

# BOLLETTINO

## DELLE GIUNTE E DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI

### INDICE

COMMISSIONI RIUNITE (V e IX) . . . . .	<i>Pag.</i>	3
COMMISSIONI RIUNITE (VII e VIII) . . . . .	»	4
AFFARI COSTITUZIONALI, DELLA PRESIDENZA DEL CONSIGLIO E INTERNI (I) . . . . .	»	8
GIUSTIZIA (II) . . . . .	»	23
AFFARI ESTERI E COMUNITARI (III) . . . . .	»	33
DIFESA (IV) . . . . .	»	34
BILANCIO, TESORO E PROGRAMMAZIONE (V) . . . . .	»	43
FINANZE (VI) . . . . .	»	84
CULTURA, SCIENZA E ISTRUZIONE (VII) . . . . .	»	104
AMBIENTE, TERRITORIO E LAVORI PUBBLICI (VIII) . . . . .	»	105
TRASPORTI, POSTE E TELECOMUNICAZIONI (IX) . . . . .	»	107
ATTIVITÀ PRODUTTIVE, COMMERCIO E TURISMO (X) . . . . .	»	117
LAVORO PUBBLICO E PRIVATO (XI) . . . . .	»	121
AFFARI SOCIALI (XII) . . . . .	»	128

**Il fascicolo contiene anche il BOLLETTINO DELLE DELEGAZIONI PRESSO LE ASSEMBLEE PARLAMENTARI INTERNAZIONALI – N. 58.**

**N. B. Sigle dei gruppi parlamentari: Popolo della Libertà: PdL; Partito Democratico: PD; Lega Nord Padania: LNP; Unione di Centro: UdC; Futuro e Libertà per l'Italia: FLI; Italia dei Valori: IdV; Misto: Misto; Misto-Alleanza per l'Italia: Misto-ApI; Misto-Noi Sud Libertà e Autonomia-Partito Liberale Italiano: Misto-Noi Sud LA-PLI; Misto-Movimento per le Autonomie-Alleati per il Sud: Misto-MpA-Sud; Misto-Liberal Democratici-MAIE: Misto-LD-MAIE; Misto-Minoranze linguistiche: Misto-Min.ling; Misto-Repubblicani, Azionisti, Alleanza di Centro: Misto-RAAdC.**

AGRICOLTURA (XIII) .....	<i>Pag.</i>	132
POLITICHE DELL'UNIONE EUROPEA (XIV) .....	»	137
COMMISSIONE PARLAMENTARE PER LE QUESTIONI REGIONALI ..	»	145
COMMISSIONE PARLAMENTARE PER L'ATTUAZIONE DEL FEDERALI- SMO FISCALE .....	»	150
COMMISSIONE PARLAMENTARE DI INCHIESTA SULLE ATTIVITÀ IL- LECITE CONNESSE AL CICLO DEI RIFIUTI .....	»	151
COMMISSIONE PARLAMENTARE PER L'INFANZIA E L'ADOLESCENZA .	»	152
<i>INDICE GENERALE</i> .....	»	153

## COMMISSIONI RIUNITE

### V (Bilancio, tesoro e programmazione) e IX (Trasporti, poste e telecomunicazioni)

---

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

##### COMITATO DEI NOVE:

DL 125/10: Misure urgenti per il settore dei trasporti e disposizioni in materia finanziaria. Proroga del termine di esercizio della delega legislativa in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio di amministrazioni pubbliche. C. 3725 Governo, approvato dal Senato .....

3

##### COMITATO DEI NOVE

*Martedì 28 settembre 2010.*

**DL 125/10: Misure urgenti per il settore dei trasporti e disposizioni in materia finanziaria. Proroga del termine di esercizio della delega legislativa in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio di amministrazioni pubbliche. C. 3725 Governo, approvato dal Senato.**

Il Comitato si è riunito dalle 14.35 alle 14.45.

## COMMISSIONI RIUNITE

### VII (Cultura, scienza e istruzione) e VIII (Ambiente, territorio e lavori pubblici)

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

#### RISOLUZIONI:

7-00238 Realacci: Riconoscimento della qualifica di restauratore di beni culturali.	
7-00320 Lanzarin: Riconoscimento della qualifica di restauratore di beni culturali ( <i>Seguito della discussione congiunta e conclusione – Approvazione della risoluzione n. 8-00091</i> ) .	4
ALLEGATO ( <i>Risoluzione approvata dalla Commissione</i> ) .....	6

#### RISOLUZIONI

*Martedì 28 settembre 2010. – Presidenza del vicepresidente Luigi NICOLAIS. – Interviene il sottosegretario di Stato per i beni e le attività culturali, Francesco Maria Giro.*

**La seduta comincia alle 14.50.**

**7-00238 Realacci: Riconoscimento della qualifica di restauratore di beni culturali.**

**7-00320 Lanzarin: Riconoscimento della qualifica di restauratore di beni culturali.**

*(Seguito della discussione congiunta e conclusione – Approvazione della risoluzione n. 8-00091).*

Le Commissioni proseguono la discussione congiunta delle risoluzioni in titolo, rinviata nella seduta del 4 maggio 2010.

Ermete REALACCI (PD), illustra, anche a nome della collega Lanzarin, un testo unificato delle risoluzioni in titolo (*vedi allegato*), che impegna il Governo a pre-

vedere una proroga di almeno due mesi per la presentazione delle domande al bando di selezione pubblica per la qualifica di restauratore e di collaboratore restauratore, proroga che si rende necessaria anche per introdurre una disciplina normativa più completa, finalizzata all'esigenza, da un lato, di non disperdere l'enorme patrimonio professionale esistente nel Paese, e, dall'altro, di rendere più trasparenti i criteri di affidamento dei lavori. Auspica, quindi, che durante il periodo di proroga il Governo possa avviare un confronto con gli operatori del settore per risolvere le questioni ancora aperte in ordine ai requisiti per l'accesso alla qualifica di restauratore.

Manuela LANZARIN (LNP) si associa alle considerazioni svolte dal deputato Realacci e sollecita la tempestiva approvazione del testo unificato testé presentato, considerato che, in attesa delle decisioni della magistratura amministrativa, risulta opportuno rivolgere un impegno al Governo che si limiti alla richiesta di proroga dell'emanazione del bando relativo alla selezione per la qualifica di restauratori.

Pierfelice ZAZZERA (IdV) sottoscrive la nuova formulazione delle risoluzioni in discussione, preannunciando, conseguentemente, il voto favorevole.

Emilia Grazia DE BIASI (PD) sottolinea che con la nuova formulazione unificata delle risoluzioni in esame si affronta non solo il problema legato ad eventuali « truffe », ma anche quello « reale » relativo al riconoscimento di determinati profili professionali, come preannunciato dal collega Realacci, al fine di eliminare il conflitto tra prestazione d'opera a carattere artigianale e la formazione professionale. Ricorda che l'Italia possiede il 52 per cento del patrimonio artistico mondiale, del quale è importante operare un controllo effettivo. Evidenzia quindi necessario ridefinire l'articolo 182 del codice dei beni culturali e del paesaggio, al fine di riconoscere adeguata dignità alla formazione professionale e in particolare all'alta professione e specializzazione dei restauratori. Ritieni necessario, in questo senso, che il rappresentante del Governo esprima un impegno formale sulla proroga di due mesi del bando in oggetto. Sottoscrive quindi la nuova formulazione delle risoluzioni in titolo, preannunciando, anche a nome dei deputati del proprio gruppo, il voto favorevole.

Emerenzio BARBIERI (PdL) sottolinea che il nuovo testo unificato delle risoluzioni in discussione è il risultato di un lavoro congiunto tra i rappresentanti dei gruppi di maggioranza e quelli di opposizione. Ritieni quindi necessario che la proroga sia effettivamente concessa dal Governo, così come d'altra parte richiesto nell'impegno della risoluzione.

Preannuncia quindi, anche a nome dei deputati del proprio gruppo, il voto favorevole sul testo unificato delle risoluzioni in titolo.

Erica RIVOLTA (LNP) preannuncia, anche a nome dei deputati del proprio

gruppo, il voto favorevole sulla nuova formulazione delle risoluzioni in discussione, nella quale si richiede esplicitamente di concedere un'adeguata proroga per il bando in oggetto. Si tratta di una mediazione efficace per venire incontro alle esigenze dei restauratori.

Il sottosegretario Francesco Maria GIRO, premettendo che si è svolto un ampio approfondimento all'interno del ministero sulla materia in esame, sottolinea che vi è disponibilità alla concessione di una proroga, sempre che ciò non vanifichi il lavoro finora svolto. Ricorda infatti che erano già state concesse due proroghe, la prima al 30 aprile e la successiva al 30 settembre, per facilitare il riconoscimento della professionalità dei restauratori, anche attraverso l'emanazione di circolari e linee guida, volte proprio a precisare la procedura di selezione e chiarire conseguentemente i requisiti necessari ad ottenere la qualificazione in esame. Aggiunge, d'altra parte, che erano già stati compiuti ulteriori passi in avanti rispetto all'originaria versione del provvedimento, in quanto si erano considerati anche i lavori svolti fino a tutto il 2009, superando l'iniziale previsione del 2001. Era stata prevista altresì la possibilità per i candidati di autocertificare i lavori eseguiti.

Ritieni quindi che tutto ciò testimoni l'impegno del Governo a risolvere la questione, ribadendo peraltro l'auspicio che i sessanta giorni di proroga non vanifichino l'applicazione dell'articolo 29 del codice dei beni culturali. Preannuncia quindi di accogliere favorevolmente l'impegno previsto dal testo unificato delle risoluzioni in discussione.

Le Commissioni approvano quindi il testo unificato delle risoluzioni presentate che assume il numero 8-00091 (*vedi allegato*).

**La seduta termina alle 15.**

ALLEGATO

**7-00238 Realacci: Riconoscimento della qualifica di restauratore di beni culturali.**

**7-00320 Lanzarin: Riconoscimento della qualifica di restauratore di beni culturali.**

### **RISOLUZIONE APPROVATA DALLA COMMISSIONE**

Le Commissioni riunite VII e VIII,

premessi che con bando di selezione pubblica in scadenza il 30 settembre 2010, il Ministero per i beni e le attività culturali ha espresso la necessità di individuare con « certezza » l'ambito delle figure professionali che intervengono nelle attività conservative dei beni culturali al fine di assicurare l'ottimale esecuzione dei relativi interventi;

tenuto conto che le linee Guida all'articolo 182 del Codice per i beni culturali, facenti parte dei riferimenti del bando indicato prevedono, per i candidati che accedono 'direttamente' alla qualifica di Restauratore solo con 8 anni di attività lavorativa al 16 dicembre 2001, la produzione dei certificati e documenti utili all'attribuzione SOA per la qualifica delle « imprese » alla categoria OS2 (persone giuridiche) e non per la qualifica « professionale individuale » ricercata dal Bando (persone fisiche);

rilevato che con sentenze n. 28505, 28781 e 26075 la sezione 2-*quater* TAR del LAZIO ha dichiarato che l'attribuzione della qualifica OS2 in base al decreto ministeriale n. 420 del 2001 – riguardante requisiti di 'impresa' per le gare d'appalto – persone giuridiche – non comporta il riconoscimento della qualifica professionale, come evidenziato anche dalla Corte Costituzionale nella sentenza del 13 gennaio 2004;

considerato che il medesimo giudice amministrativo ha riconosciuto che l'articolo 182 è « sostanzialmente » riproduttivo del decreto ministeriale n. 420 del 2001, con la conseguenza di produrre, nello stesso senso, una qualificazione non ai fini professionali, ma ai fini imprenditoriali, comportando l'attribuzione di una abilitazione professionale con valore di Laurea Magistrale ad individui che non hanno mai svolto « concretamente e di persona » attività sui beni tutelati, ma sono solo titolari di rapporti contrattuali, con l'alto rischio di affidamento di beni tutelati a soggetti inesperti, con la conseguente possibilità di avere danni irreversibili al patrimonio artistico nazionale ed internazionale. L'articolo 182 del codice citato, risulterebbe pertanto inefficace anche ai fini della « certezza » dei requisiti richiesti dal Bando in oggetto;

tenuto altresì conto che sono ancora in attesa di giudizio almeno due ricorsi al TAR del Lazio, per l'annullamento del bando in oggetto, che sono in discussione calendarizzati per il mese di novembre 2010;

rilevato che da associazioni di categoria, organizzazioni sindacali e di restauratori provenienti dal settore della formazione, da scuole regionali, accademie di Belle Arti, università sono state rilevate incongruità nel Bando, introdotte « in eccesso » rispetto alle previsioni normative;

tenuto conto, ancora, che le qualifiche professionali conseguite ai sensi della legge n. 845 del 1978 sono state finalizzate sempre a settori specifici del restauro e che non esiste ancora la corrispondente qualifica settoriale del restauratore;

rilevato inoltre che la gran parte delle attestazioni di qualifica professionale per «restauratore» a firma delle stesse Regioni anche in anni precedenti alla legge Costituzionale n. 3 del 2001, conseguite nella legalità ed ai sensi della legge quadro n. 845 del 1978 finanziate dal Fondo sociale europeo, non sono ammesse né dal Bando né dall'articolo 182 alla prova di idoneità, creando di fatto un ostacolo all'accesso alla professione ed una vanificazione della stessa attività formativa svolta e dei titoli legalmente conferiti;

rilevato che appare necessario prevedere una proroga congrua del termine per la presentazione delle domande al bando in oggetto sia allo scopo di attendere l'esito

dei ricorsi pendenti di fronte al giudice amministrativo, sia per armonizzare le previsioni vigenti in sede europea nel senso della permanenza dei titoli acquisiti e della garanzia della crescita professionale;

impegna il Governo

a prevedere una proroga di almeno due mesi per la presentazione delle domande al Bando di selezione pubblica per la qualifica di Restauratore e di Collaboratore Restauratore, proroga che si rende necessaria anche per introdurre una disciplina normativa più completa finalizzata alla certa e corretta individuazione delle figure professionali indicate.

(8-00091) « Realacci, Lanzarin, Barbieri, Goisis, Ghizzoni, Tortoli, Mariani, Zazzera, De Biasi, Rivolta, Braga, Motta, Zamparutti, Rossa, Levi ».

# I COMMISSIONE PERMANENTE

## (Affari costituzionali, della Presidenza del Consiglio e interni)

### S O M M A R I O

#### COMITATO PERMANENTE PER I PARERI:

Disposizioni per il rafforzamento della competitività del settore agroalimentare. Nuovo testo C. 2260-A Governo ed abb. (Parere alla XIII Commissione) ( <i>Esame e conclusione – Parere favorevole con osservazioni</i> ) .....	9
ALLEGATO ( <i>Parere approvato</i> ) .....	21
Norme in materia di organizzazione delle università, di personale accademico e reclutamento, nonché delega al Governo per incentivare la qualità e l'efficienza del sistema universitario. C. 3687 Governo ed abb. (Parere alla VII Commissione) ( <i>Esame e rimessione alla Commissione</i> ) .....	10

#### COMUNICAZIONI DEL PRESIDENTE:

In ordine alla proposta di legge C. 3579 Lo Monte ed altri recante « Norme per la salvaguardia del sistema scolastico nella regione Sicilia e per la rinnovazione del concorso per dirigenti scolastici indetto con decreto direttoriale 22 novembre 2004, pubblicato nella <i>Gazzetta Ufficiale</i> , 4ª serie speciale, n. 94 del 26 novembre 2004 » .....	10
---	----

#### ATTI DEL GOVERNO:

Schema di decreto legislativo recante attuazione della direttiva 2008/51/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 maggio 2008, che modifica la direttiva 91/477/CEE del Consiglio, relativa al controllo dell'acquisizione e della detenzione di armi. Atto n. 236 ( <i>Seguito dell'esame e rinvio</i> ) .....	11
--	----

#### DELIBERAZIONE DI RILIEVI SU ATTI DEL GOVERNO:

Schema di decreto legislativo recante disposizioni in materia di determinazione dei fabbisogni standard di comuni, città metropolitane e province. Atto n. 240 (Rilievi alla Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale) ( <i>Seguito dell'esame e rinvio</i> ) .....	11
--	----

#### SEDE CONSULTIVA:

Disposizioni in materia di alleanza terapeutica, di consenso informato e di dichiarazioni anticipate di trattamento. Nuovo testo C. 2350, approvato in un testo unificato dal Senato ed abb. (Parere alla XII Commissione) ( <i>Esame e rinvio</i> ) .....	11
Norme in materia di organizzazione delle università, di personale accademico e reclutamento, nonché delega al Governo per incentivare la qualità e l'efficienza del sistema universitario. C. 3687 Governo ed abb. (Parere alla VII Commissione) ( <i>Esame e rinvio</i> ) .....	15

#### SEDE REFERENTE:

Modifica all'articolo 5 della legge 22 maggio 1975, n. 152, concernente il divieto di indossare gli indumenti denominati <i>burqa</i> e <i>niqab</i> . C. 627 Binetti, C. 2422 Sbai, C. 2769 Cota, C. 3018 Mantini, C. 3020 Amici, C. 3183 Lanzillotta, C. 3205 Vassallo e C. 3368 Vaccaro ( <i>Seguito dell'esame e rinvio</i> ) .....	17
Disposizioni per il trasferimento a Milano delle sedi della Commissione nazionale per le società e la borsa e dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato. C. 3572 Reguzzoni ( <i>Seguito dell'esame e rinvio</i> ) .....	19

UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI .....	20
COMITATO PERMANENTE PER I PARERI:	
DL 125/2010: Misure urgenti per il settore dei trasporti e disposizioni in materia finanziaria. Proroga del termine di esercizio della delega legislativa in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio di amministrazioni pubbliche. Emendamenti C. 3725 Governo, approvato dal Senato (Parere all'Assemblea) ( <i>Esame e conclusione – Parere</i> ) .....	20

#### COMITATO PERMANENTE PER I PARERI

*Martedì 28 settembre 2010. — Presidenza del presidente Isabella BERTOLINI.*

#### La seduta comincia alle 11.10.

##### Disposizioni per il rafforzamento della competitività del settore agroalimentare.

**Nuovo testo C. 2260-A Governo ed abb.**

(Parere alla XIII Commissione).

*(Esame e conclusione – Parere favorevole con osservazioni).*

Il Comitato inizia l'esame del provvedimento.

Maria Piera PASTORE (LNP), *relatore*, illustra il provvedimento in esame. Preliminarmente, osserva che esso reca una serie articolata di misure volte a rafforzare la competitività del settore agroalimentare ed appare pertanto riconducibile nel suo complesso alla materia della tutela della concorrenza, di competenza legislativa esclusiva dello Stato ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione nonché alla materia « agricoltura », di competenza residuale delle regioni.

Segnala quindi che all'articolo 2, comma 1-*sexies*, nel disciplinare la « produzione integrata », appare opportuno specificare maggiormente quale sia il soggetto (il Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali d'intesa con le regioni ai sensi del comma 1-*sexies* ovvero l'organismo tecnico-scientifico di cui al comma 1-*octies*) cui compete la previsione di « un opportuno coordinamento con eventuali segni distintivi già adottati dalle regioni

per la produzione integrata », ai sensi dell'ultimo periodo del suddetto comma 1-*sexies*.

Si sofferma poi sul comma 1-*octies*, che prevede che l'istituzione di un organismo tecnico-scientifico all'interno del Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali avvenga con successivi provvedimenti, da adottare « di concerto con le regioni e le province autonome ».

Sottolinea, al riguardo, l'opportunità di valutare se fare riferimento, al suddetto comma 1-*octies*, « all'intesa in sede di Conferenza Stato-regioni » anziché al « concerto con le regioni e le province autonome », considerato che, ai sensi della circolare del Presidente della Camera del 20 aprile 2001, il termine « intesa » si utilizza per le procedure tra soggetti appartenenti ad enti diversi mentre il termine « concerto » per le procedure tra più soggetti appartenenti allo stesso ente.

Rileva, infine, l'opportunità di valutare se la definizione di « requisiti e dei dettagli tecnici che contraddistinguono la produzione integrata », che il comma 1-*sexies* attribuisce ad un decreto del Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali, d'intesa con le regioni, non possa in parte sovrapporsi con la definizione del « regime e modalità di gestione del sistema di produzione integrata » e con la « disciplina produttiva e modalità di controllo » che il comma 1-*octies* attribuisce all'organismo tecnico-scientifico istituito all'interno del Ministero.

Pertanto, alla luce di quanto testé evidenziato, formula una proposta di parere favorevole con osservazioni (*vedi allegato*).

Nessun altro chiedendo di intervenire, il Comitato approva la proposta di parere del relatore.

**Norme in materia di organizzazione delle università, di personale accademico e reclutamento, nonché delega al Governo per incentivare la qualità e l'efficienza del sistema universitario.**

**C. 3687 Governo ed abb.**

(Parere alla VII Commissione).

*(Esame e rimessione alla Commissione).*

Il Comitato inizia l'esame del provvedimento.

Alessandro NACCARATO (PD) chiede che, in considerazione della particolare rilevanza del provvedimento in titolo, il relativo esame si svolga presso la Commissione nella sua composizione plenaria.

Isabella BERTOLINI, *presidente*, prende atto della richiesta del collega Naccarato e, sentito il presidente della Commissione, avverte che la seduta in sede consultiva per l'esame del provvedimento in titolo sarà convocata nella giornata odierna.

**La seduta termina alle 11.20.**

#### COMUNICAZIONI DEL PRESIDENTE

*Martedì 28 settembre 2010. — Presidenza del presidente Donato BRUNO.*

**La seduta comincia alle 11.30.**

**In ordine alla proposta di legge C. 3579 Lo Monte ed altri recante «Norme per la salvaguardia del sistema scolastico nella regione Sicilia e per la rinnovazione del concorso per dirigenti scolastici indetto con decreto direttoriale 22 novembre 2004, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale, 4<sup>a</sup> serie speciale, n. 94 del 26 novembre 2004».**

Donato BRUNO, *presidente*, ricorda che la Commissione, nella seduta del 3 agosto 2010, ha concluso l'esame in sede referente della proposta di legge C. 3286 Siragusa, conferendo al relatore, deputato Cristaldi, mandato a riferire favorevolmente in Assemblea sul testo elaborato dalla Commissione, il quale prevede

«norme per la salvaguardia del sistema scolastico nella regione Sicilia e per la rinnovazione del concorso per dirigenti scolastici indetto con decreto direttoriale 22 novembre 2004, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale, 4<sup>a</sup> serie speciale, n. 94 del 26 novembre 2004».

Avverte che, successivamente al conferimento del mandato al relatore, è stata assegnata alla Commissione la proposta di legge C. 3579 Lo Monte ed altri recante «Norme per la salvaguardia del sistema scolastico nella regione Sicilia e per la rinnovazione del concorso per dirigenti scolastici indetto con decreto direttoriale 22 novembre 2004, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale, 4<sup>a</sup> serie speciale, n. 94 del 26 novembre 2004».

Propone pertanto che la proposta di legge n. 3579, vertente su materia identica a quella della proposta di legge C. 3286, sia considerata ricompresa nella relazione da svolgere per l'Assemblea.

Nicolò CRISTALDI (PdL), *relatore* sulla proposta di legge C. 3286, prende atto della comunicazione del presidente. Ricorda quindi che erano state avviate le procedure per il trasferimento alla sede legislativa ma ora sembra esservi stata una pausa di riflessione; a questo punto, segnala la necessità di chiarire come si intenda procedere sul provvedimento in titolo.

Donato BRUNO, *presidente*, ricorda che, in un primo momento, era stato acquisito il consenso di tutti i rappresentanti dei gruppi in Commissione al trasferimento alla sede legislativa del provvedimento ma, successivamente, il gruppo della Lega Nord Padania ha ritirato il proprio assenso. Occorre quindi verificare se, a questo punto, vi sia o meno il consenso di più dei quattro quinti dei componenti della Commissione, come prescritto dal regolamento della Camera per il trasferimento alla sede legislativa.

**La seduta termina alle 11.35.**

**ATTI DEL GOVERNO**

*Martedì 28 settembre 2010. — Presidenza del presidente Donato BRUNO.*

**La seduta comincia alle 11.35.**

**Schema di decreto legislativo recante attuazione della direttiva 2008/51/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 maggio 2008, che modifica la direttiva 91/477/CEE del Consiglio, relativa al controllo dell'acquisizione e della detenzione di armi. Atto n. 236.**

*(Seguito dell'esame e rinvio).*

La Commissione prosegue l'esame del provvedimento, rinviato, da ultimo, nella seduta del 22 settembre 2010.

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

**La seduta termina alle 11.40**

**DELIBERAZIONE DI RILIEVI  
SU ATTI DEL GOVERNO**

*Martedì 28 settembre 2010. — Presidenza del presidente Donato BRUNO.*

**La seduta comincia alle 11.40.**

**Schema di decreto legislativo recante disposizioni in materia di determinazione dei fabbisogni standard di comuni, città metropolitane e province. Atto n. 240.**

*(Rilievi alla Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale).*

*(Seguito dell'esame e rinvio).*

La Commissione prosegue l'esame del provvedimento, rinviato nella seduta del 22 settembre.

Donato BRUNO, *presidente*, nessuno chiedendo di intervenire, rinvia quindi il seguito dell'esame ad altra seduta.

**La seduta termina alle 11.45.**

**SEDE CONSULTIVA**

*Martedì 28 settembre 2010. — Presidenza del presidente Donato BRUNO. — Interviene il sottosegretario di Stato per l'istruzione, l'università e la ricerca Guido Viceconte.*

**La seduta comincia alle 11.45.**

**Disposizioni in materia di alleanza terapeutica, di consenso informato e di dichiarazioni anticipate di trattamento.**

**Nuovo testo C. 2350, approvato in un testo unificato dal Senato ed abb.**

*(Parere alla XII Commissione).*

*(Esame e rinvio).*

La Commissione inizia l'esame del provvedimento in oggetto.

Isabella BERTOLINI (PdL), *relatore*, avverte che nella relazione che si accinge a svolgere formulerà alcune considerazioni di carattere personale, dalle quali ritiene di non doversi esimere, considerata la delicatezza della materia in discussione, fermo restando che al momento della predisposizione della proposta di parere terrà conto, in qualità di relatrice, degli orientamenti prevalenti che saranno emersi dal dibattito.

Illustra quindi la proposta di legge in esame, approvata in un testo unificato dal Senato, che interviene per disciplinare i temi dell'alleanza terapeutica tra medico e paziente, del consenso informato e delle dichiarazioni anticipate di trattamento (DAT). Ricorda che l'introduzione nel nostro ordinamento di disposizioni su queste materie è da anni oggetto di discussione in Italia.

Rileva che con tale innovazione legislativa si vuole consentire ad ogni individuo di esprimere le proprie determinazioni in relazione ad una eventuale situazione in cui potrà venirsi a trovare in futuro. Ciò consente che il trattamento medico che gli verrà riservato nella situazione in cui non fosse più capace di intendere e di volere corrisponda alla sua visione del mondo ed alla sua percezione sul modo in cui sia giusto attraversare la fase estrema della vita.

Si tratta di temi da tempo oggetto di dibattito dottrinario e giurisprudenziale, collegati al riconoscimento costituzionale (articolo 32) del diritto alla salute quale diritto fondamentale e all'individuazione – salvo i casi di trattamenti sanitari obbligatori previsti da una legge – di una generale libertà di autodeterminazione nelle scelte terapeutiche, della quale una piena e consapevole informazione è presupposto essenziale.

La proposta di legge in esame circo-scrive l'autodeterminazione del soggetto-paziente sia rispetto alle forme con le quali può redigere le DAT (atto scritto, validità, revocabilità, eccetera), sia rispetto ai contenuti che esse possono assumere. In particolare viene escluso che tali direttive possano richiedere qualsiasi forma di eutanasia, attiva o passiva, e che con esse si possa chiedere di non essere assoggettati a idratazione ed alimentazione, in quanto tali trattamenti non sono cure, ma forme di sostegno vitale.

Per quanto riguarda le dichiarazioni anticipate di trattamento, queste possono assumere rilievo in presenza di malati terminali in stato di incoscienza, in particolare quando non sussistano ragionevoli possibilità di una progressione favorevole del loro decorso clinico. In tale ambito, infatti, si è ritenuto necessario valutare la possibilità di dare rilievo alle volontà precedentemente manifestate dal paziente, qualora ci siano, individuando spazi attribuiti alla discrezionalità medica nel verificare la rilevanza che a tali volontà si debba riconoscere.

Rileva che attualmente, specifiche disposizioni normative prevedono il con-

senso informato nei trattamenti sanitari, mentre manca una disciplina normativa delle dichiarazioni anticipate di trattamento, a parte riferimenti alla volontà del paziente contenuti nella Convenzione di Oviedo e nel codice di deontologia medica.

Si sofferma dunque sul contenuto del provvedimento, del quale la XII Commissione affari sociali ha concluso l'esame il 12 maggio scorso, che si compone di 9 articoli. L'articolo 1 sancisce i principi della tutela della vita umana e della dignità della persona, del divieto dell'eutanasia e dell'accanimento terapeutico, del consenso informato quale presupposto di ogni trattamento sanitario, a cui nessuno può essere obbligato se non per disposizione di legge e con i limiti imposti dal rispetto della persona umana. Sancisce poi il diritto dei pazienti terminali ad essere assistiti mediante un'adeguata terapia del dolore.

L'articolo 2 disciplina il consenso informato, quale presupposto di ogni trattamento sanitario, preceduto da una corretta informazione medica. Il consenso informato si esplicita in un documento firmato dal paziente ed è comunque sempre revocabile. Viene salvaguardato il diritto del paziente di rifiutare in tutto o in parte le informazioni che gli competono. L'articolo richiama poi gli istituti previsti dal codice civile per i soggetti giuridicamente incapaci. Viene inoltre esclusa la necessità del consenso informato nel caso di pericolo per la vita della persona in stato di incapacità di intendere e di volere per il verificarsi di una grave complicanza o di un evento acuto.

L'articolo 3 delinea quali debbano essere le caratteristiche essenziali della dichiarazione anticipata di trattamento, dove il dichiarante esprime il proprio orientamento sui trattamenti sanitari che vuole siano attivati in previsione di un'eventuale futura perdita della propria capacità di intendere e di volere. L'articolo prevede invece che non possono essere oggetto di dichiarazione anticipata di trattamento, l'alimentazione e l'idratazione, che devono essere mantenute fino al termine della vita, salvo il caso in cui esse

non risultino più efficaci nel fornire al paziente i fattori nutrizionali necessari alle funzioni fisiologiche essenziali del corpo. La dichiarazione naturalmente assume rilievo in presenza dell'incapacità permanente del soggetto a comprendere le informazioni sul trattamento sanitario e ad assumere le decisioni che lo riguardano.

L'articolo 4 disciplina la forma e la durata della dichiarazione anticipata di trattamento e dispone che le dichiarazioni non sono obbligatorie e sono redatte in forma scritta con atto sottoscritto dal soggetto maggiorenne capace di intendere e di volere. Tali dichiarazioni sono raccolte esclusivamente dal medico di medicina generale, che contestualmente le sottoscrive. Eventuali dichiarazioni od orientamenti espressi in forme diverse sono prive di qualsiasi valore. Le dichiarazioni anticipate sono valide per cinque anni; sono revocabili, rinnovabili e modificabili. In ogni caso esse non si possono applicare in condizioni di urgenza, oppure quando il soggetto versa in pericolo di vita immediato.

L'articolo 5 qualifica come livello essenziale di assistenza l'assistenza ai soggetti in stato vegetativo, assicurata mediante prestazioni ospedaliere, residenziali e domiciliari e viene rimessa al Ministro della salute, previa intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni, la definizione di linee guida in materia, cui si devono conformare le regioni.

L'articolo 6 prevede la facoltà del dichiarante di nominare un fiduciario che, in caso di nomina, è l'unico soggetto autorizzato ad interagire con il medico sui contenuti della dichiarazione anticipata di trattamento e l'unico ad agire nell'esclusivo e migliore interesse del paziente. Se non c'è la nomina del fiduciario, questi compiti vengono svolti da alcune categorie di familiari.

L'articolo 7 disciplina ciò che deve fare il medico e prevede che quest'ultimo prenda in considerazione le volontà espresse dal soggetto nella dichiarazione anticipata annotando nella cartella clinica, sentito il fiduciario, le ragioni per cui

intende o meno seguirle. In ogni caso, però, il medico non può tenere in considerazione eventuali indicazioni dirette a cagionare la morte del paziente o che siano in contrasto con norme giuridiche o di deontologia medica. Le indicazioni sono valutate dal medico in scienza e coscienza, nel rispetto del principio dell'inviolabilità della vita umana e della tutela della salute, secondo i principi di precauzione, proporzionalità e prudenza. In caso di controversia tra medico e fiduciario è prevista l'espressione di un parere da parte di un collegio medico, che diviene vincolante per il medico curante, il quale non è comunque tenuto ad effettuare prestazioni contrarie alle sue convinzioni scientifiche e deontologiche. Resta comunque sempre valido il principio della inviolabilità e dell'indisponibilità della vita umana.

L'articolo 8 prevede l'intervento autorizzatorio del giudice tutelare — previo parere del collegio medico di cui all'articolo 7 — in assenza del fiduciario e di contrasto tra soggetti parimenti legittimati ad esprimere il consenso o di inadempimento o inerzia di questi ultimi.

L'articolo 9, infine, istituisce il registro delle dichiarazioni anticipate di trattamento, indicando il Ministero della salute come titolare del trattamento dei dati contenuti nell'archivio. La definizione delle regole tecniche e delle modalità di accesso e di consultazione del Registro sono rimesse ad un decreto ministeriale, sentito il Garante per la protezione dei dati personali.

Evidenzia quindi che rispetto ad alcune disposizioni della proposta di legge sono state avanzate varie obiezioni, sia di opportunità, sia di legittimità costituzionale. Diversi hanno sostenuto che le limitazioni alla facoltà di disporre sarebbero in contrasto con il principio di autodeterminazione del paziente nella scelta delle cure, che avrebbe base costituzionale negli articoli 13 e 32 della Carta costituzionale italiana.

Innanzitutto ritiene opportuno sottolineare che la proposta di legge introduce nell'ordinamento italiano, in forma prudente, uno strumento nuovo che andrà

verificato nella sua applicazione, circa la propria idoneità (in particolare sotto il profilo procedurale ma anche sostanziale) a rispondere alla domanda sociale di una più chiara partecipazione del paziente alle scelte che lo riguardano nelle fasi di fine vita; pertanto, il dibattito parlamentare finora svoltosi ha arricchito la discussione al fine di valutare ogni possibile criticità che questo strumento potrà presentare nella sua fase applicativa.

Sottolinea che l'autodeterminazione è un principio o un valore fondamentale, un diritto inviolabile, sancito dall'articolo 2 della Costituzione, di cui non si discute. Quando però l'autodeterminazione si rivolge a valori indisponibili, come la tutela della vita, deve trovare anch'essa un bilanciamento. Bilanciamento che, in base a dati costituzionali e normativi, deve risolversi a favore del diritto alla vita e non della morte del soggetto. Anche l'articolo 2 infatti fa menzione, oltre che dei diritti, dei doveri inderogabili di solidarietà, che gravano su tutti, pur se con diversità di forme e di effetti. Ecco perché, oltre ad esistere un diritto di rifiutare i trattamenti, esiste anche un dovere della tutela della propria salute e della propria vita, che deve essere ribadita anche dal legislatore, poiché la vita dei cittadini è un bene per la stessa società.

Rileva che si potrebbe opporre, però, a queste valutazioni che esiste un diritto di rifiutare l'accanimento terapeutico. Ma a questo proposito evidenzia come questo rifiuto non possa essere oggetto di scelta per il semplice motivo che esso è illegittimo sia sul piano clinico, sia sul piano etico. Non avrebbe perciò senso invitare i cittadini a firmare una dichiarazione per ottenere in termini di scelta ciò che deve essere loro garantito dallo stesso sistema sanitario nazionale e dalla buona prassi clinica.

Per quanto attiene, poi, ai profili di legittimità costituzionale delle limitazioni al contenuto delle DAT, si impone un ragionamento più articolato. Alla stregua infatti dell'interpretazione prevalente degli articoli 2, 13 e 32 della Costituzione, deve ritenersi che il paziente abbia diritto a

rifiutare le cure e che queste possano essergli prestate solo sulla base del suo consenso, sorretto da adeguata informazione, con l'eccezione dei trattamenti di emergenza.

Richiama, a questo proposito, le profonde differenze che ci sono fra il consenso informato e le direttive anticipate di trattamento. Queste ultime, per loro natura sono generiche e generali. Vengono sottoscritte da un cittadino che non è ancora paziente, che pertanto non sta sperimentando la malattia e non sa nemmeno di quale malattia potrà essere vittima. Sono, cioè, scritte in una situazione di incertezza conoscitiva quanto alla situazione personale ed alla situazione della prassi clinica nella quale potranno diventare attuali. E questo espone ad alcuni rischi che non possono essere ignorati. Innanzitutto l'espressione di una volontà al di fuori di un contesto clinico, che espone all'inevitabile rischio di fare riferimento ad una situazione non reale, ma astratta. Anzi, è possibile che il verificarsi della situazione concreta possa far variare o sviluppare sentimenti e desideri diversi da quelli espressi in precedenza dal paziente. Non solo. La vincolatività di un documento che contiene volontà anticipate entra, poi in conflitto con l'autonomia del medico ridotto a mero esecutore della volontà del paziente e mortificato profondamente nella sua coscienza professionale. Per la loro formalità e per la loro formulazione, le DAT fuori dal rapporto terapeutico rischiano di stravolgere la prassi medica riducendola in generica prestazione d'opera e non favoriscono quel confronto che è invece possibile (o dovrebbe essere possibile) a partire da un consenso informato che è sempre circostanziato.

Ecco perché, nonostante le numerose pronunce della Corte Costituzionale, restano aperte alcune questioni di « confine ». In primo luogo, fermo il diritto di rifiutare nuove cure, non è chiaro se tale diritto possa estendersi anche alla richiesta di interruzione di cure già in corso, quando conseguenza immediata di esse sia con ragionevole certezza, la morte del paziente. La distinzione che al riguardo si

può fare dal punto di vista etico – fra la legittimità di una richiesta di interruzione di cure ritenute ormai insostenibili e la illegittimità di una analoga richiesta, con finalità apertamente eutanasiche – non è infatti agevolmente trasferibile sul piano giuridico.

In secondo luogo, non tutto ciò che può essere disposto materialmente nell'esercizio di una libertà può essere oggetto di una disposizione per il futuro: tra le due facoltà soggettive non vi è un esatto parallelismo.

Ciò vale in primo luogo per il problema dell'attualità della volontà del paziente, e vale anche per i trattamenti che è possibile rifiutare.

Sottolinea come siano in discussione in questo provvedimento, da una parte, il diritto alla vita, il diritto alla salute e il dovere del medico di curare; dall'altra il diritto all'autodeterminazione ed al rifiuto di trattamenti sanitari non voluti, ai sensi dell'articolo 32, comma 2, della Costituzione.

Evidenzia come il tentativo fatto dal legislatore di trovare il migliore bilanciamento tra questi beni e diritti e la mancata chiara definizione legale di eutanasia, cioè del comportamento che si intende vietare, rischiano di dare vita ad una legge che lascerà spazio proprio a quelle interpretazioni giudiziarie divergenti, che si volevano invece evitare.

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

**Norme in materia di organizzazione delle università, di personale accademico e reclutamento, nonché delega al Governo per incentivare la qualità e l'efficienza del sistema universitario.**

**C. 3687 Governo ed abb.**

(Parere alla VII Commissione).

(*Esame e rinvio*).

