell'accertamento IVA e imposte dirette, i dati desunti dall'esame della documentazione acquisita, presso banche e poste, in materia di imposte sulla produzione e sui consumi. La norma da ultimo richiamata legittima difatti la Guardia di Finanza al reperimento e all'acquisizione di elementi utili ad accertare la corretta applicazione delle disposizioni

in materia di accise, richiedendo ad aziende e a istituti di credito ovvero all'amministrazione postale, tutta la documentazione relativa ai rapporti intrattenuti con il cliente.

Un primo chiarimento in merito alla retroattività delle norme sulle indagini bancarie è stato fornito dall'articolo 2, comma 14-*ter*, del decreto-legge n. 203 del 2005. Tale norma prevede che per le operazioni fuori conto, per i periodi di imposta antecedenti al 1° gennaio 2006, gli intermediari finanziari utilizzino le sole rilevazioni richieste dalla normativa antiriciclaggio. Tale disposizione sancisce, inoltre, l'obbligo per gli intermediari finanziari di rilevare e tenere in evidenza i dati identificativi, compreso il codice fiscale di ogni soggetto che intrattenga con loro qualsiasi rapporto o effettui, per conto proprio ovvero per conto o a nome di terzi, qualsiasi operazione di natura finanziaria ad esclusione di quelle effettuate tramite bollettino di conto corrente postale per un importo unitario inferiore a 1500 euro.

Il decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223, convertito nella legge 4 agosto 2006, n. 248, convenzionalmente definito manovra-*bis* ha ulteriormente completato il quadro inerente alla disciplina degli accertamenti finanziari. Infatti, le disposizioni contenute nel decreto-legge n. 223 del 2006 impongono agli operatori finanziari la trasmissione all'anagrafe tributaria dei dati identificativi, compreso il codice fiscale, di ogni contribuente con cui hanno intrattenuto rapporti (tale comunicazione è esclusa per le operazioni effettuate tramite bollettino di conto corrente postale per un importo unitario inferiore a 1500 euro) a partire dal 1° gennaio 2005. Tali informazioni potranno essere utilizzate oltre che nelle indagini di polizia tributaria e per attività connesse alla riscossione mediante ruolo, anche nelle indagini di polizia giudiziaria, negli accertamenti di carattere patrimoniale, nel corso di procedimenti penali e nei procedimenti giudiziari.

Ulteriore novità era contenuta nel disposto dell'articolo 35, comma 12, del decreto-legge n. 223 del 2006, che aggiungendo all'articolo 19 del D.P.R. 29 settembre 1973, n. 600, dopo il comma 2, una nuova norma destinata alle persone fisiche che esercitano arti e professioni e alle società o associazioni fra artisti e professionisti, sanciva che tali soggetti "sono obbligati a tenere uno o più conti correnti bancari o postali ai quali affluiscono, obbligatoriamente, le somme riscosse nell'esercizio dell'attività e dai quali sono effettuati i prelevamenti per il pagamento delle spese".

L'obiettivo della disposizione era, da un lato, garantire il pieno monitoraggio, ai fini dell'accertamento tributario, della fonte da cui si generano i ricavi dei professionisti e, dall'altro, rinforzare i limiti alla circolazione di contanti e titoli al portatore sanciti dalla normativa antiriciclaggio di cui alla legge 5 luglio 1991, n. 197, così come modificata dal decreto legislativo 20 febbraio 2004, n. 56, che peraltro pone a carico di alcune categorie professionali specifici obblighi di comunicazione delle violazioni in materia.

Con l'entrata in vigore del decreto-legge n. 112 del 2008, l'esercizio dell'attività professionale è stato svincolato da una serie di obblighi strumentali che di fatto ne compromettevano l'esercizio stesso. Sono state, infatti, abrogate le norme che imponevano agli esercenti arti e professioni, anche in forma associata, di tenere uno o più conti correnti bancari o postali dedicati, anche se non in via esclusiva, ai compensi e alle spese relativi all'esercizio dell'attività. Viene meno, inoltre, per gli stessi soggetti, l'obbligo introdotto dal decreto legge Visco-Bersani di incassare i pagamenti esclusivamente tramite strumenti finanziari "tracciabili", come assegni non trasferibili, bonifici, sistemi elettronici e altre modalità di pagamento bancario o postale. Le disposizioni, ora abrogate, contenute nell'articolo 35 (commi 12 e 12-*bis*) del decreto-legge n. 223 del 2006, fissavano un tetto di 100 euro per i pagamenti in contanti a partire dal 1° luglio 2009, di 500 per il periodo 1° luglio 2008-30 giugno 2009 e di 1.000 euro per quelli effettuati fino al 30 giugno 2008.

4.2. L'utilizzo dei dati antiriciclaggio in materia fiscale

Con l'entrata in vigore del decreto legislativo n. 231 del 2007, che ha recepito la terza direttiva antiriciclaggio (2005/60/CE), dal 29 dicembre 2007 sono mutati gli strumenti di contrasto al fenomeno del riciclaggio di denaro e di finanziamento di attività terroristiche, anche attraverso il coinvolgimento di banche, intermediari finanziari, professionisti, agenti immobiliari e case da gioco.

Di particolare rilievo risultano essere alcune disposizioni contenute nel decreto citato in quanto si è riconosciuta la possibilità di utilizzare i dati raccolti, ai fini della normativa antiriciclaggio, anche in sede fiscale.

L'attuale articolo 36, comma 6, del decreto legislativo n. 231 del 2007, infatti, prevede *“l'utilizzabilità ai fini fiscali, secondo le disposizioni vigenti”*, dei dati e delle informazioni registrate da parte degli intermediari finanziari e degli altri soggetti destinatari della nuova normativa antiriciclaggio.

Al riguardo, la relazione illustrativa del decreto ha precisato che l'utilizzo ai fini fiscali dei dati e delle informazioni registrati dai soggetti obbligati è conforme al principio generale in materia di accertamenti tributari previsto dall'articolo 36 del D.P.R. n. 600 del 1973, in forza del quale è fatto obbligo a tutti coloro che *“a causa o nell'esercizio delle loro funzioni, vengono a conoscenza di fatti che possono configurarsi come violazioni tributarie”* di *“comunicarli direttamente ovvero, ivi previste, secondo le modalità stabilite da leggi o norme regolamentari per l'inoltro della denuncia penale, al comando della Guardia di Finanza competente”*.

A tal proposito occorre ricordare l'articolo 2, comma 14-ter del decreto-legge n. 203 del 2005 (collegato alla legge finanziaria per l'anno 2006) che era intervenuto a disciplinare le modalità di risposta degli intermediari finanziari a seguito delle richieste di indagini finanziarie da parte del Fisco. L'articolo citato prevede che, per le operazioni fuori conto, per i periodi di imposta antecedenti al 1° gennaio 2006, gli intermediari finanziari utilizzino le sole rilevazioni richieste dalla normativa antiriciclaggio, superando così la preclusione di legge di cui all'articolo 3, comma 10, della legge n. 197 del 1991, in base alla quale i dati e le informazioni in possesso dell'Ufficio italiano cambi e degli organi di vigilanza erano coperti dal segreto d'ufficio anche nei confronti della pubblica amministrazione e pertanto anche dell'amministrazione finanziaria.

Ulteriore disposizione di particolare interesse, contenuta nel decreto legislativo n. 231 del 2007, è rappresentata dall'articolo 6 che prevede la possibilità per l'UIF (Unità di informazione finanziaria) di avvalersi dei dati contenuti nell'anagrafe dei rapporti finanziari di cui all'articolo 37 del decreto-legge n. 223 del 2006.

Il definitivo impulso alla realizzazione della nuova anagrafe dei rapporti finanziari si è avuto, come già precisato, con le misure varate in via urgente nel luglio del 2006, in particolare con l'articolo 37, commi 4 e 5, del decreto-legge n. 223 del 2006. Infatti, le disposizioni contenute in questo provvedimento impongono agli operatori finanziari la trasmissione all'anagrafe tributaria dei dati identificativi, compreso il codice fiscale, di ogni contribuente con cui hanno intrattenuto rapporti (tale comunicazione è esclusa per le operazioni effettuate tramite bollettino di conto corrente

postale per un importo unitario inferiore a 1500 euro) a partire dal 1° gennaio 2005. Tali informazioni possono essere utilizzate oltre che nelle indagini di polizia tributaria e per attività connesse alla riscossione mediante ruolo, anche nelle indagini di polizia giudiziaria, negli accertamenti di carattere patrimoniale, nel corso di procedimenti penali e nei procedimenti giudiziari.

L'obiettivo del legislatore è quello di fornire all'amministrazione finanziaria gli strumenti per poter monitorare costantemente le disponibilità dei contribuenti presso istituti di credito ed ogni altro operatore finanziario.

L'istituzione dell'anagrafe e la sua entrata in funzione, infatti, ha consentito un salto di qualità nell'attività di contrasto alla lotta all'evasione fiscale ed alla prevenzione di fenomeni di inquinamento dell'economia legale mediante flussi finanziari di illecita provenienza.

In ordine all'individuazione dei rapporti finanziari da comunicare, l'interpretazione letterale del comma 4 dell'articolo 37 del citato decreto prevedeva l'esclusione dall'obbligo di comunicazione di tutte le operazioni extra-conto ("non contenute" cioè in un rapporto), fermo restando che per queste ultime operazioni gli intermediari hanno l'obbligo, dal 1° gennaio 2006, di rilevarle e tenerle in evidenza con le generalità dei soggetti che le pongono in essere, al fine dell'attuazione della procedura telematica delle richieste e delle risposte nell'ambito delle indagini finanziarie.

Tale lacuna, inerente la comunicazione all'anagrafe delle operazioni extra-conto, è stata da ultimo colmata prevedendo l'obbligo per gli intermediari finanziari di comunicare all'anagrafe tributaria, ai sensi dell'articolo 63, del decreto legislativo n. 231 del 2007, oltre ai rapporti aventi carattere continuativo anche:

- l'esistenza di qualsiasi operazione compiuta al di fuori di un rapporto continuativo (extra- conto);
- i dati anagrafici dei soggetti che intrattengono con gli operatori finanziari qualsiasi rapporto o effettuano operazioni al di fuori di un rapporto continuativo per conto proprio ovvero per conto o a nome di terzi.

Quanto fin qui esposto consente di affermare che i dati raccolti e registrati, ai fini della normativa antiriciclaggio, potranno costituire fonte d'inesco per accessi, ispezioni e verifiche le cui risultanze potranno essere utilizzate all'interno di un accertamento tributario.

4.3. Limiti e problematiche

La legge finanziaria per l'anno 2005, come sopra accennato, ha profondamente innovato il sistema degli accertamenti bancari, ampliando in maniera sensibile le potenzialità dello strumento investigativo in esame.