Giorgio Clelio STRACQUADANIO (Pdl) ricorda che il testo sul quale la Commissione è chiamata ad esprimere il parere è

quello approvato dal Senato il 29 luglio 2010. La Commissione cultura non ha infatti modificato il testo trasmesso dal Senato, il quale ha compiuto un approfondito lavoro di esame del disegno di legge originario del Governo, apportandovi alcune modifiche.

Illustrando brevemente il contenuto del provvedimento, ricorda che al Ministero dell'istruzione e della ricerca scientifica (MIUR) fa capo la definizione di obiettivi e indirizzi strategici e di verifica dei risultati; la distribuzione delle risorse sarà coerente con gli obiettivi indicati e con la valutazione dei risultati (articolo 1). Si tratta dei principi già indicati nelle Linee guida per l'università del 2008.

L'articolo 2 delinea indirizzi per la revisione degli statuti delle università statali riguardo a composizione, durata e funzioni degli organi, nonché organizzazione interna.

In particolare, si prevede un limite al mandato del rettore, il quale è responsabile del perseguimento delle finalità dell'università ed è passibile di mozione di sfiducia da parte del Senato accademico.

Si distinguono le funzioni del Senato accademico – che ha competenza scientifica – e del Consiglio di amministrazione – che ha competenza gestionale. Il primo organo è costituito da personale accademico scelto su base elettiva, mentre il secondo è composto da membri selezionati mediante avvisi pubblici tra esperti in campo gestionale. Di entrambi gli organi fanno parte il rettore e una rappresentanza degli studenti. Si sostituisce la figura del direttore amministrativo con quella del direttore generale.

Si stabilisce che i componenti del nucleo di valutazione devono essere in prevalenza esterni all'ateneo. Si individuano i dipartimenti quale luogo di raccordo fra ricerca e didattica e se ne prevede una riorganizzazione. Le università che hanno conseguito stabilità di bilancio e risultati di elevato livello possono sperimentare propri modelli organizzativi, sulla base di accordi di programma con il MIUR (articolo 1, comma 2). Anche gli istituti di istruzione universitaria ad ordinamento

speciale adottano proprie modalità organizzative, fermi restando alcuni principi indicati per le università statali (articolo 2, comma 3). Tutte le università, poi, devono adottare un codice deontologico.

Alle università farà capo la competenza disciplinare: infatti, l'articolo 10 stabilisce che presso ciascuna università è costituito un collegio di disciplina, finora istituito a livello nazionale, nell'ambito del Consiglio universitario nazionale (CUN). Il progetto di legge, inoltre, delega il Governo ad adottare decreti legislativi per il rilancio della qualità e dell'efficienza del sistema universitario. Tra l'altro (articolo 5), si prevedono l'accreditamento periodico delle sedi e dei corsi di studio e meccanismi premiali nella distribuzione dei fondi, in base ai risultati conseguiti e valutati.

Viene istituito un Fondo di ateneo per la premialità di professori, ricercatori e, in taluni casi, del personale tecnico-amministrativo (articolo 9), nonché un Fondo per il merito, per premiare gli studenti migliori (articolo 4). Le modalità di attuazione dell'articolo, comprese le modalità di utilizzo del fondo, sono rimesse a un decreto ministeriale « di natura non regolamentare » da adottarsi « sentita la Conferenza Stato-regioni ». Riguardo al Fondo per il merito sarebbe peraltro opportuno prevedere l'intesa, e non il semplice parere, della Conferenza Stato-regioni sul decreto di disciplina del fondo considerato che la Corte costituzionale – con riferimento ad un fondo analogo, quello per la garanzia del rimborso dei prestiti fiduciari agli studenti universitari – ha chiarito che, essendo la materia dell'istruzione una materia di competenza legislativa concorrente tra lo Stato e le regioni, le modalità di utilizzo dei fondi che attengono a tale materia devono essere definite con il diretto coinvolgimento delle regioni.

È previsto, ancora, che gli atenei possano federarsi o fondersi tra loro – nonché con enti operanti nel campo della ricerca e dell'alta formazione, e con gli istituti tecnici superiori – per razionalizzare l'offerta formativa (articolo 3).

Il progetto di legge interviene anche sul diritto allo studio, delegando il Governo a rivedere le norme e a definire i livelli essenziali delle prestazioni (LEP), anche con riferimento ai requisiti di merito ed economici, al fine di assicurare a tutti il conseguimento di un pieno successo formativo (articolo 5).

Quanto al reclutamento nelle università, si prevede per i professori ordinari ed associati, quale requisito per l'accesso alle due fasce del ruolo, il conseguimento di un'abilitazione scientifica nazionale, di durata quadriennale rilasciata da una commissione nazionale i cui membri sono scelti mediante sorteggio. In una seconda fase, interviene la chiamata da parte degli atenei, attraverso selezioni basate sulla valutazione di pubblicazioni e curricula.

Per diventare ricercatori è prevista una selezione di ateneo riservata ai dottori di ricerca e ai medici specializzati. Il superamento della prova comporterà la stipula di un contratto a tempo determinato.

Le chiamate in servizio dei professori e la stipula dei contratti a tempo determinato dei ricercatori sono effettuate sulla base di una programmazione triennale, che assicura la sostenibilità nel tempo degli oneri stipendiali. Peraltro, gli oneri possono essere a totale carico di soggetti pubblici e privati, sulla base di convenzioni. Una parte delle risorse deve essere vincolata alla chiamata di soggetti esterni all'ateneo (articolo 17).

Per il conseguimento dell'abilitazione scientifica, si prevede la definizione di settori concorsuali, che devono avere una consistenza minima di professori e che sono raggruppati in settori macroconcorsuali: essi possono essere articolati in settori scientifico-disciplinari (articolo 15).

Vi sono anche nuove norme inerenti alla chiamata diretta di studiosi impegnati all'estero (articolo 25, comma 6) e il conferimento a studiosi stranieri di incarichi annuali rinnovabili, in esecuzione di accordi culturali internazionali che prevedono l'utilizzo reciproco di lettori (articolo 23).

Ulteriori novità riguardano i contratti per attività di insegnamento – di cui si

prevedono due tipologie (articolo 20) – e il conferimento di assegni di ricerca (articolo 19).

Si conferma che il regime di impegno di professori e ricercatori è a tempo pieno o definito e si introduce un impegno orario figurativo pari a 1.500 ore annue per il tempo pieno, una quota delle quali (almeno 350 ore per i professori e al massimo 350 ore per i ricercatori) deve essere riservata alla didattica e agli studenti, mentre la restante quota è destinata alle attività di ricerca e di aggiornamento. L'effettivo svolgimento delle attività didattiche deve essere certificato, mentre la valutazione delle attività dei singoli docenti e ricercatori fa capo alle università.

Sono disciplinate le incompatibilità e le attività consentite, nonché misure volte ad incentivare la mobilità interuniversitaria, a carico del Fondo di finanziamento ordinario per le università.

Il trattamento economico di professori e ricercatori sarà rivisto con due regolamenti di delegificazione.

Con riguardo al pensionamento, l'articolo 22 prevede che ai professori e ai ricercatori non si applicano le disposizioni sul biennio di prosecuzione del rapporto di lavoro recate dall'articolo 16 del decreto legislativo 503 del 1992, disponendo anche la decadenza dei provvedimenti già adottati dalle università, ad eccezione di quelli che hanno già iniziato a produrre i propri effetti.

Sono previste norme in materia di finanziamenti alle università statali e varie altre disposizioni che riguardano, tra l'altro, i crediti formativi; la tecnica di valutazione fra pari per la selezione dei progetti di ricerca; l'anagrafe nazionale degli studenti e dei laureati delle università (articolo 24); e i soggetti abilitati a svolgere attività di ricerca presso le università (articolo 17, comma 5).

Per quanto riguarda il rispetto delle competenze legislative costituzionalmente definite, va detto che la materia università non è espressamente citata nell'articolo 117 della Costituzione. Soccorre, tuttavia, l'articolo 33, che stabilisce che le istituzioni di alta cultura, università ed acca-

demie, hanno il diritto di darsi ordinamenti autonomi nei limiti stabiliti dalle leggi dello Stato.

Le disposizioni relative alle procedure di reclutamento dei docenti universitari possono essere ricondotte alla materia ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali (articolo 117, secondo comma, lettera g), della Costituzione), di competenza legislativa esclusiva statale.

In conclusione, si riserva di formulare una proposta di parere nella prossima seduta.

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

**La seduta termina alle 12.**

#### SEDE REFERENTE

*Martedì 28 settembre 2010. — Presidenza del presidente Donato BRUNO. — Interviene il sottosegretario di Stato per l'istruzione, l'università e la ricerca Guido Viceconte.*

**La seduta comincia alle 12.**

**Modifica all'articolo 5 della legge 22 maggio 1975, n. 152, concernente il divieto di indossare gli indumenti denominati *burqa* e *niqab*.**

**C. 627 Binetti, C. 2422 Sbai, C. 2769 Cota, C. 3018 Mantini, C. 3020 Amici, C. 3183 Lanzillotta, C. 3205 Vassallo e C. 3368 Vaccaro.**

*(Seguito dell'esame e rinvio).*

La Commissione prosegue l'esame del provvedimento, rinviato, da ultimo, nella seduta del 22 settembre 2010.

Anna Maria BERNINI BOVICELLI (Pdl) rileva che dalla lunga discussione fin qui svolta è emerso un ampio e trasversale consenso dei gruppi alla proposta di vietare l'uso del velo integrale. Non sono mancate peraltro alcune isolate voci dis-

senzienti. Il deputato Bordo, in particolare, ha manifestato perplessità rispetto al divieto, sostenendo, tra l'altro, che il Consiglio di Stato, con la pronuncia della VI Sezione n. 3076 del 19 giugno 2008, avrebbe chiarito che all'utilizzo del *burqa* non può applicarsi il divieto previsto dalla « legge Reale » (n. 152 del 1975), in quanto tale utilizzo non sarebbe diretto ad evitare il riconoscimento della persona ma sarebbe motivato da ragioni religiose e costituirebbe quindi un caso di giustificato motivo ai sensi della legge stessa.

Al riguardo fa presente che il Consiglio di Stato non ha affermato che per l'uso del *burqa* o di indumenti simili sussisterebbe un giustificato motivo, di modo che non varrebbe il divieto previsto dalla legge Reale in via generale, ma si è limitato ad annullare l'ordinanza di un sindaco che, richiamandosi alla legge in questione, aveva vietato l'uso del *burqa*. In sostanza il Consiglio di Stato ha chiarito che non spetta al sindaco individuare i giustificati motivi di deroga al divieto e ha quindi lasciato indecisa, rimettendola al legislatore, la questione se l'uso del velo integrale abbia o meno un giustificato motivo.

Per affrontare la questione nel modo corretto, ritiene peraltro essenziale ricordare che, secondo quanto emerso anche dalle audizioni informali svolte dalla Commissione nell'ambito dell'istruttoria del provvedimento, i motivi alla base del velo integrale, comunque denominato, non sono di carattere religioso, bensì etnico-culturale: l'uso del velo integrale non è, in altre parole, un precetto dell'*islam*, ma un'usanza deteriore di alcune comunità musulmane integraliste, a cominciare dai talebani dell'Afghanistan. Si tratta di un'usanza barbara, propria di una società maschilista e repressiva, che intende spersonalizzare la donna e mantenerla in condizione di sottomissione, segregandola e riducendola in uno stato di alienazione: un'usanza che i musulmani moderati disconoscono e ritengono anzi contraria agli insegnamenti del Corano.

Aggiunge che la tutela della dignità della donna in quanto persona non è peraltro l'unico motivo, per quanto sia il

principale, per il quale è giusto vietare l'uso del velo integrale. Vi è infatti anche l'esigenza di tutelare l'ordine pubblico. Il deputato Bordo ha sostenuto che le donne velate non costituiscono un rischio per la sicurezza, ma è vero piuttosto il contrario: sotto il *burqa* può infatti nascondersi e rendersi irricognoscibile chiunque, anche un terrorista, anche un terrorista uomo. Del resto il Belgio e la Francia, che hanno già adottato leggi per vietare l'uso del *burqa*, hanno ritenuto che il rischio per la sicurezza fosse un valido motivo, accanto a quello prevalente della tutela della persona, per agire in questo senso.

Fa presente che, in ogni caso, prima dell'esigenza di tutela della sicurezza, viene l'esigenza di tutela della libertà e della dignità umana. Si tratta di un principio cardinale del nostro ordinamento e della nostra cultura, riconosciuto e sancito dalla Costituzione italiana e da tutte le carte dei diritti, nazionali e internazionali. Il divieto di uso del *burqa* non va infatti considerato nell'ottica di una limitazione della libertà religiosa: a parte il fatto che, come detto, il *burqa* non è un indumento di natura religiosa, c'è da dire che la libertà religiosa è consentita fino a quando non lede la libertà e la dignità della persona, che sono valori riconosciuti da tutti gli ordinamenti democratici come prevalenti su qualunque altro.

Conclude sottolineando come le leggi approvate in Belgio e in Francia costituiscano delle ottime linee-guida da seguire anche in Italia e ringraziando la relatrice per l'ottimo lavoro svolto.

Pierguso VANALLI (LNP) ricorda che il suo gruppo ha presentato una nuova proposta di legge sulla materia (C. 3715) che chiede di abbinare ai provvedimenti in titolo.

Donato BRUNO, *presidente*, fa presente che la proposta di legge C. 3715 sarà abbinata ai provvedimenti in titolo, pertinenti su materia analoga, non appena assegnata. Nessun altro chiedendo di intervenire, rinvia il seguito dell'esame ad altra seduta.

**Disposizioni per il trasferimento a Milano delle sedi della Commissione nazionale per le società e la borsa e dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato.**

**C. 3572 Reguzzoni.**

*(Seguito dell'esame e rinvio).*

La Commissione prosegue l'esame del provvedimento, rinviato, da ultimo, nella seduta del 22 settembre 2010.

Souad SBAI (Pdl) evidenzia come la proposta di legge in titolo, che dispone il trasferimento da Roma a Milano delle sedi della Consob e dell'Autorità Garante della Concorrenza e del mercato (Antitrust), presenti diversi aspetti problematici sotto i profili di competenza della I Commissione.

Rileva, infatti, come all'articolo 3 non si specifichi con quale atto il Governo debba adottare le misure di attuazione, non chiarendo in particolare se debba trattarsi di un regolamento o di un decreto legislativo. In ogni caso appare del tutto carente l'indicazione dei criteri e dei principi cui il Governo dovrebbe attenersi per adottare le disposizioni necessarie a realizzare materialmente l'intento legislativo; inoltre, non dispone le necessarie facoltà di opzione a favore dei dipendenti che si trovino nell'impossibilità di trasferirsi per posizioni di ruolo in amministrazioni paragonabili, né stabilisce le altrettanto necessarie forme di compensazione economiche per coloro che si trasferiscono.

Evidenzia come la norma sembri dunque prefigurare una sorta di delega in bianco al Governo rischiando di minare l'indipendenza dell'istituzione, cancellando di fatto l'autonomia dell'Antitrust che, non solo secondo l'ordinamento nazionale ma anche in base a quanto ci richiede l'Unione europea, deve essere indipendente.

Del resto, è stato il legislatore stesso, individuando con la legge istitutiva la sede unica dell'Antitrust in Roma, a radicare nei dipendenti dell'Autorità vent'anni di legittimo affidamento con

riguardo alle scelte di vita, pure economiche, di quanti si sono messi a studiare e hanno vinto il concorso per lavorare all'Antitrust, hanno ora una famiglia, hanno contratto mutui per comprare casa e hanno avuto dei figli. Ci possiamo concentrare sull'Antitrust in quanto la Consob, pur avendo a Roma la sua sede, è già presente anche a Milano, dove ha una sede operativa.

Fa presente come l'Antitrust abbia, nel complesso, circa 250 dipendenti, di cui 200 di ruolo e circa 50 con rapporto a tempo determinato. Si tratta quindi di circa 250 famiglie.

È evidente che un provvedimento di trasferimento, quale quello che, allo stato, si prefigura comporterebbe inevitabili perdite di professionalità ed esperienze consolidate da parte dell'amministrazione (molti funzionari lascerebbero l'impiego), la disgregazione familiare e rilevanti pregiudizi economici e sociali. Non è stata, infatti, affrontata alcuna riflessione sui costi che una simile operazione comporterebbe necessariamente a carico dell'Era-rio e, conseguentemente, non si è ragionato in termini di analisi costi-benefici, essenziale in periodo di crisi strutturale della finanza pubblica.

Fa presente che se si ritenesse di proseguire nella direzione indicata dalla proposta, si dovrebbero necessariamente prevedere meccanismi compensativi per i dipendenti la cui situazione familiare o personale impedisce loro di cambiare radicalmente vita, dopo aver vinto i concorsi nei quali era indicato che la sede di lavoro sarebbe stata Roma. Ovvero, quanto meno, si deve prevedere sia il trasferimento a domanda nei ruoli di altri organismi equivalenti, sia l'adozione di strumenti economici compensativi per quanti potrebbero trasferirsi, assimilabili a quelli previsti per il personale della Banca d'Italia, cui sempre per legge deve rifarsi il trattamento dei dipendenti antitrust, sia la cosiddetta clausola Alitalia.

Rileva che, naturalmente, tutte queste necessarie condizioni hanno, come è intuitivo, costi rilevanti, che peraltro do-

vranno essere quantificati e dovrà essere individuata la necessaria copertura, senza di che emerge un ulteriore profilo di incostituzionalità.

Altra considerazione importante sotto il profilo degli equilibri istituzionali è quella che una parte importante delle funzioni dell'Antitrust consiste nell'attività di segnalazione, ugualmente rivolta al Governo, al Parlamento, alle diverse Amministrazioni centrali e locali, senza distinzione rispetto alla loro collocazione geografica.

Diventa quindi fondamentale la continuità dell'Autorità in questione alle istituzioni del Paese con le quali appunto essa dialoga costantemente.

Per quanto attiene poi ai raffronti con gli altri Paesi, l'Antitrust non è certo comparabile con l'Ufficio Centrale Brevetti ma è deputata all'esercizio di una competenza che la Costituzione colloca a livello nazionale. In Germania, Stato notoriamente federale, la rispettiva Antitrust (il *Bundeskartellamt*) è nata a Bonn quando lì aveva sede la capitale tedesca, e lì è rimasta quando la capitale è stata spostata a Berlino dopo la riunificazione. Anche in Francia l'Antitrust è situata a Parigi, così come le Autorità omologhe degli altri Stati membri. Anche negli Stati Uniti, la *Federal Trade Commission* ha sede a Washington, in quanto organo federale.

Fa presente che, in una prospettiva costruttiva e sicuramente molto meno onerosa, per venire incontro alle esigenze dei proponenti di potenziare i servizi a favore delle imprese del Nord, si potrebbe, senza però smantellare un'istituzione di controllo che è del Paese intero e non solo del Nord, prevedere l'istituzione di una sede ulteriore, costituita con personale da assumere ex-novo mediante concorsi. In tal modo, si darebbe corso ad un opportuno potenziamento dell'istituzione, senza che si realizzino tutte quelle conseguenze negative sul piano operativo, finanziario e costituzionale che il trasferimento *tout court* dell'istituzione a Milano sicuramente determinerebbe.

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

**La seduta termina alle 12.40.**

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

*Martedì 28 settembre 2010.*

L'ufficio di presidenza si è riunito dalle 12.40 alle 13.

#### COMITATO PERMANENTE PER I PARERI

*Martedì 28 settembre 2010. — Presidenza del presidente Isabella BERTOLINI.*

**La seduta comincia alle 13.**

**DL 125/2010: Misure urgenti per il settore dei trasporti e disposizioni in materia finanziaria. Proroga del termine di esercizio della delega legislativa in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio di amministrazioni pubbliche.**

**Emendamenti C. 3725 Governo, approvato dal Senato.**

(Parere all'Assemblea).

(Esame e conclusione – Parere).

Il Comitato inizia l'esame degli emendamenti.

Isabella BERTOLINI, *presidente*, intervenendo in sostituzione della relatrice, impossibilitata a partecipare alla seduta odierna, rileva che gli emendamenti contenuti nel fascicolo n. 1 non presentano profili critici per quanto attiene al rispetto del riparto di competenze legislative di cui all'articolo 117 della Costituzione e propone pertanto di esprimere su di essi il parere di nulla osta.

Nessuno chiedendo di intervenire, il Comitato approva la proposta di parere del relatore.

**La seduta termina alle 13.05.**

ALLEGATO

**Disposizioni per il rafforzamento della competitività del settore agroalimentare (nuovo testo C. 2260-A Governo ed abb.).****PARERE APPROVATO**

Il Comitato permanente per i pareri della I Commissione,

esaminato il nuovo testo del disegno di legge C. 2260-A Governo ed abb., recante « Disposizioni per il rafforzamento della competitività del settore agroalimentare »,

considerato che il provvedimento in esame reca una serie articolata di misure volte a rafforzare la competitività del settore agroalimentare ed è pertanto riconducibile nel suo complesso alla materia della tutela della concorrenza, di competenza legislativa esclusiva dello Stato (articolo 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione) nonché alla materia « agricoltura », di competenza residuale delle regioni,

rilevato che all'articolo 2, comma 1-*sexies*, nel disciplinare la « produzione integrata », appare opportuno specificare maggiormente quale sia il soggetto (il Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali d'intesa con le regioni ai sensi del comma 1-*sexies* ovvero l'organismo tecnico-scientifico di cui al comma 1-*octies*) cui compete la previsione di « un opportuno coordinamento con eventuali segni distintivi già adottati dalle regioni per la produzione integrata », ai sensi dell'ultimo periodo del suddetto comma 1-*sexies*;

evidenziato che il comma 1-*octies* prevede che l'istituzione di un organismo tecnico-scientifico all'interno del Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali avvenga con successivi provvedimenti, da adottare « di concerto con le regioni e le province autonome »,

sottolineata, al riguardo, l'opportunità di valutare se fare riferimento, al suddetto comma 1-*octies*, « all'intesa in sede di Conferenza Stato-regioni » anziché al « concerto con le regioni e le province autonome », considerato che, ai sensi della circolare del Presidente della Camera del 20 aprile 2001, il termine « intesa » si utilizza per le procedure tra soggetti appartenenti ad enti diversi mentre il termine « concerto » per le procedure tra più soggetti appartenenti allo stesso ente,

rilevata, infine, l'opportunità di valutare se la definizione di « requisiti e dei dettagli tecnici che contraddistinguono la produzione integrata », che il comma 1-*sexies* attribuisce ad un decreto del Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali, d'intesa con le regioni, non possa in parte sovrapporsi con la definizione del « regime e modalità di gestione del sistema di produzione integrata » e con la « disciplina produttiva e modalità di controllo » che il comma 1-*octies* attribuisce all'organismo tecnico-scientifico istituito all'interno del Ministero,

*esprime*

**PARERE FAVOREVOLE**

*con le seguenti osservazioni:*

a) all'articolo 2, comma 1-*sexies*, che disciplina la « produzione integrata » appare opportuno specificare maggiormente quale sia il soggetto (Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali d'intesa con le regioni ai sensi del comma 1-*sexies* ovvero organismo tecnico-scienti-

fico di cui al comma 1-*octies*) cui compete la previsione di « un opportuno coordinamento con eventuali segni distintivi già adottati dalle regioni per la produzione integrata », di cui all'ultimo periodo del suddetto comma;

b) all'articolo 2, al comma 1-*octies*, valuti la Commissione di merito se non sia più opportuno fare riferimento « all'intesa

in sede di Conferenza Stato-regioni » anziché al « concerto con le regioni e le province autonome », considerato che, ai sensi della circolare del Presidente della Camera del 20 aprile 2001, il termine « intesa » si utilizza per le procedure tra soggetti appartenenti ad enti diversi, mentre il termine « concerto » per le procedure tra più soggetti appartenenti allo stesso ente.

## II COMMISSIONE PERMANENTE

### (Giustizia)

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

#### SEDE CONSULTIVA:

Norme in materia di organizzazione delle università, di personale accademico e reclutamento, nonché delega al Governo per incentivare la qualità e l'efficienza del sistema universitario. C. 3687 Governo, approvato dal Senato (Parere alla VII Commissione) ( <i>Esame e rinvio</i> ) .	23
Disposizioni per il rafforzamento della competitività del settore agroalimentare. C. 2260-A Governo e abbinate (Parere alla XIII Commissione) ( <i>Esame e conclusione – Parere favorevole con condizione e osservazioni</i> ) .....	25
ALLEGATO 1 ( <i>Proposta di parere del Relatore</i> ) .....	29
ALLEGATO 2 ( <i>Parere approvato</i> ) .....	31
Disposizioni in materia di alleanza terapeutica, di consenso informato e di dichiarazioni anticipate di trattamento. Nuovo testo C. 2350, approvato dal Senato (Parere alla XII Commissione) ( <i>Rinvio del seguito dell'esame</i> ) .....	27
<b>SEDE REFERENTE:</b>	
Norme per il contrasto dell'omofobia e transfobia. C. 2802 Soro e C. 2807 Di Pietro ( <i>Seguito dell'esame e rinvio</i> ) .....	27
Disposizioni in materia di remissione tacita della querela. C. 1640 Contento ( <i>Seguito dell'esame e rinvio</i> ) .....	27
Inapplicabilità del giudizio abbreviato ai delitti puniti con la pena dell'ergastolo. C. 668 Lussana e C. 657 D'Antona ( <i>Seguito dell'esame e rinvio</i> ) .....	28
<b>COMITATO RISTRETTO:</b>	
Disposizioni a tutela del rapporto tra detenute madri e figli minori. C. 2011 Ferranti, C. 52 Brugger e C. 1814 Bernardini .....	28
AVVERTENZA .....	28

#### SEDE CONSULTIVA

Martedì 28 settembre 2010. — Presidenza del presidente Giulia BONGIORNO. — Interviene il sottosegretario di Stato per la giustizia Giacomo Caliendo.

**La seduta comincia alle 13.20.**

**Norme in materia di organizzazione delle università, di personale accademico e reclutamento, nonché**

**delega al Governo per incentivare la qualità e l'efficienza del sistema universitario.**

**C. 3687 Governo, approvato dal Senato.**

(Parere alla VII Commissione).

(*Esame e rinvio*).

La Commissione inizia l'esame del provvedimento.

Giulia BONGIORNO, *presidente*, in sostituzione del relatore, onorevole Torrisi,

impossibilitato a partecipare alla seduta odierna, osserva come il provvedimento in esame abbia per oggetto la riorganizzazione delle università.

La competenza della Commissione giustiziativa è limitata alla materia disciplinare, regolamentata dall'articolo 2, comma 1, lettere *b)* e *h)*, e dall'articolo 10.

La prima disposizione attribuisce al rettore il potere di iniziativa dei procedimenti disciplinari ed al Consiglio di amministrazione la « competenza disciplinare » relativamente ai professori e ricercatori universitari, disciplinata dall'articolo 10. Quest'ultimo articolo, pertanto, ridefinisce l'assetto delle competenze in materia di sanzioni disciplinari. In particolare, stabilisce che presso ciascuna università è costituito un collegio di disciplina, finora istituito a livello nazionale, nell'ambito del CUN. Inoltre, prevede che le sanzioni sono irrogate dal Consiglio di amministrazione di ciascun ateneo e non più dal rettore.

Il comma 1 stabilisce che presso ciascuna università è costituito un collegio di disciplina composto – secondo modalità definite dagli statuti – esclusivamente da professori universitari e ricercatori a tempo indeterminato, in regime di tempo pieno, competente a svolgere la fase istruttoria dei procedimenti disciplinari e ad esprimere parere conclusivo. Il collegio di disciplina opera secondo il principio del giudizio fra pari, nel rispetto del contraddittorio.

In accordo con quanto disposto all'articolo 2, comma 1, lett. *b)*, il comma 2 prevede che l'avvio del procedimento disciplinare spetta al rettore. Questi, per ogni fatto che possa dar luogo all'irrogazione di una sanzione più grave della censura, tra quelle previste dall'articolo 87 del R.D. n. 1592 del 1933, trasmette al collegio di disciplina gli atti entro 30 giorni dalla conoscenza dei fatti, formulando proposta motivata.

Sulla proposta del rettore, il collegio di disciplina esprime il proprio parere entro 30 giorni – sia in relazione alla rilevanza dei fatti sul piano disciplinare, sia in relazione al tipo di sanzione da irrogare –,

uditi il rettore o un suo delegato, nonché il professore o il ricercatore sottoposto ad azione disciplinare, eventualmente assistito da un difensore di fiducia.

Il collegio, quindi, trasmette gli atti al Consiglio di amministrazione per l'assunzione (in accordo con l'articolo 2, comma 1, lett. *h)*) delle conseguenti deliberazioni. Il procedimento davanti al collegio resta disciplinato dalla normativa vigente (comma 3).

Entro 30 giorni dalla ricezione del parere del collegio di disciplina e uniformandosi ad esso, il consiglio di amministrazione infligge la sanzione, ovvero dispone l'archiviazione del procedimento (comma 4).

Il comma 5 dispone che il procedimento si estingue ove la decisione del consiglio di amministrazione non intervenga entro 180 giorni dalla trasmissione degli atti. Tale termine è sospeso fino alla ricostituzione del collegio di disciplina ovvero del consiglio di amministrazione, nel caso in cui le operazioni volte alla formazione dell'organo siano in corso e ne impediscano il regolare funzionamento.

Il termine è, altresì, sospeso – per non più di due volte, ciascuna per un periodo non superiore a 60 giorni – nel caso in cui, per motivi istruttori, il collegio ritenga di dover acquisire ulteriori atti o documenti. Il rettore è tenuto a dare esecuzione alle richieste istruttorie avanzate dal collegio.

Rispetto alla normativa vigente, quindi, l'estinzione del procedimento per decorrenza di 180 giorni è riferita all'assenza dell'intervento della decisione del consiglio di amministrazione e non più alla assenza del parere del collegio di disciplina.

Rispetto alla disciplina appena descritta si evidenzia come il Consiglio di amministrazione, per quanto sia il titolare del potere disciplinare, non possa influire in alcun modo sulla decisione da adottare al termine del procedimento essendo vincolato dal parere del Collegio di disciplina. In tal modo l'esercizio del potere disciplinare è sostanzialmente rimesso a quest'ultimo organo. Pur mantenendo questa struttura procedimentale, si potrebbe at-

tribuire al Consiglio di amministrazione il potere di chiedere, con motivazione esplicita, al Collegio di disciplina il riesame del parere, che sarà comunque vincolante per il Consiglio di amministrazione successivamente al riesame.

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

**Disposizioni per il rafforzamento della competitività del settore agroalimentare.**

**C. 2260-A Governo e abbinate.**

(Parere alla XIII Commissione).

*(Esame e conclusione – Parere favorevole con condizione e osservazioni).*

La Commissione inizia l'esame del provvedimento.

Giulia BONGIORNO, *presidente*, dà lettura della relazione trasmessa dal relatore, onorevole Contento, impossibilitato a partecipare all'odierna seduta.

Il relatore, in particolare, ricorda come la Commissione giustizia si sia già pronunciata sulla precedente versione del testo, esprimendo il 3 novembre 2009 parere favorevole con la condizione che fossero soppressi i commi 6 e 6-bis dell'articolo 6. La nuova formulazione del testo, all'articolo 6, commi 6 e 7, riproduce le predette disposizioni, rispetto alle quali la Commissione giustizia ritiene necessario ribadire i rilievi illustrati nel precedente parere. In particolare, all'articolo 6, il comma 6 è volto a modificare le disposizioni secondo cui le sezioni di polizia giudiziaria sono composte dagli ufficiali e dagli agenti di polizia giudiziaria della Polizia di Stato, dell'Arma dei carabinieri e del Corpo della Guardia di finanza, aggiungendo il Corpo forestale che diverrebbe una componente di ciascuna sezione di polizia giudiziaria indipendentemente dalla natura delle indagini poste in essere.

Attualmente al personale del Corpo forestale è già riconosciuta la qualifica di Polizia giudiziaria, per cui tale personale

può essere applicato presso le sezioni di Polizia giudiziaria in tutti quei casi in cui le indagini abbiano ad oggetto reati che ledano interessi tutelati proprio dal Corpo forestale. La giustificazione prevista dal comma 6 per legittimare la modifica della norma sulla composizione delle sezioni di polizia giudiziaria non può essere condivisa; pertanto non sussiste una ragione obiettiva per estendere ulteriormente ad altri corpi dello Stato la legittimazione ad essere componenti delle sezioni di polizia giudiziaria per qualsiasi reato che sia oggetto di indagine.

Al comma 7 si prevede che nelle regioni a statuto speciale e nelle province autonome di Trento e Bolzano le sezioni di Polizia giudiziarie sono composte anche da personale con qualifica di polizia giudiziaria appartenente ai rispettivi corpi forestali regionali o provinciali, secondo i rispettivi ordinamenti, previa intesa tra lo Stato e la regione o provincia autonoma.

La disposizione di cui al comma 7 non è condivisibile per le stesse ragioni per le quali non si condivide il comma 6. Particolarmente rilevanti sono anche le perplessità connesse al nuovo comma 7-bis dell'articolo 6, il quale prevede che, limitatamente alle persone appartenenti all'Amministrazione centrale delle politiche agricole, anche il personale del Corpo forestale dello Stato possa eseguire i servizi di protezione e vigilanza di cui al decreto-legge n. 83 del 2002, convertito con legge n. 133 del 2002, relativi alla tutela e protezione delle alte personalità istituzionali nazionali ed estere, nonché delle persone soggette a pericoli o minacce di natura terroristica o correlati al crimine organizzato, al traffico di stupefacenti, di armi, anche nucleari, di materiale radioattivo e di aggressivi chimici e biologici, o correlati ad attività di intelligence di soggetti od organizzazioni estere.

La normativa vigente prevede che i predetti servizi, in considerazione del loro rilievo nell'ambito delle funzioni di autorità nazionale di pubblica sicurezza, siano eseguiti da personale dotato di una specifica formazione e di addestramento specialistico quale, appunto, quello degli uf-

fici, reparti ed unità specializzate della Polizia di Stato e dell'Arma dei carabinieri e, qualora necessario, del Corpo della guardia di finanza e, limitatamente alle persone appartenenti all'Amministrazione centrale della giustizia, del Corpo di polizia penitenziaria.

Non appare quindi opportuno che compiti di tale natura siano affidati anche a personale dotato di una diversa tipologia di formazione e addestramento.

Con riferimento alle disposizioni modificative del codice penale, non appare sufficientemente chiara e determinata la formulazione dell'articolo 2, commi 1-*bis* e 1-*ter*, diretti a specificare, in relazione ai reati di frode nell'esercizio del commercio e di vendita di prodotti industriali con segni mendaci, la nozione di « origine »; in particolare si prevede che « per origine si intendono, per i prodotti diversi dal vino, anche i luoghi di produzione, trasformazione e confezionamento ».

Per le ragioni sopra esposte, il relatore formula una proposta di parere favorevole a condizione che all'articolo 6 siano soppressi i commi 6, 7 e 7-*bis* e con un'osservazione che solleciti la Commissione di merito a precisare la formulazione dell'articolo 2, commi 1-*bis* e 1-*ter* (vedi allegato 1).

Donatella FERRANTI (PD) dichiara di condividere la proposta di parere del relatore ritenendo tuttavia che questa debba essere integrata con alcuni rilievi riferiti all'articolo 7 del provvedimento. In particolare, osserva che tale articolo, sostituendo gli articoli 22 e 23 della legge n. 281/1963, riformula le sanzioni in materia di produzione e commercio dei mangimi, trasformando tutti i reati in illeciti amministrativi e contestualmente riducendo l'entità della somma che dovrà essere pagata a titolo di sanzione. Ricorda che l'attuale formulazione dell'articolo 22 è frutto della novella apportata dal decreto legge n. 1 del 2001, adottato per fronteggiare la c.d. emergenza « mucca pazza », che ha configurato le violazioni come reati, sanzionati con l'ammenda. Segnala

che sul punto la Commissione Giustizia, in occasione del parere sul disegno di legge n. 1961, che interveniva sul medesimo apparato sanzionatorio, aveva sottolineato che le modifiche all'articolo 22 « intervengono sulla materia della vendita di mangimi con caratteristiche diverse rispetto a quelle dichiarate, ovvero contenenti sostanze vietate dalla legge, che incide direttamente su un interesse di rilevanza costituzionale, quale la salute dei consumatori, per cui appare opportuna una riflessione sulla reale esigenza di rendere meno rigoroso l'apparato sanzionatorio relativo alla predetta materia ». Ritiene che, alla luce di queste considerazioni, il parere debba contenere anche una condizione volta proprio a riformulare le sanzioni previste dagli articoli 22 e 23 rendendole maggiormente incisive.

Ritiene che debba essere soppresso il comma 2 dell'articolo 7, diretto a sostituire l'articolo 23 della legge n. 281 relativo alla sanzione accessoria della sospensione dell'attività, in quanto si prevede una disciplina inadeguata rispetto alla gravità delle condotte previste.

Enrico COSTA (PdL) tenuto conto dei rilievi dell'onorevole Ferranti, ritiene che la proposta di parere del relatore possa essere eventualmente integrata prevedendo un'osservazione che inviti la Commissione di merito a meglio valutare l'adeguatezza del *quantum* delle sanzioni indicate e non la natura delle sanzioni stesse, ritenendo idonea la previsione di sanzioni amministrative.

Il Sottosegretario Giacomo CALIENDO condivide l'intervento dell'onorevole Costa.

Giulia BONGIORNO, *presidente*, preso atto di quanto emerso dal dibattito, in sostituzione del relatore, riformula la proposta di parere, nel senso di introdurre un'ulteriore osservazione che invita la Commissione di merito a valutare l'oppor-

tunità di aumentare le sanzioni previste dagli articoli 22 e 23 della legge n. 281 del 1963, così come modificati dall'articolo 7, comma 2, del testo, al fine di adeguarla alla gravità dell'illecito commesso (*vedi allegato 2*).

Donatella FERRANTI (PD) dichiara l'astensione del PD sulla proposta di parere, come riformulata.

Nessun altro chiedendo di intervenire, la Commissione approva la proposta di parere del relatore, come riformulata (*vedi allegato 2*).

**Disposizioni in materia di alleanza terapeutica, di consenso informato e di dichiarazioni anticipate di trattamento.**

**Nuovo testo C. 2350, approvato dal Senato.**  
(Parere alla XII Commissione).

(*Rinvio del seguito dell'esame*).

La Commissione prosegue l'esame del provvedimento, rinviato il 23 settembre 2010.

Giulia BONGIORNO, *presidente e relatore*, dopo avere ricordato come l'espressione del parere sia stata sollecitata dal Presidente della Camera, nessuno chiedendo di intervenire, rinvia il seguito dell'esame ad altra seduta.

**La seduta termina alle 13.50.**

#### SEDE REFERENTE

*Martedì 28 settembre 2010. — Presidenza del presidente Giulia BONGIORNO. — Interviene il sottosegretario di Stato per la giustizia Giacomo Caliendo.*

**La seduta comincia alle 13.50**

**Norme per il contrasto dell'omofobia e transfobia.**  
**C. 2802 Soro e C. 2807 Di Pietro.**

(*Seguito dell'esame e rinvio*).

La Commissione prosegue l'esame dei provvedimenti, rinviato il 21 settembre 2010.

Anna Paola CONCIA (PD), *relatore*, avverte che venerdì 1° ottobre prossimo incontrerà le associazioni italiane LGBT per discutere del testo unificato da adottare in Commissione, anche alla luce delle recenti polemiche in merito. Precisa che l'incontro è aperto alla partecipazione dei colleghi che fossero interessati ad intervenire.

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

**Disposizioni in materia di remissione tacita della querela.**

**C. 1640 Contento.**

(*Seguito dell'esame e rinvio*).

La Commissione prosegue l'esame del provvedimento, rinviato il 13 gennaio 2010.

Giulia BONGIORNO, *presidente*, ricorda che la relazione sul provvedimento è stata svolta nella seduta del 13 gennaio 2010 e che non vi sono stati ulteriori interventi in seguito. Nessuno chiedendo di intervenire, dichiara concluso l'esame preliminare e fissa il termine per la presentazione degli emendamenti alle ore 16 di lunedì 11 ottobre 2010. Rinvia il seguito dell'esame ad altra seduta.

**Inapplicabilità del giudizio abbreviato ai delitti puniti con la pena dell'ergastolo.**

**C. 668 Lussana e C. 657 D'Antona.**

*(Seguito dell'esame e rinvio)*

La Commissione prosegue l'esame dei provvedimenti, rinviato l'8 giugno 2010.

Giulia BONGIORNO, *presidente*, ricorda che la relazione è stata svolta nella seduta dell'8 giugno 2010 e che non vi sono stati ulteriori interventi in seguito. Nessuno chiedendo di intervenire, avverte quindi che la prossima settimana si concluderà l'esame preliminare e, dopo aver adottato il testo base, sarà fissato il termine per la presentazione di emendamenti. Rinvia il seguito dell'esame ad altra seduta.

**La seduta termina alle 13.55.**

**COMITATO RISTRETTO**

*Martedì 28 settembre 2010.*

**Disposizioni a tutela del rapporto tra detenute madri e figli minori.**

**C. 2011 Ferranti, C. 52 Brugger e C. 1814 Bernardini.**

Il Comitato ristretto si è riunito dalle 13.55 alle 14.35.

**AVVERTENZA**

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

*UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO  
DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI*

## ALLEGATO 1

**Disposizioni per il rafforzamento della competitività del settore agroalimentare C. 2260-A Governo e abbinata.****PROPOSTA DI PARERE DEL RELATORE**

La Commissione Giustizia,

esaminato il nuovo testo del disegno di legge in oggetto,

rilevato che:

*a)* la Commissione si è già pronunciata sulla precedente versione del testo, esprimendo il 3 novembre 2009 parere favorevole con la condizione che fossero soppressi i commi 6 e 6-*bis* dell'articolo 6;

*b)* la nuova formulazione del testo, all'articolo 6, commi 6 e 7, riproduce le predette disposizioni, rispetto alle quali la Commissione giustizia ritiene necessario ribadire i rilievi illustrati nel precedente parere;

*c)* in particolare, all'articolo 6, il comma 6 è volto a modificare le disposizioni secondo cui le sezioni di polizia giudiziaria sono composte dagli ufficiali e dagli agenti di polizia giudiziaria della Polizia di Stato, dell'Arma dei carabinieri e del Corpo della Guardia di finanza, aggiungendo il Corpo forestale che diverrebbe una componente di ciascuna sezione di polizia giudiziaria indipendentemente dalla natura delle indagini poste in essere;

*d)* attualmente al personale del Corpo forestale è già riconosciuta la qualifica di Polizia giudiziaria, per cui tale personale può essere applicato presso le sezioni di Polizia giudiziaria in tutti quei casi in cui le indagini abbiano ad oggetto reati che ledano interessi tutelati proprio dal Corpo forestale;

*e)* la giustificazione prevista dal comma 6 per legittimare la modifica della

norma sulla composizione delle sezioni di polizia giudiziaria non può essere condivisa; pertanto non sussiste una ragione obiettiva per estendere ulteriormente ad altri corpi dello Stato la legittimazione ad essere componenti delle sezioni di polizia giudiziaria per qualsiasi reato che sia oggetto di indagine;

*f)* al comma 7 si prevede che nelle regioni a statuto speciale e nelle province autonome di Trento e Bolzano le sezioni di Polizia giudiziarie sono composte anche da personale con qualifica di polizia giudiziaria appartenente ai rispettivi corpi forestali regionali o provinciali, secondo i rispettivi ordinamenti, previa intesa tra lo Stato e la regione o provincia autonoma;

*g)* la disposizione di cui al comma 7 non è condivisibile per le stesse ragioni per le quali non si condivide il comma 6;

*h)* particolarmente rilevanti sono anche le perplessità connesse al nuovo comma 7-*bis* dell'articolo 6, il quale prevede che, limitatamente alle persone appartenenti all'Amministrazione centrale delle politiche agricole, anche il personale del Corpo forestale dello Stato possa eseguire i servizi di protezione e vigilanza di cui al decreto-legge n. 83 del 2002, convertito con legge n. 133 del 2002, relativi alla tutela e protezione delle alte personalità istituzionali nazionali ed estere, nonché delle persone soggette a pericoli o minacce di natura terroristica o correlati al crimine organizzato, al traffico di stupefacenti, di armi, anche nucleari, di materiale radioattivo e di aggressivi chimici e biologici, o correlati ad attività di *intelligence* di soggetti od organizzazioni estere;

*i)* la normativa vigente prevede che i predetti servizi, in considerazione del loro rilievo nell'ambito delle funzioni di autorità nazionale di pubblica sicurezza, siano eseguiti da personale dotato di una specifica formazione e di addestramento specialistico quale, appunto, quello degli uffici, reparti ed unità specializzate della Polizia di Stato e dell'Arma dei carabinieri e, qualora necessario, del Corpo della guardia di finanza e, limitatamente alle persone appartenenti all'Amministrazione centrale della giustizia, del Corpo di polizia penitenziaria;

*l)* non appare quindi opportuno che compiti di tale natura siano affidati anche a personale dotato di una diversa tipologia di formazione e addestramento;

*m)* con riferimento alle disposizioni modificative del codice penale, non appare sufficientemente chiara e determinata la

formulazione dell'articolo 2, commi 1-*bis* e 1-*ter*, diretti a specificare, in relazione ai reati di frode nell'esercizio del commercio e di vendita di prodotti industriali con segni mendaci, la nozione di « origine »; in particolare si prevede che « per origine si intendono, per i prodotti diversi dal vino, anche i luoghi di produzione, trasformazione e confezionamento »;

esprime,

#### PARERE FAVOREVOLE

*con la seguente condizione:*

all'articolo 6 siano soppressi i commi 6, 7 e 7-*bis*;

*e con la seguente osservazione:*

valuti la Commissione di merito l'opportunità di precisare la formulazione dell'articolo 2, commi 1-*bis* e 1-*ter*.

## ALLEGATO 2

**Disposizioni per il rafforzamento della competitività del settore agroalimentare C. 2260-A Governo e abbinata.****PARERE APPROVATO**

La Commissione Giustizia,

esaminato il nuovo testo del disegno di legge in oggetto,

rilevato che:

*a)* la Commissione si è già pronunciata sulla precedente versione del testo, esprimendo il 3 novembre 2009 parere favorevole con la condizione che fossero soppressi i commi 6 e 6-*bis* dell'articolo 6;

*b)* la nuova formulazione del testo, all'articolo 6, commi 6 e 7, riproduce le predette disposizioni, rispetto alle quali la Commissione giustizia ritiene necessario ribadire i rilievi illustrati nel precedente parere;

*c)* in particolare, all'articolo 6, il comma 6 è volto a modificare le disposizioni secondo cui le sezioni di polizia giudiziaria sono composte dagli ufficiali e dagli agenti di polizia giudiziaria della Polizia di Stato, dell'Arma dei carabinieri e del Corpo della Guardia di finanza, aggiungendo il Corpo forestale che diverrebbe una componente di ciascuna sezione di polizia giudiziaria indipendentemente dalla natura delle indagini poste in essere;

*d)* attualmente al personale del Corpo forestale è già riconosciuta la qualifica di Polizia giudiziaria, per cui tale personale può essere applicato presso le sezioni di Polizia giudiziaria in tutti quei casi in cui le indagini abbiano ad oggetto reati che ledano interessi tutelati proprio dal Corpo forestale;

*e)* la giustificazione prevista dal comma 6 per legittimare la modifica della

norma sulla composizione delle sezioni di polizia giudiziaria non può essere condivisa; pertanto non sussiste una ragione obiettiva per estendere ulteriormente ad altri corpi dello Stato la legittimazione ad essere componenti delle sezioni di polizia giudiziaria per qualsiasi reato che sia oggetto di indagine;

*f)* al comma 7 si prevede che nelle regioni a statuto speciale e nelle province autonome di Trento e Bolzano le sezioni di Polizia giudiziarie sono composte anche da personale con qualifica di polizia giudiziaria appartenente ai rispettivi corpi forestali regionali o provinciali, secondo i rispettivi ordinamenti, previa intesa tra lo Stato e la regione o provincia autonoma;

*g)* la disposizione di cui al comma 7 non è condivisibile per le stesse ragioni per le quali non si condivide il comma 6;

*h)* particolarmente rilevanti sono anche le perplessità connesse al nuovo comma 7-*bis* dell'articolo 6, il quale prevede che, limitatamente alle persone appartenenti all'Amministrazione centrale delle politiche agricole, anche il personale del Corpo forestale dello Stato possa eseguire i servizi di protezione e vigilanza di cui al decreto-legge n. 83 del 2002, convertito con legge n. 133 del 2002, relativi alla tutela e protezione delle alte personalità istituzionali nazionali ed estere, nonché delle persone soggette a pericoli o minacce di natura terroristica o correlati al crimine organizzato, al traffico di stupefacenti, di armi, anche nucleari, di materiale radioattivo e di aggressivi chimici e biologici, o correlati ad attività di *intelligence* di soggetti od organizzazioni estere;

*i)* la normativa vigente prevede che i predetti servizi, in considerazione del loro rilievo nell'ambito delle funzioni di autorità nazionale di pubblica sicurezza, siano eseguiti da personale dotato di una specifica formazione e di addestramento specialistico quale, appunto, quello degli uffici, reparti ed unità specializzate della Polizia di Stato e dell'Arma dei carabinieri e, qualora necessario, del Corpo della guardia di finanza e, limitatamente alle persone appartenenti all'Amministrazione centrale della giustizia, del Corpo di polizia penitenziaria;

*l)* non appare quindi opportuno che compiti di tale natura siano affidati anche a personale dotato di una diversa tipologia di formazione e addestramento;

*m)* con riferimento alle disposizioni modificative del codice penale, non appare sufficientemente chiara e determinata la formulazione dell'articolo 2, commi *1-bis* e *1-ter*, diretti a specificare, in relazione ai reati di frode nell'esercizio del commercio e di vendita di prodotti industriali con segni mendaci, la nozione di « origine »; in particolare si prevede che « per origine si intendono, per i prodotti diversi dal vino,

anche i luoghi di produzione, trasformazione e confezionamento »;

*n)* l'articolo 7, comma 2, modifica gli articoli 22 e 23 della legge n. 281 del 1963 sia trasformando illeciti penali in illeciti amministrativi sia riducendo le sanzioni ivi previste, nonostante che le condotte sanzionate vadano ad incidere, sia pure indirettamente, sulla salute delle persone;

esprime,

#### PARERE FAVOREVOLE

*con la seguente condizione:*

all'articolo 6 siano soppressi i commi 6, 7 e *7-bis*;

*e con le seguenti osservazioni:*

*a)* valuti la Commissione di merito l'opportunità di precisare la formulazione dell'articolo 2, commi *1-bis* e *1-ter*;

*b)* valuti la Commissione di merito l'opportunità di aumentare le sanzioni previste dagli articoli 22 e 23 della legge n. 281 del 1963, così come modificati dall'articolo 7, comma 2, del testo, al fine di adeguarle alla gravità dell'illecito commesso.

## III COMMISSIONE PERMANENTE

(Affari esteri e comunitari)

---

### S O M M A R I O

COMITATO PERMANENTE SUI DIRITTI UMANI:

AUDIZIONI INFORMALI:

Audizione del direttore dell'Archivio Nazionale della Memoria di Buenos Aires, Ramón Torres Molina, di rappresentanti dell'« Associazione 24 marzo Onlus » e del « Comitato promotore del processo Massera » .....

33

**COMITATO PERMANENTE SUI DIRITTI UMANI**

*Martedì 28 settembre 2010*

**AUDIZIONI INFORMALI**

**Audizione del direttore dell'Archivio Nazionale della Memoria di Buenos Aires, Ramón Torres Molina, di rappresentanti dell'« Associazione 24 marzo Onlus » e del « Comitato promotore del processo Massera ».**

L'audizione informale è stata svolta dalle 12 alle 12.35.

## IV COMMISSIONE PERMANENTE

(Difesa)

### S O M M A R I O

#### INTERROGAZIONI A RISPOSTA IMMEDIATA:

Variazione nella composizione della Commissione .....	34
5-03474 Gidoni: Sulle strutture alloggiative a disposizione dei militari italiani della <i>Task Force South East</i> nella provincia di Farah .....	34
<i>ALLEGATO 1 (Testo della risposta)</i> .....	37
5-03473 Villecco Calipari: Sulla ricollocazione del personale delle Forze armate affetto da sindrome da immunodeficienza .....	35
<i>ALLEGATO 2 (Testo della risposta)</i> .....	39
5-03475 Di Stanislao: Sull'attuazione del progetto «Vivi le Forze armate. Militare per tre settimane» .....	35
<i>ALLEGATO 3 (Testo della risposta)</i> .....	41

#### INTERROGAZIONI:

5-02158 Iannuzzi: Sul potenziamento della stazione dei Carabinieri di Salerno-Fratte .....	36
<i>ALLEGATO 4 (Testo della risposta)</i> .....	42

#### INTERROGAZIONI A RISPOSTA IMMEDIATA

Martedì 28 settembre 2010. — Presidenza del vicepresidente Francesco Saverio GAROFANI. — Interviene il sottosegretario di Stato per la difesa, Giuseppe Cossiga.

**La seduta comincia alle 14.15.**

#### Variazione nella composizione della Commissione.

Francesco Saverio GAROFANI, *presidente*, avverte che il deputato Pietro Marcuzzan entra a far parte della Commissione.

La Commissione prende atto.

#### 5-03474 Gidoni: Sulle strutture alloggiative a disposizione dei militari italiani della *Task Force South East* nella provincia di Farah.

Francesco Saverio GAROFANI, *presidente*, ricorda che, ai sensi dell'articolo 135-ter, comma 5, del regolamento, la pubblicità delle sedute per lo svolgimento delle interrogazioni a risposta immediata è assicurata anche tramite la trasmissione attraverso l'impianto televisivo a circuito chiuso.

Franco GIDONI (LNP) illustra l'interrogazione in titolo.

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

Franco GIDONI (LNP) esprime apprezzamento per la risposta fornita dal Go-

verno che ha confermato come – in seguito al passaggio sotto il comando a guida italiana di alcune basi della provincia di Farah, in Afghanistan, nelle quali era precedentemente schierato personale statunitense – ci sia stato un *re-styling* della sistemazione infrastrutturale degli alloggi. Evidenzia quindi il carattere non di truppe di occupazione, ma di distacco stabile che i nostri militari presenti in tali zone devono mostrare, fungendo in tal modo anche da riferimento per la popolazione locale. Manifesta, infine, soddisfazione per lo sforzo compiuto dallo stato maggiore della Difesa al fine di rendere più fruibile, da parte dei militari che operano per lungo tempo in tali basi così distanti, i servizi di collegamento con l'Italia, esortando a proseguire su tale strada.

**5-03473 Villecco Calipari: Sulla ricollocazione del personale delle Forze armate affetto da sindrome da immunodeficienza.**

Rosa Maria VILLECCO CALIPARI (PD) illustra l'interrogazione in titolo soffermandosi sul fatto che, in un recente concorso per il passaggio al servizio permanente dei volontari in ferma breve, l'amministrazione della Difesa abbia disposto l'esclusione dei concorrenti sieropositivi. In particolare, evidenzia come, per la prima volta, tra i requisiti per l'idoneità fisico e psicoattitudinale, sia stato inserito l'accertamento della positività di anticorpi per il virus HIV effettuata da non meno di tre mesi, nonostante la Corte Costituzionale, con la sentenza n. 218 del 1994, si sia espressa in tema di divieto di controlli sanitari indiscriminati di massa o generalizzati per categorie di soggetti, precisando che i trattamenti sanitari trovano un limite invalicabile nel rispetto della dignità della persona anche al fine di contrastare il rischio di emarginazione nella vita lavorativa e di relazione.

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

Rosa Maria VILLECCO CALIPARI (PD), replicando, ritiene che il personale militare volontario in ferma breve positivo al virus HIV – che, tra l'altro, potrebbe aver contratto anche durante il periodo in cui ha prestato servizio nelle Forze armate – abbia comunque diritto di partecipare ai concorsi per il reclutamento del personale in servizio permanente. Sottolinea, inoltre, alcuni preoccupanti dati medici, evidenziando come il fatto che in Italia quasi una persona su quattro ignori di essere sieropositiva testimoni l'esistenza di un problema che definirebbe di diagnosi non conclamata. Alla luce di quanto detto, ribadisce, pertanto, come non si possa discriminare la categoria dei volontari in ferma breve non tenendo nel dovuto conto la situazione di precarietà professionale da questi sperimentata.

**5-03475 Di Stanislao: Sull'attuazione del progetto «Vivi le Forze armate. Militare per tre settimane».**

Augusto DI STANISLAO (IdV) illustra l'interrogazione in titolo.

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

Augusto DI STANISLAO (IdV), replicando, si dichiara insoddisfatto dalla risposta del Governo in quanto poco attinente con il quesito presentato. Osserva che la formazione alla cultura della legalità e della pace non appare l'obiettivo diretto degli incontri addestrativi previsti nel programma «Allenati alla vita» che sembrano invece riecheggiare ideali e modelli educativi dai quali il nostro Paese dovrebbe prendere sempre di più le distanze. Sottolinea che il progetto formativo appare particolarmente anacronistico in relazione al contesto di drastici tagli al bilancio della Difesa e alle difficoltà di inserimento professionale per i volontari in ferma breve e che suggerirebbero un diverso impiego delle già esigue risorse. Richiama infine la proposta di legge n. 2596, di cui è primo firmatario, e il cui iter si è interrotto da alcuni mesi, sul tema della cultura della difesa che, a suo avviso,

reca disposizioni ben più idonee a consolidare nel nostro Paese una radicata sensibilità ai temi della pace e della legalità rispetto alle misure contemplate dal programma formativo in questione.

Francesco Saverio GAROFANI, *presidente*, dichiara concluso lo svolgimento delle interrogazioni all'ordine del giorno.

**La seduta termina alle 14.40.**

#### INTERROGAZIONI

*Martedì 28 settembre 2010. — Presidenza del vicepresidente Francesco Saverio GAROFANI. — Interviene il sottosegretario di Stato per la difesa, Giuseppe Cossiga.*

**La seduta comincia alle 14.40.**

**5-02158 Iannuzzi: Sul potenziamento della stazione dei Carabinieri di Salerno-Fratte.**

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

Tino IANNUZZI (PD), replicando, prende atto della risposta illustrata dal sottosegretario Cossiga esprimendo un dissenso relativo alle conclusioni cui essa perviene. L'esigenza di potenziare il numero di unità di personale addetto al territorio della stazione dei Carabinieri di Salerno-Fratte attiene infatti alla funzione di controllo di tale vasta area al fine della repressione di attività criminose. Si tratta di una zona ad alta densità di popolazione che richiede una presenza più cospicua di rappresentanti delle forze dell'ordine. Coglie l'opportunità dell'interrogazione in titolo per richiamare la gravità del drammatico assassinio del sindaco di Pollica, avvenuto nello scorso mese di settembre, a conferma della necessità di potenziare la presenza e l'impegno dello Stato soprattutto nell'area occidentale della provincia di Salerno.

Francesco Saverio GAROFANI, *presidente*, dichiara concluso lo svolgimento delle interrogazioni all'ordine del giorno.

**La seduta termina alle 14.45.**

## ALLEGATO 1

**5-03474** **Gidoni: Sulle strutture alloggiative a disposizione dei militari italiani della *Task Force South East* nella provincia di Farah****TESTO DELLA RISPOSTA**

In relazione alle esigenze operative il Comando RC West a guida italiana, ha recentemente acquisito le basi di BAKWA e di GOLESTAN, oltre ad un distacco di quest'ultima (BUJI), nelle quali era precedentemente schierato personale Statunitense, Georgiano e Afgano.

Confermo che in tutte le Basi la sistemazione alloggiativa/infrastrutturale era inizialmente « spartana » ma, successivamente, compatibilmente con la stringente situazione operativa, sono stati realizzati alcuni interventi immediati ed avviati lavori di miglioramento a breve e medio termine.

Sul piano della sicurezza, le principali caratteristiche delle suddette Basi, allo stato attuale, sono in linea con gli standard realizzati nelle Basi delle altre *Task Forces*. Sono, comunque, sempre in itinere lavori volti a porre in atto migliorie e soluzioni di razionalizzazione.

Il livello di vita nelle Basi è attualmente il seguente:

*a.* riposo notturno: in tenda o in casette in legno/muratura in parte climatizzate/riscaldate; sono in corso i lavori per dotare tutti gli alloggi di impianto di condizionamento/riscaldamento;

*b.* servizi igienici: nelle Basi di BAKWA e GOLESTAN sono stati posizionati shelters bagno e doccia adeguati al numero del personale; l'acqua calda è disponibile in quantità valutata sufficiente; presso il distacco di BUJI, dove, viste le locali condizioni di vita, il personale

viene avvicinato frequentemente, vengono utilizzati apposite sacche idriche non essendovi docce;

*c.* vettovagliamento: nelle Basi di BAKWA e GOLESTAN, dopo un periodo nel quale sono state consumate prevalentemente razioni da combattimento integrate da viveri a secco, è stato recentemente implementato il ciclo del freddo (presenza di shelter frigo); inoltre vi è la presenza di cucina shelterizzata a BAKWA e di cucine rotabili e forno per il pane a GOLESTAN; a BUJI, stante la mancanza di una cucina, anche a causa della carenza di acqua, si consumano razioni viveri di riserva integrate da viveri a secco;

*d.* collegamenti con l'Italia: presso tutte e tre le Basi è disponibile il collegamento SOTRIN, presso le Basi di BAKWA e GOLESTAN, inoltre, è in corso di installazione un servizio di INTERNET commerciale fruibile dal personale;

*e.* lavanderia: il servizio viene garantito attraverso shelter lavanderia a BAKWA e lavatrici/asciugatrici a GOLESTAN;

*f.* svago: nelle tre Basi sono state realizzate alcune sale multifunzione (briefing, TV, riunione, eccetera) a livello compagnia/plotone in tenda o in strutture in legno o muratura.

Sono in programma progetti per interventi di adeguamento delle infrastrutture agli standard nazionali normalmente adot-

tati in operazioni, tenuto conto del particolare scenario operativo.

I lavori, in aggiunta ad interventi minori di minuto mantenimento già in corso, prevedono il miglioramento degli impianti idrici, elettrici e fognari, una maggiore disponibilità di energia elettrica,

la posa in opera di infrastrutture, la disponibilità di ulteriori climatizzatori e moduli di servizio.

I tempi di realizzazione previsti sono dell'ordine di 60 giorni a partire dal completamento delle procedure contrattuali in corso.

## ALLEGATO 2

**5-03473 Villecco Calipari: Sulla ricollocazione del personale delle Forze armate affetto da sindrome da immunodeficienza.****TESTO DELLA RISPOSTA**

La legge 5 giugno 1990, n. 135, recante «Programma d'interventi urgenti per la prevenzione e la lotta contro l'AIDS», per quanto attiene ai criteri di reclutamento dei soggetti sieropositivi, prevede il divieto di:

sottoporre chiunque senza il suo consenso ad analisi tendenti ad accertare l'infezione da HIV (articolo 5, comma 3);

discriminare i portatori di tale sindrome per l'accesso o il mantenimento di posti di lavoro (articolo 5, comma 5);

svolgere indagini che consentano ai datori di lavoro, pubblici e privati, di accertare in persone prese in considerazione per l'instaurazione di un rapporto d'impiego l'esistenza di uno stato di sieropositività (articolo 6, comma 1).

Al riguardo, devo citare la sentenza della Corte Costituzionale n. 218/1994 che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale del citato articolo 5 (commi 3 e 5), «nella parte in cui non prevede accertamenti sanitari dell'assenza di siero positività all'infezione da HIV come condizione per l'espletamento di attività che comportano rischio per la salute di terzi».

La stessa Corte, inoltre, ha specificato che il divieto di accertamento della positività a tale infezione è inapplicabile non solo nel settore della sanità, ma in ogni altro settore in cui vi sia un serio rischio di contagio.

Sulla base di tale pronuncia, le Forze armate rientrano a pieno titolo tra i settori a rischio contagio in considerazione delle peculiari modalità di svolgimento dei com-

piti a loro devoluti, nonché degli evidenti fattori di rischio esistenti per la salute sia del personale militare sia di terzi.

Peraltro, questi fattori di rischio sussistono anche per lo stesso soggetto sieropositivo, la cui infermità sarebbe elemento ostativo per l'effettuazione della prevista schedula vaccinale obbligatoria.

La normativa di riferimento si completa con la direttiva tecnica emanata con decreto 5 dicembre 2005, la quale all'articolo 3 contempla – tra le cause d'ineidoneità al servizio militare – anche la positività agli anticorpi HIV.

Comunque, proprio al fine di adeguare l'elenco delle cause di non idoneità all'arruolamento nelle Forze armate, con decreto ministeriale 18 marzo 2010 è stata nominata una commissione con il compito di aggiornare e rivedere le imperfezioni e le infermità che sono causa di non idoneità al servizio militare, tra cui la fattispecie in esame.

Per quanto riguarda, invece, il personale che durante il servizio abbia contratto o sia venuto a conoscenza di essere affetto da «sindrome da immunodeficienza acquisita», sottolineo che il militare sieropositivo può mantenere il suo rapporto d'impiego condizionandolo a controlli periodici e a limitazioni operative che lo tutelino da possibilità di aggravamenti, salvaguardando anche la collettività da rischi infettivi di contagio.

In merito alla possibilità di ricollocare all'interno dell'Amministrazione il personale già arruolato ed affetto dalla «sindrome da immunodeficienza conclamata», è già previsto, ove lo consentano le condizioni sanitarie (attraverso una valuta-

zione della Commissione Medico Ospedaliera competente), il passaggio alle corrispondenti aree funzionali del personale civile della Difesa, ai sensi della legge 266/99.

L'accertamento della sieropositività HIV in occasione dei controlli sanitari periodici viene offerto, per le categorie più a rischio (e su richiesta e/o indicazione clinica a tutto il personale) ed effettuato solo previo consenso dell'intere-

ressato e con modalità idonee a garantire l'assoluta riservatezza, ed è finalizzato esclusivamente alla tutela della salute del personale militare.

In ogni caso, il solo stato di sieropositività (per altro conosciuto dal solo personale sanitario che ha effettuato l'accertamento), in assenza di manifestazioni patologiche, non è di per sé motivo di esclusione dall'impiego né di alcun ostacolo alla progressione di carriera.

## ALLEGATO 3

**5-03475 Di Stanislao: Sull'attuazione del progetto  
«Vivi le Forze armate. Militare per tre settimane».****TESTO DELLA RISPOSTA**

In primo luogo, occorre precisare che i progetti «Vivi le Forze armate. Militare per tre settimane» e «Allenati per la vita» non sono complementari, ma costituiscono due iniziative ben distinte sia per le finalità perseguite, sia per le modalità attuative, ancorché entrambe siano mirate a promuovere l'interrelazione fra le Forze Armate e la società civile nella sua componente giovanile.

Il progetto «Militare per tre settimane» è stato promosso dal Ministro LA RUSSA al fine di offrire ai giovani la possibilità di vivere, nei Reparti delle Forze armate, una breve esperienza di vita militare e di avvicinarsi, in tal modo, a quei valori che tradizionalmente da esse promanano.

Il progetto «Allenati per la vita» – la cui realizzazione è stata prevista da un Protocollo d'Intesa di durata biennale, siglato dall'Ufficio Scolastico Regionale per la Lombardia e dal Comando Militare Esercito «Lombardia» il 13 settembre 2007 – trae origine nella precedente legislatura da un altro progetto denominato «La pace si fa a scuola», promosso dai Ministri del Governo PRODI, gli Onorevoli FIORONI e PARISI, alla guida rispettivamente della Pubblica Istruzione e della Difesa.

Alla luce dei risultati positivi conseguiti nei primi due anni, questo progetto è poi proseguito con il rinnovo dell'intesa fra le Parti sottoscritta il 5 ottobre 2009, per l'anno scolastico 2009/2010, e il 20 settembre 2010, per l'anno scolastico 2010/2011.

Il progetto «Allenati per la vita» non costituisce, come strumentalmente è stato riportato da alcuni mass media, un'iniziativa finalizzata all'esaltazione della cultura militare, in quanto lo scopo del progetto, in linea con i riferimenti di base, è quello di stimolare negli studenti la conoscenza e l'apprendimento della legalità, della Costituzione, delle Istituzioni e dei principi del Diritto Internazionale.

Altro obiettivo è quello di promuovere valori fondamentali, quali il senso di responsabilità e il rispetto delle regole, mirando, in particolare, ad una sensibilizzazione dei ragazzi verso gli aspetti negativi correlati al fenomeno bullismo.

Le discipline sportive previste dal progetto sin dal 2007, quali le prove di tiro con l'arco e con la carabina ad aria compressa, rientrano tra le specialità olimpiche e non possono essere assimilate a tecniche militari.

Si precisa, infine, che per lo svolgimento delle attività non vengono impiegati mezzi e/o strutture dell'Esercito, intervenuto solo nella fase di definizione concettuale del progetto, e che il percorso formativo è gestito e curato da personale di Enti/Associazioni, tra cui la Croce Rossa, la Protezione Civile, l'Unione Nazionale Ufficiali in Congedo.

Come ha dichiarato il Sig. Ministro della Difesa, l'iniziativa si concluderà quest'anno.

ALLEGATO 4

**Interrogazione n. 5-02158 Iannuzzi: Sul potenziamento della stazione dei Carabinieri di Salerno-Fratte.**

**TESTO DELLA RISPOSTA**

La Stazione Carabinieri Salerno-Fratte è una stazione urbana che svolge la propria attività su parte del capoluogo salernitano.

Devo osservare, al riguardo, che la vigente direttiva del Dicastero dell'interno in materia di coordinamento e direzione unitaria delle Forze di polizia, in ordine alle dotazioni organiche dei presidi territoriali operanti nei capoluoghi di provincia, dà priorità al potenziamento di quelli della Polizia di Stato e, solo secondariamente, a quelli dell'Arma dei Carabinieri che, nel rispetto della stessa direttiva, assicura gli incrementi dei propri Reparti nei Comuni che non sono capoluoghi di Provincia.

La direttiva fissa i criteri cui ispirare gli schemi di pianificazione annuali per un più razionale impiego delle risorse e un miglior coordinamento delle forze di polizia, così da valorizzare al massimo l'apporto di ciascuna di esse.

L'assegnazione di nuove unità di personale alla Stazione in questione deve essere, quindi, inquadrata in una generale rimodulazione degli assetti di tutte le Stazioni ubicate nel capoluogo salernitano, al fine di garantire una maggiore corrispondenza alle esigenze operative delle Forze dell'ordine sul territorio.

Ritengo utile segnalare, comunque, che — diversamente da quanto rappresentato dall'Onorevole interrogante — dai dati

inerenti all'attività operativa della Stazione, riferibili al periodo 2008-2010 (mese di agosto), emerge una diminuzione dei delitti denunciati e una stabilità degli arresti, nonché, a fronte di una flessione delle denunce in stato di libertà, un aumento apprezzabile dei servizi di controllo del territorio, a riprova della costante azione preventiva svolta dall'Arma.

La Stazione assicura ulteriori diffusi servizi esterni di prevenzione con i servizi quotidiani di «Carabinieri di quartiere», oltre a una intensa attività info-investigativa che ha portato, nel 2009, all'arresto dell'autore di numerose rapine.

Anche i dati riguardanti l'attività operativa nel territorio cittadino di Salerno, non hanno registrato, nell'ultimo triennio, alcuna recrudescenza delle attività criminose, bensì un netto calo dei delitti in generale, dei furti e delle rapine in particolare.

Rendo noto, in ultimo, che la situazione degli organici delle Forze dell'ordine nella Provincia registra una forza effettiva pari a 3.349 operatori, a fronte di una previsione organica complessiva di 3.383 unità: tali dati attengono alle sole unità preposte al controllo del territorio e non sono comprensivi delle forze impiegate nei servizi tecnico-logistici, amministrativi e addestrativi.

## V COMMISSIONE PERMANENTE

### (Bilancio, tesoro e programmazione)

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

#### SEDE CONSULTIVA:

Variazione nella composizione della Commissione .....	43
Disposizioni per il rafforzamento della competitività del settore agroalimentare. Nuovo testo C. 2260 e abb.-A Governo (Parere alla XIII Commissione) ( <i>Esame e conclusione – Parere favorevole con condizioni ai sensi dell'articolo 81, quarto comma, della Costituzione</i> ) ....	43

#### INDAGINE CONOSCITIVA:

Indagine conoscitiva sulla finanza locale ( <i>Seguito dell'esame e approvazione del documento conclusivo</i> ) .....	48
ALLEGATO ( <i>Documento conclusivo approvato</i> ) .....	49

#### SEDE CONSULTIVA

Martedì 28 settembre 2010. — *Presidenza del presidente Giancarlo GIORGETTI. — Interviene il vice ministro dell'economia e delle finanze Giuseppe Vegas.*

#### La seduta comincia alle 14.05.

#### Variazione nella composizione della Commissione.

Giancarlo GIORGETTI, *presidente*, comunica che è entrato a far parte della Commissione l'onorevole Mario Baccini, al quale porge i migliori auguri di buon lavoro.

#### Disposizioni per il rafforzamento della competitività del settore agroalimentare.

**Nuovo testo C. 2260 e abb.-A Governo.**  
(Parere alla XIII Commissione).

(*Esame e conclusione – Parere favorevole con condizioni ai sensi dell'articolo 81, quarto comma, della Costituzione*).

La Commissione inizia l'esame del nuovo testo del provvedimento.

Giuseppe Francesco Maria MARI-NELLO (PdL), *relatore*, ricorda che la Commissione bilancio ha già ripetutamente esaminato il testo e gli emendamenti presentati in Assemblea, esprimendo i prescritti pareri. Successivamente l'Assemblea della Camera, nella seduta dell'11 febbraio 2010, ha deliberato il rinvio del testo in Commissione e la Commissione di merito ha elaborato un nuovo testo, risultante dagli emendamenti approvati a seguito della ripresa dell'esame in sede referente. Con riferimento ai profili di copertura finanziaria, rileva che la Commissione, nella seduta del 10 febbraio 2010, in sede di parere sull'A.C. 2260-A, ha già richiesto la soppressione degli articoli 2-bis, 2-ter e 7-ter, formulando specifiche condizioni, ai sensi dell'articolo 81, quarto comma, della Costituzione, in quanto le risorse utilizzate a fini di copertura non risultano disponibili; nel frattempo non sono intervenute modifiche legislative in materia, e, pertanto, ribadisce l'indisponibilità delle risorse utilizzate a fini di copertura.

Con riferimento all'articolo 5, ribadisce la necessità – già indicata dalla Commissione, nella suddetta seduta, con apposita condizione volta a garantire l'articolo 81, quarto comma, della Costituzione – di riferire la clausola di invarianza di cui al comma 1 all'aggregato della finanza pubblica, anziché a quello del bilancio dello Stato, e di prevedere che dall'attuazione del comma 2 non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico dell'AGEA. In relazione all'articolo 7-*quinquies*, ritiene necessario – confermando la condizione volta a garantire l'articolo 81, quarto comma, della Costituzione già formulata dalla Commissione nella citata seduta del 10 febbraio 2010 – l'inserimento della previsione per cui i nuovi adempimenti ivi indicati debbano essere svolti da parte delle amministrazioni interessate nell'ambito delle risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente e senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica. Precisa che la relazione avrà ad oggetto quindi solo le parti del testo modificate dalla Commissione di merito a seguito del rinvio in Commissione disposto dall'Assemblea nella seduta dell'11 febbraio 2010, con eccezione di quelle volte al recepimento delle condizioni formulate dalla Commissione bilancio nelle precedenti fasi dell'*iter* parlamentare.

Con riferimento all'articolo 5-*bis*, comma 3, lettera *a*), recante disposizioni in materia di prelevamento dei campioni di prodotti ad uso agrario, ritiene che andrebbe chiarito se dalla soppressione dell'attuale parametro di prezzo da corrispondere sui campioni prelevati possano derivare effetti negativi per la finanza pubblica conseguenti all'applicazione di prezzi più elevati. In merito all'articolo 5-*bis*, comma 6, in materia di indennità per il personale dell'Ispettorato centrale repressione frodi, rileva l'opportunità di acquisire elementi volti a dimostrare che l'estensione della deroga di cui al predetto comma 213-*bis* sia effettivamente realizzabile nell'ambito delle dotazioni di bilancio previste a legislazione vigente, tenuto conto che in un caso analogo tale esten-

sione ha richiesto un'apposita autorizzazione di spesa di carattere permanente. In assenza di tali elementi, ritiene che la norma sia suscettibile di porre le premesse per un incremento degli stanziamenti di bilancio volti a fronteggiare le maggiori spese di personale determinate dalla deroga in esame. In riferimento all'articolo 6, comma 5-*bis*, relativo alla realizzazione di campagne istituzionali sull'etichettatura dei prodotti agricoli, osserva che l'onere previsto dal testo è limitato all'entità dello stanziamento. Ciò premesso, ritiene comunque opportuno acquisire gli elementi posti alla base della quantificazione, anche al fine di chiarire se la spesa autorizzata risulti adeguata in relazione agli interventi disposti dal testo, con particolare riguardo al loro sviluppo temporale, considerato che lo stanziamento è previsto per un solo anno. Con riferimento all'articolo 6, comma 5-*ter*, relativo alla copertura finanziaria, ritiene opportuno acquisire l'avviso del Governo in merito alla disponibilità delle risorse indicate senza che il loro utilizzo pregiudichi la realizzazione degli interventi già previsti a legislazione vigente a valere sui medesimi stanziamenti. In merito all'articolo 6, comma 7-*bis*, in materia di protezione delle personalità istituzionali del Ministero delle politiche agricole, al fine di escludere possibili effetti onerosi, ritiene opportuno che il Governo chiarisca se sia effettivamente applicabile anche al Ministero delle politiche agricole il meccanismo di compensazione previsto dall'articolo 2, comma 10-*bis*, in base al quale le assegnazioni di personale nei predetti compiti devono essere compensate, ove comportino un incremento dei posti in organico, da una corrispondente riduzione di posti equivalente sul piano finanziario. Rileva inoltre l'opportunità di precisare gli ulteriori costi, sia di carattere retributivo sia connessi alle attività di addestramento, connessi all'impiego del personale del Corpo forestale dello Stato in compiti di protezione e di vigilanza. Circa l'articolo 7-*duodecies*, recante disposizioni per la rilevazione della produzione

di latte di bufala, al fine di escludere possibili effetti onerosi, ritiene opportuno che sia chiarito se gli adempimenti previsti dalla norma in esame per i produttori determinino, da parte delle pubbliche amministrazioni competenti in materia di controllo, la necessità di apprestare una idonea strumentazione tecnica e logistica per il riscontro dei dati oggetto di rilevazione.