Le innovazioni normative apportate hanno lasciato, comunque, aperto il campo ad alcune *vexatae quaestiones* in materia.

La novella del 2005, se da un lato ha, infatti, portato con sé significativi cambiamenti, dall'altro, ha lasciato invariate - e, in alcuni casi, ha ulteriormente complicato - alcune problematiche interpretative e applicative tutt'altro che marginali.

Occorre premettere che le presunzioni proprie degli accertamenti bancari, ai fini delle imposte dirette, sono di due tipi.

I versamenti configurano presunzioni di componenti reddituali positive, quali proventi, ricavi, compensi e, pertanto, sono utilizzabili per rettificare qualsiasi categoria di reddito, ovviamente qualora il contribuente non dimostri di averne tenuto conto ai fini della determinazione del reddito o che le operazioni cui gli stessi si riferiscono non hanno rilevanza fiscale.

Di contro, i prelevamenti non risultanti dalle scritture contabili, a queste stesse condizioni e in assenza di indicazione del soggetto beneficiario da parte del contribuente, sono considerati ricavi o compensi.

La dottrina prevalente in materia sostiene che le presunzioni contenute nell'articolo 32, comma 1, n. 2, del D.P.R. n. 600 del 1973 e nell'articolo 51, comma 2, n. 2, del D.P.R. n. 633 del 1972, siano presunzioni legali relative. In altre parole, la normativa vigente, a patto che il contribuente non adduca prove contrarie, consente all'amministrazione finanziaria in sede di accertamento di non dover esplicitare le caratteristiche di gravità, precisione e concordanza delle proprie risultanze investigative.

4.3.1. L'utilizzo delle presunzioni nei confronti dei professionisti

L'attuale n. 2 dell'articolo 32 del D.P.R. n. 600 del 1973 prevede che i prelevamenti e gli importi riscossi nell'ambito dei rapporti od operazioni intrattenuti o effettuati con gli enti creditizi e di intermediazione finanziaria siano posti a base di rettifiche e accertamenti, tanto come ricavi, quanto come compensi, laddove tali movimentazioni in uscita non risultino dalle scritture contabili e il contribuente non ne indichi il soggetto beneficiario. In conclusione sono equiparati a componenti positivi di reddito, i prelevamenti risultanti dalla documentazione acquisita ai sensi dell'articolo 32, comma 1, n. 7, del D.P.R. n. 600 del 1973 che manchino di una giustificazione contabile e per i quali il contribuente verificato che sia soggetto IVA non indichi il beneficiario dell'erogazione, sia esso titolare di reddito d'impresa ovvero sia soggetto esercente arti e professioni.

Questo è stato l'orientamento assunto sin da subito, in via interpretativa, dall'Agenzia delle Entrate in sede di primo commento alle innovazioni della legge finanziaria per il 2005 con la circolare n. 10/E/2005. Dello stesso parere è anche la Corte costituzionale che, con la sentenza n. 225 del 8 giugno 2005, ha confermato la legittimità dell'utilizzo delle presunzioni negli accertamenti bancari e, in particolare, la possibilità di considerare ricavi anche i prelevamenti non giustificati.

La Corte costituzionale ha respinto l'eccezione di illegittimità costituzionale sollevata sul punto, ritenendo assolutamente infondata la questione ed adducendo che:

- l'assunto relativo alla indeducibilità delle componenti negative dal maggior reddito d'impresa accertato in base alla norma impugnata risulta smentito dalla più recente giurisprudenza di legittimità, secondo cui, in caso di accertamento induttivo, si deve tenere conto - in ossequio al principio di capacità contributiva - non solo dei maggiori ricavi, ma anche dell'incidenza percentuale dei costi relativi, che vanno, dunque, detratti dall'ammontare dei prelievi non giustificati;

- così interpretata, la norma si sottrae alla censura di violazione dell'articolo 53 della Costituzione, risolvendosi, quanto alla destinazione dei prelievi non risultanti dalle scritture contabili, in una presunzione di ricavi *iuris tantum* suscettibile, cioè, di prova contraria attraverso la indicazione del beneficiario dei prelievi;

- tale interpretazione, poi, non appare, lesiva del canone di ragionevolezza di cui all'articolo 3 della Costituzione, non essendo manifestamente arbitrario ipotizzare che i prelievi ingiustificati dai conti correnti bancari effettuati da un imprenditore siano

stati destinati all'esercizio dell'attività d'impresa e siano, quindi, in definitiva, detratti i relativi costi, considerati in termini di reddito imponibile.

Le argomentazioni della Consulta, dunque, se da un lato ampliano l'ambito di operatività istruttoria dell'amministrazione finanziaria, dall'altro lasciano alcuni dubbi operativi che caratterizzano la materia, quali l'individuazione del criterio in base al quale dovrebbero essere individuati i costi da contrapporre ai ricavi generati dalla presunzione che assimila i prelevamenti non giustificati a componenti positivi di reddito.

Resta inteso che, nell'applicare la norma ad annualità precedenti ed ai fini della corretta applicazione dell'inversione dell'onere della prova, prevista dall'articolo 32, primo comma, n. 2, del D.P.R. n. 600 del 1973, secondo cui anche i "prelevamenti" dai predetti conti sono presi a base della rettifica come "compensi", qualora il contribuente non dimostri che gli stessi non hanno rilevanza ai fini della determinazione del reddito, occorrerà in ogni caso considerare quanto già precisato dalla richiamata circolare n. 28/E del 2006, secondo la quale *“i contribuenti interessati possono ritenersi sollevati dall'onere di fornire la predetta dimostrazione in relazione a prelievi che, avuto riguardo all'entità del relativo importo ed alle normali esigenze personali o familiari, possono essere ragionevolmente ricondotte nella gestione extra-professionale”*.

Questa precisazione è di fondamentale importanza, in quanto impone agli uffici impositori di non tenere conto dei prelevamenti "ragionevolmente" riconducibili alla sfera extra-professionale, in relazione all'importo e alle normali esigenze personali o familiari.

E' evidente come l'importo e le normali esigenze personali o familiari saranno valutate caso per caso, a seconda della situazione patrimoniale e reddituale del libero professionista.

4.3.2. Considerazioni circa la retroattività della norma

Una problematica che non ha ancora trovato una definitiva e condivisa soluzione riguarda la decorrenza dell'estensione ai titolari di reddito di lavoro autonomo della citata presunzione legale relativa sui prelevamenti, in materia di imposte dirette.

Sul punto, l'Agenzia delle Entrate ha chiarito -con la circolare del 16 marzo 2006, n. 10/E (punto 3.8) - che le nuove disposizioni hanno ad oggetto poteri istruttori e, quindi, hanno natura procedimentale.

Per tale precipua ragione, gli effetti derivanti da tali disposizioni si riflettono a carico del contribuente anche per gli anni pregressi, con riferimento a tutte le annualità accertabili al momento dell'inizio dell'attività di verifica.

In senso analogo, esiste peraltro un consolidato orientamento giurisprudenziale che ha sancito, in relazione alle modifiche introdotte in materia di accertamenti bancari dall'articolo 18 della legge 30 dicembre 1991, n. 413, l'applicabilità della presunzione legale relativa in argomento anche ai periodi di imposta precedenti l'entrata in vigore della citata legge, per i quali siano ancora pendenti i termini per l'accertamento, in forza del principio *tempus regit actum*.

Alla medesima conclusione è giunta la circolare 3 febbraio 2005, n. 2 dell'Assonime, anche se vengono evidenziati significativi dubbi sull'applicabilità della presunzione *iuris tantum* ai redditi di lavoro autonomo, considerato che la norma incide in modo sostanziale sulla determinazione del reddito professionale, nella misura in cui risulta di fatto limitato e, in taluni casi, impossibilitato il diritto di difesa del contribuente, visto che questi - nel periodo in cui sono stati effettuati i movimenti finanziari - poteva, legittimamente, non aver raccolto elementi probatori idonei a superare la prova diabolica richiesta dalla citata presunzione.

In senso contrario, si è espressa l'Associazione bancaria italiana, con la circolare 23 febbraio 2006, n. 5, affermando che le richieste dell'amministrazione finanziaria, prodotte sulla base dei nuovi e più ampi poteri di indagine, riguardanti i periodi d'imposta anteriori all'anno 2005, devono sostanzialmente essere riscontrate sulla base della previgente normativa.

La motivazione addotta dall'ABI per tale presa di posizione risiede nel fatto che gli operatori finanziari sono materialmente impossibilitati a recuperare gli ulteriori dati e notizie richiesti dalla novella legislativa, tenuto anche conto che non è stata eseguita l'archiviazione elettronica di tali dati, in mancanza di uno specifico obbligo in tale senso.

Tale orientamento, unitamente al parere sulla tempistica da assegnare per le risposte alle richieste di indagini bancarie, è stato peraltro condiviso dal Comando

generale della Guardia di Finanza con la circolare 21 aprile 2005, n. 128.000, "*salvi i casi di conclamata fraudolenza della condotta del soggetto verificato*".

Sul punto, appare opportuno precisare che lo Statuto del contribuente prevede, invece, il divieto di retroattività delle norme, in ossequio al principio stabilito dall'articolo 11 delle disposizioni preliminari al codice civile, secondo cui "*la legge non dispone che per l'avvenire; essa non ha effetto retroattivo*". Questo principio è stato recepito dall'articolo 3 dello Statuto del contribuente, il quale dispone che, salvo le norme di interpretazione autentica, le disposizioni tributarie non possono avere effetto retroattivo. In sostanza per l'ordinamento tributario, solo le disposizioni di legge che il legislatore definisce espressamente come "interpretative" possono avere effetto per il passato. Questo principio, però, è limitato alle norme a carattere sostanziale, cioè quelle relative alla determinazione dell'obbligazione tributaria. Per le norme cosiddette procedurali, in linea con l'orientamento espresso dalla citata circolare 32/E/2006, è ammessa la retroattività.

4.3.3. L'incidenza dei costi occulti: le indicazioni dell'amministrazione finanziaria

Con riferimento ai profili oggetto di trattazione, particolare attenzione merita la problematica riguardante il regime di deducibilità dei costi e delle spese correlabili ai ricavi e ai compensi non dichiarati risultanti dalle indagini finanziarie.

Al riguardo, occorre preliminarmente rammentare che, in forza della presunzione legale prevista dal numero 2, primo comma, dell'articolo 32 del D.P.R. n. 600 del 1973, i predetti ricavi e compensi sono "*posti a base delle rettifiche e degli accertamenti previsti dagli articoli 38, 39, 40 e 41*" dello stesso decreto; ciò significa che essi assumono, a seconda della metodologia e tipologia di accertamento prescelta, distinta valenza nell'ambito della determinazione della pretesa tributaria, anche in funzione dell'ammissibilità e delle modalità del riconoscimento dei componenti negativi.

In particolare, per quanto concerne l'accertamento dei redditi di impresa determinati sulla base delle scritture contabili ai sensi dell'articolo 39 del D.P.R. n. 600 del 1973, occorre, in via di principio, rapportarsi al disposto dell'articolo 109, comma 4, lettera b), ultimo periodo, del TUIR il quale prevede che "*le spese e gli oneri*

specificamente afferenti i ricavi e gli altri proventi, che pur non risultando imputati al conto economico concorrono a formare il reddito, sono ammessi in deduzione se e nella misura in cui risultano da elementi certi e precisi”.

La lettura di questa disposizione, condizionata dalle anzidette connotazioni di certezza e precisione degli elementi probanti gli oneri e le spese extracontabili, va fatta sistematicamente nell’ambito dell’operatività del primo comma del citato articolo 39, che – anche in sede di valorizzazione degli esiti delle indagini effettuate – consente di riprendere come ricavo, a base dell’esercizio della pretesa tributaria, le movimentazioni finanziarie, senza il parallelo riconoscimento di maggiori costi o spese in mancanza di qualsivoglia giustificazione da parte del contribuente.

In altri termini, in caso di accertamento fondato sia sul metodo analitico (lettere a), b) e c) del citato primo comma) sia su quello analitico-induttivo (successiva lettera d), *“nessun margine si offre all’ufficio procedente ai fini di un possibile riconoscimento di componenti negative di cui non è stata fornita da parte del contribuente prova certa”.*

La soluzione interpretativa fornita dall’Agenzia delle Entrate appare in linea con l’orientamento espresso dalla più recente giurisprudenza di legittimità la quale, in ordine alla specifica problematica dei costi, ha ritenuto che la norma dell’articolo 32 del D.P.R. n.600 del 1973 muova dal presupposto che il contribuente tende ad occultare i ricavi, ma non anche i costi. In proposito, si può fare riferimento alla sentenza n. 18016, del 4 maggio 2005, della Corte di Cassazione, secondo la quale *“alla presunzione di legge (relativa) va contrapposta una prova, non una altra presunzione semplice ovvero una mera affermazione di carattere generale”*; e ciò nella considerazione che sarebbe irragionevole far valere una diversa regola di esperienza che a ricavi occulti siano genericamente e automaticamente accompagnati costi occulti, mentre potrebbe assumere pari e superiore valore una regola contraria che *“a ricavi occulti siano accompagnati costi già dichiarati in misura maggiore del reale”.*

La Suprema Corte, quindi, ribadisce il principio che ove la presunzione legale operi legittimamente è lo stesso contribuente che, sia in sede amministrativa, sia eventualmente in quella contenziosa, dovrà farsi carico della dimostrazione delle proprie ragioni. Naturalmente, qualora il contribuente abbia giustificato nel corso del contraddittorio le movimentazioni finanziarie effettuate, non opera la presunzione a

livello legale e quindi, in linea di massima, non si configura un parallelo problema di deducibilità di costi.

Tuttavia, qualora a fronte di un prelevamento il contribuente indichi come beneficiario un fornitore di cui non ha provveduto a rilevare nei registri contabili le relative operazioni di acquisto, ma di cui fornisce successivamente, in via extracontabile, documentazione probante, l'ufficio procedente dovrà invece riconoscere detto costo in coerenza con i criteri della ricostruzione analitico-induttiva del reddito.

In pratica si afferma che, ai fini del riconoscimento fiscale del costo, è sempre necessario fornire la prova dell'impiego della spesa nell'attività produttiva di reddito, ma questa può essere fornita con qualsiasi strumento idoneo.

In tal senso, quindi, non sembra che possa assolvere ad una funzione limitativa della prova al riguardo opponibile, l'elencazione esemplificativa di atti e documenti che provengono dalla pubblica amministrazione, da pubblici ufficiali, da soggetti terzi in qualità di 'parte' di rapporti contrattuali di diversa natura, così come nel caso di rimborsi, risarcimenti, mutui o prestiti, che come indicato dalla circolare possono assumere valida valenza giustificativa in caso di discordanza tra i dati bancari e finanziari e le rilevazioni contabili.

La circolare dell'Agenzia delle Entrate n. 32/E suggerisce agli uffici procedenti, sotto il profilo operativo, di astenersi da una valutazione degli elementi acquisiti particolarmente rigida e formale. Si invita, infatti, a non trascurare le eventuali dimostrazioni, anche di natura presuntiva, che si tratti di spese non aventi rilevanza fiscale sia per la loro esiguità, sia per la loro occasionalità e, comunque, per la loro coerenza con il tenore di vita rapportabile al volume di affari dichiarato.

Si pone, però, il problema di coniugare i richiamati inviti alla ragionevolezza, con l'affermazione contenuta nella circolare, riferita all'utilizzo della presunzione nel quadro della ricostruzione analitico-induttiva, secondo cui *"nessun margine si offre all'ufficio procedente ai fini di un possibile riconoscimento di componenti negative di cui non è stata fornita dal contribuente prova certa"*.

Appare, dunque, imprescindibile ai fini del rispetto del requisito della motivazione dei recuperi fiscali, la preventiva selezione delle operazioni e dei prelevamenti da ritenere soggetti all'onere di dimostrazione dell'irrelevanza fiscale o dell'indicazione del beneficiario, da effettuarsi attraverso la valutazione delle particolari

connotazioni oggettive e soggettive dell'attività produttiva di reddito sottoposta a controllo.

Solo tale riscontro preventivo consentirebbe di stabilire se prendere o meno in considerazione tutte le operazioni rilevate dai rapporti finanziari e fornire la conseguente motivazione delle decisioni assunte in concreto.

Un supporto a tale conclusione, appare individuabile nella stessa circolare dell'Agenzia delle Entrate in cui, trattando della gestione delle risultanze delle indagini, si afferma che *“la documentazione così ottenuta sarà analizzata a cura dell'organo procedente al fine di riscontrare direttamente se le movimentazioni - attive (accreditamenti) e passive (prelevamenti) - ivi evidenziate siano o meno coerenti con la contabilità del soggetto sottoposto a controllo, ovvero non siano imponibili o non rilevino per la determinazione del reddito e/o della base imponibile”*.

4.3.4. La “contestazione per masse”

Tra le novità apportate al quadro normativo di riferimento in materia di indagini bancarie vi è la previsione della possibilità di ricostruire la capacità contributiva attraverso una “contestazione per masse”.

Tale fattispecie prevede di considerare, ai fini dell'utilizzo del meccanismo dell'inversione dell'onere della prova di cui al numero 2 dell'articolo 32 del D.P.R. n. 600 del 1973, solo l'ammontare complessivamente risultante dai conti. La precedente normativa imponeva, infatti, ai verificatori di considerare *“ i singoli fatti ed elementi risultanti dai conti”* e, di conseguenza, ciò significava dover monitorare tutte le singole operazioni di versamento e prelevamento per la determinazione della cifra finale di evasione da addebitare. Secondo la nuova norma, invece, a base delle rettifiche e degli accertamenti, i verificatori devono considerare *“i dati ed elementi attinenti ai rapporti e alle operazioni acquisiti e rilevati rispettivamente a norma del n. 7 dell'articolo 33, secondo e terzo comma”*.

Tuttavia la circolare 32/E, ha precisato che *“l'abolizione dell'inciso sopra riportato, in concreto, non consente di ritenere che la contestazione dei singoli addebiti possa avvenire per “masse” o addirittura sulla base di un mero “saldo contabile”, atteso che, anche dopo tale soppressione, l'analisi deve riguardare ogni singolo*

elemento della movimentazione, quand'anche ricompresa in un'operazione unica e, a maggior ragione, quando si tratti di operazioni autonome”.

In sostanza il richiamo agli uffici precedenti è diretto a garantire soluzioni il più possibile rispondenti alla reale capacità contributiva del soggetto sottoposto ad ispezione, cosicché la presunzione legale relativa, non divenga un *escamotage* su cui poggiare le risultanze dell'accertamento.

Alla luce di tali considerazioni, assume fondamentale importanza il preventivo contraddittorio con il contribuente sottoposto ad indagine, quale imprescindibile esigenza al fine di riequilibrare il diritto di difesa, inevitabilmente incrinato dalla presunzione medesima.

4.3.5. La gestione dei dati acquisiti da soggetti terzi

La vigente normativa non pone limiti all'utilizzo dei dati e degli elementi acquisiti attraverso gli accertamenti bancari dei contribuenti, anche nei confronti di soggetti terzi, al fine di accertare eventuali imponibili sottratti a tassazione.

Ipotesi frequente nella pratica è quella in cui l'Ufficio finanziario precedente intenda riferire le risultanze dei conti correnti bancari a carico di soggetti diversi da coloro che formalmente ne risultino avere la titolarità o disponibilità, sostenendo cioè che le relative movimentazioni debbano in realtà imputarsi al contribuente. La questione è di particolare gravità in quanto le presunzioni relative di imponibilità delle risultanze dei conti bancari, codificate dall'articolo 32, 1° comma, n. 2, del D.P.R. n. 600 del 1973 e dall'articolo 51, 2° comma, n. 2, del D.P.R. n. 633 del 1972, operano nei confronti del soggetto formalmente titolare del conto bancario verificato.

Sicché il contraddittorio va instaurato nei confronti del titolare del conto. Solo dopo il riscontro di tali movimentazioni e una più completa analisi della situazione patrimoniale-reddituale del titolare formale dei conti, potrà eventualmente essere emesso un avviso di accertamento o rettifica nei confronti del soggetto ritenuto effettivo titolare del rapporto bancario, se gli elementi raccolti deporranno univocamente in questo senso. La prova di questa disponibilità per interposta persona è a carico dell'amministrazione finanziaria.

Le presunzioni possono operare solo laddove sia certa la riferibilità del conto al soggetto destinatario della verifica. Non possono, invece, trovare applicazione alla stregua di una presunta riferibilità ad esso di rapporti intestati ad altri.

Sicché o l'amministrazione finanziaria è in grado di fornire la prova diretta e specifica della riferibilità al soggetto sottoposto ad accertamento delle operazioni bancarie risultanti da conti intestati a terzi (ed allora potrà operare il meccanismo della presunzione legale relativa circa i movimenti bancari), oppure non è in grado di fornire detta prova, e allora l'inversione dell'onere della prova non troverà applicazione. Non va dimenticato che l'utilizzo di presunzioni di secondo grado (le c.d. presunzioni di presunzioni) è illegittimo nel nostro ordinamento.