Il Vice Ministro Giuseppe VEGAS rileva preliminarmente che gli articoli 1.1 e 1.1.1 approvati dall'Assemblea della Camera il 10 febbraio 2010 sono suscettibili di determinare oneri privi di adeguata copertura finanziaria e, pertanto, su di essi si dovrà intervenire nel corso dell'esame presso l'altro ramo del Parlamento. Inoltre, nel prendere atto delle proposte di stralcio formulate dalla Commissione di merito con riferimento agli articoli 2-*bis*, 2-*ter*, 4, comma 1, lettera l), 5, commi 1 e 2, 7-*ter*, 7-*quinquies*, 7-*novies*, 7-*decies* e 7-*undecies*, rinvia, qualora le proposte non venissero accolte, alle considerazioni critiche già espresse su tali disposizioni in occasione dell'esame del provvedimento in precedenti occasioni. Esprime, poi, l'avviso contrario del Governo sull'articolo 5-*bis*, comma 6, in quanto il proposto ripristino dell'indennità di trasferta per il personale civile dell'Ispettorato centrale per il controllo della qualità dei prodotti agroalimentari del Ministero delle politiche agricole e forestali e la conseguente disapplicazione del comma 213 dell'articolo 1 della legge n. 266 del 2005 contrasta con l'attuale politica di contenimento delle spese delle pubbliche amministrazioni. In ogni caso, in ordine alla copertura proposta, osserva che la stessa non risulta idonea, atteso che gli ordinari stanziamenti di bilancio vengono determinati a legislazione vigente e sulla base delle esigenze minimali delle amministrazioni interessate. Al riguardo ritiene pertanto necessaria un'apposita quantificazione del maggiore onere con la corrispondente indicazione di una adeguata copertura finanziaria. In merito alla copertura finanziaria dell'articolo 6, commi 5-*bis* e 5-*ter*, che prevede la rea-

lizzazione di una campagna istituzionale di promozione per accrescere il livello di conoscenza dei consumatori in materia di informazioni contenute nelle etichette dei prodotti alimentari, esprime l'avviso contrario del Governo, in quanto la stessa non risulta idonea ai sensi dell'articolo 17 della legge n. 196 del 2009. Osserva, peraltro, che la Presidenza del Consiglio dei ministri ha comunicato che le risorse di cui all'articolo 14 della legge n. 150 del 2000, utilizzate per finalità di copertura degli oneri previsti dal comma 5-*ter* dell'articolo 6, non risultano disponibili allo scopo.

Massimo VANNUCCI (PD), nel dichiararsi insoddisfatto della relazione dell'onorevole Marinello, osserva come il provvedimento in esame sia estremamente deludente, in quanto esso reca interventi parziali e del tutto inadeguati rispetto alle esigenze della agricoltura italiana. Rileva, infatti, che, qualora vengano approvate le proposte di stralcio formulate dalla Commissione Agricoltura, il provvedimento recherà disposizioni che si concentrano quasi esclusivamente sul tema dell'etichettatura dei prodotti agricoli, smentendo quindi le aspettative generate dal titolo del disegno di legge, che fa riferimento a disposizioni per il rafforzamento della competitività del settore agroalimentare. Evidenzia, altresì, che la portata già limitata del provvedimento, che rischia di dimostrarsi una mera operazione pubblicitaria, potrebbe ulteriormente ridursi in considerazione delle valutazioni critiche formulate dal rappresentante del Governo, che ha espresso un parere contrario tanto sull'articolo 5-*bis*, comma 6, che sui commi 5-*bis* e 5-*ter* dell'articolo 6. In ogni caso, rileva che il rappresentante del Governo non ha fornito i chiarimenti richiesti dal relatore con riferimento all'articolo 5-*bis*, comma 3, lettera a), all'articolo 6, comma 7-*bis*, e all'articolo 7-*duodecies*.

Antonio BORGHESI (IdV) osserva che, dal punto di vista sostanziale, sarebbe sufficiente confrontare il testo originariamente proposto dalla Commissione agricoltura con quello oggi in esame per

comprendere che il titolo non è più corrispondente al contenuto del medesimo. Rileva che la maggior parte dei contenuti sono stati infatti stralciati a causa della posizione del Governo che non ha consentito di trovare coperture idonee. Ricorda che spesso sono state addotte motivazioni non convincenti per giustificare la contrarietà in ordine a talune sue proposte emendative, mentre in altre occasioni si è giustificato un parere favorevole, nel presupposto che si ricorresse a stanziamenti già previsti a legislazione vigente. Richiama in proposito una propria proposta emendativa relativa alla questione delle quote latte volto ad aumentare i controlli in via telematica, sul quale il Governo aveva espresso contrarietà. Osserva conclusivamente che il provvedimento in esame risulta svuotato e quindi privo di significato, preannunciando pertanto una posizione contraria del proprio gruppo.

Giuseppe Francesco Maria MARI-NELLO (PdL), *relatore*, nel richiamare gli interventi dei deputati intervenuti, ricorda che la Commissione è chiamata ad esprimersi sulle sole questioni di carattere finanziario, essendo il merito riservato alla XIII Commissione. Sottolinea comunque che, malgrado le modifiche apportate, il provvedimento riveste una sua importante utilità per il settore e deve quindi proseguire il suo corso. Formula pertanto la seguente proposta di parere:

« La V Commissione,

esaminato il nuovo testo del disegno di legge C. 2260 e abb.-A, recante disposizioni per il rafforzamento della competitività del settore agroalimentare;

preso atto dei chiarimenti forniti dal Governo per cui:

le risorse di cui all'articolo 14 della legge n. 150 del 2000, utilizzate per finalità di copertura degli oneri previsti dal comma 5-*ter* dell'articolo 6, non risultano disponibili allo scopo;

le disposizioni di cui al comma 6 dell'articolo 5-*bis*, in materia di indennità per il personale dell'Ispettorato centrale repressione frodi, appaiono suscettibili di determinare nuovi o maggiori oneri per il bilancio dello Stato privi di quantificazione e copertura;

considerato che:

le risorse di cui all'articolo 22-*bis*, commi 1 e 5-*bis*, del testo unico delle disposizioni legislative concernenti le imposte sulla produzione e sui consumi e relative sanzioni penali e amministrative, di cui al decreto legislativo 26 ottobre 1995, n. 504, utilizzate dagli articoli 2-*bis*, 2-*ter* e 7-*ter* per finalità di copertura, non risultano disponibili;

all'articolo 5 è necessario riferire la clausola di invarianza di cui al comma 1 all'aggregato della finanza pubblica, anziché a quello del bilancio dello Stato e di prevedere che dall'attuazione del comma 2 non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico dell'AGEA;

al fine di garantire che la soppressione del comma 3 dell'articolo 41 del regio decreto-legge n. 2033 del 1925 – relativo al prezzo dei campioni di prodotti a uso agrario – non comporti nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, è necessario prevedere, al comma 1 del suddetto articolo 41, che la fornitura dei campioni avvenga a titolo gratuito, apportando, conseguentemente, le necessarie modifiche alla lettera a) del comma 3 dell'articolo 5-*bis*;

in relazione all'articolo 7-*quinquies*, appare necessario l'inserimento della previsione per cui i nuovi adempimenti ivi indicati debbano essere svolti da parte delle amministrazioni interessate nell'ambito delle risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente e senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica;

le risorse di cui all'articolo 36 del decreto legislativo n. 228 del 2001, utiliz-

zate per finalità di copertura degli interventi di cui all'articolo 7-undecies, non risultano disponibili;

l'articolo 7-novies rende più generiche le verifiche a fini previdenziali effettuate dall'INPS e ciò potrebbe andare a detrimento della loro efficacia;

esprime

#### PARERE FAVOREVOLE

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

sopprimere l'articolo 2-bis;

sopprimere l'articolo 2-ter;

all'articolo 5, comma 1, sostituire le parole: "senza nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio dello Stato" con le seguenti: "senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica";

all'articolo 5, comma 2, aggiungere, in fine, il seguente periodo: "Dall'attuazione del presente comma non devono derivare nuovi o maggiori oneri per l'AGEA.";

all'articolo 5-bis, comma 3, sostituire la lettera a) con la seguente:

"a) All'articolo 41, apportare le seguenti modificazioni:

1) al comma 1, dopo le parole: "è tenuto a fornire" inserire le seguenti: "a titolo gratuito";

2) il comma 3 è abrogato;

all'articolo 5-bis, sopprimere il comma 6;

all'articolo 6, sopprimere i commi 5-bis e 5-ter;

sopprimere l'articolo 7-ter;

all'articolo 7-quinquies, dopo il comma 1, aggiungere il seguente:

"1-bis. I nuovi adempimenti a carico delle amministrazioni interessate sono svolti nell'ambito delle risorse umane,

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

sopprimere l'articolo 7-novies;

sopprimere l'articolo 7-undecies ».

Il Vice Ministro Giuseppe VEGAS concorda con la proposta di parere formulata dal relatore.

Renato CAMBURSANO (IdV) annuncia il voto contrario del proprio gruppo sulla proposta di parere del relatore, sottolineando come il provvedimento rischi di rappresentare una vera e propria barzelletta, in quanto ai proclami e agli annunci trionfalistici farà seguito un disegno di legge sostanzialmente privo di contenuto, per effetto delle numerosissime proposte di stralcio formulate dalla Commissione Agricoltura. Ritiene, infatti, che il provvedimento, al di là del titolo, non contenga alcuna disposizione volta a promuovere effettivamente il rafforzamento della competitività del settore agroalimentare, in quanto non vengono stanziati nuove risorse per interventi, peraltro assolutamente necessari, in materia agricola, e rappresenti pertanto l'ennesimo inganno agli italiani.

Massimo VANNUCCI (PD) annuncia il voto contrario del suo gruppo, precisando che le ragioni di tale posizione non derivano da valutazioni di merito, estranee alla competenza della Commissione, ma proprio dalla presenza di effetti finanziari, sia pure molto modesti, a fronte di un provvedimento inutile. Osserva che il Paese avrebbe bisogno di una reale politica di sostegno alla competitività del settore agroalimentare, mentre il provvedimento in esame non è in grado di dare risposte adeguate. Rileva quindi come, al di là dei principi, pure condivisibili, la strada prescelta sia sbagliata.

La Commissione approva la proposta di parere del relatore.

**La seduta termina alle 14.25.**

**INDAGINE CONOSCITIVA**

*Martedì 28 settembre 2010. — Presidenza del presidente Giancarlo GIORGETTI.*

**La seduta comincia alle 14.25.**

**Indagine conoscitiva sulla finanza locale.**

*(Seguito dell'esame e approvazione del documento conclusivo).*

La Commissione prosegue l'esame del documento conclusivo, rinviato nella seduta del 21 settembre 2010.

Giancarlo GIORGETTI, *presidente*, propone che la pubblicità dei lavori sia assicurata anche mediante impianti audiovisivi

a circuito chiuso. Non essendovi obiezioni, ne dispone l'attivazione.

Fa, quindi, presente di aver integrato la proposta di documento conclusivo presentata nella seduta del 21 settembre scorso, inserendo due capoversi nel paragrafo relativo alle osservazioni conclusive, al fine di recepire le proposte di modifica formulata dall'onorevole Ciccanti. Pone, quindi, in votazione la proposta di documento conclusivo così integrata (*vedi allegato*).

La Commissione approva, all'unanimità, la proposta di documento conclusivo.

**La seduta termina alle 14.30.**

---

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

ALLEGATO

**Indagine conoscitiva sulla finanza locale.****DOCUMENTO CONCLUSIVO APPROVATO****Introduzione: il programma e gli obiettivi dell'indagine.**

La V Commissione ha ritenuto necessario svolgere un'indagine conoscitiva sulla finanza locale al fine di valutare le criticità emerse nelle ultime legislature soprattutto in ragione della situazione di stallo del processo di superamento della natura derivata della finanza locale e di riconoscimento agli enti locali di entrate proprie di natura tributaria. Nel corso dell'indagine tale processo ha peraltro registrato una brusca accelerazione ad opera della legge 5 maggio 2009, n. 42, in materia di federalismo fiscale, nonché della legge 31 dicembre 2009, n. 196, in materia di contabilità e di finanza pubblica.

Sul processo di riconoscimento dell'autonomia finanziaria degli enti locali, avviato dal legislatore ordinario nel 1992 e riaffermato al livello costituzionale con la riscrittura dell'articolo 119 della Costituzione, operata nel quadro della riforma costituzionale del 2001, ha inoltre inciso l'intervenuta abolizione dell'ICI sull'abitazione principale, attuata nella presente legislatura, dopo che nella precedente era stato prevista una detrazione fiscale parziale del relativo importo, che ha fatto venir meno uno dei pilastri del sistema impositivo comunale. Neanche la riforma del Patto di stabilità interno, anch'essa avviata nella scorsa legislatura e proseguita nell'attuale, ha garantito agli enti locali quella effettiva maggiore autonomia finanziaria richiesta dal dettato costituzionale.

I due provvedimenti legislativi prima richiamati hanno ora mutato radicalmente il quadro e rendono opportuno focalizzare

su di essi l'attenzione di tutti i soggetti istituzionali ed in particolare del Parlamento, chiamato a svolgere un ruolo di primo piano nell'attuazione dei medesimi.

In questo quadro, la V Commissione, nel predisporre il programma dell'indagine conoscitiva, ha ritenuto opportuno che con la stessa fossero approfondite alcune tematiche particolarmente rilevanti connesse alla finanza locale, quali, in primo luogo, la valutazione dei trasferimenti erariali corrisposti agli enti locali – con riferimento alla relativa classe dimensionale, all'area geografica di appartenenza e ad alcuni indicatori significativi della situazione economico-sociale – nonché l'analisi dell'effettiva gestione economica e finanziaria degli enti locali, anche al fine di valutare l'adeguatezza dei controlli previsti nell'ordinamento.

Inoltre, la V Commissione ha ritenuto di approfondire, per la loro rilevanza, le tematiche concernenti il Patto di stabilità interno, analizzando in particolare gli effetti della mancata stabilizzazione dello stesso – a distanza di un decennio dalla sua istituzione – ed i problemi emersi anche dopo la scelta, intervenuta nel 2007, di un sistema basato sui saldi di bilancio.

Ulteriori aspetti qualificanti dell'indagine sono stati individuati nella necessità di approfondire sia il fenomeno dell'indebitamento degli enti locali sia il processo di esternalizzazione e di conseguente trasferimento delle funzioni dagli enti locali a società esterne.

Si è, inoltre, ritenuto opportuno svolgere un esame dei profili di armonizzazione e di coordinamento della finanza

locale con la finanza statale e regionale, anche nella prospettiva dell'attuazione del federalismo fiscale.

È, infine, apparso opportuno svolgere anche un'analisi di tipo comparato dei sistemi di finanza locale e delle relative forme di controllo in Francia, Germania e Regno Unito, al fine di acquisire ulteriori elementi di valutazione alla luce delle esperienze maturate nei principali Paesi europei.

L'indagine è stata deliberata il 28 gennaio 2009, individuando come data di conclusione il mese di novembre dello stesso anno, poi prorogata al 31 luglio 2010.

Nell'ambito dell'indagine, la V Commissione ha svolto un articolato ciclo di audizioni, che hanno avuto inizio nel novembre 2009 e si sono concluse nel mese di maggio 2010, nel corso delle quali sono intervenuti:

nella seduta del 4 novembre 2009, il dottor Giancarlo Verde, direttore generale della Direzione centrale della finanza locale del Ministero dell'interno;

nella seduta del 20 gennaio 2010, i rappresentanti della Corte dei conti, e in particolare, i presidenti Gian Giorgio Paleologo e Maurizio Meloni, i consiglieri Francesco Petronio, Enrico Flaccadoro e Cinzia Barisano e il primo referendario Giancarlo Astegiano;

nelle sedute del 28 gennaio 2010 e dell'11 febbraio 2010, il dottor Edoardo Grisolia, ispettore generale capo dell'Ispettorato generale per la finanza delle pubbliche amministrazioni della Ragioneria generale dello Stato;

nella seduta del 4 febbraio 2010, i rappresentanti dell'Associazione nazionale dei comuni italiani (ANCI), e in particolare: il presidente, Sergio Chiamparino; i due vicepresidenti, Osvaldo Napoli e Roberto Reggi, sindaci rispettivamente di Valgioie e di Piacenza; Alessandro Cosimi, sindaco di Livorno; Maurizio Leo, assessore al bilancio e allo sviluppo economico del comune di Roma; Angelo Rughetti, segretario generale, e i funzionari Silvia

Scozzese, Pasquina Petrelli e Valerio Matteo. Nella stessa seduta sono intervenuti anche i rappresentanti dell'Unione delle province d'Italia (UPI), e in particolare: Dario Galli, presidente della provincia di Varese e responsabile per il federalismo fiscale e la finanza provinciale dell'UPI; Antonio Rosati, assessore alle politiche finanziarie e di bilancio della provincia di Roma e coordinatore degli assessori provinciali al bilancio; Piero Antonelli, direttore generale, e i funzionari Luisa Gottardi e Barbara Perluigi;

nella seduta del 10 febbraio 2010, la professoressa Fabrizia Lapecorella, direttore generale delle finanze del Ministero dell'economia e delle finanze;

nella seduta antimeridiana del 14 aprile 2010, il professor Luca Antonini, presidente della Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale;

nella seduta pomeridiana del 14 aprile 2010, Lidia D'Alessio, professore ordinario di economia aziendale presso l'Università degli studi Roma Tre, e Stefano Pozzoli, professore ordinario di ragioneria generale presso l'Università degli studi Napoli Parthenope;

nella seduta del 21 aprile 2010, il dottor Domenico Mastroianni, capo dell'Ispettorato generale di finanza della Ragioneria generale dello Stato, e Luca Anselmi, professore ordinario di economia aziendale presso l'Università di Pisa;

nella seduta del 12 maggio 2010, Gérard Terrien, Segretario generale aggiunto della Corte dei conti francese.

Nel corso dell'indagine, infine, è stato acquisito attraverso le rispettive ambasciate un documento relativo ai modelli di finanza locale presenti in Germania e in Gran Bretagna.

## **1. Finanza locale e finanza pubblica.**

### **1.1 Il Patto di stabilità interno.**

L'esigenza di coinvolgere le amministrazioni locali nel perseguimento degli

obiettivi di finanza pubblica derivanti dai vincoli europei ha motivato, a decorrere dalla legge finanziaria per il 1999, l'introduzione di regole fiscali specifiche, differenziate per le regioni e gli enti locali, codificate nel cosiddetto Patto di stabilità interno. Tali regole, che costituiscono principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica, hanno subito frequenti modifiche nel corso del tempo e sono attualmente definite, salvo alcune limitate modifiche successivamente intervenute, con riferimento al triennio 2009-2011, dal decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazione, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133.

Per gli enti locali l'ambito applicativo del Patto di stabilità interno è limitato agli enti di maggiori dimensioni (le province e i comuni con popolazione superiore a 5.000 abitanti). Il vincolo è riferito al saldo finanziario, definito secondo il criterio della cosiddetta competenza mista (ovvero con vincoli posti in termini di competenza giuridica sulla spesa corrente e in termini di cassa sulla spesa in conto capitale), allo scopo di approssimare il saldo contabile applicato per il Patto di stabilità interno a quello rilevante in sede europea ai fini del Patto di stabilità e crescita. Gli enti in disavanzo sono tenuti a ridurre progressivamente il *deficit*, mentre agli enti in avanzo sono consentiti margini di peggioramento, secondo parametri prefissati. È prevista la possibilità per le regioni di «adattare» le regole per gli enti locali, fermo restando l'obiettivo determinato complessivamente per il proprio territorio. Accanto a misure di carattere sanzionatorio per il mancato rispetto degli obiettivi del Patto, soggette peraltro a numerose deroghe, sono previste misure premiali, correlate a determinati parametri di «virtuosità». Le misure premiali sono state oggetto di alcuni rilievi critici, emersi anche nel corso dell'indagine in esame, in quanto sono risultati assegnatari di premi alcuni enti in stato di dissesto e non altri enti in equilibrio di bilancio, nonostante la loro posizione di sottodotazione nei trasferimenti (Grisolia, audizione del 28 gennaio, pag. 5, e audizione dell'11 febbraio,

pagg. 9 e 11; ANCI e UPI, pagg. 15, 22 e 25). Il decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, recante la manovra correttiva di finanza pubblica per il periodo 2010-2013, ha pertanto previsto la temporanea disapplicazione, per l'esercizio 2010, del predetto meccanismo premiale, a copertura della parziale proroga a tale esercizio di una misura, già prevista per il 2009, volta a consentire maggiori spazi per l'utilizzo dei residui in conto capitale.

In tale quadro, fra le altre regole di finanza pubblica previste per gli enti locali appaiono in particolare significative le misure finalizzate al contenimento della dinamica dello *stock* di debito e al contenimento dei prelievi sui conti della tesoreria statale e la sospensione per il triennio 2009-2011, ovvero fino all'attuazione del federalismo fiscale, del potere di utilizzo della leva fiscale locale (cioè del potere di aumentare le imposte locali).

### **1.2 Le principali problematiche emerse in sede di gestione del Patto di stabilità interno.**

Nella prima fase successiva alla sua introduzione (dal 1999 al 2005), il Patto di stabilità interno si è rivelato scarsamente efficace, nonostante il suo rispetto da parte della quasi totalità degli enti ad esso soggetti, fondamentalmente a motivo del carattere parziale delle voci di bilancio soggette a vincolo.

A partire dal 2006, l'efficacia del Patto è risultata via via più stringente (Corte dei conti pag. 38), sia a causa della progressiva stratificazione delle manovre restrittive, il cui carattere cumulativo ha progressivamente eroso i margini di manovra degli enti, sia a causa dell'aumento, considerevole soprattutto a decorrere dal 2007, delle poste di bilancio soggette a vincolo. Ciò ha ridotto sensibilmente la possibilità degli enti locali di avvalersi di *escape clauses*, imponendo un effettivo contenimento della dinamica del *deficit*, i cui effetti si

sono registrati anche nei dati di contabilità nazionale. Tuttavia, pur contribuendo negli ultimi anni al contenimento degli andamenti della finanza pubblica locale, l'applicazione del Patto ha determinato alcuni effetti distorsivi, di seguito riassunti.

Al Patto è stata innanzitutto affidata la gestione di più obiettivi di finanza pubblica, fra cui:

il risanamento dei bilanci degli enti in *deficit*;

il concorso di tutti gli enti alla realizzazione delle manovre di finanza pubblica;

il contenimento della pressione fiscale.

Tale ultimo obiettivo ha motivato la scelta di concentrare, per alcuni anni, le regole del Patto esclusivamente sul lato della spesa. La successiva estensione di tali regole al saldo di bilancio degli enti, accompagnata dal contestuale divieto di utilizzo della leva fiscale, fa sì che il vincolo continui a gravare, sostanzialmente, sul lato della spesa.

All'eccesso di obiettivi posti a carico del Patto di stabilità interno – essenzialmente idoneo, in quanto regola di bilancio, a perseguire unicamente il primo dei predetti obiettivi – possono ricondursi i seguenti effetti:

il carattere stringente dei coefficienti del Patto, conseguente all'obiettivo della manovra, e il contestuale congelamento dell'uso della leva fiscale, hanno determinato una forte compressione della spesa per investimenti degli enti locali: quest'ultima, per il suo carattere discrezionale, è risultata di fatto la componente di spesa maggiormente penalizzata dal vincolo (Corte dei conti pag. 10 e ss. e pag. 39; ANCI e UPI pag. 6);

dal momento che il Patto di stabilità interno è formulato in termini di competenza mista, si è determinata una forte compressione dei pagamenti della spesa per investimenti. Non essendo i corrispondenti impegni soggetti a vincoli specifici, ciò ha concorso in maniera determinante

all'incremento dei residui di conto capitale (Grisolia, 28 gennaio 2010, pag. 3). Al fine di limitare tale fenomeno, oltre alle disposizioni riguardanti il parziale sblocco dei residui, è stata introdotta una norma che consente ai funzionari l'adozione di atti di impegno solo a condizione che possa essere garantito il pagamento in base alla programmazione dei flussi finanziari (Grisolia 28 gennaio 2010, p. 4);

l'utilizzo del Patto allo scopo di ottenere il concorso alla manovra da parte di tutti gli enti di maggiori dimensioni, inclusi quelli con i conti già in equilibrio, ha determinato la progressiva emersione di posizioni di avanzo da parte dei comuni, con effetti negativi sia sul fronte dell'efficiente allocazione delle risorse, che su quello della tenuta del vincolo nel lungo periodo (ANCI e UPI, pag. 3). Per ovviare, parzialmente, a tale inconveniente, sono state introdotte alcune disposizioni miranti, da un lato, a consentire limitati margini di peggioramento dei saldi agli enti che nel 2007 esponevano posizioni di avanzo, dall'altro a introdurre principi di flessibilizzazione del Patto a livello regionale, la cui effettiva implementazione ha avuto finora portata contenuta (Corte dei Conti pagg. 9 e 43, Grisolia, 28 gennaio 2010, pag. 5, ANCI e UPI pag. 23).

Le scelte operate con il decreto-legge n. 78 del 2010 sembrano in una qualche misura prendere atto dell'eccesso di obiettivi finora perseguiti mediante i vincoli sul bilancio previsti dal Patto di stabilità interno. In questo caso, infatti, il concorso alla manovra delle amministrazioni locali è ottenuto mediante uno strumento diverso, quello del taglio dei trasferimenti, senza apportare sostanziali modifiche alla disciplina vincolistica sui bilanci già prevista dal vigente Patto di stabilità interno, prevedendo quindi obiettivi finanziari ancora più rigorosi. Un'ulteriore restrizione dei predetti vincoli, a parità di trasferimenti, avrebbe infatti incrementato ulteriormente l'emersione di avanzi di amministrazione.

Contestualmente allo strumento del taglio dei trasferimenti, il Governo ha inoltre

utilizzato lo strumento della revisione dell'assetto proprietario del patrimonio immobiliare dello Stato, mediante l'adozione, nell'esercizio della prima delle deleghe previste dalla legge n. 42 del 2009, del decreto legislativo 28 maggio 2010, n. 85, riguardante l'attribuzione a comuni, province, città metropolitane e regioni di un proprio patrimonio. Tale provvedimento destina in via prioritaria gli incassi da alienazione dei cespiti all'ammortamento del debito, sia dello Stato (per una quota pari al 25 per cento degli incassi), sia delle amministrazioni locali; queste ultime possono utilizzare la parte eventualmente restante per spese di investimento. In un contesto di forte riduzione delle risorse disponibili, conseguente al taglio dei trasferimenti, le predette risorse, computabili ai fini degli obiettivi del Patto di stabilità interno, potrebbero aiutare gli enti a conseguire i previsti obiettivi di saldo (Antonini, 14 aprile 2010, pag. 12).

Ulteriori profili problematici appaiono intrinsecamente connessi alla struttura stessa del Patto di stabilità interno, la quale, formulando gli obiettivi in termini differenziali rispetto ai risultati conseguiti in esercizi pregressi, piuttosto che con riferimento a valori ottimali verso cui tendere progressivamente, produce inevitabilmente un effetto di trascinamento delle distorsioni connesse alla diversa base di partenza dei diversi enti.

Tale formulazione tende infatti a penalizzare le amministrazioni più efficienti che, avendo ottenuto in passato buoni risultati di bilancio, si vedono vincolate a conseguire risultati comparativamente migliori rispetto ad amministrazioni meno efficienti, il cui obiettivo finanziario risente di una base di partenza meno virtuosa (Grisolia, 11 febbraio 2010, pag. 7; Corte dei conti, pag. 11).

Emerge, inoltre, l'esigenza di non penalizzare eccessivamente gli enti locali che nell'esercizio preso a base di riferimento per il calcolo degli obiettivi abbiano eventualmente registrato entrate di carattere straordinario, imponendo loro il conseguimento di obiettivi di saldo commisurati a quelli conseguiti in passato solo grazie ad

entrate non riproducibili negli anni successivi (Grisolia, 11 febbraio 2010, pag. 5; ANCI e UPI, pagg. 6 e 18).

Per far fronte a tale esigenza sono state, da ultimo, seguite due strade: quella dell'esclusione delle predette entrate straordinarie dalla base di calcolo, e quella della ridefinizione della base di riferimento per il calcolo degli obiettivi su un arco di tempo più ampio rispetto al solo esercizio in cui si sono registrate le entrate di carattere straordinario (Grisolia, 11 febbraio 2010, pag. 4).

La presenza di diverse basi di partenza cui commisurare i vincoli, ha reso necessaria, per ogni anno di vigenza del Patto, l'introduzione di deroghe finalizzate a limitare l'effetto penalizzante delle norme per taluni enti o gruppi di enti. La continua previsione di deroghe, oltre a presentare a sua volta profili critici per il diseguale trattamento dei casi oggetto di deroga rispetto agli altri, rende necessaria una valutazione dell'incidenza dei relativi effetti finanziari e, laddove si registri una riduzione dei risparmi attesi, di provvedere altresì all'individuazione di forme compensative idonee.

Ulteriori aspetti problematici sono riconducibili ad una pluralità di fattori, fra cui, in primo luogo, la notevole diversità nelle dimensioni degli enti soggetti al medesimo vincolo. Si segnala in particolare l'esigenza di contemperare i vincoli di finanza pubblica con la necessaria flessibilità volta a consentire, in particolare per gli enti di media dimensione soggetti al Patto, compensazioni sia in termini geografici (come in parte attuato mediante l'introduzione di principi di flessibilizzazione del Patto a livello regionale), sia in termini temporali (mediante la definizione dell'obiettivo di bilancio su un arco temporale pluriennale, consentendo variazioni compensative fra più esercizi). Per le entità territoriali di medie dimensioni, infatti, le spese di investimento non presentano un andamento uniforme nel tempo, ma determinano picchi che possono risultare incompatibili con un vincolo di pareggio riferito al singolo esercizio.

In merito agli enti e alle amministrazioni non soggetti a vincolo, emerge, da un lato, l'esigenza di coinvolgere nelle procedure di controllo degli andamenti di finanza pubblica i comuni con popolazione inferiore ai 5 mila abitanti, che rappresentano circa il 15 per cento della spesa complessiva; dall'altro l'esigenza di estendere il controllo pubblico a soggetti privati, facenti sostanzialmente capo, per proprietà societaria o per rapporti contrattuali, ad amministrazioni locali, al fine di evitare forme di esternalizzazione che presentino un rischio eccessivo di ricadute sulla finanza pubblica (Corte dei conti, 20 gennaio 2010, pagg. 13 e 31 e seguenti; Antonini, 14 aprile 2010, pag. 4).

Tali esigenze sembrano essere alla base di alcune disposizioni del citato decreto-legge n. 78 del 2010 che prevedono l'esercizio obbligatorio in forma congiunta di alcune funzioni degli enti di piccole dimensioni, nonché l'estensione di talune misure di controllo della spesa agli enti e alle società facenti capo, sotto il profilo sostanziale, a pubbliche amministrazioni.

### **1.3 Il concorso degli enti locali al perseguimento degli obiettivi di finanza pubblica.**

La crisi economica che ha colpito le economie avanzate già nel 2008 ha fortemente condizionato il quadro della finanza pubblica. Secondo i dati forniti dall'ISTAT

nel comunicato del 28 giugno 2010, ricostruttivo degli andamenti della finanza pubblica nel 2009, in Italia il conto economico consolidato delle Amministrazioni pubbliche mostra un peggioramento dell'incidenza dell'indebitamento netto sul PIL, quasi raddoppiata nel 2009 rispetto all'anno precedente, passando dal 2,7 al 5,3 per cento (era l'1,5 per cento nel 2007). In valore assoluto, l'indebitamento risulta pari a 80.800 milioni di euro, con un incremento di 38.225 milioni rispetto al 2008.

Analizzando l'andamento dei conti economici delle amministrazioni locali nel 2009, i dati che emergono mostrano un andamento migliore rispetto a quello nazionale. L'indebitamento delle amministrazioni locali, secondo la definizione di contabilità nazionale la quale include anche le regioni, risulta sostanzialmente stabile nel triennio 2007-2009 e contenuto in media nell'ordine dello 0,27 per cento del PIL. L'esame dei risultati delle gestioni economiche e finanziarie degli enti locali svolto dalla Corte dei conti con riferimento agli anni 2007 e 2008 evidenzia un netto miglioramento del contributo da questi offerto al riequilibrio della finanza pubblica, più rilevante di quanto previsto nei documenti programmatici, da attribuire anche alla stabilità delle entrate degli enti locali, nel cui ambito si è sensibilmente accresciuta la quota dei trasferimenti pubblici.

**Tabella 1 – Indebitamento netto delle P.A. e delle Amministrazioni locali.**

(valori assoluti – milioni di euro – e in per cento del PIL).

	2004	2005	2006	2007	2008	2009
<b>PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI</b>	-48.572	-61.432	-49.403	-23.191	-42.575	-80.800
<i>per cento del PIL</i>	-3,5	-4,3	-3,3	-1,5	-2,7	-5,3
<b>AMMINISTRAZIONI LOCALI</b>	-13.638	-11.916	-14.659	-1.954	-5.083	-5.418
<i>per cento del PIL</i>	-0,98	-0,83	-0,99	-0,13	-0,32	-0,36
<b>PIL</b>	1.391.530	1.429.479	1.485.377	1.546.177	1.567.851	1.520.870

Fonte: Elaborazioni su dati ISTAT, Conti ed aggregati economici delle Amministrazioni pubbliche – Anni 1980-2009 (28 giugno 2010)

Per l'anno 2010, il concorso degli enti locali alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica risulta particolarmente significativo dal punto di vista quantitativo, richiedendosi un miglioramento aggiuntivo dei saldi, rispetto agli obiettivi previsti per il 2009 (1.650 milioni), di ulteriori 1.250 milioni, in termini di indebitamento netto.

Per fare fronte agli effetti della crisi economica, gli obiettivi originariamente prefissati per l'anno 2009 sono stati tuttavia ridimensionati. Da un obiettivo inizialmente prefissato in 1.650 milioni di euro in termini di indebitamento netto, la manovra dell'estate del 2009 ha riconosciuto agli enti locali una misura di alleggerimento, riconoscendo la facoltà di escludere dal Patto i pagamenti in conto capitale per un importo pari al 4 per cento dei residui passivi in conto capitale rilevati al 31 dicembre 2007, equivalente a 2.250 milioni di euro. Rispetto ai 1.650 milioni di euro, ovvero al concorso chiesto inizialmente, il settore ha pertanto beneficiato, di fatto, per il 2009, di una manovra espansiva, giudicata comunque dall'ANCI non idonea a bilanciare i vincoli derivanti dal Patto, pari a 600 milioni di euro, risultante dalla differenza tra i predetti pagamenti non considerati dal Patto, pari a 2.250 milioni di euro, e il valore dell'obiettivo inizialmente previsto pari a 1.650 milioni di euro (Grisolia, 28 gennaio 2010, pag. 3 e, Chiamparino 4 febbraio 2010, pagg. 23-24).

Tale misura si è resa necessaria in considerazione della difficoltà per gli enti locali, a causa delle regole del Patto, di effettuare investimenti pubblici, ivi inclusi i pagamenti riferiti ad impegni regolarmente assunti negli anni precedenti, per il finanziamento di opere già progettate o per il proseguimento di lavori già iniziati, e ciò nonostante gli enti avessero a disposizione le occorrenti risorse finanziarie. I dati relativi agli investimenti fissi hanno evidenziato, infatti, nel 2008, una riduzione del 5 per cento rispetto ai valori del 2007.

Per quanto stringenti, gli obiettivi del Patto di stabilità interno risultano infatti rispettati dalla gran parte degli enti locali che vi sono assoggettati: secondo i dati forniti dalla Ragioneria generale dello Stato (Grisolia, 28 gennaio 2010, pag. 9), sia nel 2007 che nel 2008, il comparto ha prodotto risultati finanziari superiori alle attese. Nel 2007, su 2.059 enti locali assoggettati al Patto, 256 non avevano raggiunto l'obiettivo, pari ad un'incidenza percentuale del 12,4 per cento; nel 2008, i risultati sono stati migliori: su 2.045 enti, soltanto 109 non hanno conseguito l'obiettivo, con un'incidenza del 5,3 per cento.

Riguardo ai comuni, è stato in particolare evidenziato (ANCI, pag. 2) come, nonostante la debolezza ciclica e la frenata consequenziale del risanamento dei conti pubblici nazionali, si registri un apporto fortemente positivo dato da tale livello di governo al contenimento dei saldi. Rispetto al peggioramento del *deficit* della PA osservato nel 2008, pari a quasi 20 miliardi di euro rispetto al 2007, il *deficit* dei comuni si è ridotto di oltre 1,2 miliardi di euro. Per il 2009, alla stima di ulteriore deterioramento del saldo della PA di circa 35 miliardi di euro, si contrappone un miglioramento del saldo dei comuni di circa 300 milioni di euro. Il dato confermerebbe un *trend* di lungo periodo che, nel periodo 2004-2008, ha determinato un miglioramento del saldo di bilancio dei comuni di oltre 2,5 miliardi di euro rispetto al 2008, quasi la metà del miglioramento complessivo registrato dall'intera Pubblica amministrazione nello stesso periodo, che è pari a 5,6 miliardi di euro. Dalle cifre riportate risulta evidente che il contributo al contenimento del disavanzo di bilancio offerto dai Comuni è stato maggiore rispetto al peso relativo che il bilancio del comparto ha sul totale delle amministrazioni pubbliche, pari al 4,8 per cento, se si considera l'incidenza sulle entrate, e al 9,2 per cento, se si confrontano le uscite al netto degli interessi.

**Tabella 2****Conto economico della P.A. e del sottosettore dei comuni e delle province***(valori assoluti – milioni di euro)*

CONTO ECONOMICO CONSOLIDATO P.A.	2004	2005	2006	2007	2008	2009
ENTRATE COMPLESSIVE	619.227	631.967	680.997	724.416	732.061	718.054
USCITE COMPLESSIVE	667.799	693.399	730.400	747.607	774.636	798.854
<b>INDEBITAMENTO NETTO</b>	-48.572	-61.432	-49.403	-23.191	-42.575	-80.800

CONTO ECONOMICO DEI COMUNI	2004	2005	2006	2007	2008	2009
ENTRATE COMPLESSIVE	58.143	58.339	61.905	62.685	65.772	68.380
USCITE COMPLESSIVE	61.832	61.311	63.055	64.426	66.943	68.699
<b>INDEBITAMENTO NETTO</b>	-3.689	-2.972	-1.150	-1.741	-1.171	-319

CONTO ECONOMICO DELLE PROVINCE	2004	2005	2006	2007	2008	2009
ENTRATE COMPLESSIVE	10.018	10.621	11.284	12.264	12.092	12.225
USCITE COMPLESSIVE	11.986	12.078	12.579	12.803	13.241	12.840
<b>INDEBITAMENTO NETTO</b>	-1.968	-1.457	-1.295	-539	-1.149	-615

Fonte: ISTAT, Conti ed aggregati economici delle Amministrazioni pubbliche – Anni 1980-2009 (28 giugno 2010)

A determinare l'andamento virtuoso della finanza comunale rispetto agli altri livelli di governo, ha contribuito essenzialmente il controllo della spesa. Nel quinquennio 2004-2009, la spesa è aumentata in ogni comparto della Pubblica amministrazione, in rapporto al PIL, di 1,2 punti percentuali, ad eccezione delle amministrazioni regionali (al netto della spesa relative alla sanità) e comunali, dove invece si è registrata, in entrambi i casi, una frenata di 2 decimi della spesa complessiva. Tale riduzione della spesa dei comuni, a pressione fiscale invariata, è frutto dell'andamento contrapposto della spesa corrente, cresciuta nello stesso periodo di un decimo, e di quella in conto capitale, che invece si è ridotta di 3 decimi di PIL. Complessivamente, dunque, nel confronto con gli altri livelli di governo e con il totale della PA i comuni si confermano un

settore allineato al conseguimento degli obiettivi di risanamento dei conti pubblici il quale per raggiungere questi risultati, ha tuttavia dovuto sacrificare una cospicua parte della spesa per investimenti, giacché il solo contenimento della spesa corrente non avrebbe garantito il raggiungimento degli obiettivi richiesti.