La dottrina sottolinea l'assenza nel nostro ordinamento di norme che autorizzino a pensare che gli uffici possono sostituire il soggetto correntista con quello che essi ritengono essere il soggetto interponente, allo scopo di invertire a suo danno l'onere della prova circa le movimentazioni rilevate in questi conti. D'altra parte, l'unica norma che in campo tributario si occupa del fenomeno dell'interposizione fittizia di persona è quella di cui all'articolo 37, comma 3, del D.P.R. n. 600 del 1973 in base al quale *“in sede di rettifica o di accertamento di ufficio sono imputati al contribuente i redditi di cui appaiono titolari altri soggetti quando sia dimostrato, anche sulla base di presunzioni gravi, precise e concordanti, che egli ne è l'effettivo possessore per interposta persona”*.

Pertanto, nel momento in cui il fisco attiva un'indagine finanziaria, è necessario che sia stato avviato un controllo nei confronti del contribuente. Ai fini dell'acquisizione di elementi derivanti da rapporti finanziari è necessario ricondurre tali rapporti al “contribuente-cliente” sottoposto al controllo. Tali rapporti finanziari possono essere classificati come: rapporti intestati al contribuente, rapporti nella legittima disponibilità del contribuente (un esempio potrebbe essere dato dal conto del figlio o della moglie su cui il contribuente ha una delega ad operare), rapporti nella disponibilità di fatto del contribuente.

In quest'ultima fattispecie, l'ufficio impositore deve acquisire la prova effettiva – anche mediante presunzioni, purché gravi, precise e concordanti – che si sia realizzato il possesso di redditi per interposta persona e che, quindi, detti redditi, in quanto correlabili a movimentazioni finanziarie, siano da imputare all'interponente, anche se i redditi stessi risultino formalmente dichiarati dall'interposto.

In questo modo si dà la facoltà di richiedere i conti, sia pure intestati ad un soggetto terzo, per ricostruire, in capo al soggetto verificato, le disponibilità reddituali sottratte alla conoscenza del fisco.

Resta inteso che è necessario un distinto provvedimento di autorizzazione per ciascuno dei soggetti per i quali deve essere inoltrata la richiesta della copia dei conti e, quindi, anche per quello che, rispetto al contribuente oggetto dell'attività istruttoria, assume la veste di terzo. Una volta conclusa l'indagine bancaria, nonché l'attività istruttoria nel suo complesso e quella generale di accertamento, particolare attenzione dovrà essere rivolta all'utilizzo dei dati rilevati nei conti intestati ai soggetti terzi, nei confronti del contribuente oggetto dell'azione amministrativa, essendo necessario fornire la prova, eventualmente in forma di presunzioni gravi, precise e concordanti, che allo stesso devono essere riferite le disponibilità che sono state individuate nei rapporti bancari formalmente di pertinenza del soggetto terzo.

In riferimento all'operatività delle anzidette disposizioni, la citata circolare n. 32/E, con riguardo all'attività istruttoria in questione, ribadisce che, in via di principio, le potestà di cui ai numeri 2 e 7 trovano applicazione unicamente ai rapporti intestati o cointestati al contribuente sottoposto a controllo. E' indubbio, però, che le stesse potestà si applicano anche relativamente ai rapporti intestati e alle operazioni effettuate esclusivamente da soggetti terzi, specialmente se legati al contribuente da vincoli familiari o commerciali, a condizione che l'ufficio accertatore dimostri che la titolarità dei rapporti, come delle operazioni, è "fittizia o comunque è superata", in relazione alle circostanze del caso concreto, dalla sostanziale imputabilità al contribuente medesimo delle posizioni creditorie e debitorie rilevate dalla documentazione "bancaria" acquisita.

Una siffatta impostazione consente di realizzare una concreta garanzia per il contribuente, dal momento che, se l'amministrazione finanziaria porterà in giudizio movimenti bancari intestati a terzi, ma che ritiene riconducibili al medesimo contribuente, dovrà produrre la prova dell'interposizione fittizia; prova che potrà essere fondata anche su presunzioni semplici purché gravi, precise e concordanti.

L'intestazione fittizia, in sostanza, si manifesta tutte le volte in cui gli uffici rilevino nel corso dell'istruttoria che le movimentazioni finanziarie, sebbene riferibili formalmente a soggetti che risultano averne la titolarità, in realtà sono da imputare a un soggetto diverso che ne ha la reale paternità con riferimento all'attività svolta.

Sul tema delle indagini finanziarie attraverso l'utilizzo di conti non intestati al soggetto sottoposto ad accertamento, di grande importanza appare l'orientamento espresso dalla Corte di Cassazione, con la sentenza n. 4423 del 26 marzo 2003. In tale pronuncia, la Suprema Corte, da un lato, ha fissato il principio secondo cui l'esistenza dell'interposizione fittizia di persone non deve costituire lo scopo dell'indagine bancaria ma la premessa, e dall'altro ha chiarito la rilevanza delle dichiarazioni effettuate da terzi nel processo tributario.

In conclusione, pur riconoscendo la possibilità di acquisire i dati bancari di terzi soggetti diversi dal contribuente ispezionato (quali, ad esempio, familiari, soci di società di persone o amministratori), l'utilizzazione delle risultanze degli accertamenti bancari non è automatica, ma deve essere correlata alla dimostrazione che i movimenti bancari si riferiscano al contribuente oggetto del controllo, invertendosi così la presunzione di cui agli articoli 32, comma 1, e 51, comma 2.

VI. IL C. D. BORSELLINO ELETTRONICO

1. Descrizione della possibile novità normativa

Com'è noto la libera circolazione del contante può costituire un ostacolo alle indagini finanziarie svolte dalle autorità competenti.

Carte di credito o di debito, ancorché utilizzate da molti, non trovano apprezzamento presso le fasce più deboli e più anziane della popolazione, per l'abitudine al contante e la conseguente diffidenza verso diverse forme di pagamento, per non parlare di coloro che volontariamente perseguono condotte illecite.

Scarso successo ha avuto altresì il cosiddetto borsellino elettronico utilizzato per effettuare pagamenti di importi contenuti⁵⁵ in negozi al dettaglio⁵⁶ (ad esempio, tabaccai, alimentari, edicole o mercerie) al di fuori del circuito bancomat, con possibilità di ricarica negli esercizi commerciali convenzionati e senza commissioni per le transazioni effettuate.

E' da questi parziali insuccessi che nasce la proposta di utilizzare un nuovo tipo di borsellino elettronico che risulti utile alla collettività anche come strumento di lotta all'evasione fiscale.

1.1. Il c.d. borsellino elettronico

Il borsellino fiscale è uno strumento utile per soddisfare le esigenze quotidiane evitando di detenere denaro contante.

⁵⁵ Lo scontrino medio nel 2007 secondo lo studio "Carte di credito e di debito – monitoraggio dell'offerta bancaria" condotto dall'Osservatorio e-committee dell'Abi del novembre 2008, è di 88,00 euri pagato con il bancomat (diffusione del 70% su tali tipi di pagamenti) e 106,00 euro pagati con carta di credito (diffusione del 30% su tali tipi di pagamenti). Secondo lo studio, il bancomat (29 milioni in circolazione in Italia rispetto ai 30 milioni di carte di credito) viene utilizzato perlopiù per i prelievi (98%) con un prelievo medio pari a 158,00 euro ed un importo medio di 179,00 euro per la ricarica di carte prepagate ma molto poco per i pagamenti (0,5 %). Secondo il bollettino statistico di Bankitalia alla fine di aprile 2008 la diffusione dei terminali di pagamento e dell'uso di carte di pagamento in generale in Italia (circa l'80% degli italiani possiede un bancomat) non è però omogenea con una maggiore diffusione delle apparecchiature POS nelle regioni settentrionali.

⁵⁶ Solitamente l'esercente deve disporre di un lettore di tipo: POS/fidelity.

Questo strumento assomiglia in tutto e per tutto al borsellino elettronico salvo che per il fatto di essere anche equipaggiato con informazioni inerenti al contribuente, come il codice fiscale, che legano l'acquisto all'esercente.

In tal modo sarà più facile sia accertare gli incassi dell'esercente sia gli utilizzi da parte dei contribuenti.

I vantaggi arrecati a favore dei singoli sono che questo strumento:

- comporta una riduzione del rischio di truffe agli anziani che di solito detengono somme anche elevate di denaro in contante presso le proprie abitazioni;
- costituisce uno strumento facile da usare e comunque già ampiamente noto;
- consente al dettagliante di fidelizzare la clientela e di evitare rapine;
- non prevede commissioni per le transazioni.

I vantaggi a beneficio della collettività consistono:

- nella riduzione della circolazione del denaro contante con una migliore azione di controllo da parte delle autorità competenti;
- nella riduzione dei costi operativi per le banche grazie all'adozione di modalità elettroniche di pagamento;
- nella riduzione del ricorso all'eccessivo indebitamento essendo lo strumento direttamente connesso ai fondi disponibili e impedendo così di effettuare spese troppo elevate;
- nell'emersione delle basi imponibili degli operatori economici cui i titolari della carta si rivolgono.

Rispetto ai precedenti strumenti, il borsellino fiscale avrebbe un'estensione pluriennale⁵⁷ con diminuzione dei costi e un aumento della raccolta di risparmio per la Cassa depositi e prestiti.

2. L'esperienza della *social card* e la possibilità di utilizzarne l'infrastruttura

⁵⁷ Una carta ha solitamente valore biennale mentre la *social card* se non rifinanziata perde di efficacia dopo 12 mesi.

La carta acquisti è una carta elettronica di pagamento, prepagata e ricaricabile, emessa da Poste italiane spa per conto del Ministero dell'economia e finanze e dotata di informazioni inerenti al contribuente (come il codice fiscale) che legano l'acquisto all'esercente (circuiti Postamat e Mastercard). Attualmente ad oggi non è consentito al titolare prelevare contanti o ricaricare la carta con proprie disponibilità. Stabilendo dei tetti massimi di importo precaricabile (anche nel rispetto delle norme sull'antiriciclaggio), si potrebbe rilanciare la carta acquisti consentendo al titolare, ad esempio, di versarvi in tutto o in parte la pensione evitandogli la domiciliazione

Inoltre, il titolare potrebbe utilizzare le stesse modalità previste per la *social card*, laddove le somme stanziare agli aventi diritto potrebbero essere contemporaneamente caricate sulla carta, con un'inversione semplice ma efficace.

Attualmente chi ritiene di avere diritto alla carta acquisti compila il modulo, allegando una serie di informazioni (compreso il modello ISEE) con il rischio molto elevato di vedersi respinta la domanda. Infatti dagli organi di stampa si apprende che ci sono stati oltre 200.000 dinieghi, con inevitabili perdite di tempo e senso di sconforto e sfiducia. Se invece si concedesse la carta acquisti a chiunque ne faccia richiesta, prevedendo un minimo di versamento iniziale da parte del titolare, si potrebbe ampliare la platea di potenziali⁵⁸ titolari di carte di credito, salvo poi, una volta riscontrato il diritto, la possibilità di concedergli le somme secondo le disposizioni del decreto-legge n. 112 del 2008 convertito dalla legge n. 133 del 2008.

Per agevolare la diffusione anche tra le fasce più deboli o tra i soggetti più anziani che, come detto, non utilizzano neppure il bancomat, occorre dotare il borsellino fiscale di incentivi adeguati anche con la collaborazione dei consueti organi "distributori" di denaro come le banche e poste italiane.

In tale direzione si potrebbe:

- 1) accordare uno sconto sulla spesa effettuata al raggiungimento di un determinato tetto prevedendo un contributo annuale da riconoscere in sede di dichiarazione dei redditi per chi lo utilizza, ovvero riconoscere migliori servizi o vie preferenziali per gli utilizzatori (ad esempio, sportelli di cortesia per

⁵⁸ Si rileva infatti, secondo quanto dichiarato dal presidente delle Poste italiane al "Secolo XIX" il 7 maggio 2009, che le carte acquisti attive registrano una media di tre operazioni/mese, segno che l'avente diritto ha superato quella temuta idiosincrasia verso l'uso dell'innovativo strumento.

informazioni negli uffici della pubblica amministrazione per chi detiene e utilizza⁵⁹ il borsellino fiscale);

2) catalizzare l'attenzione degli esercenti creando un logo speciale per chi accetta pagamenti con il borsellino fiscale diminuendo i costi bancari o postali, ancorché già previsto per la carta acquisti;

3) fidelizzare il cliente/esercente da parte della banca o delle poste con minori costi, incassando al contempo un diritto per ogni borsellino emesso con la possibilità di contattare nuovi clienti perché i borsellini verrebbero richiesti solo nelle loro sedi con la possibilità di pubblicizzare altri servizi offerti;

4) studiare la possibilità di mantenere l'elenco e la somma delle spese per cui è riconosciuta la detrazione del 19% ai fini delle imposte sui redditi (ad esempio le spese sanitarie sostenute potrebbero essere già riepilogate facilitando la compilazione del 730);

5) prevederne l'abbinamento in sede di dichiarazione dei redditi così che il CAAF possa prelevare direttamente le notizie utili dalla carta acquisti.

⁵⁹ L'effettivo utilizzo dovrebbe essere monitorato con un apposito contatore inserito all'interno del borsellino che evidenzia il numero delle volte in cui è avvenuta una transazione economica.

Considerazioni conclusive

L'indagine conoscitiva, deliberata dalla Commissione parlamentare di vigilanza sull'Anagrafe Tributaria, ha lo scopo di esaminare l'attuale struttura del sistema dell'Anagrafe Tributaria e delle altre banche dati che possono avere rilievo ai fini fiscali. L'insieme integrato di queste banche dati può, infatti, rappresentare, come emerso nel corso delle audizioni, un utile strumento per il contrasto all'evasione fiscale di massa.

In un contesto quale quello italiano, caratterizzato, come è noto, da un elevato livello di debito pubblico, retaggio del passato, il recupero dell'evasione e dell'elusione fiscale, oltre a rappresentare una priorità, potrebbe incidere positivamente su un sviluppo "sano" del sistema economico, favorendo un corretto articolarsi del mercato. L'evasione fiscale costituisce, infatti, un potente fattore "distorsivo" della concorrenza, giacché le imprese che non adempiono con regolarità alle obbligazioni tributarie possono praticare prezzi inferiori, che non inglobano quella che potremmo definire come la "componente fiscale". È evidente, infatti, che chi paga le imposte in misura "piena" sconta un *gap* competitivo rispetto a chi non le paga (o, almeno, non lo fa regolarmente e/o nella misura corretta).

L'impegno profuso, nell'ultimo anno, dalle Agenzie fiscali e dalla Guardia di Finanza nella lotta all'evasione fiscale appare innegabile. Ciò nonostante, molto c'è ancora da fare, anche perché, perseguire un simile obiettivo è giusto dal momento che, come stabilisce la nostra Carta Costituzionale, l'adempimento degli obblighi tributari, da parte dei cittadini, deve avvenire in ragione della loro capacità contributiva.

Questo obiettivo appare, dunque, prioritario in una fase congiunturale difficile, quale quella attuale, nella quale, attraverso il recupero delle imposte evase, si potrebbero finanziare misure anti-cicliche volte a favorire la ripresa economica. Infatti, soltanto facendo emergere risorse esistenti, ma occultate all'Erario, è possibile rinvenire, nelle pieghe di un bilancio "asfittico", quale quello dello Stato italiano, le risorse utili per mettere in campo misure di aiuto per coloro che sono stati, più di tutti, colpiti dagli effetti della crisi⁶⁰. D'altra parte, solo riducendo a dimensioni "fisiologiche" (analoghe a quelle presumibilmente esistenti negli Stati dell'Ue) il

⁶⁰ Le misure di aiuto sono necessarie in quanto sono idonee a stimolare i consumi aumentando il reddito disponibile dei contribuenti.

fenomeno della evasione sarà possibile distinguere tra chi ha realmente una ridotta capacità contributiva e chi, invece, è “povero” solo per il Fisco.

Eliminare o ridurre il fenomeno della evasione fiscale appare necessario anche al fine di distinguere i contribuenti meritevoli di un aiuto da parte dello Stato da quelli che non lo sono, in quanto non hanno una ridotta capacità economica, ma dichiarano al Fisco solo una parte, spesso piccola, dei redditi prodotti. In questo ambito, l’integrazione delle differenti banche dati che possono fornire informazioni di rilievo per il Fisco appare necessaria, al fine di individuare capacità contributiva occultata.

Nel passato, si sono utilizzate, per spiegare il fenomeno dell’evasione (e la sua dimensione), categorie concettuali inidonee allo scopo quali l’onestà/la disonestà dei contribuenti. In effetti, per combattere l’evasione con successo, è necessario individuare quelle che sembrano essere le reali cause del fenomeno. Al riguardo, un’analisi scevra da ideologismi porta a considerare che l’onestà del singolo contribuente e, men che meno, la classe sociale di appartenenza non spiegano l’evasione. Ciò in quanto la dimensione quantitativa dei redditi occultati non dipende, se non in minima parte, dalla eticità del contribuente. Essa, più propriamente, sembra collegarsi alla “visibilità” al Fisco dei redditi prodotti.

Il sistema di autodeterminazione dei tributi, cui è improntato il nostro ordinamento tributario, fa un grande, e forse eccessivo, affidamento sulla contabilità. Tuttavia, essa, che costituisce la base, variabile, cui commisurare le imposte dovute, è credibile *in toto* solo quando le imprese o le attività professionali sono di dimensioni medie o grandi. In tali casi, infatti, l’attendibilità complessiva della contabilità è maggiore in quanto la rigidità che amministrativamente contraddistingue tali strutture impone ai *manager* di mettere in piedi un sistema di rilevazioni in grado di rispondere ad esigenze informative “endogene”⁶¹. Differentemente, quando vi sono strutture di ridotte e ridottissime dimensioni, dove il capitale si “confonde” con il lavoro, l’impianto contabile generalmente perde di attendibilità. Ciò in quanto, in tali casi, non esistono esigenze informative specifiche circa l’andamento della gestione⁶².

⁶¹ In sostanza, sono gli stessi gestori della impresa che hanno la necessità di conoscerne la struttura e gli andamenti. La contabilità “serve” a loro stessi per comprendere il complesso sistema che stanno amministrando.

⁶² Il grado, pressoché totale, di sovrapposibilità tra imprenditore o professionista persone fisiche e l’attività esercitata fa sì che non esistano esigenze informative specifiche riguardo all’andamento della gestione.

Per spiegare l'evasione, non sembra, dunque, opportuno riferirsi a variabili etico-sociali, ma appare più corretto considerare la "visibilità" dei redditi realizzati. Ne deriva che, per contrastare l'evasione, occorre operare proprio su tale ultima variabile. È a partire da questa considerazione che si è compreso come le banche dati a disposizione dell'Amministrazione Finanziaria abbiano già attualmente – ma potranno assumerlo ancora di più in futuro – un ruolo assolutamente fondamentale. Infatti, è dal confronto fra dati indicativi di capacità economica (es. possesso di autoveicoli, natanti, etc.) e redditi dichiarati che dovranno passare le strategie di contrasto all'evasione.

La strada intrapresa nell'ultimo anno, appare certamente corretta⁶³, ma gli interventi ulteriori da mettere in campo sono molteplici. Prioritaria, come detto, appare l'opera di razionalizzazione delle banche dati oggi utilizzabili. Come emerso anche dal ciclo di audizioni tenuto, è necessario – più che implementare gli applicativi a disposizione dell'Amministrazione Finanziaria – razionalizzare l'esistente nell'ottica della interoperabilità delle banche dati, creando un sistema informativo della fiscalità coerente, omogeneo e condiviso.

Un profilo differente è quello connesso alle modalità di utilizzo dei dati (patrimoniali e reddituali) ricompresi (e/o immettibili *pro futuro*) nelle banche dati di cui sopra. Ebbene, al riguardo, il contrasto all'evasione di massa deve passare necessariamente dall'accertamento sintetico e dal redditometro. Tuttavia, anche da questo punto di vista, è ipotizzabile ridisegnare lo strumento rendendolo più completo; i soggetti istituzionalmente competenti potrebbero considerare l'eventualità di realizzare un "nuovo" redditometro che sia:

- a) "di massa" e, quindi, in grado di permettere accertamenti sulla generalità dei contribuenti⁶⁴;
- b) "automatico" e, quindi, in grado di permettere di individuare, con chiarezza e immediatezza, il reddito imponibile riferibile a un soggetto che ha determinate disponibilità patrimoniali.

⁶³ In tal senso, si consideri principalmente la valorizzazione del redditometro messa in campo, nell'ultimo anno, dalle Agenzie Fiscali.

⁶⁴ Come si è avuto modo di precisare nel documento, il c.d. redditometro è uno strumento di accertamento che permette di ricostruire il reddito presunto del contribuente "indagato" sulla base delle disponibilità patrimoniali del medesimo. Costruire un redditometro "di massa" significa prendere a base dello strumento dati patrimoniali collegati a beni largamente diffusi e non di nicchia. Fare in modo che il redditometro diventi uno strumento "automatico" significa creare dei nessi funzionali chiari tra i beni patrimoniali detenuti e i redditi presumibilmente prodotti dal contribuente.

Una strategia efficace di contrasto all'evasione potrebbe passare attraverso una serie di interventi ulteriori. Tra questi, uno dei più significativi potrebbe essere rappresentato dal c.d. borsellino elettronico, che consiste in una carta attraverso cui lo Stato corrisponde alcuni redditi (ad esempio, le pensioni) che i beneficiari utilizzino poi come strumento di pagamento "tracciabile"⁶⁵. Allo scopo, potrebbe essere utile ampliare e generalizzare l'infrastruttura telematica già oggi realizzata per l'utilizzo della *social card*.