Sebbene si registri un contributo assai significativo della finanza locale alla salvaguardia degli equilibri di bilancio a livello nazionale, è stato sottolineato come esso sia determinato da tendenze di fondo della spesa non prive di connotazioni negative (Corte dei conti, pag. 4). I risultati relativi agli anni 2007-2008, riportati dalla Corte dei conti, mettono in luce che le spese correnti in conto competenza, pur manifestando un certo rallentamento, continuano a crescere in media del 3,7 per cento, mentre si accentua il calo delle

spese in conto capitale, ridottasi nel complesso del 2,4 per cento. Se si scompone il dato aggregato per meglio valutare i comportamenti dei diversi centri di spesa (Regioni, province e comuni), si osserva che le amministrazioni comunali hanno ottenuto, nel complesso, i risultati migliori in termini di saldi, ma a fronte di una accentuazione delle modalità negative alla base del miglioramento dei saldi.

Il dimezzamento – rispetto al 2007 – del disavanzo dei comuni è, infatti, da imputare ad una crescita molto sostenuta delle entrate complessive, in presenza di una forte accelerazione della spesa corrente e della caduta della spesa in conto capitale. Andamenti meno positivi si riscontrano nei conti delle province, per le quali il disavanzo risulta in aumento rispetto al 2007.

**Tabella 3****Conti consuntivi – province e comuni***(dati di competenza – valori assoluti – milioni di euro)*

	2007	2008
<b>PROVINCE</b>		
Entrate totali	12.399	12.840
Spese totali	12.608	13.339
<i>di cui: spese correnti</i>	8.454	8.738
<i>spese conto capitale</i>	3.512	3.985
<b>COMUNI</b>		
Entrate totali	52.958	54.123
Spese totali	53.285	54.975
<i>di cui: spese correnti</i>	36.832	38.231
<i>spese conto capitale</i>	13.717	13.858

Fonte Corte dei Conti, Relazione sui primi esiti dell'esame dei rendiconti di comuni e province per l'anno 2008 (31 marzo 2010)

Il quadro della finanza locale che emerge dalle analisi sui rendiconti di comuni e province (attraverso la banca dati SIRTEL) risulta dunque, in parte, diverso da quello della contabilità nazionale (Corte dei conti, pag. 4). In particolare, dai consuntivi 2008 risulta un rallentamento del percorso di riequilibrio della finanza degli enti locali. Il saldo tra entrate e spese correnti di competenza fa emergere, sia nelle province che nei comuni, la riduzione della situazione di avanzo. Il dato, per i comuni, conferma l'incapacità di finanziare con le sole entrate correnti, oltre che le correlate spese, la quota capitale dei prestiti in scadenza. Questa tendenza è pressoché presente in tutte le aree del Paese.

Pertanto, come sottolineato dalla Corte dei conti (Paleologo, pag. 3), l'ampio adempimento degli enti locali agli obiettivi imposti dal Patto e il pieno raggiungimento del risultato complessivo da parte del comparto non devono indurre ad una valutazione positiva senza riserve del risultato

raggiunto nel 2008. I risultati emersi dalle recenti analisi condotte dalla Corte dei conti sui rendiconti delle amministrazioni comunali e provinciali evidenziano infatti le distorsioni indotte dall'esigenza di rispettare i vincoli imposti dal Patto di stabilità interno. In particolare, l'obiettivo del Patto risulta centrato, nella generalità dei casi, attraverso correzioni decisamente non soddisfacenti delle tendenze strutturali della spesa, perdurando, come accennato, una dinamica sostenuta delle spese correnti al netto degli interessi e, di contro, manifestandosi una flessione, ormai cronica, delle spese per investimenti.

## **2. Il quadro di riferimento della finanza locale.**

### **2.1 Struttura dei bilanci e trasferimenti statali**

Sul piano strutturale, i bilanci degli enti locali hanno subito un forte irrigidimento in ragione di incrementi di spesa concentrati su voci – le spese per il

personale e per la prestazione di servizi – che rappresentano, nei comuni, circa il 75 per cento e, nelle province, il 66 per cento del totale delle spese correnti.

Per ciò che concerne la spesa per investimenti, dal punto di vista degli impegni, essa risulta, sia nei comuni sia nelle province, in moderato sviluppo. Le difficoltà nell'erogazione della spesa di investimento, connesse alla disciplina del Patto di stabilità interno, hanno determinato, tuttavia, un netto scostamento tra impegni (in crescita) e pagamenti per investimenti (in calo). Vigendo le attuali limitazioni, la forbice è tendenzialmente destinata a permanere.

Sul fronte delle entrate correnti, sia per le province che per i comuni, gli accertamenti di competenza risultano ancora in crescita, anche se in misura ridotta rispetto al biennio precedente. Ma sia nelle province che nei comuni l'andamento di competenza risulta sostenuto dai trasferimenti e dalle entrate extratributarie, con un calo del livello di autonomia finanziaria lieve nelle province, ma ben più sostenuto nei comuni. La reintroduzione del blocco della leva fiscale e, per i comuni, l'esclusione dall'ICI delle unità immobiliari

adibite ad abitazione principale, hanno determinato un'inversione della direzione di sviluppo delle entrate tributarie.

Nella valutazione del dato relativo ai trasferimenti per l'anno 2008 e, segnatamente, di quelli dallo Stato, che hanno avuto un peso determinante nel segnalato incremento, è opportuno considerare che, ad una sostanziale invarianza del contributo ordinario (che anzi ha subito decurtazioni, quali la quota stimata dei risparmi sui « costi della politica »), così come del contributo consolidato e perequativo (ove spettante), fa riscontro un elevato incremento degli altri contributi di carattere generale, per effetto dei trasferimenti compensativi dei minori introiti ICI riferiti all'abitazione principale. Una puntuale analisi dei trasferimenti erariali attualmente corrisposti a comuni e province, che assumono particolare rilevanza alla vigilia dell'attuazione del federalismo fiscale, è stata effettuata dal Ministero dell'interno (Verde, pag. 3 e ss.). Nel complesso, i trasferimenti dello Stato agli enti locali sono risultati sostanzialmente stabili da alcuni anni, sebbene si sia modificata e moltiplicata la tipologia dei contributi, ed ammontano attualmente a circa 16 miliardi di euro.

#### Tabella 4

##### I trasferimenti erariali agli enti locali negli anni 2005-2010

(dati di competenza – valori assoluti – milioni di euro)

		2005	2006	2007	2008	2009	2010
CAP.	PARTE CORRENTE						
1316	Fondo ordinario	2.516	2.926	6.786	4.659	6.911	7.035
1317	Fondo perequativo	922	922	953	998	998	998
1318	Fondo consolidato	1.436	1.416	2.412	2.480	2.450	2.480
1320	Compartecipazione all'IRPEF	6.600	6.600	1.263	1.263	1.046	1.116
1321	Trasferimenti compensativi minori introiti ICI		–	–	904	2.604	4.280
1322	Trasferimenti compensativi minori introiti a titolo di addizionale comunale		–	–	1	25	37
	<b>TOTALE</b>	<b>11.474</b>	<b>10.594</b>	<b>11.414</b>	<b>10.305</b>	<b>14.034</b>	<b>15.946</b>
CAP.	CONTO CAPITALE						
7232	Fondo sviluppo investimenti comuni e province	1.492	1.276	1.128	2.493	863	864
7233	Fondo sviluppo investimenti comunità montane	15	16	16	15	15	15
7236	Fondo nazionale ordinario investimenti	–	50	50	72	72	–
	<b>TOTALE</b>	<b>1.507</b>	<b>1.342</b>	<b>1.194</b>	<b>2.580</b>	<b>950</b>	<b>879</b>
	<b>TOTALE PARTE CORRENTE E CONTO CAPITALE</b>	<b>12.981</b>	<b>11.936</b>	<b>12.608</b>	<b>12.885</b>	<b>14.984</b>	<b>16.825</b>

Fonte: Bilancio di previsione dello Stato per i relativi esercizi finanziari.

Le spettanze, che in passato si definivano ad inizio di anno e mutavano nel corso dello stesso solo in dipendenza di nuove disposizioni normative, da circa un decennio sono diventate invece provvisorie, in quanto si modificano frequentemente durante l'anno in relazione alle numerose attività certificative cui gli enti sono stati assoggettati. Molte somme sono infatti dovute agli enti come « rimborso di minori entrate » (minore ICI sui fabbricati D, rimborso ICI sull'abitazione principale, modifiche all'ICI « rurale », taglio dei costi della politica). Per un verso, quindi, si sono nuovamente moltiplicati i contributi erariali, dall'altro è intervenuto un meccanismo particolare di recupero di somme nei confronti degli enti locali, ovvero di attribuzione di risorse in ragione di attestazioni fornite dagli enti stessi. Appaiono quindi sostanzialmente cambiate le modalità di gestione della finanza locale e questo si riverbera sulla certezza dei bilanci, sui loro equilibri, determinando talvolta difficoltà e rigidità nell'azione degli enti locali. In sintesi, ad inizio d'anno, tenendo conto della legislazione vigente e di eventuali novità apportate dalla legge finanziaria, si fissa il quadro complessivo dei trasferimenti che saranno assegnati, mentre, in corso d'esercizio e con il concludersi delle diverse attività di certificazione, vengono a definirsi le ulteriori contribuzioni o la misura dei recuperi.

Va in particolare ricordato come la legge finanziaria per l'anno 2008 abbia disposto un taglio dei trasferimenti di 313 milioni di euro (251 per il comparto comuni), al fine di indurre gli enti locali a realizzare risparmi per quanto riguarda i costi della politica. Limitatamente al 2008, il fondo è stato reintegrato di 100 milioni (80 per il comparto comuni), consolidando il taglio di 251 milioni di euro per gli anni successivi. Come per la precedente disposizione sui fabbricati ex rurali, la decurtazione effettuata risulta di gran lunga superiore al risparmio effettivamente conseguito dai comuni, che, in base alle certificazioni prodotte, ammonta a 25 milioni di euro. Ad oggi risultano mancanti quindi 146 milioni per il 2008 e 226 milioni dall'anno 2009. A questa riduzione, va sommata quella prevista dalla legge finanziaria per il 2010 che, per gli anni 2010-

2012, dispone un taglio complessivo di 216 milioni per tutti i comuni in cui è previsto il rinnovo del consiglio.

La situazione descritta è destinata tuttavia ad essere superata a seguito dell'adozione dei decreti legislativi che daranno attuazione al federalismo fiscale, ferma restando la necessità di non considerare a tal fine, in sede di definizione della dotazione finanziaria degli enti locali, i tagli operati con il decreto-legge n. 78 del 2010. In proposito, deve infatti ricordarsi che l'articolo 11 della legge n. 42 del 2009 dispone la soppressione dei trasferimenti statali e regionali diretti al finanziamento delle spese degli enti locali (comuni, province, città metropolitane) e la loro sostituzione con risorse fiscali. Non si provvederà tuttavia alla soppressione dei trasferimenti aventi la natura di « contributi speciali », vale a dire diretti a finanziare, congiuntamente ai finanziamenti dell'Unione europea e ai cofinanziamenti nazionali, gli interventi finalizzati agli obiettivi di cui all'articolo 119, quinto comma, della Costituzione, che sono oggetto di apposita delega legislativa. Conseguentemente, l'8 giugno 2010, la Commissione paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale (di seguito COPAFF) ha presentato una « Prima relazione sui trasferimenti agli enti territoriali », nella quale è stata fornita una prima quantificazione dei trasferimenti statali e regionali agli enti locali da considerare ai fini della « fiscalizzazione », ossia da sostituire con entrate proprie. In particolare, per i comuni, i trasferimenti cosiddetti permanenti e generali da parte del Ministero dell'interno che possono ritenersi da fiscalizzare ammontano complessivamente a circa 14 miliardi di euro, mentre quelli diretti alle province sono pari a 1,3 miliardi.

## **2.2. Le entrate locali**

Con riguardo al tema delle entrate degli enti locali, è stato ricordato (ANCI pagg. 31-34) come dal 2007 una serie di novità riguardanti le entrate comunali abbiano determinato una significativa riduzione delle entrate proprie e dei trasferimenti erariali, e sia stato inoltre disposto il

blocco delle aliquote dei tributi locali fino alla completa attuazione del federalismo fiscale (decreto-legge n. 93 del 2008 e decreto-legge n. 112 del 2008). Al riguardo, è stato in particolare ricordato come il decreto-legge n. 93 del 2008 abbia generalizzato l'abolizione del pagamento dell'imposta Comunale sugli immobili ICI a valere sull'abitazione principale, compensando il minore gettito con trasferimenti statali. L'ANCI ha contestato da subito l'insufficienza della copertura stanziata con il suddetto decreto-legge n. 93, pari a 2.604 milioni di euro, dichiarando che l'obiettivo da perseguire doveva essere il totale ristoro ai comuni del mancato gettito ICI. A seguito delle certificazioni inviate dagli enti, che indicavano come il minore gettito ammontasse a 3 miliardi e 364 milioni di euro, il Ministero dell'economia e delle finanze ha effettuata una verifica in esito alla quale, prima con il decreto-legge n. 154 del 2008 e quindi con la legge finanziaria per il 2010, il trasferimento compensativo è stato elevato a 3.020 milioni di euro; mentre, a decorrere dall'anno 2009 si è provveduto alla totale compensazione del minore gettito. L'ANCI ha peraltro rilevato come non sia stata considerata la dinamicità dell'imposta (da stime dell'Agenzia del territorio la base imponibile ha infatti un andamento annuo crescente pari al 3,8 per cento).

Nel corso delle audizioni è stato altresì segnalato il disagio dei comuni, emerso solo di recente, dovuto alla perdita di gettito ICI in dipendenza della riclassificazione catastale degli immobili classificati nel gruppo D (Leo, pag. 45). Le modalità di rimborso dei minori introiti, a partire dal 1998, sono state oggetto di numerosi provvedimenti legislativi che hanno tuttavia recepito solo in parte le richieste dei comuni a riguardo.

Con riferimento al tema delle entrate degli enti locali, sono state tra l'altro affrontate le questioni relative alla definizione della tariffa di igiene ambientale (TIA) ed alla tassa sui rifiuti solidi urbani (TARSU), alla luce della sentenza della Corte costituzionale n. 238 del 2009, la quale ha chiarito che la tariffa è un

tributo ad ogni effetto, dovendosi quindi applicare tutte le regole proprie del diritto tributario (Leo, pag. 45). Ciò pone innanzitutto il problema di come affrontare il pregresso, a partire dal rimborso degli importi IVA versati dagli utenti finali. Sul punto, è di recente intervenuto l'articolo 14, comma 33, del decreto-legge n. 78 del 2010, il quale, con una disposizione di interpretazione autentica, ha escluso la natura tributaria della tariffa per la gestione dei rifiuti urbani, rimettendo la decisione su eventuali controversie all'autorità giudiziaria ordinaria.

Per quanto riguarda le entrate delle province, è stato considerato come tali enti abbiano una fiscalità propria, legata in maniera quasi esclusiva al mondo dell'automobile. In questi ultimi anni, peraltro, la profonda crisi del mercato dell'auto e alcuni mutamenti nelle abitudini degli automobilisti (pagamenti mensili e telematici che possono sfuggire ai controlli), hanno influito negativamente sulle entrate provinciali. In particolare, nello scorso anno, si è registrata una riduzione del 12 per cento degli introiti legati all'assicurazione per la responsabilità civile verso terzi (RC auto) e una riduzione 13 per cento delle entrate derivanti dall'imposta provinciale di trascrizione (IPT). È stato tra l'altro rilevato come le Province si limitino a ricevere quota parte di un'imposta ma si trovino nell'impossibilità di effettuare ogni forma di verifica o semplicemente un'indagine statistica (Galli, pagg. 6 e 7). Al fine di ovviare a tale stato di cose, è stato in particolare auspicato l'avvio di un diverso rapporto con l'ACI che si limita attualmente a trasferire alle province il 12,5 per cento della RC auto corrisposta sul territorio provinciale (Leo, pag. 5).

In linea generale, è stato inoltre rilevato come le tassazioni maggiormente legate alla stanzialità e alla famiglia – quindi l'IRPEF, che è la tassa personale – dovrebbero avere una partecipazione significativa da parte dei comuni, mentre tasse, contributi e imposte legati ad attività di più ampio respiro, quali le attività imprenditoriali, commerciali o comunque di

tipo economico – come l’IVA – dovrebbero essere legate in maniera significativa ad ambiti provinciali (Galli, pag. 8).

È stato conclusivamente evidenziato come l’evidente debolezza dell’autonomia tributaria delle province rappresenti un forte elemento di incertezza soprattutto nella fase di avvio del federalismo fiscale, poiché tale circostanza incide principalmente sul finanziamento delle funzioni fondamentali.

### **2.3. La distribuzione territoriale del gettito tributario**

Durante lo scorso anno, il Dipartimento delle finanze ha svolto un’intensa attività progettuale, finalizzata a definire gli strumenti necessari per realizzare analisi e studi sulla distribuzione territoriale del gettito tributario (Lapecorella, 10 febbraio 2010, pag. 5). Il Dipartimento è da anni impegnato nello studio della regionalizzazione delle entrate erariali, al fine di definire la ripartizione del gettito delle imposte erariali – rispetto alla base imponibile delle regioni – per ogni anno finanziario.

La metodologia per la ripartizione regionale delle entrate erariali è stata costruita dal Dipartimento attraverso il confronto con i tecnici della Banca d’Italia e dell’ISAE, e rende evidente quali tributi erariali possano essere agevolmente regionalizzati. Si è in tal modo verificato il diverso effetto, sulla regionalizzazione delle entrate erariali, della scelta dei criteri di regionalizzazione. Una simile esperienza, sviluppata dal Dipartimento per fini propri, meriterebbe di essere adeguatamente valorizzata nella fase di attuazione del federalismo fiscale (Lapecorella, 10 febbraio 2010, pagg. 5 e 6).

Un’altra attività progettuale avviata durante lo scorso anno è stata diretta alla costruzione di una banca dati integrata della fiscalità immobiliare. Nella realizzazione di questo progetto sono emersi i profili relativi alla condivisione dei dati tra Stato ed enti locali. In particolare, si è ritenuto necessario: implementare il patri-

monio informativo dell’Anagrafe tributaria con i dati attualmente mancanti, che si riferiscono alla gestione dei tributi territoriali; condividere con le regioni e con gli enti locali i dati attualmente già presenti; condividere con le regioni e con gli enti locali le soluzioni gestionali e gli strumenti di analisi. Con particolare riferimento ai comuni, lo scorso anno è stata effettuata la rilevazione elettronica dei dati relativi al gettito dell’ICI, dalla quale è derivato, in seguito, il progetto di implementazione della banca dati della fiscalità immobiliare. Relativamente alla trasmissione dei dati puntuali dalla periferia al centro e viceversa, la finalità ultima di tale attività è quella di condividere l’intera banca dati e gli strumenti di analisi dei dati con gli enti territoriali in modo da poterla meglio sviluppare insieme agli utilizzatori (Lapecorella, 10 febbraio 2010, pag. 8).

Nell’alimentare la banca dati sono emerse notevoli difficoltà dovute anche al fatto che ogni ente locale può riscuotere le imposte di propria competenza sia con il modello F24, sia attraverso i concessionari delle riscossioni, sia direttamente tramite la Tesoreria. Ciò rende complicata la ricognizione del patrimonio informativo e pertanto, in previsione dell’attuazione del federalismo fiscale, si è proposto di cercare di canalizzare quanto più possibile la riscossione dei tributi locali in modalità uniche, ad esempio attraverso il versamento con il modello F24, in quanto ciò darebbe maggiori garanzie alle informazioni acquisite dall’amministrazione e, quindi, più fondamento a tutte le loro successive utilizzazioni.

Altro notevole risultato al quale si è pervenuti è stata la correlazione stabilita tra le informazioni rilevate a livello di singolo contribuente e le risultanze delle corrispondenti voci di bilancio degli enti territoriali, evidenziandosi l’importanza di sviluppare strumenti di analisi che possano essere utili per l’indirizzo delle attività di contrasto all’evasione e per massimizzare i vantaggi che derivano dalla disponibilità di questi dati. Anche a tal fine, appare necessario raccordare questo lavoro con quello svolto dall’Agenzia delle

entrate per quanto riguarda l'attività di accertamento (Lapcorella, 10 febbraio 2010, pag. 9).

Con riguardo all'accesso ai dati dell'Anagrafe tributaria da parte degli enti territoriali, è stato affermato che la fornitura integrale dei dati presenti nell'Anagrafe tributaria non appare utile all'elaborazione di politiche fiscali locali, soprattutto in quanto le competenze, le infrastrutture tecnologiche e la capacità amministrativa degli enti territoriali sono assai differenziate nel territorio nazionale. Si ritiene più importante mettere a disposizione degli enti territoriali il patrimonio di cui dispone l'Anagrafe tributaria, fornendo specifiche soluzioni e applicazioni informatiche, sulla base delle quali gli enti possano adottare autonomamente le loro scelte finanziarie, evitando lo sviluppo di sistemi « proprietari » da parte degli enti territoriali, che non garantirebbe l'omogeneità dei criteri nell'utilizzazione dei dati presenti nell'Anagrafe.

La realizzazione a livello centrale di soluzioni omogenee, da rendere disponibili secondo le necessità a tutti gli enti interessati, consentirebbe di contenere i costi, di disporre da parte di tutti gli enti territoriali dei medesimi strumenti operativi per le politiche e la gestione della fiscalità e di assicurare allo Stato centrale il presidio e l'integrazione della fiscalità nel suo complesso, anche ai fini della definizione delle politiche centrali. Al riguardo, si è osservato come le informazioni presenti nell'Anagrafe tributaria, di rilievo per la finanza locale, potranno utilmente confluire nella banca dati unitaria delle pubbliche amministrazioni, prevista dall'articolo 13 della legge n.196 del 2009, secondo le regole che saranno fissate nei decreti attuativi (Lapcorella, 10 febbraio 2010, pag. 10).

### **3. L'armonizzazione dei sistemi contabili e l'attuazione del federalismo fiscale.**

L'intero sistema della finanza locale è destinato a profonde trasformazioni a seguito dell'attuazione del federalismo fi-

scale. Nel corso dell'indagine è stato pertanto tracciato (Antonini, pag. 3) un quadro generale dei lavori della COPAFF, istituita ai sensi dell'articolo 4 della legge n. 42 del 2009, nell'ambito del quale è stato dato conto dei filoni di approfondimento intrapresi in vista dell'adozione dei decreti delegati.

La Commissione ha istituito al suo interno sei gruppi di lavoro:

*a)* bilanci delle regioni e degli enti locali; *b)* entrate delle regioni e degli enti locali; *c)* fabbisogni e costi standard e, quindi, LEA (livelli essenziali di assistenza), LEP (livelli essenziali delle prestazioni) e funzioni fondamentali; *d)* perequazione; *e)* trasferimenti da sopprimere, interventi speciali e perequazione infrastrutturale; *f)* coordinamento della finanza pubblica tra i differenti livelli di governo.

Secondo quanto riferito dal suo Presidente, il primo problema emerso all'interno della COPAFF è stato quello della mancanza di un linguaggio comune tra i bilanci dei diversi enti territoriali. La condivisione dei dati, la trasparenza e la tendenziale unitarietà delle regole nella redazione dei bilanci sono un asse portante del federalismo fiscale, che deve permettere la confrontabilità fra le politiche, e ciò è particolarmente vero per un modello di federalismo fiscale, quale quello delineato dalla legge n. 42 del 2009, che si basa su costi e fabbisogni *standard*. In particolare, si è segnalata l'esigenza di elaborare un quadro univoco delle grandezze contabili utilizzate dagli enti territoriali, in modo da consentire la piena confrontabilità di tali dati a livello territoriale, nonché una più agevole aggregazione a livello nazionale, ai fini della verifica del rispetto dei saldi di finanza pubblica richiesti a livello europeo per l'adesione alla moneta unica. Si è ritenuto, infatti, prioritario superare le criticità derivanti da un assetto finanziario, delineatosi nell'ultimo decennio, nel quale ai ritardi nell'attuazione del federalismo fiscale ha corrisposto l'affermarsi di quello

che è stato definito un « federalismo contabile » (Antonini, pag. 4), che ha finora impedito la confrontabilità e l'aggregazione dei dati di bilancio degli enti territoriali, con evidenti ricadute negative sulla trasparenza dell'intero sistema della finanza locale.

Nella fase di avvio del processo di attuazione della legge n. 42 del 2009, un'attenzione particolare è stata pertanto dedicata alle problematiche di natura contabile, connesse all'esigenza di disporre di informazioni uniformi, aggregabili e consolidabili riguardanti tutti i livelli di governo. In particolare, grazie all'attività di un gruppo di lavoro tra amministrazioni centrali e territoriali costituito presso la Ragioneria generale dello Stato, sono state individuate:

le modalità per acquisire tempestivamente i dati contabili di consuntivo delle regioni e degli enti locali, necessari per la predisposizione dei decreti legislativi previsti dalla legge n. 42 del 2009;

le regole e le metodologie contabili condivise che garantiscano, per il futuro, la predisposizione di bilanci omogenei, confrontabili ed aggregabili secondo una classificazione uniforme, economica e funzionale, necessaria per consentire, a regime, l'attuazione del federalismo fiscale.

Le soluzioni proposte per l'acquisizione dei dati contabili sono state condivise dalla COPAFF e recepite in via legislativa in sede di conversione del decreto-legge n. 135 del 2009, che all'articolo 19-*bis* ha previsto, per le Regioni, l'obbligo di trasmettere i dati sulla base di uno schema di codifica unitaria entro 30 giorni dalla entrata in vigore della legge di conversione (legge 20 novembre 2009, n. 166).

Per quanto riguarda gli enti locali, la COPAFF ha sollecitato la riclassificazione dei certificati di consuntivo di comuni e province, considerando anche quelle esternalizzazioni che costituiscono ormai una parte rilevante dei bilanci degli enti locali.

Questa indicazione si è tradotta nel comma 2 del citato articolo 19-*bis* del decreto-legge n. 135 del 2009, il quale ha

disposto che, a decorrere dall'esercizio 2008 e fino a tutto l'anno 2011, le certificazioni concernenti il rendiconto al bilancio degli enti locali rechino anche le sezioni riguardanti il ricalcolo delle spese per funzioni e le esternalizzazioni dei servizi. Per i bilanci degli enti locali particolare rilievo assume la disomogeneità determinata dalle differenti modalità di applicazione della classificazione funzionale prevista dal decreto del Presidente della Repubblica 31 gennaio 1996, n. 194, e dal diversificato ricorso alle esternalizzazioni dei servizi e delle funzioni. In particolare, l'elevata incidenza delle spese della funzione « Funzione generali di amministrazione, di gestione e di controllo » sulle spese correnti, fa ritenere che gli enti locali abbiano adottato il criterio della prevalenza, allocando nella funzione le spese che sarebbero invece da riferire, in via diretta, ad altre funzioni finali e non strumentali dell'ente. La non corretta rappresentazione in bilancio della ripartizione funzionale delle spese condiziona significativamente l'attuazione del federalismo fiscale che, ai sensi di quanto previsto dall'articolo 21, comma 1, lettera e), della legge n. 42, nella fase transitoria, farà riferimento alla ripartizione funzionale della spesa degli enti locali risultante nell'ultimo certificato di conto consuntivo alla data di predisposizione dei decreti legislativi di attuazione della delega. Si è pertanto proceduto ad integrare, a partire dall'esercizio 2008, i certificati dei conti consuntivi, in modo tale da acquisire una disarticolazione delle spese in questione che, escludendo l'adozione del criterio della prevalenza, consenta di appostare le spese seguendo una corretta applicazione della classificazione funzionale.

Come risulta dalla relazione sull'attuazione del federalismo fiscale, recentemente adottata ai sensi dell'articolo 2, comma 6, della legge n. 42 del 2009, i dati concernenti i predetti rendiconti sono stati trasmessi dal Ministero dell'interno alla COPAFF e ciò ha permesso di avviare un processo di convergenza delle informazioni, che sarà definitivamente completato dallo specifico decreto legislativo di attua-

zione della legge delega n. 42 del 2009 sulla armonizzazione dei bilanci pubblici.

A tale ultimo riguardo, occorre ricordare come la recente legge di riforma della contabilità (legge n. 196 del 2009) abbia completato il quadro normativo, allineando i principi di delega per l'armonizzazione dei sistemi contabili delle amministrazioni statali e degli enti territoriali e prevedendo al contempo la costituzione di una banca dati unitaria delle amministrazioni pubbliche funzionale a dare attuazione e stabilità al federalismo fiscale. In questo contesto gli esperti auditi nel corso delle audizioni hanno concordemente sottolineato l'esigenza di valorizzare adeguatamente le rilevazioni degli aspetti economico-patrimoniali della gestione attraverso lo sviluppo delle forme di contabilità economica anche di tipo analitico, che rispetto alla contabilità di tipo finanziaria consente una più puntuale verifica dei costi sostenuti dall'ente locale, in particolare per i servizi alla cittadinanza assicurati dall'ente medesimo.

Particolare rilievo assume in questo contesto il criterio di delega contenuto nell'articolo 2, comma 2, lettera *h*), della legge n. 42 del 2009, come modificato dalla citata legge n. 196 del 2009, il quale, nello stabilire il principio dell'adozione di regole contabili uniformi, impone agli enti locali la redazione di un bilancio consolidato con le proprie aziende, società o altri organismi controllati. Una delle principali ragioni che hanno contribuito a determinare l'attuale situazione di scarsa trasparenza in ordine agli andamenti della finanza pubblica, non solo a livello locale, è infatti stata individuata, come accennato, nel crescente ricorso per la gestione di risorse pubbliche ad enti strumentali, che in molti casi assumono la veste giuridica di soggetti di diritto privato e, con particolare riferimento agli enti coinvolti nella gestione di servizi, di società (Antonini, pag. 4). Come emerge dai risultati di una recente indagine della Corte dei conti (indagine sul fenomeno delle partecipazioni in società ed altri organismi da parte di comuni e province, approvata dalla sezione delle Autonomie della Corte con

deliberazione n. 14/AUT/2010/FRG), dai questionari inviati a oltre 6.500 comuni nell'arco temporale 2005-2008 risulta l'esistenza di 5.860 organismi partecipati da 5.928 enti tra comuni e province e, in particolare, di 3.787 società e 2.073 organismi diversi (in prevalenza consorzi, ma anche fondazioni e, in misura minore, istituzioni, aziende speciali, aziende di servizi alla persona). La grande articolazione dei soggetti operanti a livello locale rende quindi estremamente complessa la ricomposizione di un quadro contabile unitario, anche in considerazione della circostanza che i soggetti di diritto privato si avvalgono di una contabilità civilistica, che è improntata a principi e regole diversi rispetto a quelli della contabilità pubblica.

Inoltre, in presenza del fenomeno delle esternalizzazioni, i bilanci dei singoli enti possono fornire informazioni incomplete, non rappresentative delle attività e delle funzioni complessivamente svolte e, a parità di servizi resi alla collettività, presentano situazioni del tutto differenti. Infatti, nel caso in cui con il servizio o l'attività risultino « esternalizzate » anche le relative fonti di finanziamento, i bilanci delle Amministrazioni pubbliche che esternalizzano indicano solo una quota della spesa. Nel caso limite in cui le entrate correlate al servizio esternalizzato fossero in grado di finanziare la spesa, nel bilancio dell'amministrazione pubblica trasferente non risulterebbe alcuna voce relativa all'attività svolta (Grisolia, 28 gennaio 2010, pag. 28).

Su un piano più generale, peraltro, il ricorso a soggetti che operano in regime di diritto privato ha destato nel legislatore la preoccupazione per l'ampliamento delle aree sottratte ai tradizionali strumenti di controllo e di contenimento degli oneri per la finanza pubblica, soprattutto con riferimento alle spese di personale, e ha spinto all'introduzione nell'ultimo quinquennio di numerose disposizioni volte a rafforzare la disciplina pubblicistica applicabile a tali organismi. Particolarmente rappresentative appaiono in tal senso le disposizioni contenute nel decreto-legge n. 112 del 2008, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 133 del 2008, volte a

prevedere l'estensione dei vincoli posti dal Patto di stabilità interno agli affidatari di servizi pubblici locali « *in house* » e dei soggetti che svolgano funzioni volte a soddisfare esigenze di interesse generale aventi carattere non industriale né commerciale ovvero attività nei confronti della pubblica amministrazione a supporto di funzioni amministrative di natura pubblica.

#### 4. La gestione del debito degli enti locali

Dall'esame da parte della Corte dei conti dei dati relativi all'ammontare del debito di ciascun ente e della sua evoluzione (Corte dei conti, pag. 16 e ss.), è stata inoltre riscontrata una crescente progressione del debito degli enti locali, benché le violazioni alla regola del ricorso al debito per spese diverse da quelle di investimento siano in numero estremamente ridotto. Le cause di questa tendenza sono indicate dalla Corte nei frequenti casi di utilizzo, in via continuativa e anche per più anni, di elevati importi a titolo di anticipazione di tesoreria, in violazione del divieto di cui all'articolo 222 del TUEL. Si tratta in prevalenza di enti che presentano squilibri gestionali che possono condurre al dissesto e, comunque, alla formazione di fatto di un debito occulto. Soprattutto nell'ultimo anno, inoltre, è stato riscontrato il ricorso al debito in violazione alle limitazioni amministrative degli enti che non rispettano la disciplina vincolistica del Patto, come prescritto dall'articolo 76 del decreto-legge n. 112 del 2008, convertito dalla legge n. 133 del 2008.

In particolare, la Corte segnala i possibili casi di elusione del divieto formale di ricorso al debito attraverso l'utilizzo improprio di alcuni strumenti contrattuali o gestionali, di per sé ammessi dall'ordinamento, quali il *leasing* immobiliare per la realizzazione di opere pubbliche, il project financing e i procedimenti di valorizzazione dei beni immobili degli enti territoriali. In relazione alla gestione del debito, la Corte sottolinea, inoltre, che uno dei principali strumenti utilizzati negli ultimi anni dagli enti territoriali è

stato il ricorso ad operazioni di finanza derivata. Al riguardo, si è in attesa del regolamento del Ministro dell'economia e delle finanze previsto dall'articolo 62, comma 3, del citato decreto-legge n. 112 del 2008, come riformulato dall'articolo 3, comma 1, della legge finanziaria per il 2009 (legge 22 dicembre 2008, n. 203). Ai fini del contenimento della dinamica del debito, la Corte propone il rafforzamento del limite di indebitamento degli enti territoriali, confermando l'impostazione già assunta per il 2010 con il citato decreto-legge n. 112 del 2008, che ha introdotto tra le norme del Patto un tasso di riferimento individuato con apposito decreto ministeriale.

Con riferimento alle questioni sul debito degli enti locali, oltre che per una effettiva leggibilità dei risultati gestionali nei documenti contabili degli enti, viene altresì sottolineata dalla Corte la necessità di una celere attuazione delle disposizioni contenute nella legge n. 42 del 2009 sul federalismo fiscale che prevedono forme di consolidamento dei dati degli enti con quelli delle società controllate. Nel caso dell'utilizzo di strumenti finanziari, infine, si prospetta l'opportunità di introdurre regole stringenti riguardo alle informazioni da rendere disponibili per una valutazione della spesa e dell'indebitamento effettivo degli enti.

Durante l'audizione dell'ANCI (ANCI, pagg. 36-37), è stato altresì sottolineato come, nel medio-lungo periodo, si renda necessaria l'individuazione di un meccanismo che, al fine di consentire agli enti locali di continuare a svolgere la funzione a loro assegnata nel quadro costituzionale secondo il principio dell'equilibrio di bilancio, consenta di programmare un ricorso al debito sostenibile. In sintesi, ogni comune dovrebbe raggiungere l'equilibrio di parte corrente, in modo da non contribuire al disavanzo, ed avere un obiettivo stringente di debito, coerente con gli obiettivi fissati a livello europeo. In questo modo l'ente risulta in grado di programmare la spesa in conto capitale, di rispettare gli impegni presi con le imprese e con i cittadini e di avere un bilancio sano di parte corrente.

Per l'UPI (UPI, pag. 49), invece, risulta fondamentale consentire alle province l'impiego dell'avanzo di amministrazione per il finanziamento delle spese di investimento, anche nell'ottica di una diminuzione del ricorso all'indebitamento, con immediate conseguenze positive sullo *stock* di debito complessivo della PA.

Con riferimento alla gestione del debito da parte degli enti locali, dall'indagine conoscitiva sono emerse alcune proposte di modifica del Patto di stabilità interno (Grisolia, 28 gennaio 2010, pag. 24) finalizzate a prevedere, a fronte di vincoli stringenti sulla spesa corrente, vincoli indiretti sulla spesa in conto capitale mediante il controllo del ricorso al debito. Ciò al fine di limitare la possibilità che le regole del Patto inducano gli enti locali a contrarre maggiormente la spesa in conto capitale, piuttosto che quella corrente.

È stato quindi sottolineato come l'applicazione della predetta regola di carattere generale non appaia immediatamente adottabile in quanto gli enti locali nel loro complesso, attualmente, dispongono di avanzi elevati e di liquidità utilizzabile, che renderebbe inefficace un controllo delle spese in conto capitale effettuato attraverso un limite al ricorso al debito. La spesa in conto capitale potrebbe, infatti, essere sostenuta senza il ricorso al finanziamento mediante debito, vanificando il meccanismo di controllo indiretto di tale tipologia di spesa, con effetti negativi sull'indebitamento netto di notevole dimensione e difficilmente quantificabili. Ne è derivata la proposta di introdurre un meccanismo che consenta il ricorso al debito in funzione delle esigenze di investimento in rapporto ad un fabbisogno standardizzato espresso da ciascun ente, determinato per fasce demografiche sulla base anche di caratteristiche economiche e territoriali che tengano conto delle diversità tra gli enti locali. L'esclusione delle spese per investimenti dalle regole del Patto e una loro dinamica che segua regole più adeguate alle reali esigenze di ogni singolo ente, dovrebbe inoltre richiedere il supporto delle regioni che, al pari di quanto stanno già effettuando nella ride-

terminazione degli obiettivi di Patto degli enti locali, dovrebbero rendere il sistema dei fabbisogni standardizzati ancora più elastico, disponendo l'utilizzo di eventuali eccessi di fabbisogno evidenziati da alcuni enti locali a favore di quegli enti che abbiano necessità di disporre di un maggior potenziale di spesa in conto capitale.

## 5. Il sistema dei controlli

### 5.1 Tendenze evolutive del sistema: dai controlli esterni ai controlli interni.

Con riferimento al sistema dei controlli, le audizioni svolte hanno in primo luogo consentito di ricostruire il quadro della disciplina vigente, che rappresenta il frutto di una evoluzione incessante compiutasi negli ultimi venti anni, a partire dalla riforma dell'ordinamento delle autonomie locali del 1990. In questo contesto, si è rilevato (D'Alessio, 14 aprile 2010, pag. 3) come negli ultimi quindici o venti anni gli enti locali abbiano rappresentato una dei comparti più dinamici delle pubbliche amministrazioni per quanto attiene all'evoluzione della *governance* e della disciplina sui controlli, che sono stati continuamente aggiornati e arricchiti nelle loro tipologie e finalità.

La valorizzazione dell'autonomia degli enti territoriali ha trovato una sanzione a livello costituzionale nel nuovo testo dell'articolo 114 della Carta fondamentale, che – a seguito della revisione del 2001 – individua negli enti locali un elemento costitutivo della Repubblica e postula un rafforzamento il ruolo dei controlli interni e un progressivo adattamento dei controlli di carattere esterno al nuovo quadro delle competenze, attraverso un mutamento degli strumenti e delle finalità.

Per quanto attiene ai controlli interni, le disposizioni di riferimento sono contenute nell'articolo 147 del testo unico sull'ordinamento degli enti locali (TUEL), che prevede una articolazione del sistema in quattro tipologie di controllo:

a) il controllo di regolarità amministrativa e contabile, volto a garantire la legittimità, regolarità e correttezza dell'azione amministrativa;

b) il controllo di gestione, teso verificare l'efficacia, efficienza ed economicità dell'azione amministrativa e a garantire il miglior rapporto tra costi e risultati;

c) la valutazione delle prestazioni della dirigenza;

d) la valutazione e il controllo strategico, volti a valutare l'adeguatezza delle scelte compiute in sede di attuazione dei piani e dei documenti programmatici che determinano l'indirizzo politico dell'ente, con particolare riferimento alla congruenza tra risultati conseguiti e obiettivi predefiniti.

Su un piano generale, il sistema dei controlli interni risultante dalla disciplina normativa introdotta negli ultimi venti anni si caratterizza per uno spostamento dell'asse dei controlli effettuati da un livello eminentemente giuridico-formale, e con finalità di carattere preventivo, ad un esame degli aspetti sostanziali della gestione economica, attuato attraverso interventi di carattere diretto e concomitante, che — secondo quanto evidenziato dalla dottrina e confermato anche nel corso dell'indagine (Anselmi, 21 aprile 2010, pag. 5) — rappresentano la forma più efficace di controllo, in quanto consentono di intervenire proprio nel momento in cui vengono poste in essere le attività oggetto del controllo.

Tuttavia, come risulta anche dalle audizioni degli esperti svolte nell'ambito dell'indagine, è opinione largamente condivisa che le finalità che si proponeva il legislatore con la riforma del sistema dei controlli non siano state integralmente raggiunte per il concorso di una molteplicità di fattori riconducibili, da un lato, alle difficoltà emerse nell'affermarsi di una nuova mentalità volta a privilegiare una analisi di tipo economico delle attività svolte dagli enti locali e, dall'altro, all'insufficiente adeguamento delle prassi amministrative e dei sistemi informativo-contabili. Un efficace sistema di controllo e di verifica dei risultati ottenuti e dell'efficienza ed economicità delle gestioni deve infatti necessariamente basarsi su un si-

stema contabile che assicuri la rilevazione di dati non solo veritieri e trasparenti, ma anche significativi ai fini della valutazione dell'andamento e dei risultati della gestione.

Quanto al primo profilo, alcuni degli esperti consultati (Pozzoli, pag. 6 e D'Alessio, pag. 3) hanno rilevato come, su un piano generale, l'implementazione del sistema dei controlli non abbia rappresentato una priorità politica per gli amministratori degli enti locali e, pertanto, in molti casi i controlli interni non sono riusciti ad assumere con pienezza il ruolo di strumento di governo dell'ente territoriale ad essi attribuito dal legislatore, contribuendo a determinare il rischio di una progressiva separazione tra le attività di indirizzo politico e le attività di gestione.

D'altra parte, per quanto attiene ai controlli relativi alla gestione dell'ente, è opinione sostanzialmente condivisa che il disegno normativo, che intendeva promuovere la costituzione, all'interno dei singoli enti, di un sistema integrato di programmazione degli obiettivi e di controllo dei risultati raggiunti non è riuscito, tuttavia, ad affermarsi nella realtà dei singoli enti, che hanno dovuto confrontarsi in molti casi con la mancanza di un reale contenuto programmatico dei documenti deputati a tale finalità, e con l'assenza di un sistema di rilevazioni adeguato a sorreggere un'attività di controllo efficace (Anselmi, 21 aprile 2010, pag. 24 e D'Alessio, pag. 5).

In particolare, sin dalla prima attuazione della legge n. 142 del 1990, i controlli si sono concentrati essenzialmente sulla gestione finanziaria degli enti locali, dal momento che i principali controlli regolamentati nell'ambito del testo unico sull'ordinamento degli enti locali, quali quelli affidati al collegio dei revisori, non hanno, specificamente, ad oggetto l'economicità della gestione degli enti locali.

Sotto il profilo della programmazione, si è rilevato come non sempre i documenti programmatici siano stati adeguatamente collegati ai sistemi informativi e alla predisposizione dei documenti di bilancio degli enti di riferimento, non essendo state

sviluppate le sinergie necessarie a monitorare l'intero andamento della gestione nei suoi aspetti generali e particolari, e a verificare conseguentemente il raggiungimento degli obiettivi stabiliti e il loro rapporto con i costi sostenuti.

È stata inoltre evidenziata (Anselmi, 21 aprile 2010, pag. 6) come i controlli interni, se da un lato esaltano l'autonomia degli enti locali, dall'altro incontrano il limite rappresentato dalla loro dimensione spesso assai ridotta, che negli enti locali con minore popolazione può rendere difficoltoso il reperimento di professionalità adeguate allo svolgimento di analisi di rilevante contenuto tecnico.

Per altro verso, nelle audizioni si è altresì rilevata l'assenza, nell'ambito delle disposizioni in materia di controlli, di una specifica disciplina finalizzata a promuovere una revisione degli assetti organizzativi dell'ente locale, attraverso interventi di controllo organizzativo più volte raccomandati dalla dottrina, che ha evidenziato come tale tipologia di controllo sia propedeutica all'effettuazione di più efficaci controlli di gestione e strategici, nonché alla valutazione delle prestazioni della dirigenza (Anselmi, 21 aprile 2010, pag. 6).

Su un piano generale, nelle audizioni (Pozzoli, pag. 10 e D'Alessio, 14 aprile 2010, pag. 16) sono stati inoltre segnalati aspetti di criticità nei meccanismi di selezione degli organismi di controllo interno, con particolare riferimento ai soggetti preposti ai controlli di regolarità amministrativa e contabile. A tale riguardo, si è anche sottolineata l'esigenza di prevedere un rafforzamento delle tutele per il responsabile dei servizi finanziari, che dovrebbe essere posto in una condizione di maggiore terzietà rispetto all'amministrazione dell'ente locale ed essere configurato alla stregua dei segretari comunali nell'ordinamento previgente o, comunque, di un rappresentante dell'amministrazione centrale, piuttosto che come un soggetto legato da uno stretto rapporto con la dirigenza politica dell'ente (Pozzoli, 14 aprile 2010, pag. 9). Analogamente, si è rilevata l'esigenza di una adeguata quali-

ficazione professionale per i responsabili dei servizi finanziari, così come per i componenti del collegio dei revisori.

## **5.2 I controlli esterni.**

Per quanto riguarda i controlli di carattere esterno, deve in primo luogo rilevarsi che, per quanto attiene alla disciplina dei controlli in materia di finanza pubblica, lo Stato mantiene una competenza legislativa esclusiva limitatamente alla disciplina del sistema tributario e contabile dello Stato, mentre la materia dell'armonizzazione dei bilanci pubblici e del coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario viene attribuita, ai sensi dell'articolo 117, terzo comma, della Costituzione, alla legislazione concorrente tra lo Stato e le Regioni. Tale assetto competenziale ha determinato l'esigenza di un riorientamento del sistema dei controlli esterni sulla finanza locale, che sempre più hanno assunto un'ottica di carattere collaborativo.

In questo quadro, che ha visto la scomparsa di controlli di tipo tradizionale, quali quelli affidati al Comitato regionale di controllo (CO.RE.CO.), il legislatore, anche al fine di assicurare il rispetto degli equilibri di bilancio discendenti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea, ha in primo luogo proceduto ad un rafforzamento e ad un aggiornamento del ruolo di controllo della spesa a livello territoriale assegnato alla Corte dei conti.

In particolare, con la legge n. 131 del 2003, in attuazione della revisione costituzionale realizzata dalla legge costituzionale n. 3 del 2001, alla Corte dei conti è stata assegnata una funzione di controllo sugli andamenti generali della finanza regionale e locale ai fini del coordinamento della finanza pubblica, che ha comportato anche un adeguamento della sua struttura, in particolare con la previsione di una generalizzazione dell'istituzione di sezioni regionali di controllo, e delle attività svolte. Conformemente al dettato costituzionale e ad integrazione e completamento del quadro normativo descritto, la legge

finanziaria 2006 ha previsto l'obbligo degli organi di revisione contabile degli enti locali di trasmettere alle Sezioni regionali della Corte dei conti una relazione sul bilancio preventivo ed una sul rendiconto. Tali relazioni devono essere redatte secondo criteri e linee guida definite annualmente dalla Corte stessa.

Questa forma di controllo che la Corte dei conti esercita con il concorso degli organi di revisione si connota per il carattere collaborativo. In particolare, infatti, è stato ricordato come le sezioni della Corte dei conti indirizzano specifiche segnalazioni agli enti con delibere motivate, al fine di stimolare processi di autocorrezione da parte degli enti stessi, così come previsto dall'attuale sistema normativo e il dato reale ha mostrato che un'ampia parte degli enti stessi ha accolto i rilievi delle sezioni regionali e, in base ai controlli effettuati successivamente, si è accertato che sono stati attuati interventi correttivi, anche mutando le prassi gestionali in relazione alle successive attività.

Tuttavia, proprio da tale fisionomia dei controlli emerge, come è stato messo in evidenza nell'audizione dei rappresentanti della stessa Corte dei conti, anche un'importante criticità insita in tale tipologia di controllo. Infatti, qualora l'ente non intervenga per porre rimedio alle irregolarità rilevate dalla Corte, l'attuale disciplina legislativa non prevede l'adozione di adeguate misure, neppure in caso di reiterato accertamento di anomalie nell'ambito della gestione finanziaria e di mancata adozione di interventi correttivi.

Il panorama dei controlli previsto dalla richiamata normativa generale si è progressivamente arricchito anche grazie a numerose disposizioni specifiche adottate dal legislatore e volte a sottoporre ad un più attento esame i settori ritenuti più critici sotto il profilo gestionale e di spesa. Tali controlli sono stati definiti in via di massima, sulla base di uno schema procedimentale che, al fine di limitare l'aggravio dell'attività degli enti territoriali, tende a raccogliere i dati e le informazioni necessari allo svolgimento delle nuove at-

tività di controllo per il tramite dei già ricordati questionari compilati dagli organi di revisione.

Il ruolo svolto dalla Corte si è ulteriormente rafforzato, sempre alla luce di quanto previsto dalla stessa legge n. 131 del 2003, anche con riferimento all'esercizio di funzioni di tipo consultivo. Tale funzione è sempre più frequentemente richiesta dalle amministrazioni locali, e dalla stessa traggono beneficio non solo gli enti richiedenti, ma anche quelli che si trovano in situazioni analoghe.

La normativa più recente, in particolare l'articolo 11 della legge n. 15 del 2009, ha sottolineato il carattere concreto e ravvicinato dei controlli sulle gestioni, in modo da consentire agli organi di governo e amministrativi di intervenire tempestivamente al fine di prevenire o a far cessare situazioni di irregolarità e disfunzioni pregiudizievoli per la finanza pubblica.

Sempre lungo questo solco, possono essere ricondotti i recenti interventi normativi volti a contrastare la crescita della spesa per il personale della pubblica amministrazione e in particolare di quella correlata alla contrattazione collettiva integrativa. In particolare, la Corte è stata direttamente coinvolta nel caso di accertato superamento dei vincoli finanziari. In tali casi, infatti, le amministrazioni interessate hanno l'obbligo di procedere al recupero delle eccedenze di spesa nella tornata contrattuale successiva.

Da tale articolato quadro normativo discende come l'attività delle sezioni regionali sia diventata nel tempo sempre più complessa e tali considerazioni sono confermate dai dati reali, riportati nel corso dell'audizione della Corte dei conti e che mostrano come nel 2009 siano state emesse 4.505 pronunce sulla gestione finanziaria e contabile degli enti locali, a fronte delle sole 2.524 del 2008. L'incremento dell'attività della Corte dei conti è confermata anche dai dati relativi all'esercizio della funzione consultiva. Infatti, nell'anno 2009 sono stati adottati circa 670 pareri, a fronte dei 494 del 2008.

Accanto alla Corte dei conti, operano, poi, i Servizi ispettivi di finanza pubblica della Ragioneria generale dello Stato, che svolgono forme di controllo che appaiono prevalentemente riconducibili all'area dei controlli amministrativo contabili: come evidenziato anche nel corso dell'indagine (Mastroianni, 21 aprile 2010, pag. 2) la missione dei controlli della Ragioneria generale dello Stato è quella di verificare, con obiettività e neutralità, la regolarità e la proficuità della spesa.

Come per la Corte dei conti, anche per i suddetti Servizi ispettivi, il quadro normativo si è progressivamente evoluto nel corso del tempo, registrandosi un progressivo ampliamento della portata dei controlli effettuati ed una accentuazione del carattere collaborativo degli stessi.

In particolare, con riferimento al progressivo allargamento dell'oggetto dei controlli, nell'indagine è stato ricordato come questo abbia inizialmente interessato le spese di personale, per poi rivolgersi principalmente alla verifica degli equilibri di bilancio, con particolare riferimento ai vincoli imposti dall'appartenenza all'Unione europea.

La particolare attenzione al controllo e al monitoraggio conti pubblici è stata confermata dall'articolo 14, comma 1, lettera *d*), della nuova legge di contabilità e finanza pubblica (legge n. 196 del 2009), che prevede che il Ministero dell'economia e della finanza pubblica – Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato – effettui tramite i servizi ispettivi di finanza pubblica verifiche sulla regolarità della gestione amministrativa contabile delle amministrazioni pubbliche, ad eccezione delle regioni e delle province autonome di Trento e Bolzano. In ogni caso, per gli enti territoriali, i predetti servizi effettuano verifiche volte a rilevare eventuali scostamenti dagli obiettivi di finanza pubblica.

Al di là del dato normativo, i servizi ispettivi, in via di prassi, svolgono, da oltre un decennio, autonomamente o in collaborazione con il dipartimento della funzione pubblica, verifiche presso gli enti locali anche su specifica delega della Corte dei conti. Infine, nell'oggetto delle attività

dei Servizi ispettivi rientra anche la tematica delle diverse forme di indebitamento contratto dagli enti locali, con particolare riferimento all'utilizzo di strumenti finanziari derivati, quali gli *interest rate swap*.

Al fine di rendere ancora più efficace l'attività di controllo svolta dai Servizi ispettivi, soprattutto con riferimento allo stato di dissesto degli enti locali, è stata sottolineata l'importanza di consentire interventi tempestivi attraverso la predisposizione di indici sintetici, facilmente misurabili, che consentano di valutare i fattori di rischio, e di prevedere un complesso di sanzioni specifiche e mirate nei confronti degli amministratori locali e del personale dirigenziale che non assumano comportamenti corretti nella gestione delle risorse pubbliche. Si è, infine, evidenziato come tali obiettivi possano essere raggiunti solo attraverso la predisposizione di idonei sistemi di monitoraggio e controllo da assegnare, ad esempio, a collegi dei revisori ai quali attribuire compiti di segnalazione dello stato di dissesto, assicurandone la terzietà e la neutralità attraverso la partecipazione agli stessi di soggetti designati da altre amministrazioni (quali la Corte dei conti, il Ministero dell'interno e il Ministero dell'economia e delle finanze).

### **5.3 Le più recenti innovazioni legislative in materia di controlli.**

A fronte del descritto quadro normativo e delle criticità rilevate anche nel corso dell'indagine, in numerosi provvedimenti legislativi adottati mentre era in corso l'indagine conoscitiva sono state poste le basi per una profonda revisione della disciplina contabile e del sistema dei controlli. Come si è in parte anticipato, le innovazioni più rilevanti sono contenute:

nella legge 5 maggio 2009, n. 42, recante delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione;

nella legge 4 marzo 2009, n. 15, recante delega al Governo finalizzata all'ot-

timizzazione della produttività del lavoro pubblico e alla efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni nonché disposizioni integrative delle funzioni attribuite al Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro e alla Corte dei conti, e nel successivo decreto legislativo 27 ottobre 2009 n. 150, che dà attuazione alla delega legislativa in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni;

nella legge 31 dicembre 2009, n. 196, la nuova legge di contabilità e finanza pubblica.

Non si tratta, peraltro, di un cammino di riforma già concluso. Un'integrale riscrittura delle disposizioni relative ai controlli interni contenute del testo unico sull'ordinamento degli enti locali è, infatti, prevista nell'ambito del disegno di legge collegato alla manovra di finanza pubblica per il 2010, relativo alla cosiddetta Carta delle autonomie, recentemente approvato in prima lettura dalla Camera dei deputati.

Su un piano generale, anche nel settore dei controlli, molte attese sono riposte nell'attuazione del federalismo fiscale, in quanto la realizzazione del nuovo assetto dei rapporti finanziari tra lo Stato e gli enti territoriali, che si pone l'obiettivo di accentuare la responsabilizzazione delle amministrazioni locali, dovrebbe assicurare un rafforzamento del controllo democratico (Antonini, 14 aprile 2010, pag. 7 e ss.) e del quadro sanzionatorio, anche di carattere politico, stimolando conseguentemente una maggiore attenzione per i risultati dei controlli interni indirizzati alla misurazione delle prestazioni offerte dall'ente. In questo quadro, particolare rilievo assumono le disposizioni di delega contenute nell'articolo 17, comma 1, lettera c), della legge n. 42 del 2009, che prefigurano l'introduzione di un sistema sanzionatorio per gli enti meno virtuosi rispetto agli obiettivi di finanza pubblica che prevede l'attivazione di misure correttive anche molto incisive, come l'incre-

mento della tassazione, l'alienazione dei beni dell'ente, il blocco delle assunzioni e delle spese discrezionali, meccanismi automatici di sanzione nei confronti degli organi di governo, che possono contemplare l'ineleggibilità, in caso di dissesto dell'ente, nonché l'interdizione dalle cariche in enti vigilati o partecipati.

I soggetti auditi nel corso dell'indagine hanno, in modo sostanzialmente unanime (Lapecorella, Antonini, D'Alessio, Pozzoli), valutato con particolare apprezzamento gli obiettivi perseguiti dalle recenti innovazioni legislative, che si muovono nella direzione di superare molte delle criticità rilevabili nell'attuale quadro normativo in materia di regole contabili.

Per quanto in particolare riguarda la costituzione della banca dati delle amministrazioni pubbliche istituita dall'articolo 13 della nuova legge di contabilità e finanza pubblica, si è rilevato (Pozzoli, pag. 10) che gli adempimenti informativi imposti agli enti territoriali che accumulatisi nel tempo sono estremamente onerosi e, in parte, sovrabbondanti dal momento che, a diversi fini, il medesimo dato deve essere trasmesso a più amministrazioni statali. La razionalizzazione del sistema informativo potrebbe, quindi, costituire l'occasione per un riordino delle disposizioni che comportano obblighi di comunicazione e di informazione, che consenta di superare eventuali duplicazioni e sovrapposizioni e raccogliere in modo unitario le informazioni effettivamente rilevanti ai fini del controllo della finanza pubblica.

A questo processo di riforma si affiancano inoltre numerose disposizioni che incidono sul sistema dei controlli propriamente detto, intervenendo sia sulla disciplina dei controlli interni che su quella dei controlli svolti dalla Corte dei conti e dalla Ragioneria generale dello Stato.

Per quanto attiene ai controlli interni, la *ratio* dei più recenti interventi legislativi è stata quella di rafforzare e valorizzare i controlli di tipo direzionale volti alla misurazione e al monitoraggio del raggiungimento degli obiettivi individuati in sede programmatica. Si tratta di una direttrice di intervento di carattere generale, che, ad

esempio, ispira l'intera legge di contabilità e finanza pubblica, che articola la nuova struttura del bilancio in missioni e programmi, ai quali sono correlati precisi obiettivi e indicatori di risultato, il cui raggiungimento sarà valutato in sede di rendiconto. In prospettiva, per effetto delle disposizioni richiamate in materia di armonizzazione dei bilanci, tale struttura sarà estesa anche agli enti locali e, potrebbe, rappresentare un utile strumento per la valutazione delle prestazioni. A tale riforma si lega la disciplina in materia di valutazione delle *performance* introdotta in attuazione della delega contenuta nella legge n. 15 del 2009, la cosiddetta legge Brunetta, che, non a caso, è più volte richiamata nell'ambito della nuova legge di contabilità. Il decreto legislativo n. 150 del 2009, adottato in attuazione della delega prevista nella legge n. 15 del 2009, prevede una nuova disciplina del controllo delle prestazioni delle amministrazioni pubbliche, ivi incluse quelle degli enti territoriali limitatamente ai principi della nuova normativa, intesa a garantire una maggiore efficienza, indipendenza e trasparenza delle valutazioni, che sono affidate ad organismi indipendenti di valutazione della *performance*, che prendono il posto dei servizi di controllo interno, alle cui attività presiede a livello centrale un organismo unitario, con compiti di indirizzo e coordinamento, la Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche.

Un intervento ancora più radicale è poi contenuto negli articoli 29 e 30 del disegno di legge di riforma dell'ordinamento degli enti locali (C. 3118), che attraverso una serie di novelle al testo unificato in materia riscrive in modo integrale la disciplina dei controlli, ispirandosi tuttavia ad un criterio di continuità con la normativa vigente – e, proprio per questo motivo, nel corso delle audizioni sono state oggetto di alcune valutazioni critiche (Pozzoli, 14 aprile 2010, pag. 10) – e provvede ad un ampliamento della sfera dei controlli, stabilendo l'introduzione, accanto a tipologie di controlli già previste a legislazione vi-

gente, di nuove forme di controllo riferite alla qualità dei servizi e alle società partecipate.

Sul piano dei controlli di carattere esterno, come già segnalato, l'articolo 11 della legge n. 15 del 2009 è intervenuto a rafforzare i poteri di controllo della Corte dei conti, alla quale è permessa l'effettuazione di controlli su gestioni pubbliche anche in corso di svolgimento all'esito dei quali, in presenza di gravi irregolarità gestionali ovvero gravi deviazioni da obiettivi, procedure o tempi di attuazione, la Corte individua, in contraddittorio con l'amministrazione, le cause e provvede a darne comunicazione all'autorità di governo dell'ente, che con decreto da comunicare all'assemblea elettiva e alla presidenza della Corte, può disporre la sospensione dell'impegno di somme stanziare sui pertinenti capitoli di spesa. Analoghi poteri sono attribuiti in caso di rilevanti ritardi nella realizzazione di piani e programmi, nell'erogazione di contributi ovvero nel trasferimento di fondi, al fine di sollecitare l'adozione di provvedimenti idonei a rimuovere gli impedimenti riscontrati. Le disposizioni, che trovano applicazione non solo con riferimento alle amministrazioni statali, ma anche quelle territoriali, rappresentano un'innovazione significativa, della quale dovranno valutarsi i risultati alla luce delle esperienze applicative.

Per quanto riguarda i controlli effettuati dalla Ragioneria generale dello Stato, la legge n. 196 del 2009, nel quadro dell'obiettivo di un complessivo rafforzamento degli strumenti di governo della finanza pubblica, provvede a riorganizzare e razionalizzare le attività di controllo e di monitoraggio affidate alla Ragioneria. In particolare, come già osservato, l'articolo 14 della nuova legge di contabilità affida ai servizi ispettivi di finanza pubblica della Ragioneria generale dello Stato il compito di effettuare verifiche volte a riscontrare eventuali scostamenti rispetto agli obiettivi di finanza pubblica, rispondendo anche a richieste funzionali all'esercizio di poteri sostitutivi statali. In questo quadro, i servizi ispettivi cooperano anche nel monito-

raggio del piano per il conseguimento degli obiettivi di convergenza, che – nel sistema della legge n. 42 del 2009 – dovrà assicurare la riduzione delle differenze esistenti sul territorio nazionale in termini di livelli essenziali delle prestazioni e di svolgimento delle funzioni essenziali.

Si tratta – come può notarsi – di uno scenario assai complesso ed ancora in evoluzione, nel quale sono chiamati ad operare una pluralità di soggetti (organismi di controllo interno, Corte dei conti, Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato), che, ciascuno con le proprie peculiarità e finalità istituzionali, concorrono alla realizzazione di un sistema unitario dei controlli. In linea con le indicazioni emerse nell'indagine (Anselmi, pag. 5 e ss. e Mastroianni, pag. 22), appare dunque necessario che nell'attuazione delle riforme avviate si individuino ulteriori strumenti per garantire un più efficace raccordo tra i controlli esistenti e realizzare interventi che favoriscano la collaborazione tra i diversi organismi coinvolti, salvaguardandone comunque le specificità.

In questo senso, infatti, nell'indagine si è sottolineato (Anselmi, pag. 5) come, al fine di garantire l'efficacia dei controlli interni, di carattere concomitante, occorra che i controllori di secondo grado, ispettorati della Ragioneria generale dello Stato o Corte dei conti, garantiscano innanzitutto il buon funzionamento dei controlli di primo grado, verificando la concreta attuazione delle diverse disposizioni ed il corretto utilizzo da parte degli enti locali degli strumenti previsti dalla legislazione vigente. Nel senso di una maggiore cooperazione tra controlli interni e controlli di ragioneria sembrano, peraltro, muoversi alcune recenti disposizioni, che prevedono che la Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche, che ha il compito di coordinare e indirizzare l'esercizio delle funzioni di valutazione, operi in collaborazione con il Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato (articolo 13 del decreto legislativo n. 150 del 2009) e che gli organismi di valutazione della *performance* debbano condividere con la mede-

sima Ragioneria le banche dati e tutte le altre informazioni necessarie alla realizzazione delle attività di analisi e valutazione della spesa (articolo 49, comma 1, lettera *b*), della legge n. 196 del 2009).

In questo quadro appare importante che nell'ambito dei raccordi sia adeguatamente valorizzato anche il ruolo del Parlamento, in quanto organo rappresentativo della Repubblica, verso il quale dovranno confluire gli esiti dei diversi controlli svolti, al fine garantire una visione unitaria degli andamenti dei diversi settori della finanza pubblica e, quindi, l'efficace svolgimento della funzione di coordinamento in tale materia.

## **6. La finanza locale nei principali Paesi europei.**

### **6.1 Francia.**

Con riferimento al sistema francese della finanza locale, occorre preliminarmente ricordare il quadro finanziario generale nel quale esso si muove attualmente. Le stime per il 2010 fissano in quel Paese il rapporto tra il *deficit* ed il prodotto interno lordo in circa l'8,2 per cento e quello tra debito e PIL ad oltre l'84 per cento. In tale quadro, circa l'80 per cento del disavanzo è di origine statale, mentre agli enti locali è riconducibile solo il restante 20 per cento, pertanto uno dei maggiori ostacoli alla riforma degli enti territoriali deriva proprio dalla sfasatura che vi è tra le richieste di riduzione delle spese provenienti dal livello nazionale e la percezione di tali enti di contribuire poco alla creazione del *deficit* di bilancio.

Con riferimento all'autonomia finanziaria degli enti territoriali si riscontrano differenze significative rispetto a quanto previsto dalla nostra Costituzione. Non esiste nel sistema francese una vera autonomia impositiva degli enti territoriali, che sono dotati solo di un potere di decisione finanziaria. La maggior parte delle risorse degli enti territoriali (100 miliardi di euro su 110) derivano dal gettito fiscale e negli ultimi tempi vi è la

tendenza del Governo di sopprimere tributi locali, come ad esempio quelli sulle imprese, al fine di alleggerire il carico fiscale sulle medesime e contestualmente rimpiazzare tali entrate con trasferimenti erariali, calcolati tuttavia sulla base del patto di stabilità interno adottato con legge. Con legge dello Stato sono, inoltre, definiti tutti i meccanismi finanziari degli enti locali.

Tale impostazione si traduce in uno stringente controllo dello Stato nella stessa gestione della finanza locale. Infatti, in ossequio al principio dell'unità della tesoreria degli enti territoriali e dello Stato, tutti i fondi degli enti territoriali sono versati al Tesoro dello Stato, le spese sono regolate a livello nazionale dalla *loi de finances* e gli agenti contabili degli enti territoriali sono funzionari del Ministero del bilancio.

La criticità maggiore che si riscontra nella gestione del bilancio degli enti territoriali francesi deriva dal fatto che, essendo la maggior parte della loro spesa riconducibile all'attuazione delle politiche sociali, e quindi all'erogazione di prestazioni a fronte di diritti soggettivi, in presenza di una contrazione significativa delle entrate, le spese sono comunque significativamente aumentate.

C'è da segnalare peraltro che, anche nel sistema francese, gli enti territoriali non possono ricorrere all'indebitamento per finanziare spese di carattere corrente, ma solo per gli investimenti.

Particolarmente penetrante si presenta invece il sistema di controllo sulla finanza locale.

Al di là del controllo di tipo politico classico, attraverso il voto dell'assemblea dell'ente che è chiamata a votare il bilancio annuale approvando la gestione del sindaco o del presidente del dipartimento o della regione, vi è un controllo diretto dello Stato ed un controllo contabile e di gestione affidato alla Corte dei conti.

Il controllo dello Stato, esercitato attraverso i prefetti, si basa sul principio costituzionale della supervisione, in capo allo Stato, sull'equilibrio globale del sistema finanziario delle amministrazioni

pubbliche. Peraltro i bilanci degli enti locali sono vincolati alla regola dell'equilibrio per cui non possono essere adottati in disavanzo. Le spese di esercizio devono essere compensate dalle entrate di esercizio e i prestiti eventualmente contratti devono poter essere rimborsati con risorse autofinanziate. Oltre al controllo sull'equilibrio del bilancio, il prefetto è chiamato a svolgere anche un controllo dell'esecuzione del bilancio di previsione, che fa scattare una procedura di controllo specifica in caso di sfioramento rispetto a soglie prestabilite di disavanzo. In caso di bilanci adottati in squilibrio, il prefetto adisce la sezione regionale dei conti che, nel caso constati lo squilibrio, formula all'ente interessato entro trenta giorni proposte per tornare all'equilibrio. L'ente deve, a sua volta, deliberare entro trenta giorni.

Oltre al controllo *ex post* effettuato dal prefetto, in realtà lo Stato, come già accennato, ha anche la possibilità di un controllo in corso di gestione, poiché l'agente contabile degli enti locali è un funzionario dello Stato che può bloccare i pagamenti nel caso di mancanza delle necessarie risorse, trovandosi a gestire un bilancio di cassa. In questi casi si verificano evidentemente problematiche con i fornitori, che vengono pagati in ritardo, dopo aver soddisfatto le spese di funzionamento e per il personale dell'ente. Il funzionario della ragioneria ha tuttavia titolo di intervenire solo dopo aver ricevuto i mandati di pagamento, senza poter esercitare un controllo sulle operazioni di bilancio a monte delle relative assunzioni di impegno, sulle operazioni fuori bilancio e sulle operazioni di inventario che non presuppongono un movimento di tesoreria. Tali peculiarità affidano al funzionario statale un ruolo di controllore esterno all'ente locale, non riconducibile all'ambito del controllo di gestione interno, che tuttavia è spesso chiamato anche a prestare un'opera di studio o consulenza su richiesta dell'ente o su impulso del Ministero del bilancio.

La Corte dei conti è invece chiamata ad esercitare una duplice funzione. Da un lato, essa svolge il controllo sulla qualità

dei conti degli enti territoriali, sia a livello centrale che a livello di sezioni regionali, anche se tale tipo di controllo non è ancora molto sviluppato, non essendo prevista una certificazione obbligatoria dei conti per le collettività territoriali. Da tale controllo contabile possono tuttavia discendere gravi conseguenze per il funzionario statale tenuto alla trasmissione alla Corte dei bilanci. Infatti, nel caso di irregolarità nel pagamento delle spese, la Corte può dichiarare il funzionario debitore dell'ente e questi dovrà rispondere personalmente del suo illecito contabile.

L'altro e probabilmente più interessante controllo svolto dalla Corte è quello sulla gestione. A cadenze regolari, regione per regione, la Corte controlla i bilanci dei diversi enti e trasmette un rapporto ai vertici dell'ente sottoposto a controllo, che verranno auditi dalla Corte. A seguito delle risposte ricevute la Corte comunica le risultanze di tale attività all'assemblea elettiva dell'ente e le pubblica affinché possano essere conosciute dai cittadini. Nell'ambito di tale controllo di gestione la Corte non può naturalmente sindacare l'opportunità delle scelte politiche degli eletti, ma si dovrà concentrare sull'economia dei mezzi messi in opera e sulla loro efficacia.

Da segnalare peraltro che, secondo la Costituzione francese, la Corte dei conti è al servizio del Parlamento e svolge, su richiesta spesso della Commissione finanze, studi ed indagini sulla finanza locale, come quello relativo alle operazioni finanziarie degli enti che avevano acquisito titoli ad alto rischio al fine di conseguire elevati rendimenti.

Sulla base del quadro tracciato, si può dunque affermare che il sistema francese circoscrive in maniera rigorosa l'esercizio dell'autonomia degli enti territoriali nella gestione delle risorse, realizzando un difficile equilibrio tra la libertà di scelta politica degli eletti locali e le rigide regole di bilancio imposte per legge.

Il descritto sistema della finanza locale e dei relativi controlli ha fornito tuttavia una buona prova di sé fino all'insorgere della crisi economica, che ha comportato

tagli molto significativi sui bilanci degli enti locali, che si trovano a dovere applicare le rigide regole contabili di cui si è accennato, e fino all'affermarsi di tendenze al decentramento, che sia pure nel quadro di uno Stato come quello francese, tradizionalmente unitario, si sono progressivamente rafforzate. In tale contesto si deve registrare la proposta di riforma delle giurisdizioni finanziarie e del sistema dei controlli sulla finanza locale, presentata alla fine del 2009 all'Assemblea nazionale e ancora non approvata dal Parlamento. Gli obiettivi di tale riforma dovrebbero essere un maggiore rafforzamento del controllo di gestione affidato alla Corte dei conti, che dovrà divenire un grande organismo di *audit*, che potrà finalmente sindacare la responsabilità contabile anche dei soggetti ordinanti le spese, e non solo dei funzionari della Ragioneria dello Stato, così da rendere il controllo più efficace e moderno.

Da segnalare, infine, che la riforma costituzionale del luglio 2008 ha valorizzato la missione di controllo e valutazione delle politiche pubbliche del Parlamento, che all'uopo potrà avvalersi di organismi specializzati come la Corte dei conti.

## 6.2 Germania.

Diversamente dall'esperienza francese, la Germania, avendo un assetto schiettamente federale, è caratterizzata dalla ripartizione delle competenze tra diversi livelli di governo, indipendenti gli uni dagli altri. La Repubblica è costituita, secondo la Legge fondamentale, dallo Stato federale e dai Länder. Nell'organizzazione costituzionale tedesca, un ruolo importante spetta inoltre ai comuni. Questi, pur dipendendo dai Länder, si avvalgono del diritto, concesso dalla Costituzione, di disciplinare, sotto la propria responsabilità, tutte le questioni della comunità locale, in forza dell'autonomia amministrativa, come disciplinata ai sensi dell'articolo 28, paragrafo 2, della Legge fondamentale.

Nella ripartizione delle competenze tra Stato e Länder, il principio fondamentale

è quello in base al quale all'attribuzione di determinate funzioni deve corrispondere l'attribuzione delle risorse necessarie per esercitarle. Il legame fondamentale tra competenza amministrativa e competenza in materia di finanziamento si traduce quindi in una presunzione relativa di competenza dei Länder in materia di finanziamento. Lo Stato federale ha il diritto di finanziare unicamente le funzioni per le quali la Legge fondamentale gli attribuisce espressamente o esplicitamente una competenza amministrativa. La Legge fondamentale attribuisce tuttavia allo Stato federale, al fine di garantire un coordinamento unitario delle funzioni fondamentali e dell'economia, il cofinanziamento di talune funzioni attribuite ai Länder.

Inoltre, in corrispondenza delle proprie competenze legislative, lo Stato federale può mettere a disposizione dei Länder risorse finanziarie per investimenti particolarmente importanti, denominati « aiuti finanziari », ai sensi dell'articolo 104b della Legge fondamentale. Tali aiuti non possono comunque coprire l'intero importo della spesa per investimento, ma possono essere erogati solo come un cofinanziamento, al fine di una maggiore responsabilizzazione dei Länder nella gestione. La Legge fondamentale lega peraltro l'erogazione degli aiuti al ricorrere di particolari presupposti. Con riferimento alla ripartizione delle entrate tra i diversi livelli di governo, si deve osservare che l'ottantacinque per cento circa delle entrate pubbliche sono di origine fiscale. Il sistema fiscale della Repubblica federale di Germania è caratterizzato dal peso significativo dell'imposta sul reddito, compresa l'imposta sui salari, e dell'imposta sulle società, che rappresentano circa il 42 per cento dell'insieme del gettito fiscale. Un'altra fonte importante di gettito è data dall'imposta sulla cifra d'affari, corrispondente alla nostra imposta sul valore aggiunto, con il 31 per cento del totale.

In Germania, le competenze legislative in materia fiscale sono concentrate in capo allo Stato federale, che disciplina anche le imposte che spettano esclusivamente ai Länder, al fine di preservare l'unità eco-

nomica e giuridica dell'insieme del territorio federale. Le leggi federali concernenti le imposte spettanti in tutto o in parte ai Länder o ai Comuni sono tuttavia soggette all'approvazione del Bundesrat.

La ripartizione delle entrate tra lo Stato federale e i Länder ha l'obiettivo di consentire l'esercizio delle funzioni assegnate dalla Legge fondamentale ed è effettuata in senso sia verticale, tra lo Stato federale, i Länder ed i Comuni, che orizzontale, all'interno di ciascun Land.

La dotazione delle risorse finanziarie dei Comuni non è disciplinata direttamente dalla Legge fondamentale, ma dipende principalmente dalla responsabilità dei Länder, cui spetta, attraverso le rispettive leggi, l'attribuzione ai Comuni delle proprie funzioni e quindi delle relative risorse. In ogni caso la Legge fondamentale stabilisce comunque l'attribuzione diretta ai comuni di una certa quota delle entrate fiscali, al fine di garantire ai Comuni medesimi un certo margine di manovra in materia di autonomia amministrativa.

Le imposte rappresentano comunque la principale fonte di finanziamento per i Comuni, che possono influire in parte sull'ammontare delle entrate fiscali locali, per esempio esercitando il loro diritto di stabilire l'aliquota di prelievo dell'imposta fondiaria e della tassa professionale e utilizzando la possibilità d'introdurre i propri diritti d'accisa e di consumo locali, la cui importanza fiscale, tuttavia, è secondaria. Al gettito derivante dall'imposizione fiscale si aggiungono i contributi e le tasse, che sono le remunerazioni per le prestazioni comunali fornite ai cittadini e alle imprese. Si basano sul principio di equivalenza e devono essere calcolati per quanto possibile in modo da coprire gli oneri. Le deroghe al principio della copertura degli oneri sono possibili se sono giustificate da considerazioni di carattere sociale. Le dotazioni del Land servono a coprire il fabbisogno finanziario comunale quando le entrate provenienti dalle imposte locali, dalle tasse e dai contributi non bastano. Ma le dotazioni possono altresì

essere assegnate al finanziamento, da parte del Land, di alcuni investimenti comunali determinati.