La logica attraverso cui operare, tuttavia, deve essere non quella della imposizione di un obbligo, bensì quella della creazione di un sistema incentivante: non si devono obbligare i pensionati ad utilizzare il "nuovo" strumento in luogo del contante, ma è necessario favorirne la diffusione attraverso, ad esempio, la previsione di un *bonus* fruibile solo se si utilizza lo stesso⁶⁶.

Altri interventi, "di sistema", che potrebbero rendersi necessari, sono:

- il superamento, in alcuni casi e su base opzionale, del criterio della autodeterminazione dei tributi in favore di un concordato preventivo (ad esempio, biennale)⁶⁷;
- l'incentivazione dei contribuenti a dichiarare i maggiori redditi, attraverso la misura della detassazione del reddito incrementale (vale a dire del *surplus* redditi dichiarati rispetto al periodo d'imposta precedente);
- l'attuazione di un controllo puntuale sui contribuenti attraverso quello che, poco sopra, si è definito come un "redditometro di massa".

⁶⁵ L'utilizzo di uno strumento tracciabile è importante. Ciò in quanto, in questo modo, si permette la realizzazione di pagamenti per il tramite di strumenti – quelli tracciabili, appunto – che rendano possibile ricostruire *ex post* le movimentazioni finanziarie prodottesi in dipendenza di alcune transazioni.

⁶⁶ Per esemplificare: se si utilizzano gli strumenti tradizionali di attribuzione delle pensioni si versa 1.000; se si utilizza il borsellino elettronico si versa 1.100. Peraltro, i 100 aggiuntivi versato non costituirebbero una perdita "secca" per lo Stato in quanto si tratterebbe di risorse economiche che, con tutta evidenza e proprio in quanto "tracciabili", saranno dichiarate all'Erario sottoforma di redditi da parte dei fornitori di beni e servizi dei pensionati. Tali redditi, peraltro, come evidente costituirebbero dei corrispettivi sui quali verrebbe versata l'Iva.

⁶⁷ In buona sostanza, Fisco e contribuenti si accordano sull'ammontare delle imposte da versare all'Erario. Non si tratta, è bene ribadirlo, di un condono *ex ante* in quanto:

- a) i redditi da concordato verrebbero individuati analizzando le serie storiche dei redditi dichiarati dal contribuente nel passato e da soggetti ad esso assimilabili (inoltre, un utile supporto potrebbe essere offerto dal bagaglio di conoscenza della capacità contributiva riferibile ai vari contribuenti e ritraibile dagli studi di settore);
- b) resterebbe ferma la possibilità di realizzare, successivamente, accertamenti dei redditi, magari utilizzando il "nuovo" redditometro cui si è fatto cenno poco prima.

L'idea è quella di creare un "circolo virtuoso" del tipo di quello di seguito rappresentato:

- a) il contribuente che aderisce al concordato è comunque incentivato a dichiarare i maggiori redditi sfruttando l'agevolazione della detassazione del reddito incrementale;
- b) l'alternativa sarebbe quella che i maggiori redditi realizzati (e non dichiarati) vengano comunque intercettati per mezzo del "redditometro di massa".

Se si realizzano le condizioni *sub a)* e *sub b)*⁶⁸, i redditi "da concordato"⁶⁹ con l'Erario saranno sempre più credibili, in quanto si aggiorneranno automaticamente e progressivamente, se e nella misura in cui si utilizzerà lo strumento della detassazione del reddito incrementale⁷⁰.

Il tema della lotta all'evasione è stato troppo spesso utilizzato come strumento di propaganda politica. Ciò non ha fatto altro che creare delle dannose e inutili disgregazioni del tessuto sociale italiano. D'altra parte un approccio "ideologico" non ha certo favorito le strategie di contrasto all'evasione se è vero che oggi quasi un quarto del Pil è occultato all'Erario (dati del Dipartimento delle Politiche fiscali). Occorre affrontare il tema della lotta all'evasione con un approccio nuovo, pragmatico e scevro da ideologismi preconcepi, trovando linee di azione condivise.

L'indagine conoscitiva si è posta proprio l'obiettivo di ottimizzare e migliorare l'uso dell'Anagrafe Tributaria e delle banche dati ad essa correlate, al fine di impiegarle efficacemente nell'azione di contrasto all'evasione fiscale. In tal senso, un sistema integrato di banche dati che contenga informazioni omogenee, coerenti e oggettive potrebbe rendere condivisibile l'utilizzo di taluni strumenti (vedi redditometro) già oggi impiegati nell'azione di contrasto all'evasione fiscale.

Una efficace strategia per il recupero di gettito tributario evaso potrebbe, dunque, passare attraverso un *mix* ragionato di misure generali che affianchino al sistema di *enforcement* individuale (vale a dire il controllo dell'amministrazione presso

⁶⁸ Ed è verosimile che ciò accada.

⁶⁹ Vale a dire i redditi presunti che si pongono alla base del concordato preventivo.

⁷⁰ Che, come evidente, indurrà a dichiarare all'Erario tutti i redditi prodotti.

il singolo contribuente), criteri di recupero del sommerso basati sull'incentivo privato a dichiarare il vero e meccanismi automatici di emersione⁷¹.

È interesse di tutti ridimensionare il fenomeno della evasione fiscale e ciò soprattutto in un periodo di crisi. La ripresa, infatti, passa da politiche di ricomposizione delle urgenze e da misure di natura prospettica, ove la tenuta dei conti pubblici va considerata una priorità; anche le misure di stimolo più immediato non devono alimentare ulteriore indebitamento, ma devono finanziarsi con tagli alla spesa pubblica inefficiente e improduttiva (in tal senso va la riforma del federalismo fiscale) e con il recupero di gettito occultato all'Erario.

⁷¹ Ci si riferisce, principalmente, alla ipotizzata detassazione del reddito incrementale e alla possibilità di favorire un utilizzo di strumenti di pagamento tracciabili.

COMMISSIONE PARLAMENTARE DI INCHIESTA

sulle attività illecite connesse al ciclo dei rifiuti

S O M M A R I O

| | |
|---|-----|
| Seguito dell'audizione del Commissario straordinario dell'Agenzia Regionale per la prevenzione ambientale del Lazio, avv. Corrado Carrubba (<i>Seguito dello svolgimento e conclusione</i>) | 317 |
| Audizione del Ministro per lo sviluppo economico, Claudio Scajola (<i>Svolgimento e conclusione</i>) . | 318 |
| UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI | 318 |

Mercoledì 8 luglio 2009. — Presidenza del presidente Gaetano PECORELLA.

La seduta comincia alle 8.50.

Seguito dell'audizione del Commissario straordinario dell'Agenzia Regionale per la prevenzione ambientale del Lazio, avv. Corrado Carrubba.

(Seguito dello svolgimento e conclusione).

Il deputato Gaetano PECORELLA, *presidente*, propone che la pubblicità dei lavori sia assicurata anche mediante l'attivazione dell'impianto audiovisivo a circuito chiuso. Non essendovi obiezioni, ne dispone l'attivazione.

Dopo brevi considerazioni preliminari, introduce il seguito dell'audizione dell'avvocato Carrubba, Commissario straordinario dell'Agenzia Regionale per la prevenzione ambientale del Lazio, che ringrazia per la sua presenza. Ricorda che nella seduta del 14 maggio scorso, dopo la relazione dell'avvocato Carrubba, non era stato possibile dare corso agli interventi dei componenti della Commissione.

Intervengono a più riprese, per porre quesiti e formulare osservazioni, il deputato Alessandro BRATTI (PD), il senatore Candido DE ANGELIS (Pdl), nonché il deputato Gaetano PECORELLA, *presidente*.

Corrado CARRUBBA, *Commissario straordinario dell'Agenzia Regionale per la prevenzione ambientale del Lazio*, risponde ai quesiti posti.

Il deputato Gaetano PECORELLA, *presidente*, ringrazia l'avvocato Carrubba per il contributo fornito e dichiara conclusa l'audizione.

La seduta termina alle 9.50.

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

Mercoledì 8 luglio 2009, — Presidenza del presidente Gaetano PECORELLA.

La seduta comincia alle 14.30.

**Audizione del Ministro per lo sviluppo economico,
Claudio Scajola.**

(Svolgimento e conclusione).

Il deputato Gaetano PECORELLA, *presidente*, propone che la pubblicità dei lavori sia assicurata anche mediante l'attivazione dell'impianto audiovisivo a circuito chiuso. Non essendovi obiezioni, ne dispone l'attivazione.

Dopo brevi considerazioni preliminari, introduce l'audizione del Ministro per lo sviluppo economico, Claudio Scajola, che è accompagnato dal dottor Claudio Nardone, Capo della Segreteria tecnica del Ministro, dalla dottoressa Sara Romano, Direttore generale per l'energia nucleare, le energie rinnovabili e l'efficienza energetica e dall'ingegner Daniele Montecchio, funzionario della Direzione generale per la politica industriale e la competitività - Ufficio siti inquinati, che ringrazia per la loro presenza.

Claudio SCAJOLA, *Ministro per lo sviluppo economico*, svolge una relazione.

Intervengono a più riprese, per porre quesiti e formulare osservazioni, i senatori Candido DE ANGELIS (PdL), Vincenzo DE LUCA (PD), i deputati Mauro LIBÈ (UdC) e Gaetano PECORELLA, *presidente*.

Claudio SCAJOLA, *Ministro per lo sviluppo economico*, risponde ai quesiti posti.

Il deputato Gaetano PECORELLA, *presidente*, ringrazia il Ministro Scajola per il contributo fornito e dichiara conclusa l'audizione. Sospende quindi la seduta, avvertendo che essa riprenderà al termine della riunione dell'ufficio di presidenza, integrato dai rappresentanti dei gruppi.

La seduta, sospesa alle 15.25, riprende alle 15.30.

Il deputato Gaetano PECORELLA, *presidente*, comunica che l'ufficio di presidenza, integrato dai rappresentanti dei gruppi,

nella riunione testè svoltasi, ha convenuto che la Commissione si avvalga della collaborazione, quali consulenti con incarico a tempo pieno e non retribuito, di Luigi Peduto, generale di brigata della Guardia di finanza; Francesco Pennacchini, Vice Questore aggiunto del Corpo forestale dello Stato; di Rosa Pumo, Sostituto commissario della Polizia di Stato e di Francesco Crescenzi, Capitano di Vascello del Corpo delle Capitanerie di porto.

Nella medesima riunione ha convenuto che la Commissione si avvalga altresì della collaborazione, prevalentemente finalizzata alla realizzazione di un archivio informatico di dati e informazioni in materia di ciclo dei rifiuti nell'ambito dell'archivio della Commissione, con incarico a tempo parziale e non retribuito, della dottoressa Ileana Fedele e del dottor Domenico Pellegrini, magistrati di appello; dell'ingegner Enrico Melis e del sovrintendente dell'Arma dei carabinieri Salvatore Caprarelli. Nella stessa riunione ha inoltre convenuto che la Commissione si avvalga della collaborazione, quali consulenti con incarico a tempo parziale e non retribuito, del dottor Benito Melchionna, di Salvatore Imparato, Commissario capo della Polizia di Stato, e di Giovanni Giove, ufficiale della Guardia di finanza.