Se tutti questi strumenti di finanziamento non sono sufficienti ad assicurare il finanziamento totale delle prestazioni fornite nell'ambito delle missioni comunali, i Comuni hanno la possibilità di ricorrere al prestito. Il diritto di ricorrere al prestito di cui godono i Comuni è tuttavia limitato dalle regole relative alla predisposizione del bilancio previsionale. I prestiti sono in principio autorizzati soltanto per finanziare investimenti e superare delle difficoltà di liquidità, allorché non è possibile finanziare in altro modo gli obiettivi perseguiti. Il prestito comunale deve essere autorizzato dalle autorità di controllo comunali e l'autorizzazione può essere rifiutata se gli impegni finanziari risultanti dal prestito non permettono di garantire la competitività durevole e la corretta gestione in materia di bilancio del Comune. I Comuni non possono fallire. Al fine di evitare l'eccessivo indebitamento o l'insolvenza, le autorità di controllo comunali obbligano i Comuni interessati a prendere le misure di risanamento finché la loro capacità d'azione finanziaria non sia ristabilita. Benché dispongano in principio di un ampio ventaglio di strumenti di finanziamento, i Comuni si indebitano quasi unicamente con le banche, con le casse di risparmio locali e con associazioni tra banche di compensazione. La possibilità di gestire da soli i propri debiti dipende anzitutto dalla dimensione delle città e dei Comuni, le grandi città godono da questo punto di vista di un vantaggio evidente.

Nell'ambito di ciascun Land è inoltre prevista una perequazione comunale per la ripartizione delle risorse da destinare ai singoli Comuni. A tal fine, ciascun comune riceve una dotazione finanziaria minima che tiene conto delle missioni affidate e della dimensione e successivamente delle risorse aggiuntive volte a compensare i *deficit* strutturali, ma non quelli dovuti alle responsabilità riconducibili alla cattiva gestione. Nell'assegnazione delle risorse si tiene conto di un costo *standard* per le

diverse funzioni, eventualmente corretto applicando fattori correttivi specifici, come il numero di abitanti.

Con riferimento al sistema dei controlli sulla finanza locale, le soluzioni possono differire da un Land all'altro, quindi è possibile tracciare unitariamente solo una sintesi di massima. Vi è innanzitutto un controllo prioritario dei piani di bilancio in via amministrativa, esercitato, a seconda della dimensione dell'ente, da soggetti diversi, l'autorità di sovrintendenza comunale, l'amministrazione del distretto rurale, il Land, ovvero lo stesso Ministero dell'interno per le grandi città. Obiettivo di tale tipo di controllo è quello di assicurare che i Comuni prendano ogni misura necessaria ad assicurare la predisposizione di piani di bilancio equilibrati e non finanziati ricorrendo al credito. L'efficacia di tale strumento appare comunque relativa, in omaggio al principio di autonomia amministrativa del comune e poiché potranno essere contestate solo spese che già a prima vista risultassero antieconomiche ed eccessivamente onerose sul lungo termine.

Sul versante dei controlli interni, accanto ai controlli classici effettuati dal consiglio comunale o dalle commissioni da esso nominate, che verificano annualmente i conti, gli enti di maggiori dimensioni dispongono di uffici per la revisione dei conti, formati da funzionari indipendenti dall'amministrazione ordinaria e sottoposti solo al Sindaco.

A livello di enti territoriali intermedi possono essere istituiti uffici di revisori dei conti che collaborano direttamente solo con il Consiglio del Land e i cui dirigenti possono essere nominati solo con il consenso della Corte dei conti. La Corte, da parte sua, esercita un controllo qualificato su questi funzionari e li sostiene nel loro lavoro. Questa forma organizzativa costituisce un ponte tra il controllo interno e quello esterno e si è dimostrata funzionale, permettendo tra l'altro alla Corte dei conti di estendere le proprie funzioni di controllo in misura consistente. La Corte, per parte sua, ha utilizzato questa circostanza per trasferire agli uffici dei revisori

dei conti l'onere del controllo di più piccole unità amministrative locali. I controlli esterni in ambito comunale sono, in diversi Länder, trasferiti alla sezione regionale della Corte dei conti. In altri Länder, tale funzione viene assunta da particolari unità a livello ministeriale, da associazioni di revisione create *ad hoc* o da enti di diritto pubblico.

### 6.3 Regno Unito.

L'esperienza inglese si presenta particolarmente interessante, in specie con riferimento al sistema dei controlli. Occorre tuttavia ricordare che la struttura istituzionale ed il contesto giuridico, caratterizzato da un regime di *common law*, nonché la non adesione all'area dell'euro rendono tale esperienza estremamente peculiare.

L'attuale sistema delle autonomie, che conta circa 500 enti locali di diverso livello, è stato riformato con il *Local Government Finance Act* del 1982, durante il governo di Margaret Thatcher, ma ha conosciuto ulteriori aggiornamenti durante gli anni in cui è stato Primo ministro Blair. La riforma dei conservatori si è basata sostanzialmente su due pilastri. Da un lato, è stato introdotto, il principio *value for money* in applicazione del quale il Governo di Londra trasferisce circa un quarto delle risorse finanziarie del Regno agli enti locali, che tuttavia devono dimostrare di utilizzarle correttamente per creare valore. Dall'altro si è sviluppato un sistema di controlli che ha sottratto all'ente locale il potere di nomina dei revisori e ha accentrato tale funzione nella *Audit Commission*, istituita a livello centrale, chiamata a svolgerla anche attraverso le sue articolazioni territoriali. Con i Governi Major prima e Blair poi il ruolo dell'*Audit Commission* è stato ulteriormente sviluppato ed indirizzato all'analisi delle *performances* e finalizzato a verificare, non solo che le risorse venissero spese correttamente, ma anche producendo i risultati attesi.

Il sistema di finanza locale inglese si basa essenzialmente sui trasferimenti era-

riali e su una *local tax*, che vale circa il 7-8 per cento delle risorse locali. Da rilevare inoltre che generalmente l'erogazione dei servizi avviene a fronte di tariffe che garantiscono di norma l'equilibrio finanziario. A tal fine, ciascun ente locale inglese ha l'obbligo di presentare ogni anno il *Best Value Performance Plan* che rappresenta un'analisi dei risultati conseguiti e degli obiettivi che ci si pone, nel quale si deve altresì chiarire le ragioni di eventuali disallineamenti rispetto al costo *standard* di un determinato servizio in enti locali paragonabili. Prima ancora di illustrare il sistema di controlli esterni, occorre premettere che il sistema contabile inglese è caratterizzato più dall'applicazione di principi definiti in ambito professionale dalle associazioni di revisori, piuttosto che sulla rigida applicazione di regole giuridiche, il che appare comprensibile dato il sistema di *common law*. Inoltre, vale la pena di sottolineare il ruolo del Chief Financial Officer, il responsabile dei servizi finanziari, che è nominato dall'organo assembleare dell'ente, ma riveste una posizione di autonomia rispetto al potere locale.

I controlli esterni sugli enti locali, come accennato, sono svolti dalla *Audit Commission*, attraverso le sue articolazioni territoriali. La *Audit Commission* può contare su un organico di circa 2.300 persone e sulla possibilità di assumere soggetti esterni per specifiche missioni. I compiti della *Audit Commission* sono essenzialmente riconducibili all'ambito dei controlli collaborativi e si esercitano attraverso i revisori da essa nominati ed inviati presso gli enti locali. A livello centrale, l'*Audit Commission* ha il compito di fissare le regole standard per l'esecuzione della revisione contabile con la predisposizione del *Code of Audit Practice*, aggiornato ogni anno dalla Commissione e sottoposto ogni cinque anni all'approvazione del Parlamento. La Commissione stabilisce inoltre le tariffe per lo svolgimento dell'attività di revisione e ha il compito di monitorare la qualità della prestazione dei revisori. I revisori nominati dalla *Audit Commission* predispongono dei rapporti da presentare

al Consiglio dell'ente locale. Tali rapporti contengono una chiara indicazione delle *performances* dell'ente e delle previsioni per il prossimi anni. Nel caso in cui riscontrino violazioni di legge, i revisori sono tenuti a riferire alla magistratura competente o, in caso di irregolarità contabili o amministrative, a formulare una dichiarazione di illegittimità per ottenere il ripristino delle condizioni di legittimità.

La particolarità, forse più significativa, di tale sistema è il diritto-dovere per i revisori, nel caso in cui le loro raccomandazioni al Consiglio sul *management* dell'ente rimangano inascoltate, di redigere un *report in the public interest* da presentare direttamente all'opinione pubblica. Peraltro vi è l'obbligo di dare adeguata pubblicità a tale rapporto e per i Consigli di rispondere pubblicamente.

## 7. Osservazioni conclusive.

Nel corso dell'indagine conoscitiva sono state approvate due leggi di sistema, sostenute da un ampio consenso parlamentare, destinate a produrre effetti estremamente significativi sull'assetto della finanza locale. Ci si riferisce in primo luogo alla legge n. 42 del 2009, in materia di federalismo fiscale, ed alla legge n. 196, approvata nel medesimo anno, in materia di contabilità e finanza pubblica. Entrambi i provvedimenti sono volti a dare attuazione a principi contenuti del titolo V della Costituzione e rimasti, per quasi un decennio, privi di riscontro nella legislazione ordinaria. Con la prima di tali leggi è stata riconosciuta agli enti territoriali minori un'effettiva autonomia di entrata e di spesa, in conformità con quanto previsto dall'articolo 119 della Costituzione, prevedendo il venire meno dei trasferimenti statali e dando corpo al principio della piena responsabilità finanziaria di tutti gli enti politici. Con il secondo dei provvedimenti indicati, sono stati sviluppati, in coerenza con l'assetto federalista della Repubblica anche sotto il profilo fiscale, i principi di armonizzazione dei bilanci pubblici e di coordinamento della

finanza pubblica e del sistema tributario, richiamati dagli articoli 117, terzo comma, e 119, secondo comma, della Costituzione. Nel primo come nel secondo provvedimento, il legislatore ha stabilito di intervenire attraverso un insieme di deleghe legislative tra loro coordinate, in modo da consentire di esaminare compiutamente, sulla base dei necessari approfondimenti istruttori da svolgersi con il concorso di tutti i soggetti interessati, problematiche estremamente complesse e di elevato contenuto tecnico, che richiedono di essere affrontate sulla base di un disegno unitario e coerente.

Va aggiunto come negli ultimi anni, e anche nella legislatura in corso, la finanza locale sia stata interessata da numerosi altri interventi legislativi. Le due leggi prima ricordate, tuttavia, risultano segnare una netta discontinuità rispetto alle misure in precedenza adottate per due ordini di motivi. In primo luogo, è stata colmata, in attuazione del dettato costituzionale, una fondamentale lacuna che rendeva zoppo e strutturalmente inadeguato l'assetto federale della Repubblica, attuando, come si è detto, il principio dell'autonomia e della responsabilità finanziaria degli enti locali. Inoltre, non si è intervenuti, come spesso accaduto in passato, con soluzioni tampone e misure frammentarie, ma attraverso un disegno riformatore organico mirato a precisi obiettivi e destinato a modificare dalle fondamenta il sistema della finanza locale, affrontando una serie di criticità che rendevano poco affidabile e intrinsecamente fragile, sotto il profilo finanziario, l'attuale assetto. Tale disegno — va ribadito —, che rende il modello italiano più simile a quello tedesco e assai diverso da quello francese, è destinato a realizzarsi gradualmente, attraverso l'esercizio di una serie di decreti legislativi alla luce dei quali dovrà essere verificata la validità degli indirizzi assunti e del percorso tracciato al fine di conferire maggiore solidità e coerenza alla finanza locale e, più ampiamente, alla finanza pubblica nel suo complesso.

Alla luce di tale nuovo quadro legislativo, per quanto ancora in divenire, appare

sicuramente in via di superamento l'attuale configurazione del Patto di stabilità interno, i cui limiti – come si è detto – sono stati messi da più parti in evidenza nel corso dell'indagine. Il Patto, che è nato dall'incontestabile esigenza di assicurare il concorso di regioni ed enti locali al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica, è apparso sotto più aspetti viziato da una gestione centralistica e paternalistica, che, non considerando le specificità dei singoli enti e, soprattutto, trascurando la diversa base di partenza, penalizza realtà virtuose e risulta per taluni aspetti accomodante con realtà inefficienti, e finisce con il richiedere l'introduzione di continui aggiustamenti volti a rimediare alle distorsioni più evidenti prodotte dall'applicazione delle regole in precedenza stabilite. Tali esiti sono apparsi dovuti ad un limite di fondo del Patto che, pur fornendo un importante contributo al miglioramento dei conti pubblici, sin dall'origine, concentrandosi sull'individuazione di obiettivi generali e di comparto, non è risultato idoneo ad incidere in maniera virtuosa sulla gestione della finanza pubblica a livello locale, consentendo di rispettare i vincoli stabiliti senza assicurare, a livello di singoli enti, un'effettiva solidità e stabilità alla finanza locale.

Risulta per altro verso problematico ascrivere effetti duraturi e di tipo strutturale ai tagli ripetuti dei trasferimenti statali giustificati dalla volontà di indurre gli enti locali a realizzare risparmi in determinati settori, ma senza che vi sia stata in precedenza una puntuale individuazione delle misure da assumere e delle spese da ridurre. Tipico è il caso degli interventi sui costi della politica disposti nelle due ultime legislature senza l'indicazione tassativa – nei limiti in cui ciò risulti possibile alla luce dell'autonomia costituzionalmente riconosciuta agli enti locali – dei provvedimenti da adottare.

Ben diverso, e potenzialmente idoneo a mutare natura e caratteristiche del Patto, risulta l'approccio alla finanza locale adottato con la legge n. 42 del 2009. L'obiettivo, in particolar modo del federalismo fiscale, appare infatti quello di vincolare la

gestione finanziaria dei singoli enti al rispetto di costi e fabbisogni *standard* nell'esercizio delle funzioni pubbliche ad essi attribuite e, sulla base di tali criteri, integralmente finanziate attraverso risorse autonome. Attraverso la nozione di costo *standard*, ben nota ad altri sistemi quali quelli tedesco ed inglese, il legislatore ha inteso pervenire al progressivo superamento del criterio della spesa storica nel finanziamento delle funzioni, che dovrà lasciare concretamente spazio all'applicazione di criteri di economicità e di efficienza, in modo da livellare verso il basso il costo delle funzioni costituzionalmente attribuite, assumendo come riferimento gli enti che dimostrano di sapere utilizzare al meglio le risorse pubbliche, ferma restando la necessità di determinare e finanziare integralmente i livelli essenziali delle prestazioni. In questo modo potranno tra l'altro realizzarsi correzioni delle tendenze strutturali della spesa, attraverso un contenimento delle spese correnti che, al contrario, come si è visto, in questi anni, sono costantemente cresciute, a detrimento delle spese di investimento, sulle quali si sono concentrate le misure volte al conseguimento degli obiettivi prefissati.

La nuova legge in materia di contabilità e di finanza pubblica introduce a sua volta due importanti innovazioni che, se correttamente attuate, potranno concorrere a superare alcuni limiti del Patto. La prima, di carattere procedurale, prevede che l'ipotesi di ripartizione degli obiettivi di finanza pubblica tra i diversi livelli di governo venga sottoposta al previo parere della Conferenza per il coordinamento della finanza pubblica e contestualmente trasmessa alle Camere alle quali, in seguito, dovrà pervenire anche il predetto parere. In questo modo dovrebbe essere garantita una discussione ampia e tempestiva sulla ripartizione degli obiettivi (oltre che evidentemente sulla loro entità), attraverso il coinvolgimento delle autonomie e avendo come potenziale stanza di compensazione il Parlamento, in modo da superare una prassi in virtù della quale gli obiettivi sono stati sovente stabiliti unila-

teralmente dal Governo nazionale e oggetto di scarso confronto ed approfondimento. La seconda innovazione riguarda l'obbligo per il Governo di formulare gli obiettivi tenendo conto delle determinazioni assunte in sede di definizione del Patto di convergenza, lo strumento attraverso il quale dovrà essere progressivamente raggiunto l'obiettivo della convergenza dei costi e dei fabbisogni *standard* dei vari livelli di governo, fatti salvi la definizione e il finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni. Con tale previsione il legislatore è sembrato voler indicare un criterio oggettivo, espressione tra l'altro di una procedura di carattere negoziale, da tenere presente nella definizione degli obiettivi del Patto di stabilità. In altri termini, il coordinamento della finanza pubblica dovrà essere attuato alla luce ed in vista dell'attuazione del federalismo fiscale.

Il suddetto metodo, lungi dal concentrarsi esclusivamente sull'obiettivo di assicurare la migliore *governance* a regime del sistema finanziario in un assetto « multi-livello », dovrà necessariamente affrontare in via preventiva alcune questioni e nodi cruciali dalla cui soluzione dipenderà, in buona misura, il successo stesso della riforma.

Si tratta, *in primis*, del tema della dotazione infrastrutturale e strutturale delle aree meridionali in alcuni settori di spesa direttamente connessi alla garanzia dei livelli essenziali delle prestazioni, con particolare riguardo a quelli che afferiscono, per quanto riguarda gli enti locali, al settore dell'assistenza che è afflitto da storiche differenze territoriali nella dotazione di patrimonio immobiliare e tecnologico. L'adeguamento del capitale fisso ai moduli di servizio minimi assicurati dai LEP si renderà, infatti, necessario ad assicurare l'effettiva sostenibilità del nuovo modello finanziario, in un'ottica di uniformità delle prestazioni minime, come emerge inequivocabilmente dall'impianto complessivo della legge n. 42 del 2009.

Un intervento sulla finanza locale nei termini anzidetti comporta una serie di passaggi di rilevante complessità tecnica e

politica. Una condizione preliminare per potere attuare efficacemente il federalismo fiscale e soddisfare le sempre più impellenti esigenze di coordinamento della finanza pubblica è rappresentata dall'introduzione di regole uniformi per la redazione dei bilanci dei diversi enti territoriali al fine di assicurarne la piena trasparenza e la confrontabilità. L'attuale disomogeneità delle modalità di redazione degli stati di previsione si riscontra, in particolare, sul piano della classificazione funzionale delle spese che viene diversamente interpretata nonché delle differenti modalità di ricorso all'esternalizzazione dei servizi e delle funzioni che si riflette spesso in maniera incompleta nei bilanci dei singoli enti inficiandone l'unitarietà, l'integrità e la trasparenza.

Andrebbe inoltre attentamente valutata la concorde sottolineatura da parte degli esperti auditi dalla Commissione relativa all'esigenza di valorizzare adeguatamente le rilevazioni degli aspetti economico-patrimoniali della gestione attraverso lo sviluppo delle forme di contabilità economica, anche di tipo analitico. Questo soprattutto nella prospettiva dell'attuazione delle deleghe in materia di federalismo fiscale che, specie con riferimento alla rilevazione dei costi *standard* per il finanziamento delle funzioni fondamentali, rende necessario disporre di un quadro unificato delle grandezze contabili utilizzate dai medesimi enti, in modo da consentire la piena confrontabilità dei dati a livello territoriale e una più agevole aggregazione a livello nazionale.

Un elemento dei bilanci degli enti locali che occorrerà tenere sotto controllo è costituito dall'indebitamento che risulta consentito, ai sensi dell'articolo 119 della Costituzione, solo per finanziare le spese di investimento. Il limite costituzionale, pur se fondamentale nell'assicurare una corretta gestione della finanza locale, non può tuttavia ritenersi sufficiente a garantire che il ricorso all'indebitamento non pregiudichi gli equilibri finanziari. A riguardo, come evidenziato dalla Corte dei conti, occorrerebbe prevedere che ogni ente raggiunga l'equilibrio di parte cor-

rente ed assegni obiettivi stringenti di debito, coerenti con gli obiettivi europei. In particolare, l'intero servizio del debito, e quindi sia gli interessi che le quote capitale in ammortamento, dovrebbero trovare copertura nel saldo della gestione ordinaria corrente.

Meritano, inoltre, di essere adeguatamente contrastati i fenomeni di elusione del divieto di ricorso al debito attraverso l'utilizzo improprio di strumenti quali il *leasing* immobiliare ed il project financing nonché mediante il ricorso ad operazioni di finanza derivata. Sempre al fine di un'efficace monitoraggio dell'indebitamento, occorrerà dare piena attuazione alle disposizioni in materia di federalismo fiscale che prevedono un consolidamento dei dati di bilancio degli enti con quelli delle società controllate.

Particolarmente impegnativa appare altresì la ridefinizione del sistema delle entrate locali attraverso la fiscalizzazione dei trasferimenti statali, oltre che di quelli regionali, attualmente pari a circa 16 miliardi di euro e, secondo la Relazione presentata dal Governo il 30 giugno 2010 in attuazione della legge n. 42 del 2009, suscettibili di essere fiscalizzati nella misura di circa 14 miliardi. È questo, con ogni evidenza, un passaggio ineludibile per realizzare un'effettiva autonomia finanziaria degli enti locali. A questo scopo occorre in primo luogo accelerare gli sforzi per addivenire ad una metodologia condivisa da tutti i soggetti interessati per la ripartizione, a livello regionale e locale, delle entrate erariali, in assenza della quale il riconoscimento di entrate autonome darebbe vita ad un vasto contenzioso. Per analoghe ragioni, appare altresì necessario uniformare quanto più possibile le modalità di riscossione dei tributi locali. Inoltre, nell'individuazione dei tributi locali, si dovranno perseguire obiettivi di semplificazione concentrandosi sui cepiti maggiormente legati ai territori, in modo, tra l'altro, da agevolare l'attività di riscossione, fermo restando l'obiettivo di mantenere invariata la pressione fiscale.

Un ulteriore ambito nel quale il legislatore, successivamente alla riforma del

Titolo V della Costituzione, ha più volte ritenuto opportuno intervenire è quello dei controlli. Il nuovo assetto costituzionale di tipo federale ha determinato un rafforzamento dei controlli interni ed un profondo adeguamento dei controlli esterni. È senz'altro da condividere la scelta di concentrare i controlli interni sugli aspetti sostanziali della gestione economica finalizzandoli ad orientare le attività oggetto del controllo. Occorre tuttavia impegnarsi per modificare la tendenza degli amministratori locali ad utilizzare in maniera assai limitata i controlli interni come strumento di governo, vanificando in tal modo una importante opportunità di incidere sulla gestione amministrativa. Va, parimenti, valutata con favore la scelta di fare assumere un carattere sempre più collaborativo ai controlli esterni sulla finanza locale. Per quanto riguarda tuttavia l'esercizio dei controlli da parte della Corte dei conti, attuato attraverso le sezioni regionali di controllo, va sottolineata una criticità dell'attuale disciplina che, anche per il caso di reiterate anomalie nell'ambito della gestione finanziaria e di mancata adozione di interventi correttivi, non prevede l'adozione di adeguate misure volte a porre rimedio alle irregolarità segnalate dalla Corte ovvero a sanzionare l'ente inadempiente.

Su tali aspetti si dovrà peraltro ora intervenire in sede di attuazione del federalismo fiscale. Nel quadro di una maggiore responsabilizzazione delle amministrazioni locali e di un'accentuazione del controllo democratico, alcune disposizioni di delega prefigurano infatti l'introduzione di un sistema sanzionatorio per gli enti meno virtuosi rispetto agli obiettivi di finanza pubblica, prevedendo l'attivazione di misure correttive quali l'incremento della tassazione, l'alienazione dei beni dell'ente, il blocco delle assunzioni e delle spese discrezionali, sino a prefigurare l'irrogazione di sanzioni nei confronti degli stessi organi di governo quali l'ineleggibilità, in caso di dissesto dell'ente, e l'interdizione dalle cariche in enti vigilati e partecipati.

In materia di controlli intervengono inoltre numerose altre disposizioni di recente adozione o il cui *iter* legislativo è ancora da completare. Va segnalata l'opportunità che l'attuazione di queste diverse normative avvenga in modo coordinato e tale da non appesantire inutilmente le procedure e gli obblighi informativi degli enti locali. Devono, invece, essere tenuti presenti gli obiettivi di fondo di un moderno sistema di controllo in termini di efficacia e di efficienza della gestione economico-finanziaria degli enti. A tal fine dovrà, in particolare, essere ottimizzato, guardando anche all'esperienza di altri Paesi come la Germania, il raccordo tra controlli interni e controlli esterni, valorizzando, tra l'altro, la complessiva riorganizzazione e razionalizzazione delle attività di controllo e monitoraggio affidate alla Ragioneria generale dello Stato prevista dalla legge di riforma della contabilità e della finanza pubblica. Anche in

questo ambito, il Parlamento dovrà essere chiamato a svolgere un ruolo di armonizzazione delle istanze e degli interessi in gioco, garantendo un quadro coerente ed unitario dei diversi settori della finanza pubblica.

Dalle risultanze dell'indagine, è emerso con chiarezza come in questa fase occorra concentrarsi sull'attuazione di un complesso di normative, ed in particolare sull'adozione di una serie di decreti legislativi, destinate ad incidere in profondità sull'assetto della finanza locale. In esito a tale articolato processo, di cui sarà compito fondamentale del Parlamento garantire la tenuta e l'efficacia, la finanza locale sembra destinata ad assumere caratteristiche assai diverse dalle attuali. Tale fase attuativa comporta infatti la necessità di effettuare scelte qualificanti e di sciogliere nodi particolarmente intricati, adottando soluzioni dalle quale emergerà in concreto il nuovo volto della finanza locale.

## VI COMMISSIONE PERMANENTE

### (Finanze)

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

##### SEDE CONSULTIVA:

Norme in materia di organizzazione delle università, di personale accademico e reclutamento, nonché delega al Governo per incentivare la qualità e l'efficienza del sistema universitario. C. 3687 Governo, approvato dal Senato, ed abbinate (Parere alla VII Commissione) ( <i>Esame, ai sensi dell'articolo 73, comma 1-bis, del Regolamento, per gli aspetti attinenti alla materia tributaria, e rinvio</i> ) .....	84
Disposizioni per il rafforzamento della competitività del settore agroalimentare. Nuovo testo C. 2260-2646-2743-A e C. 2833 Jannone (Parere alla XIII Commissione) ( <i>Esame, ai sensi dell'articolo 73, comma 1-bis, del Regolamento, per gli aspetti attinenti alla materia tributaria, e conclusione – Nulla osta</i> ) .....	98

##### COMITATO RISTRETTO:

Istituzione di un sistema di prevenzione delle frodi nel settore assicurativo. C. 2699-ter, approvata dal Senato, C. 1964 Barbato, C. 3544 Pagano e C. 3589 Bragantini .....	103
--	-----

##### SEDE CONSULTIVA

*Martedì 28 settembre 2010. — Presidenza del presidente Gianfranco CONTE. — Interviene il sottosegretario di Stato per l'economia e le finanze Sonia Viale.*

**La seduta comincia alle 11.05.**

**Norme in materia di organizzazione delle università, di personale accademico e reclutamento, nonché delega al Governo per incentivare la qualità e l'efficienza del sistema universitario.**

**C. 3687 Governo, approvato dal Senato, ed abbinate.** (Parere alla VII Commissione).

*(Esame, ai sensi dell'articolo 73, comma 1-bis, del Regolamento, per gli aspetti attinenti alla materia tributaria, e rinvio).*

La Commissione inizia l'esame dei provvedimenti.

Cosimo VENTUCCI (PdL), *relatore*, rileva come la Commissione sia chiamata ad esaminare, ai sensi dell'articolo 73, comma 1-bis, del regolamento, per gli aspetti attinenti alla materia tributaria, ai fini dell'espressione del parere alla VII Commissione Cultura, il disegno di legge C. 3687, approvato dal Senato, recante norme in materia di organizzazione delle università, di personale accademico e reclutamento, nonché delega al Governo per incentivare la qualità e l'efficienza del sistema universitario.

Sottolinea, preliminarmente, come la riforma del sistema universitario appaia opportuna per garantire al Paese un futuro migliore, osservando, in particolare, come i principi ispiratori dell'intervento riformatore, del tutto condivisibili, richiama quell'etica della responsabilità che ha costituito oggetto degli studi Max Weber e indichino nella valorizzazione del

merito uno strumento fondamentale per consentire agli individui di esprimere pienamente se stessi.

Ricorda, inoltre, come l'esame del provvedimento presso l'altro ramo del Parlamento si sia giovato dell'atteggiamento costruttivo assunto in tale sede dai gruppi di opposizione.

Passa quindi ad illustrare il contenuto del disegno di legge, il cui articolo 1 indica i principi ispiratori della riforma, che fanno riferimento ai concetti di: autonomia e responsabilità; valorizzazione del merito; combinazione di didattica e ricerca.

Il comma 1 dispone che le università sono sede primaria di libera ricerca e di libera formazione e sono luogo di apprendimento ed elaborazione critica delle conoscenze; esse, combinando in modo organico ricerca e didattica, operano per il progresso culturale, sociale ed economico della Repubblica.

Il comma 2 stabilisce che ogni università opera ispirandosi ai principi di autonomia e di responsabilità e che gli atenei i quali hanno conseguito la stabilità e sostenibilità del bilancio e risultati di livello elevato nel campo della didattica e della ricerca possono sperimentare propri modelli organizzativi e funzionali, comprese modalità di costituzione e composizione degli organi di governo diverse, sulla base di accordi di programma con il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca.

Ai sensi del comma 3, il Ministero dell'istruzione, nel rispetto delle competenze regionali, deve valorizzare il merito, rimuovere gli ostacoli all'istruzione universitaria e garantire l'effettiva realizzazione del diritto allo studio, ponendo in essere interventi per gli studenti capaci e meritevoli, anche se privi di mezzi, che vogliono iscriversi all'università.

In base al comma 4 il MIUR definisce gli obiettivi e gli indirizzi strategici per il sistema universitario e, tramite l'Agenzia nazionale di valutazione del sistema universitario (ANVUR) per quanto di sua competenza, ne verifica e valuta i risultati, secondo criteri di qualità, trasparenza e

promozione del merito, anche sulla base delle migliori esperienze internazionali.

Il comma 5 prevede altresì la definizione di accordi di programma tra le singole università, o aggregazioni delle stesse, ed il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, volti a favorire la competitività delle università svantaggiate.

L'articolo 2 prevede la modifica degli statuti degli atenei entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della legge, secondo principi di semplificazione, efficienza ed efficacia, nonché attuando il principio di trasparenza dell'attività amministrativa e, in particolare, quello di accessibilità delle informazioni relative all'ateneo.

Il comma 1 riguarda gli organi che devono essere previsti negli statuti, che la lettera a) individua in: rettore; senato accademico; consiglio di amministrazione; collegio dei revisori dei conti; nucleo di valutazione. La disposizione definisce inoltre le competenze dei singoli organi, le relative modalità di nomina, composizione e durata, nonché le eventuali incompatibilità.

Il comma 2 stabilisce i vincoli e i criteri direttivi riferiti all'articolazione interna cui le università statali devono attenersi nelle modifiche statutarie, con la finalità di semplificare tale articolazione, di coordinare e razionalizzare le attività didattiche, garantire la rappresentanza degli studenti, rafforzare l'internazionalizzazione degli atenei.

Ai sensi del comma 3, gli istituti di istruzione universitaria ad ordinamento speciale adottano, senza ulteriori oneri per la finanza pubblica, proprie modalità organizzative, ferme restando le disposizioni in materia di: attribuzioni e durata in carica del rettore; attribuzioni, composizione e durata in carica del Consiglio di amministrazione; direttore generale; collegio dei revisori dei conti; composizione e attribuzioni del nucleo di valutazione; commissione paritetica docenti-studenti e, in generale, rappresentanza degli studenti.

Il comma 4 prevede l'adozione di un codice deontologico da parte delle univer-

sità che ne fossero prive, al fine di individuare situazioni di conflitto di interesse e predisporre misure per il loro superamento.

I commi da 5 a 7 concernono l'adozione dello statuto in fase di prima applicazione.

In particolare, il comma 5 prevede che, in prima applicazione, lo statuto è predisposto da un apposito organo – istituito con decreto rettorale, senza oneri aggiuntivi per la finanza pubblica – composto da quindici membri. Lo statuto è adottato con delibera del senato accademico e previo parere favorevole del consiglio di amministrazione.

Il comma 6 stabilisce che, in caso di mancato rispetto del predetto termine di sei mesi, il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca assegna all'università un ulteriore termine di tre mesi, decorso inutilmente il quale il Ministro provvede a costituire, senza oneri aggiuntivi per la finanza pubblica, una commissione incaricata di predisporre le necessarie modifiche statutarie.

Il comma 7 stabilisce il controllo del MIUR sugli statuti adottati ai sensi dei commi 5 e 6.

I commi da 8 a 10 concernono la disciplina di avvicendamento e il regime di *prorogatio* degli organi universitari.

Ai sensi del comma 8, i competenti organi universitari, entro 30 giorni dalla data di pubblicazione dei nuovi statuti nella Gazzetta Ufficiale, avviano le procedure per la costituzione dei nuovi organi statutari.

Il comma 9 stabilisce che gli organi universitari decadono al momento della costituzione di quelli previsti dal nuovo statuto. Gli organi il cui mandato scade entro il termine di sei mesi dalla data di entrata in vigore della legge restano in carica fino alla costituzione dei nuovi organi.

Ai sensi del comma 11, il rispetto dei principi di semplificazione, efficienza ed efficacia, unitamente a quello di razionale dimensionamento delle strutture, rientra tra i criteri di valutazione delle università valevoli ai fini dell'allocazione delle ri-

sorse, definiti con decreto del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, su proposta dell'ANVUR.

L'articolo 3 disciplina, ai commi 1 e 2, la possibilità, per le università, di federarsi, anche limitatamente ad alcuni settori di attività o strutture, o di fondersi. La federazione è possibile anche tra università ed enti o istituti operanti nel campo della ricerca e dell'alta formazione, nonché tra università e istituti tecnici superiori, sulla base di progetti coerenti con le caratteristiche dei partecipanti.

La federazione o la fusione avvengono sulla base di un progetto analitico concernente anche la *governance*, deliberato dai competenti organi delle istituzioni interessate. Esso è approvato dal Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, previa valutazione dell'ANVUR.

Il comma 5 prevede che il progetto di federazione o fusione dispone anche in merito ad eventuali procedure di mobilità di professori, ricercatori e personale tecnico-amministrativo.

L'articolo 4, comma 1, istituisce presso il MIUR un nuovo fondo, destinato alla promozione dell'eccellenza e del merito fra gli studenti universitari, destinato a: erogare premi di studio; fornire buoni studio, una quota dei quali, determinata in relazione ai risultati accademici conseguiti, è restituita, a partire dal termine degli studi, secondo tempi parametrati al reddito percepito.

Inoltre, per quanto riguarda gli ambiti di competenza della Commissione Finanze, il fondo è chiamato a garantire i finanziamenti erogati da istituti di credito per le finalità sopra indicate.

I beneficiari delle provvidenze sono individuati mediante prove nazionali standard, per gli iscritti al primo anno, e mediante criteri nazionali standard di valutazione, per gli iscritti agli anni successivi al primo.

Il comma 3 demanda la definizione della disciplina di attuazione a decreti interministeriali di natura non regolamentare, emanati dal Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, di concerto

con il Ministro dell'economia e delle finanze, sentita la Conferenza Stato-regioni.

In tale ambito la lettera *b)* del comma riguarda la fissazione delle caratteristiche dei finanziamenti garantiti, incluse modalità di accesso e di utilizzo; la lettera *h)* reca la previsione di un contributo a carico degli istituti finanziatori, fissato in misura pari all'1 per cento delle somme erogate e allo 0,1 per cento delle rate rimborsate dai debitori; la lettera *e)* prevede la definizione dell'ammontare massimo garantito per ciascuno studente in ogni anno, anche in ragione delle diverse categorie di studenti; la lettera *i)* contempla i criteri e le modalità di utilizzo del fondo speciale e la sua ripartizione tra le varie destinazioni; la lettera *m)* prevede di stabilire le modalità per monitorare, con strumenti informatici, l'utilizzo delle risorse finanziarie del fondo, in termini di concessione di premi, buoni e finanziamenti erogati, di rimborso degli stessi, nonché di esposizione del fondo per quanto concerne le garanzie fornite per i finanziamenti concessi; la lettera *n)* prevede che con i predetti decreti sono definite le modalità di selezione, con procedura competitiva, dell'istituto o degli istituti finanziari fornitori delle provviste finanziarie.

Il comma 4 prevede che il coordinamento operativo della somministrazione delle prove nazionali, da effettuare secondo i migliori standard tecnologici e di sicurezza, è svolto dal Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, secondo modalità indicate con decreto di natura non regolamentare del Ministro, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze.

In base al comma 5 gli oneri di gestione e le spese di funzionamento degli interventi del fondo sono a carico delle risorse finanziarie del medesimo fondo speciale.

Ai sensi del comma 6 il Ministro dell'economia e delle finanze, con propri decreti, determina, secondo criteri di mercato, il corrispettivo per la garanzia dello Stato, che è imputato ai finanziamenti erogati.

Il comma 7 stabilisce che il fondo è alimentato mediante: versamenti effettuati da privati, società, enti e fondazioni, a titolo spontaneo e solidale; eventuali trasferimenti pubblici, previsti da specifiche disposizioni, destinati esclusivamente ai premi di studio; corrispettivi per la garanzia dello Stato; contributi a carico degli istituti finanziari e contributi versati dagli studenti per la partecipazione alle prove nazionali, da utilizzare esclusivamente a copertura degli oneri di gestione e delle spese di funzionamento del fondo.

Ancora per quanto riguarda gli ambiti di competenza della Commissione Finanze, segnala il comma 9, il quale introduce un beneficio fiscale in favore delle persone fisiche che effettuano erogazioni liberali in denaro in favore del fondo.

In particolare, la disposizione integra il dettato dell'articolo 10, comma 1, lettera *l-quater*), del testo unico delle imposte sui redditi (TUIR) di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 917 del 1986, al fine di includere tra gli oneri deducibili dal reddito imponibile ai fini IRPEF anche le erogazioni liberali versate al predetto fondo.

In merito alla formulazione della norma segnala l'opportunità di riformularla, nel senso di specificare che la nuova fattispecie di deducibilità si riferisce alle erogazioni in favore del Fondo per il merito degli studenti universitari.

L'articolo 5 reca una delega al Governo per l'adozione di uno o più decreti legislativi finalizzati alla riforma di differenti aspetti del sistema universitario.

La finalità complessiva è individuata nel rilancio della qualità e dell'efficienza del sistema universitario, cui sono collegati quattro obiettivi.

In particolare, il primo obiettivo si articola in tre sub-obiettivi, proponendosi: *a)* la valorizzazione della qualità e dell'efficienza delle università; *b)* la valorizzazione dei collegi universitari legalmente riconosciuti; *c)* la valorizzazione dei ricercatori.