La presidenza avvierà le procedure previste per assicurare l'avvio della collaborazione sopraindicata, previo distacco o autorizzazione dall'ente di appartenenza ove necessario.

(Non essendovi obiezioni, così rimane stabilito).

La seduta termina alle 15.35.

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

**UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO
DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI**

L'ufficio di presidenza, integrato dai rappresentanti dei gruppi, si è riunito dalle 15.25 alle 15.30.

INDICE GENERALE

GIUNTA DELLE ELEZIONI

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

COMMISSIONI RIUNITE (III e IV Camera e 3^a e 4^a Senato)

COMUNICAZIONI DEL GOVERNO:

| | |
|--|---|
| Comunicazioni dei Ministri degli affari esteri e della difesa sulla strategia e sugli sviluppi della partecipazione italiana alle missioni internazionali nel 2009 (<i>Svolgimento e conclusione</i>) ... | 4 |
|--|---|

COMMISSIONI RIUNITE (I e XI)

| | |
|---|---|
| UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI | 5 |
|---|---|

COMMISSIONI RIUNITE (V e VI)

SEDE REFERENTE:

| | |
|---|---|
| DL 78/09: Provvedimenti anticrisi, nonché proroga di termini e della partecipazione italiana a missioni internazionali. C. 2561 Governo (<i>Seguito dell'esame e rinvio</i>) | 6 |
|---|---|

COMMISSIONI RIUNITE (VIII e IX)

| | |
|------------------|----|
| AVVERTENZA | 14 |
|------------------|----|

I Affari costituzionali, della Presidenza del Consiglio e interni

INTERROGAZIONI:

| | |
|--|----|
| 5-00470 Gozi: Sulla realizzazione di dieci nuovi centri di identificazione e di espulsione (ex CPT) | 15 |
| <i>ALLEGATO 1 (Testo della risposta)</i> | 20 |
| 5-00204 Siragusa: Sul campo rom della Favorita a Palermo | 16 |
| <i>ALLEGATO 2 (Testo della risposta)</i> | 23 |
| 5-00789 Siragusa: Su un avviso orale del questore di Palermo nei confronti di un sindacalista | 16 |
| <i>ALLEGATO 3 (Testo della risposta)</i> | 24 |
| 5-00135 Grimoldi: Sulla carenza di organico del Corpo nazionale dei Vigili del fuoco | 17 |
| <i>ALLEGATO 4 (Testo della risposta)</i> | 26 |
| 5-00995 Fiano: Sullo scioglimento del Consiglio comunale di Arconate | 17 |
| <i>ALLEGATO 5 (Testo della risposta)</i> | 27 |

SEDE REFERENTE:

| | |
|------------------------------------|----|
| Sui lavori della Commissione | 17 |
|------------------------------------|----|

| | |
|---|----|
| Istituzione del «Giorno della memoria delle vittime di Nassiriya e di tutti i militari e civili italiani caduti in missioni internazionali». Testo unificato C. 139 Ascierto e C. 549 Bertolini (<i>Seguito dell'esame e conclusione</i>) | 18 |
| INDAGINE CONOSCITIVA: | |
| Indagine conoscitiva sull'informatizzazione delle pubbliche amministrazioni. | |
| Audizione del Presidente dell'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici, Luigi Giampaolino (<i>Svolgimento e conclusione</i>) | 18 |
| UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI | 18 |
| AVVERTENZA | 19 |
| II Giustizia | |
| COMITATO DEI NOVE: | |
| Disposizioni in materia di violenza sessuale. C. 574 ed abb.-A | 28 |
| SEDE REFERENTE: | |
| Disposizioni in materia di usura e di estorsione, nonché di composizione delle crisi da sovraindebitamento. C. 2364, approvata dal Senato, e petizione n. 638 (<i>Rinvio del seguito dell'esame</i>) | 28 |
| Disposizioni sulla Corte penale internazionale. C. 1439 Melchiorre, C. 1782 Di Pietro e C. 2445 Bernardini (<i>Seguito esame e rinvio</i>) | 28 |
| Riforma della disciplina delle persone giuridiche e delle associazioni non riconosciute. C. 1090 Vietti (<i>Rinvio del seguito dell'esame</i>) | 29 |
| Disposizioni concernenti il divieto di svolgimento di propaganda elettorale per le persone sottoposte a misure di prevenzione. C. 825 Angela Napoli, C. 783 Rossa e C. 972 Oliverio (<i>Seguito esame e rinvio</i>) | 29 |
| AVVERTENZA | 29 |
| III Affari esteri e comunitari | |
| COMITATO PERMANENTE SUGLI ITALIANI ALL'ESTERO: | |
| Comunicazioni del presidente | 30 |
| SEDE REFERENTE: | |
| Ratifica ed esecuzione dei seguenti Accordi: a) Accordo tra gli Stati membri dell'Unione europea relativo allo statuto dei militari e del personale civile distaccati, fatto a Bruxelles il 17 novembre 2003; b) Accordo tra gli Stati membri della Unione europea relativo alle richieste di indennizzo nell'ambito di un'operazione dell'UE di gestione delle crisi, firmato a Bruxelles il 28 aprile 2004. C. 2552 Governo, approvato dal Senato (<i>Esame e rinvio</i>) | 32 |
| INTERROGAZIONI: | |
| 5-01498 Zucchi: Sulla partecipazione dell'Italia alla Convenzione di Londra sull'aiuto alimentare | 36 |
| <i>ALLEGATO 1 (Testo integrale della risposta)</i> | 38 |
| 5-01604 Barbi: Sul contributo italiano al Fondo Globale di lotta contro l'AIDS, la tubercolosi e la malaria | 36 |
| <i>ALLEGATO 2 (Testo integrale della risposta)</i> | 39 |
| UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI | 37 |
| COMITATO PERMANENTE SUI DIRITTI UMANI. | |
| INDAGINE CONOSCITIVA: | |
| Indagine conoscitiva sulle violazioni dei diritti umani nel mondo. | |
| Audizione di rappresentanti del World Uyghur Congress (<i>Svolgimento e conclusione</i>) | 37 |
| <i>ERRATA CORRIGE</i> | 37 |

V Bilancio, tesoro e programmazione

SEDE CONSULTIVA:

| | |
|---|----|
| Disposizioni in materia di violenza sessuale. C. 574 e abb.-A (Parere all'Assemblea) (<i>Parere su emendamenti</i>) | 40 |
|---|----|

ATTI DEL GOVERNO:

| | |
|--|----|
| Schema di decreto legislativo recante attuazione della legge 4 marzo 2009, n. 15, in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni. Atto n. 82 (<i>Esame, ai sensi dell'articolo 143, comma 4, del regolamento, e rinvio</i>) | 41 |
| Schema di decreto del Presidente del Consiglio dei ministri concernente l'individuazione delle risorse necessarie per sottoscrivere strumenti finanziari. Atto n. 103 (<i>Esame, ai sensi dell'articolo 143, comma 4, del regolamento, e rinvio</i>) | 46 |

VII Cultura, scienza e istruzione

SEDE REFERENTE:

| | |
|--|----|
| Riconoscimento della personalità giuridica alla Scuola per l'Europa di Parma. C. 2434 Governo (<i>Seguito dell'esame e rinvio</i>) | 50 |
| ALLEGATO (<i>Emendamenti</i>) | 53 |

SEDE LEGISLATIVA:

| | |
|--|----|
| Concessione di un contributo in favore della Fondazione Centro di documentazione ebraica contemporanea (CDEC). C. 2500 Ruben (<i>Discussione e rinvio</i>) | 51 |
|--|----|

| | |
|---|----|
| UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI | 52 |
|---|----|

COMITATO RISTRETTO:

| | |
|--|----|
| Nuove norme in materia di difficoltà specifiche d'apprendimento. C. 2459 Senatore Franco Vittoria ed altri, approvata in un testo unificato dalla 7ª Commissione permanente del Senato, C. 479 Anna Teresa Formisano, C. 994 Ghizzoni e C. 1001 Angela Napoli | 52 |
|--|----|

VIII Ambiente, territorio e lavori pubblici

SEDE CONSULTIVA:

| | |
|--|----|
| DL 78/09 Provvedimenti anticrisi, nonché proroga di termini e della partecipazione italiana a missioni internazionali. C. 2561 Governo (Parere alle Commissioni riunite V e VI) (<i>Seguito dell'esame e rinvio</i>) | 54 |
|--|----|

INDAGINE CONOSCITIVA:

| | |
|---|----|
| Indagine conoscitiva sulle politiche per la tutela del territorio, la difesa del suolo e il contrasto agli incendi boschivi (<i>Deliberazione di una proroga del termine</i>) | 57 |
|---|----|

| | |
|---|----|
| UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI | 57 |
|---|----|

AUDIZIONI INFORMALI:

| | |
|---|----|
| Audizione di rappresentanti di Amia S.p.A. sulla gestione del ciclo integrato dei rifiuti solidi urbani nell'ambito territoriale di Palermo | 57 |
|---|----|

IX Trasporti, poste e telecomunicazioni

AUDIZIONI INFORMALI:

| | |
|---|----|
| Audizione di rappresentanti del Comitato pendolari dello Stretto relativamente al sistema e alle condizioni di trasporto nell'area dello Stretto di Messina | 58 |
|---|----|

SEDE LEGISLATIVA:

| | |
|--|--|
| Disposizioni in materia di sicurezza stradale. C. 44 Zeller e Brugger, C. 419 Contento, C. 471 Anna Teresa Formisano, C. 649 Meta, C. 772 Carlucci, C. 844 Lulli, C. 965 Conte, C. 1075 Velo, C. 1101 Boffa, C. 1190 Velo, C. 1469 Vannucci, C. 1488 Lorenzin, C. 1717 Moffa, C. 1737 Minasso, C. 1766 Giammanco, C. 1998 Guido Dussin, C. 2177 Cosenza, C. 2299 | |
|--|--|

| | |
|---|-----|
| Barbieri, C. 2322 Consiglio regionale del Veneto, C. 2349 Consiglio regionale del Veneto, C. 2406 Stasi e C. 2480 Bratti e Motta (<i>Seguito della discussione e rinvio</i>) | 58 |
| ALLEGATO 1 (<i>Ulteriore emendamento del relatore e nuove formulazioni</i>) | 67 |
| ALLEGATO 2 (<i>Proposte emendative approvate in linea di principio</i>) | 70 |
| AUDIZIONI: | |
| Audizione del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, Altero Matteoli, sull'incidente accaduto nella stazione di Viareggio e sulle condizioni di sicurezza del trasporto ferroviario, con particolare riferimento al trasporto di merci pericolose (<i>Svolgimento, ai sensi dell'articolo 143, comma 2, del regolamento, e rinvio</i>) | 66 |
| AVVERTENZA | 66 |
| XI Lavoro pubblico e privato | |
| SEDE CONSULTIVA: | |
| DL 78/09: Provvedimenti anticrisi, nonché proroga di termini e della partecipazione italiana a missioni internazionali. C. 2561 Governo (Parere alle Commissioni riunite V e VI) (<i>Seguito dell'esame e rinvio</i>) | 73 |
| SEDE REFERENTE: | |
| Sull'ordine dei lavori | 75 |
| Disciplina delle attività subacquee e iperbariche. C. 344 Bellotti e C. 2369 Lo Presti (<i>Seguito dell'esame e rinvio</i>) | 75 |
| ALLEGATO (<i>Proposta di testo unificato elaborata dal Comitato ristretto</i>) | 82 |
| Norme sul riconoscimento e sulla promozione del diritto alla formazione e allo sviluppo professionale. C. 1079 Bobba e C. 2418 Cazzola (<i>Seguito dell'esame e rinvio</i>) | 77 |
| SEDE CONSULTIVA: | |
| DL 78/09: Provvedimenti anticrisi, nonché proroga di termini e della partecipazione italiana a missioni internazionali. C. 2561 Governo (Parere alle Commissioni riunite V e VI) (<i>Seguito dell'esame e rinvio</i>) | 77 |
| SEDE REFERENTE: | |
| Interventi per agevolare la libera imprenditorialità e per il sostegno del reddito. C. 2424 Antonino Foti (<i>Seguito dell'esame e rinvio</i>) | 80 |
| UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI | 81 |
| XII Affari sociali | |
| SEDE REFERENTE: | |
| Disposizioni per garantire l'accesso alle cure palliative e alle terapie del dolore. Testo unificato C. 624 Binetti, C. 635 Polledri e Rivolta, C. 1141 Livia Turco, C. 1830 Di Virgilio, C. 1738 Bertolini, C. 1764-ter Cota, C. 1968-ter Saltamartini e C. 1312 Farina Coscioni (<i>Seguito dell'esame e rinvio</i>) | 94 |
| ALLEGATO 1 (<i>Emendamenti e subemendamenti approvati e ulteriori subemendamenti del relatore</i>) | 127 |
| ALLEGATO 2 (<i>Nuovo testo unificato risultante dall'approvazione di ulteriori emendamenti del relatore e di subemendamenti</i>) | 134 |
| Disposizioni in materia di alleanza terapeutica, di consenso informato e di dichiarazioni anticipate di trattamento. C. 2350, approvata in un testo unificato dal Senato, C. 625 Binetti, C. 784 Rossa, C. 1280 Farina Coscioni, C. 1597 Binetti, C. 1606 Pollastrini, C. 1764-bis Cota, C. 1840 Della Vedova, C. 1876 Aniello Formisano, C. 1968-bis Saltamartini, C. 2038 Buttiglione e C. 2124 Di Virgilio (<i>Esame e rinvio</i>) | 106 |
| Sull'ordine dei lavori | 106 |
| AVVERTENZA | 126 |
| XIII Agricoltura | |
| UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI | 141 |

INTERROGAZIONI:

| | |
|--|-----|
| 5-01299 Oliverio: Interventi in favore del comparto agrozootecnico abruzzese colpito dai recenti eventi sismici | 142 |
| <i>ALLEGATO 1 (Testo della risposta)</i> | 149 |
| 5-01573 Oliverio: Interventi per la tutela e la promozione del settore olivicolo del Mezzogiorno e per il riconoscimento delle olive nere al forno di Ferradina (Matera) | 142 |
| <i>ALLEGATO 2 (Testo della risposta)</i> | 151 |
| 5-01589 Paolo Russo: Sull'applicazione delle norme sull'accollo da parte dello Stato delle garanzie prestate dai soci a favore delle cooperative agricole, con riferimento alla situazione della cooperativa Agritel Srl | 142 |
| <i>ALLEGATO 3 (Testo della risposta)</i> | 152 |

SEDE CONSULTIVA:

| | |
|---|-----|
| DL 78/2009: Provvedimenti anticrisi, nonché proroga di termini e della partecipazione italiana a missioni internazionali. C. 2561 Governo (Parere alle Commissioni riunite V e VI) (<i>Seguito dell'esame e conclusione – Parere favorevole con condizione e osservazioni</i>) | 142 |
| <i>ALLEGATO 4 (Proposta di parere del relatore)</i> | 155 |
| <i>ALLEGATO 5 (Nuova formulazione della proposta di parere del relatore approvata dalla Commissione)</i> | 157 |

SEDE REFERENTE:

| | |
|---|-----|
| Nuova disciplina del commercio interno del riso. C. 1991 Governo (<i>Seguito dell'esame e rinvio</i>) | 147 |
| <i>ALLEGATO 6 (Emendamenti e articoli aggiuntivi)</i> | 159 |

INDAGINE CONOSCITIVA:

| | |
|--|-----|
| Sul fenomeno dei danni causati dalla fauna selvatica alle produzioni agricole e zootecniche (<i>Deliberazione della proroga del termine</i>) | 148 |
| <i>ERRATA CORRIGE</i> | 148 |

XIV Politiche dell'Unione europea

SEDE CONSULTIVA:

| | |
|--|-----|
| DL 78/2009: Provvedimenti anticrisi, nonché proroga di termini e della partecipazione italiana a missioni internazionali. C. 2561 Governo (Parere alle Commissioni V e VI) (<i>Esame e rinvio</i>) | 161 |
|--|-----|

UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI 165

COMITATO PERMANENTE PER L'ESAME DEI PROGETTI DI ATTI COMUNITARI E DELL'UE.

AUDIZIONI INFORMALI:

| | |
|---|-----|
| Audizione informale del Ministro plenipotenziario Massimo Gaiani, coordinatore del Comitato interministeriale per gli affari comunitari europei presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri (CIACE) | 165 |
|---|-----|

COMMISSIONE PARLAMENTARE PER LA SEMPLIFICAZIONE DELLA LEGISLAZIONE (ai sensi dell'articolo 14, comma 19, della legge 28 novembre 2005, n. 246)

IN SEDE CONSULTIVA SU ATTI DEL GOVERNO:

| | |
|--|-----|
| Schema di decreto del Presidente della Repubblica recante: «Regolamento di riordino dell'Unione nazionale ufficiali in congedo d'Italia», per l'anno 2009 (n. 96) (Parere ai sensi dell'articolo 2, commi 634 e 635, della legge 24 dicembre 2007, n. 244 e dell'articolo 26, comma 1, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133) (<i>Esame e rinvio</i>) | 166 |
|--|-----|

| | |
|--|-----|
| Schema di decreto del Presidente della Repubblica recante: «Regolamento di riordino della Lega navale italiana», per l'anno 2009 (n. 97) (Parere ai sensi dell'articolo 2, commi 634 e 635, della legge 24 dicembre 2007, n. 244 e dell'articolo 26, comma 1, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133) (<i>Esame e rinvio</i>) | 167 |
| Schema di decreto del Presidente della Repubblica recante: «Regolamento di riordino dell'Unione italiana tiro a segno», per l'anno 2009 (n. 98) (Parere ai sensi dell'articolo 2, commi 634 e 635, della legge 24 dicembre 2007, n. 244 e dell'articolo 26, comma 1, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133) (<i>Esame e rinvio</i>) | 167 |
| COMMISSIONE PARLAMENTARE PER L'INDIRIZZO GENERALE E LA VIGILANZA DEI SERVIZI RADIOTELEVISIVI | |
| UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI | 169 |
| COMMISSIONE PARLAMENTARE DI INCHIESTA SUL FENOMENO DELLA MAFIA E SULLE ALTRE ASSOCIAZIONI CRIMINALI, ANCHE STRANIERE | |
| Comunicazioni del presidente | 170 |
| Sull'ordine dei lavori | 170 |
| Seguito dell'esame congiunto dello studio predisposto dalla DNA sull'infiltrazione mafiosa nell'economia legale (Relatore on. Granata) e dello studio predisposto dalla DIA sulle conclusioni delle Commissioni parlamentari antimafia nell'ultimo decennio, (Relatore sen. De Sena) | 171 |
| COMITATO PARLAMENTARE PER LA SICUREZZA DELLA REPUBBLICA | |
| Comunicazioni del presidente | 172 |
| Esame della conferma dell'opposizione del segreto di Stato di cui alla comunicazione del Presidente del Consiglio dei ministri del 30 dicembre 2008 | 172 |
| Esame della comunicazione di apposizione del segreto di Stato di cui alla lettera dell'Autorità delegata del 29 maggio 2009 | 172 |
| COMMISSIONE PARLAMENTARE DI CONTROLLO SULLE ATTIVITÀ DEGLI ENTI GESTORI DI FORME OBBLIGATORIE DI PREVIDENZA E ASSISTENZA SOCIALE | |
| Bilanci consuntivi 2004-2006 e bilancio preventivo 2007 dell'Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro (INAIL) (<i>Seguito dell'esame e conclusione</i>) | 173 |
| AUDIZIONI: | |
| Audizione del Presidente del Consiglio di indirizzo e vigilanza dell'Istituto nazionale di previdenza per i dipendenti dell'amministrazione pubblica (INPDAP), dott. Carlo Borio, su aspetti inerenti i bilanci consuntivi 2004-2006 e il preventivo 2007 (<i>Svolgimento, ai sensi dell'articolo 143, comma 2, del regolamento, e conclusione</i>) | 174 |
| COMMISSIONE PARLAMENTARE DI VIGILANZA SULL'ANAGRAFE TRIBUTARIA | |
| Indagine conoscitiva sull'anagrafe tributaria nel contrasto all'evasione fiscale (<i>Esame del documento conclusivo e rinvio</i>) | 176 |
| ALLEGATO (<i>Schema di documento conclusivo</i>) | 177 |
| UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI | 176 |

**COMMISSIONE PARLAMENTARE DI INCHIESTA SULLE ATTIVITÀ ILLECITE
CONNESSE AL CICLO DEI RIFIUTI**

| | |
|---|-----|
| Seguito dell'audizione del Commissario straordinario dell'Agenzia Regionale per la prevenzione ambientale del Lazio, avv. Corrado Carrubba (<i>Seguito dello svolgimento e conclusione</i>) | 317 |
| Audizione del Ministro per lo sviluppo economico, Claudio Scajola (<i>Svolgimento e conclusione</i>) . | 318 |
| UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI | 318 |

*Stabilimenti Tipografici
Carlo Colombo S.p.A.*

€ 6,62



16SMC0002000