Nell'esercizio di tale delega il Governo deve attenersi, oltre che ai principi di riordino di cui all'articolo 20 della legge

n. 59 del 1997, a principi e criteri direttivi specificamente indicati dal comma 3 per ciascuno dei predetti sub-obiettivi:

a) valorizzazione della qualità e dell'efficienza delle università: a tal fine sono dettati i seguenti principi e criteri direttivi:

introduzione di un sistema di accreditamento delle sedi e dei corsi di studio e di dottorato basato sull'utilizzo di specifici indicatori per la verifica del possesso, da parte degli atenei, di idonei requisiti didattici, strutturali, organizzativi, di qualificazione dei docenti e delle attività di ricerca, nonché di sostenibilità economico-finanziaria;

introduzione di un sistema di valutazione periodica, basato su criteri e indicatori stabiliti *ex-ante*, da parte dell'ANVUR, dell'efficienza e dei risultati conseguiti nell'ambito della didattica e della ricerca dalle singole università e dalle loro articolazioni interne;

potenziamento del sistema di autovalutazione, da parte delle università, della qualità e dell'efficacia delle proprie attività, anche tramite i nuclei di valutazione e le commissioni paritetiche docenti-studenti;

previsione di meccanismi premiali nella distribuzione delle risorse pubbliche, sulla base di criteri definiti *ex-ante*, volti a garantire incentivi correlati al conseguimento dei risultati relativi alla didattica e alla ricerca, a valere sul fondo di finanziamento ordinario delle università (FFO).

b) valorizzazione dei collegi universitari legalmente riconosciuti: a tal fine sono dettati i seguenti principi e criteri direttivi:

previsione di requisiti e standard minimi – a carattere istituzionale, logistico e funzionale – necessari per il riconoscimento, da parte del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, dei collegi universitari;

successivo accreditamento riservato ai collegi legalmente riconosciuti da almeno cinque anni;

accesso ai finanziamenti statali riservato ai collegi accreditati;

c) valorizzazione della figura dei ricercatori, con previsione della revisione del trattamento economico dei ricercatori non confermati a tempo indeterminato, nel primo anno di attività;

Il secondo obiettivo della delega riguarda revisione della disciplina di contabilità degli atenei, al fine di garantire: la coerenza della contabilità degli atenei con la programmazione strategica triennale; la maggiore trasparenza e omogeneità della contabilità di ateneo; l'individuazione della esatta condizione patrimoniale e dell'andamento della gestione dell'ateneo; il commissariamento dell'ateneo in caso di dissesto finanziario.

Il comma 4 individua in materia i seguenti principi e criteri direttivi:

introduzione della contabilità economico-patrimoniale e analitica e del bilancio consolidato di ateneo sulla base di principi contabili e schemi di bilancio stabiliti e aggiornati dal MIUR, di concerto con il MEF, sentita la Conferenza dei rettori (CRUI);

estensione del sistema di tesoreria unica mista vigente ai dipartimenti e ai centri autonomi di spesa universitari;

adozione di un piano economico-finanziario triennale, al fine di garantire la sostenibilità di tutte le attività dell'ateneo;

comunicazione al Ministero dell'economia e delle finanze, con cadenza annuale, dei risultati della programmazione triennale riferiti al sistema universitario nel suo complesso, ai fini del monitoraggio degli andamenti della finanza pubblica;

predisposizione di un piano triennale diretto a riequilibrare i rapporti di consistenza del personale docente, ricercatore e tecnico-amministrativo, ed il numero dei professori e ricercatori nominati per chiamata diretta, con previsione di non erogazione delle quote del finanziamento or-

dinario relative alle unità di personale che eccedono i limiti previsti nel caso la mancata adozione del piano triennale;

determinazione di un limite massimo all'incidenza complessiva delle spese per l'indebitamento e delle spese per il personale di ruolo e a tempo determinato, inclusi gli oneri per la contrattazione integrativa, sulle entrate complessive dell'ateneo, al netto di quelle a destinazione vincolata;

introduzione del costo standard unitario di formazione per studente in corso, cui collegare l'attribuzione all'università di una percentuale della parte di FFO e individuazione degli indici da utilizzare per la quantificazione di tale costo, sentita l'ANVUR;

previsione della declaratoria di dissesto finanziario nell'ipotesi in cui l'università non possa garantire l'assolvimento delle proprie funzioni indispensabili ovvero non possa fare fronte ai debiti liquidi ed esigibili;

disciplina delle conseguenze del dissesto finanziario, con previsione dell'inoltro da parte del MIUR di preventiva diffida e sollecitazione a predisporre un piano di rientro, da attuare nel limite massimo di un quinquennio, con previsione delle modalità di controllo periodico della sua attuazione;

previsione – nei casi di mancata predisposizione, mancata approvazione ovvero omessa o incompleta attuazione del piano di rientro – del commissariamento dell'ateneo;

previsione di un apposito fondo di rotazione – distinto ed aggiuntivo rispetto alle risorse destinate al FFO –, a garanzia del riequilibrio finanziario degli atenei.

Il terzo obiettivo della delega riguarda l'introduzione di un sistema di valutazione *ex-post* delle politiche di reclutamento degli atenei, sulla base di criteri definiti *ex-ante*;

Per il conseguimento di questo terzo obiettivo il comma 5 prevede un solo

principio e criterio direttivo, consistente nell'attribuzione di una quota non superiore al 10 per cento del FFO correlata alla valutazione delle politiche di reclutamento degli atenei.

Il quarto obiettivo riguarda la revisione della normativa in materia di diritto allo studio e la definizione dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP).

A questi fini, il comma 6 stabilisce i seguenti principi e criteri direttivi:

definire i LEP, anche con riferimento ai requisiti di merito ed economici, in modo da assicurare gli strumenti ed i servizi per il conseguimento del pieno successo formativo degli studenti dell'istruzione superiore e rimuovere gli ostacoli di ordine economico, sociale e personale che limitano l'accesso ed il conseguimento dei più alti gradi di istruzione superiore agli studenti capaci e meritevoli, ma privi di mezzi;

garantire agli studenti la più ampia libertà di scelta in relazione alla fruizione dei servizi per il diritto allo studio universitario;

definire i criteri per l'attribuzione alle regioni e alle province autonome di Trento e di Bolzano del Fondo integrativo per la concessione di prestiti d'onore e di borse di studio;

favorire il raccordo tra le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, le università e le diverse istituzioni che concorrono al successo formativo degli studenti, al fine di potenziare la gamma dei servizi e degli interventi posti in essere dalle predette istituzioni, nell'ambito della propria autonomia statutaria;

prevedere la stipula di specifici accordi con le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, per la sperimentazione di nuovi modelli nella gestione e nell'erogazione degli interventi;

definire le tipologie di strutture residenziali destinate agli studenti universitari e le caratteristiche peculiari delle stesse.

Il comma 2 stabilisce che dall'attuazione delle deleghe relative al rilancio della qualità e dell'efficienza dell'università, alla revisione della disciplina in materia di contabilità e al sistema di valutazione *ex-post* delle politiche di reclutamento degli atenei non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, fatta salva l'istituzione del Fondo di rotazione a garanzia del riequilibrio finanziario degli atenei.

L'articolo 6, comma 1, conferma che il regime di impegno dei professori e dei ricercatori di ruolo è a tempo pieno o a tempo definito, definendo inoltre un impegno orario complessivo che, per entrambe le categorie, è pari a 1.500 ore nel caso del tempo pieno, e a 750 ore nel caso del tempo definito.

I commi 2 e 3 definiscono, rispettivamente, le attività che svolgono i professori e i ricercatori di ruolo e l'impegno orario che deve essere riservato per le attività didattiche e connesse alla didattica.

Per quanto concerne le attività, per entrambe le categorie si prevedono attività di ricerca e di aggiornamento scientifico.

Inoltre, entrambe le categorie, sulla base di criteri e modalità stabiliti con il regolamento di ateneo, devono riservare annualmente un determinato numero di ore a compiti di didattica e di servizio agli studenti – inclusi l'orientamento e il tutorato –, nonché ad attività di verifica dell'apprendimento.

Ai sensi del comma 4, l'opzione fra i due regimi è esercitata su domanda dell'interessato all'atto della presa di servizio o, nel caso di passaggio dall'uno all'altro regime, con domanda da presentare al rettore almeno 6 mesi prima dell'inizio dell'anno accademico dal quale far decorrere l'opzione. Il regime prescelto deve essere mantenuto per almeno un anno accademico (a fronte dell'attuale biennio).

Il comma 5 introduce la certificazione dell'effettivo svolgimento delle attività didattiche e di servizio agli studenti, rimettendo la definizione delle relative modalità al regolamento di ateneo. Inoltre si rimette alle università la competenza esclusiva a valutare le attività dei singoli docenti e

ricercatori, utilizzando criteri oggettivi definiti dall'ANVUR per quanto concerne la verifica dei risultati della attività di ricerca.

Ai sensi del comma 6, qualora la valutazione delle attività da parte delle università sia negativa, i professori e i ricercatori sono esclusi dalle commissioni di abilitazione, selezione e progressione di carriera del personale accademico, nonché dagli organi di valutazione dei progetti di ricerca.

Il comma 7 conferma che la posizione di professore e ricercatore è incompatibile con l'esercizio del commercio e dell'industria: però, è fatta salva la possibilità di costituire società con caratteristiche di *spin off* o di start up universitari. Il medesimo comma specifica che l'attività a tempo pieno è incompatibile con l'esercizio di attività libero-professionale.

I commi da 8 a 10 disciplinano le attività consentite ai professori e ai ricercatori.

Il comma 11 dispone che, per il personale universitario sanitario medico e non medico, in regime di tempo pieno ovvero di tempo definito, in caso di svolgimento delle attività assistenziali per conto del Servizio sanitario nazionale, restano fermi lo speciale trattamento aggiuntivo, nonché la disciplina in materia di attività libero-professionale intramuraria ed extramuraria.

Il comma 12 dispone che i professori e i ricercatori sono tenuti a presentare una relazione triennale sul complesso delle attività svolte (didattiche, di ricerca e gestionali), unitamente alla richiesta di attribuzione dello scatto stipendiale. La valutazione dell'impegno didattico, di ricerca e gestionale complessiva ai fini dell'attribuzione dello scatto è di competenza delle singole università, secondo quanto stabilito nei regolamenti di ateneo. In caso di valutazione negativa, la richiesta di attribuzione dello scatto può essere rinnovata dopo che sia trascorso almeno un anno accademico. Nel caso di mancata attribuzione dello scatto, la somma corrispondente è conferita al Fondo di ateneo per la premialità di professori e ricercatori.

L'articolo 7, comma 1, prevede che i professori universitari, a domanda, possono essere collocati in aspettativa senza assegni per un periodo massimo di cinque anni, anche consecutivi, per lo svolgimento di attività presso soggetti pubblici e privati, anche operanti in sede internazionale, i quali provvedono al trattamento economico e previdenziale.

Ai sensi del comma 2, il collocamento in aspettativa è disposto dal rettore, sentite le strutture cui il docente afferisce.

Il comma 3 reca misure volte ad incentivare la mobilità interuniversitaria, disponendo che possono essere attribuiti incentivi finanziari, a carico del Fondo di finanziamento ordinario, ai professori e ai ricercatori che prendono servizio in atenei con sede in altra regione rispetto a quella della sede di provenienza, o nella stessa regione se previsto da un accordo di programma approvato dal Ministero, ovvero, a seguito di procedure di fusione o federazione fra atenei, in sede diversa da quella di appartenenza.

Il comma 4 stabilisce che, in caso di cambiamento di sede, i professori e i ricercatori (sia di ruolo sia a tempo determinato) responsabili di progetti di ricerca finanziati da soggetti diversi dall'università di appartenenza conservano la titolarità dei progetti e dei relativi finanziamenti, a condizione che ciò sia scientificamente possibile e che ci sia l'accordo del committente della ricerca.

Il comma 5 prevede che, con decreto del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca si stabiliscano criteri e modalità per favorire la mobilità interregionale dei professori che hanno prestato servizio presso corsi di laurea o sedi soppressi a seguito di procedure di razionalizzazione dell'offerta.

L'articolo 8 prevede l'adozione di due regolamenti di delegificazione per la revisione del trattamento economico dei professori e dei ricercatori universitari.

Il primo regolamento riguarda il trattamento economico dei professori e dei ricercatori già in servizio e di quelli vincitori dei concorsi indetti fino alla data di entrata in vigore della legge.

Le norme generali regolatrici della materia sono: la trasformazione della attuale progressione biennale per classi e scatti di stipendio in progressione triennale; l'invarianza complessiva della progressione; la decorrenza della trasformazione dal primo scatto successivo a quello in corso alla data di entrata in vigore della legge.

Il secondo regolamento riguarda il trattamento economico dei professori e dei ricercatori assunti sulla base delle nuove regole.

In particolare, ai sensi del comma 3, si dispone la rimodulazione, senza oneri aggiuntivi per la finanza pubblica, della progressione economica e dei relativi importi, che potrà anche essere su base premiale.

Le norme generali regolatrici della materia sono: per i professori di prima fascia, l'abolizione del periodo di straordinariato; per i professori di seconda fascia, abolizione della conferma; l'eliminazione delle procedure di ricostruzione di carriera e conseguente rivalutazione del trattamento iniziale; la previsione della possibilità, per i professori e i ricercatori nominati secondo il regime previgente, di optare per tale nuovo regime.

L'articolo 9 istituisce un Fondo di ateneo per la premialità di professori e ricercatori, nonché, per alcune ipotesi, del personale tecnico-amministrativo.

In particolare, si prevedono due differenti meccanismi premiali, uno connesso alla attività di professori e ricercatori e uno, eventuale, connesso all'acquisizione di commesse o di finanziamenti privati anche da parte del personale tecnico-amministrativo.

Il Fondo è alimentato con le somme relative agli scatti stipendiali non attribuite a causa di valutazione negativa, nonché con le ulteriori somme che il Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, con decreto, può attribuire ad ogni università, in proporzione alla valutazione dei risultati effettuata dall'ANVUR, e con le integrazioni al Fondo che ogni ateneo può disporre utilizzando una

quota dei proventi delle attività svolte in conto terzi o finanziamenti pubblici o privati.

L'articolo 10 ridefinisce l'assetto delle competenze in materia di sanzioni disciplinari.

In particolare, si stabilisce che presso ciascuna università è costituito un collegio di disciplina, finora istituito a livello nazionale nell'ambito del CUN. Inoltre, si prevede che le sanzioni sono irrogate dal Consiglio di amministrazione di ciascun ateneo e non più dal rettore.

L'articolo 11 prevede, al comma 1, che, a decorrere dal 2011, una quota pari almeno all'1,5 per cento del Fondo per il finanziamento ordinario delle università e delle risorse eventualmente assegnate per il funzionamento del sistema universitario è ripartita fra le università che, sulla base delle differenze percentuali del valore del predetto Fondo consolidato del 2010, presentino un situazione di sottofinanziamento superiore al 5 per cento rispetto al modello per la ripartizione teorica del medesimo Fondo elaborato dagli organi di valutazione del sistema universitario.

Ai sensi del comma 2, la ripartizione della percentuale indicata nel comma 1 è effettuata con decreto del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca.

L'articolo 12, comma 1, al fine di incentivare la qualità delle attività didattiche e di ricerca delle università non statali, stabilisce che una quota non inferiore al 10 per cento dei contributi di cui alla legge n. 243 del 1991, da incrementare progressivamente, è ripartita sulla base di criteri determinati con decreto del MIUR, sentita l'ANVUR, tenuto conto degli indicatori previsti, per le medesime finalità, per le università statali.

Il comma 2 stabilisce che gli incrementi sono disposti annualmente, con decreto del MIUR, in misura compresa fra il 2 per cento e il 4 per cento. La misura dell'incremento è determinata tenendo conto delle risorse complessivamente disponibili e dei risultati conseguiti nel miglioramento dell'efficacia e dell'efficienza nell'utilizzo delle risorse.

L'articolo 13 apporta alcune modifiche all'articolo 2 del decreto – legge n. 180 del 2008, il quale prevede che una quota non inferiore al 7 per cento del Fondo di finanziamento ordinario delle università e del fondo straordinario istituito in materia dall'articolo 2, comma 428, della legge n. 24 del 2007 sia ripartita fra le università in base alla qualità dell'offerta formativa e dei risultati dei processi formativi, alla qualità della ricerca scientifica, alla qualità, efficacia ed efficienza delle sedi didattiche.

La prima novella proposta precisa che con riferimento alla qualità, efficacia ed efficienza delle sedi didattiche sono presi in considerazione: i parametri relativi all'incidenza del costo del personale sulle risorse complessivamente disponibili; il numero e l'entità dei progetti di ricerca di rilievo nazionale e internazionale assegnati all'ateneo.

La seconda novella proposta prevede che gli incrementi della quota sono disposti annualmente con decreto del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, in misura compresa fra lo 0,5 per cento e il 2 per cento del Fondo di finanziamento ordinario. La misura dell'incremento è determinata tenendo conto delle risorse complessivamente disponibili e dei risultati conseguiti nel miglioramento dell'efficacia e dell'efficienza nell'utilizzo delle risorse.

L'articolo 14, comma 1, interviene sui crediti formativi riferiti alle conoscenze e alle abilità professionali, certificate ai sensi della normativa vigente in materia, nonché alle altre conoscenze e abilità maturate in attività formative di livello post-secondario, riducendo da 60 a 12 il relativo numero e stabilendo che il riconoscimento deve essere operato esclusivamente sulla base delle competenze dimostrate da ogni studente, escludendo forme di riconoscimento attribuite collettivamente.

Il comma 2 affida ad un decreto del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, la definizione delle modalità attuative e delle eventuali deroghe alle disposizioni di cui al comma 1. Ai sensi

del comma 3, il decreto di cui al comma 2 definisce anche i criteri per il riconoscimento dei crediti acquisiti dallo studente a conclusione dei percorsi realizzati dagli Istituti tecnici superiori nell'ambito dei progetti attuati con le università attraverso le federazioni di cui all'articolo 3 del disegno di legge.

L'articolo 15 introduce nell'ordinamento universitario i settori concorsuali nell'ambito dei quali vengono ricondotti gli attuali settori scientifico-disciplinari.

In particolare, il comma 1 prevede che entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge, con decreto di natura non regolamentare del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, sentito il CUN, sono definiti i settori concorsuali per il conseguimento dell'abilitazione disciplinata dall'articolo 16.

I settori concorsuali sono raggruppati in macrosettori concorsuali. Inoltre, ogni settore concorsuale può essere articolato in settori scientifico-disciplinari, che sono utilizzati esclusivamente per la chiamata dei professori, per il conferimento di assegni di ricerca, per la stipula di contratti per attività di insegnamento, ovvero di contratti di ricerca a tempo determinato, e per la definizione degli ordinamenti didattici.

Il comma 2 prevede una consistenza minima per i settori concorsuali: infatti, a ciascuno di essi afferiscono almeno 50 professori di prima fascia in sede di prima applicazione e almeno 30 a regime.

Il comma 3 stabilisce che il decreto di cui al comma 1 definisce le modalità di revisione dei settori concorsuali e dei settori scientifico-disciplinari, da attuarsi almeno ogni 5 anni.

Gli articoli 16 e 17 prevedono l'istituzione dell'abilitazione scientifica nazionale quale requisito per l'accesso alla prima e alla seconda fascia del ruolo dei professori e disciplinano la chiamata degli stessi.

Ai sensi dell'articolo 16, comma 1, l'abilitazione scientifica nazionale attesta la qualificazione scientifica necessaria per l'accesso alla prima e alla seconda fascia

del ruolo dei professori, ha durata quadriennale e richiede requisiti differenti per le due fasce.

Ai sensi del comma 2 le modalità di espletamento delle procedure finalizzate al conseguimento dell'abilitazione sono disciplinate con uno o più regolamenti di delegificazione, adottati nel rispetto delle norme generali regolatrici della materia indicati dal comma 3.

Queste ultime riguardano:

l'indizione con frequenza annuale di procedure di abilitazione distinte per settori concorsuali;

l'attribuzione dell'abilitazione con un giudizio motivato fondato sulla valutazione dei titoli e delle pubblicazioni scientifiche;

la preclusione, in caso di mancato conseguimento dell'abilitazione, a partecipare alle procedure indette nei due anni successivi per l'abilitazione alla stessa funzione o a quella superiore;

la valutazione dell'abilitazione come titolo preferenziale per l'attribuzione dei contratti di insegnamento;

la garanzia della pubblicità degli atti e dei giudizi espressi dalle commissioni giudicatrici;

l'istituzione, per ogni settore concorsuale, di un'unica commissione nazionale di durata biennale per le procedure di abilitazione alle funzioni di professore di prima e di seconda fascia, formata da cinque membri, di cui quattro sorteggiati all'interno di una lista di professori ordinari appartenenti allo stesso settore concorsuale ed uno sorteggiato all'interno di una lista di studiosi ed esperti di pari livello operanti presso università di un paese aderente all'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE), curata dall'ANVUR;

il divieto che della commissione faccia parte più di un commissario della stessa università e la possibilità che i commissari in servizio presso università italiane siano parzialmente esentati, ove lo richiedano, dalla attività didattica;

il divieto per i commissari di far parte contemporaneamente di più di una commissione di abilitazione, nonché il divieto, per tre anni dalla conclusione del mandato, di far parte di commissioni relative a qualunque settore concorsuale;

lo svolgimento delle procedure presso università dotate di strutture idonee e l'individuazione delle modalità per la scelta delle stesse.

Il comma 4 precisa che il conseguimento dell'abilitazione non costituisce titolo di idoneità, né dà alcun diritto per il reclutamento in ruolo o per promozioni se non nell'ambito delle procedure previste dall'articolo 17.

Ai sensi dell'articolo 17, comma 1, le università disciplinano la chiamata dei professori di prima e seconda fascia con proprio regolamento, nel rispetto dei principi enunciati dalla Carta europea dei ricercatori e dei seguenti criteri specifici:

pubblicità del procedimento sui siti dell'ateneo, del MIUR e dell'Unione europea;

specificazione del settore concorsuale e di un eventuale profilo esclusivamente mediante indicazione di uno o più settori scientifico-disciplinari;

informazioni dettagliate su funzioni, diritti, doveri, trattamento economico e previdenziale;

ammissione al procedimento di: studiosi in possesso dell'abilitazione per il settore concorsuale e per le funzioni previste dal procedimento, ovvero per funzioni superiori, purché non siano già titolari delle medesime; professori di prima e di seconda fascia già in servizio alla data di entrata in vigore della legge; studiosi stabilmente impegnati all'estero in attività di ricerca o insegnamento a livello universitario in posizioni di livello pari a quelle oggetto del bando, sulla base di tabelle di corrispondenza definite dal Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, sentito il CUN.

valutazione delle pubblicazioni scientifiche e del *curriculum* degli studiosi, nonché possibilità di accertare anche le competenze linguistiche del candidato;

formulazione della proposta di chiamata da parte del dipartimento con il voto favorevole della maggioranza assoluta dei professori di prima fascia.

Ai sensi del comma 2, i procedimenti di chiamata dei professori di prima e seconda fascia, nonché quelli per l'attribuzione dei contratti per ricercatori a tempo determinato, sono effettuati sulla base della programmazione triennale prevista dalle disposizioni vigenti, nonché di un piano triennale diretto a riequilibrare i rapporti di consistenza del personale docente, ricercatore e tecnico amministrativo, e il numero dei professori e ricercatori che abbiano fruito della chiamata diretta.

Il comma 4 reca disposizioni finalizzate a consentire l'accesso ai ruoli di professore a soggetti esterni all'ateneo. In particolare, si stabilisce che ogni università statale, nell'ambito della programmazione triennale, vincola le risorse corrispondenti ad almeno un quinto dei posti disponibili di professore di ruolo alla chiamata di coloro che nell'ultimo triennio non hanno prestatato servizio, o non sono stati titolari di assegni di ricerca o iscritti a corsi universitari nella stessa università.

Il comma 5 disciplina la partecipazione e lo svolgimento di attività di ricerca presso le università.

L'articolo 18 dispone la sperimentazione triennale della tecnica di valutazione fra pari per la selezione dei progetti di ricerca finanziati a carico del Fondo sanitario nazionale e del Fondo per gli investimenti nella ricerca scientifica e tecnologica (FIRST).

In particolare, il comma 1 prevede che con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri sia disciplinata l'applicazione di tale tecnica di valutazione ai progetti di ricerca indicati, a valere sulle risorse finanziarie, umane e strumentali disponibili a legislazione vigente.

La valutazione deve essere svolta da comitati composti per almeno un terzo da professionisti operanti all'estero.

L'articolo 19 reca una nuova disciplina per il conferimento degli assegni di ricerca, modificando, tra l'altro, i requisiti per l'accesso e la durata degli assegni e applicando le disposizioni vigenti in materia di astensione obbligatoria per maternità e in materia di congedo per malattia.

Il comma 1 stabilisce che, nell'ambito delle relative disponibilità di bilancio, possono conferire assegni per lo svolgimento di attività di ricerca: le università; le istituzioni e gli enti pubblici di ricerca e sperimentazione; l'Agenzia nazionale per le nuove tecnologie, l'energia e lo sviluppo economico sostenibile (ENEA); l'Agenzia spaziale italiana (ASI); le istituzioni il cui diploma di perfezionamento scientifico è stato riconosciuto equipollente al titolo di dottore di ricerca.

Per quanto concerne i requisiti soggettivi, il comma 2 prevede che possono essere destinatari degli assegni studiosi in possesso di *curriculum* scientifico professionale idoneo allo svolgimento di attività di ricerca. Tuttavia, è facoltà dei soggetti che conferiscono gli assegni introdurre nel bando, quale requisito obbligatorio per l'ammissione, il possesso del titolo di dottore di ricerca (o di un titolo equivalente conseguito all'estero) ovvero, per i settori pertinenti, di un titolo di specializzazione di area medica, corredato da adeguata produzione scientifica. Si conferma, invece, che non possono essere destinatari degli assegni di ricerca i dipendenti di ruolo delle istituzioni che emanano i bandi.

Ai sensi del comma 3, la durata degli assegni viene ridotta e resa flessibile: gli assegni possono avere una durata compresa fra 1 e 3 anni e sono rinnovabili fino ad un limite massimo complessivo di 4 anni. Si conferma la non cumulabilità degli assegni con borse di studio a qualsiasi titolo conferite, ad eccezione di quelle concesse da istituzioni nazionali o stra-

niere utili ad integrare, con soggiorni all'estero, l'attività di ricerca dei titolari di assegni.

Il comma 4 stabilisce che le modalità di conferimento degli assegni sono rimesse ai singoli soggetti che le disciplinano con apposito regolamento.

Con riferimento agli ambiti di competenza della Commissione Finanze, evidenzia il comma 5, il quale riguarda il trattamento fiscale e previdenziale applicabile agli assegni di ricerca, confermando, attraverso il richiamo dell'articolo 4 della legge n. 476 del 1984, l'esenzione degli assegni stessi dall'IRPEF, con regime analogo a quello previsto per le borse di studio.

Sotto il profilo previdenziale, la disposizione ribadisce l'obbligo di iscrizione dei percettori degli assegni alla Gestione separata INPS, e dispone l'applicabilità ai destinatari degli assegni della normativa in materia di astensione obbligatoria per maternità e di congedo per malattia.

Ai sensi del comma 6 l'importo degli assegni viene determinato direttamente dall'ateneo, anche se sulla base di un importo minimo stabilito con decreto del Ministro.

Come già disposto dalla normativa vigente, il comma 7 conferma che gli assegni non danno luogo a diritti in ordine all'accesso ai ruoli dei soggetti che li conferiscono.

Il comma 8 prevede che la durata complessiva dei rapporti instaurati con il medesimo soggetto, in quanto titolare degli assegni di ricerca e dei contratti a tempo determinato, non può essere superiore a 10 anni.

L'articolo 20 disciplina due tipologie di contratti per attività di insegnamento. In particolare, ai sensi del comma 1, le università possono stipulare contratti per attività di insegnamento – a titolo gratuito o oneroso – con esperti altamente qualificati in possesso di un significativo *curriculum* scientifico o professionale.

I contratti a titolo gratuito possono essere stipulati esclusivamente con soggetti

in possesso di un reddito da lavoro autonomo o dipendente, fermi restando i requisiti richiesti.

Il comma 2 prevede che le università possono anche stipulare contratti a solo titolo oneroso, nell'ambito delle proprie disponibilità di bilancio, con soggetti in possesso di adeguati requisiti scientifici e professionali, per fare fronte a specifiche esigenze didattiche, anche integrative.

I contratti sono attribuiti previo espletamento di procedure, disciplinate con propri regolamenti, che assicurino la valutazione comparativa dei candidati e la pubblicità degli atti: a tali fini il possesso del titolo di dottore di ricerca, della specializzazione medica, dell'abilitazione scientifica nazionale, ovvero di titoli equivalenti conseguiti all'estero, costituisce titolo preferenziale.

Il trattamento economico spettante è determinato con decreto del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze.

L'articolo 21 disciplina, al comma 1, la stipula di contratti di lavoro subordinato a tempo determinato da parte delle università, nell'ambito delle risorse disponibili per la programmazione, al fine di svolgere attività di ricerca, di didattica, di didattica integrativa e di servizio agli studenti.

Ai sensi del comma 2, i destinatari sono scelti mediante procedure pubbliche di selezione disciplinate dalle università con proprio regolamento, nel rispetto dei principi enunciati dalla Carta europea dei ricercatori e dei seguenti ulteriori criteri specifici:

pubblicità dei bandi sui siti dell'ateneo, del MIUR e dell'Unione europea; specificazione del settore concorsuale e di un eventuale profilo esclusivamente mediante indicazione di uno o più settori scientifico-disciplinari; informazioni dettagliate su funzioni, diritti, doveri, trattamento economico e previdenziale;

requisiti minimi per quanto concerne l'ammissione al procedimento più elevati degli attuali, conferendo, al contempo, al regolamento di ateneo la possibilità di prevedere ulteriori requisiti;

valutazione delle pubblicazioni scientifiche e del *curriculum* dei candidati e attribuzione di un punteggio accompagnato da una sintetica motivazione per ogni titolo e pubblicazione, secondo parametri definiti con decreto del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca;

formulazione della proposta di chiamata da parte del dipartimento con il voto favorevole della maggioranza assoluta dei professori di prima fascia.

Il comma 3 individua due tipologie di contratti. La prima consiste in contratti di durata triennale, prorogabili per due anni, per una sola volta, previa positiva valutazione delle attività didattiche e di ricerca svolte, effettuata sulla base di modalità e criteri definiti con decreto del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca. I contratti possono essere stipulati con lo stesso soggetto anche in sedi diverse.

Ai sensi del comma 4, questi contratti possono prevedere il regime di tempo pieno o di tempo definito, con un impegno annuo complessivo per lo svolgimento delle diverse attività pari, rispettivamente, a 350 e a 200 ore.

La seconda tipologia di contratto è riservata a candidati che hanno usufruito dei contratti della prima tipologia, oppure di contratti analoghi in università straniere, e consiste in contratti triennali non rinnovabili.

In base al comma 5, nel terzo anno di questa seconda tipologia di contratto, l'università, nell'ambito delle risorse disponibili per la programmazione, valuta il titolare del contratto che abbia conseguito l'abilitazione scientifica nazionale, ai fini della chiamata nel ruolo di professore associato, dando pubblicità alla procedura sul proprio sito. Se la valutazione ha esito positivo, il titolare del contratto, alla scadenza dello stesso, è inquadrato come professore associato. In ogni caso, l'espletamento del contratto costituisce titolo di preferenza per la partecipazione ai concorsi nelle pubbliche amministrazioni.

Secondo il comma 4, questi contratti sono stipulati esclusivamente in regime di tempo pieno.

Il comma 6 prevede che, fino al 31 dicembre del sesto anno successivo alla data di entrata in vigore della legge, e sempre nell'ambito delle risorse disponibili per la programmazione, la procedura di cui al comma 5 può essere utilizzata per la chiamata nel ruolo di professore di prima e seconda fascia di professori di seconda fascia e di ricercatori a tempo indeterminato in servizio nell'università, che abbiano conseguito l'abilitazione scientifica. A questo fine le università possono utilizzare fino alla metà delle risorse equivalenti a quelle necessarie per coprire i posti disponibili di professore di ruolo. A decorrere dal settimo anno, l'università può utilizzare le risorse corrispondenti fino alla metà dei posti disponibili di professore di ruolo per le chiamate a professore associato dei ricercatori, valutati positivamente ai sensi del comma 5.

Il comma 8 disciplina il trattamento economico, mentre il comma 9 precisa che i contratti a tempo determinato non danno luogo a diritti in ordine all'accesso ai ruoli.

L'articolo 22 esclude l'applicabilità delle disposizioni sulla prosecuzione del rapporto di lavoro recate dall'articolo 16 del decreto legislativo n. 503 del 1992 (ai sensi del quale i dipendenti civili dello Stato e degli enti pubblici non economici hanno la facoltà di permanere in servizio per un periodo massimo di un biennio oltre i limiti di età per il collocamento a riposo) ai professori e ai ricercatori universitari. La norma dispone, inoltre, la decadenza, dalla data di entrata in vigore della legge, dei provvedimenti già adottati in proposito dalle università, ad eccezione di quelli che hanno già iniziato a produrre i loro effetti.

L'articolo 23 prevede che, in esecuzione di accordi culturali internazionali che prevedono l'utilizzo reciproco di lettori, le università possono conferire a studiosi stranieri qualificati e di comprovata professionalità incarichi annuali rinnovabili, per lo svolgimento di attività finalizzate alla diffusione della lingua e della cultura

del Paese di origine e alla cooperazione internazionale. Gli incarichi sono conferiti con decreto del rettore, previa delibera degli organi accademici competenti.

L'articolo 24, novellando l'articolo 1-bis, comma 1, del decreto – legge n. 105 del 2003, chiarisce che gli obiettivi dell'Anagrafe nazionale degli studenti e dei laureati delle università indicati dalla disposizione richiamata hanno natura tassativa.

In sostanza, attraverso tale modifica la predetta Anagrafe è chiamata a perseguire esclusivamente i seguenti obiettivi:

valutare l'efficacia e l'efficienza dei processi formativi attraverso il monitoraggio tempestivo delle carriere degli iscritti ai vari corsi di studio;

promuovere la mobilità nazionale e internazionale degli studenti;

fornire elementi di orientamento alle scelte attraverso un quadro informativo sugli esiti occupazionali dei laureati e sui fabbisogni formativi del sistema produttivo e dei servizi;

individuare idonei interventi di incentivazione per sollecitare la domanda e lo sviluppo di servizi agli studenti;

supportare i processi di accreditamento dell'offerta formativa del sistema nazionale delle istituzioni universitarie;

monitorare e sostenere le esperienze formative in ambito lavorativo degli studenti iscritti, anche ai fini del riconoscimento dei periodi di alternanza studio-lavoro come crediti formativi.

L'articolo 25 reca norme finali, incluse alcune abrogazioni, e norme transitorie.

In particolare, il comma 1 dispone che, fermo restando quanto previsto dal comma 2, a decorrere dalla data di entrata in vigore della legge, le università, per la copertura dei posti di professore ordinario e associato, di ricercatore e di assegnista di ricerca, possono avviare esclusivamente le procedure previste dagli articoli da 15 a 25.

Il comma 2 dispone, tuttavia, che le università continuano ad avvalersi delle dispo-

sizioni in materia di assunzione in servizio vigenti alla data di entrata in vigore della legge fino a che non siano adottati i regolamenti sulla chiamata dei professori previsti dall'articolo 17, comma 1.

Il comma 3 dispone che chi ha conseguito l'idoneità per i posti di professore associato e ordinario può essere ancora assunto per tali ruoli fino alla scadenza della durata della propria idoneità, fissata in 5 anni dal conseguimento.

Il comma 4 estende ai ricercatori già titolari di contratti di diritto privato a tempo determinato, di accedere ai contratti triennali che consentono – previo conseguimento dell'idoneità nazionale e valutazione positiva dell'ateneo – di essere inquadrati nei ruoli di professore associato.

Il comma 5 riguarda il numero dei posti disponibili nei corsi di laurea in medicina e chirurgia e, in particolare, stabilisce che il Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, di concerto con il Ministro della salute, ridetermina il numero di tali posti e li ripartisce su base regionale anche al fine di riequilibrare l'offerta formativa in relazione al fabbisogno di personale medico del bacino territoriale di riferimento.

Il comma 6 dispone alcune modifiche alla disciplina in materia di la copertura di posti mediante chiamata diretta, mentre i commi 8 e 9 recano talune abrogazioni.

Il comma 11 reca disposizioni di natura finanziaria, per quanto riguarda la copertura relativa alla revisione del trattamento economico dei ricercatori non confermati a tempo indeterminato, nonché, con riferimento agli ambiti di competenza della Commissione Finanze, relativamente alla copertura delle agevolazioni tributarie riconosciute ai titolari degli assegni di ricerca dall'articolo 19, comma 5.

In particolare, sotto quest'ultimo profilo, la copertura di tale onere, valutato in 20 milioni di euro annui a decorrere dal 2010, è operata mediante corrispondente riduzione dell'importo dei rimborsi elettorali previsto in favore dei movimenti o partiti politici dall'articolo 1, comma 5, primo periodo, della legge n. 157 del 1999, ai sensi del quale l'ammontare del rim-

borso è pari, per ciascun anno di legislatura, alla somma risultante dalla moltiplicazione dell'importo di euro 1,00 per il numero dei cittadini della Repubblica iscritti nelle liste elettorali per le elezioni della Camera dei deputati.

Si riserva quindi di formulare una proposta di parere all'esito del dibattito.

Silvana Andreina COMAROLI (LNP) con riferimento all'articolo 19, comma 5, del provvedimento, il quale dispone l'esenzione degli assegni di ricerca dall'IRPEF, assimilandone il regime tributario a quello delle borse di studio, chiede di sapere se sia stabilita una precisa durata temporale dell'agevolazione.

Cosimo VENTUCCI (PdL), *relatore*, ricorda che, ai sensi del comma 3 del medesimo articolo 19, gli assegni possono avere una durata compresa tra uno e tre anni e sono rinnovabili fino a un massimo complessivo di quattro anni.

Alberto FLUVI (PD) chiede di rinviare l'espressione del parere sul provvedimento, al fine di consentire alla propria parte politica di valutarne il contenuto in maniera più compiuta.

Gianfranco CONTE, *presidente*, alla luce della richiesta avanzata dal deputato Fluvi, nessun altro chiedendo di intervenire, rinvia il seguito dell'esame a una seduta da convocare nella giornata di domani.

#### **Disposizioni per il rafforzamento della competitività del settore agroalimentare.**

**Nuovo testo C. 2260-2646-2743-A e C. 2833 Jannone.**  
(Parere alla XIII Commissione).

*(Esame, ai sensi dell'articolo 73, comma 1-bis, del Regolamento, per gli aspetti attinenti alla materia tributaria, e conclusione – Nulla osta).*

La Commissione inizia l'esame dei provvedimenti.

Antonino Salvatore GERMANÀ (PdL), *relatore*, rileva come la Commissione sia chiamata ad esprimere il parere alla XIII Commissione Agricoltura, ai sensi dell'articolo 73, comma 1-*bis* del regolamento, per gli aspetti attinenti alla materia tributaria, sul testo progetti di legge C. 2260 Governo, C. 2646 Cosenza e C. 2743 Scarpa Bonazza Buora-A, cui è stata abbinata la proposta di legge C. 2833 Janone, recante disposizioni per il rafforzamento della competitività del settore agroalimentare, come risultante dal rinvio in Commissione deliberato dall'Assemblea e dagli emendamenti successivamente approvati dalla Commissione di merito sul testo rinviato.

In primo luogo, ricorda che il provvedimento è già stato esaminato, nella seduta del 3 novembre 2009, dalla Commissione Finanze, la quale ha espresso parere favorevole con condizioni ed osservazioni.

Rammenta inoltre che, prima di deliberare il rinvio in Commissione, l'Assemblea della Camera, nella seduta del 10 febbraio 2010 ha approvato le seguenti disposizioni, le quali pertanto non costituiscono più oggetto di esame da parte delle Commissioni:

l'articolo 1, il quale estende all'intero territorio nazionale le disposizioni che promuovono la stipula di contratti di filiera e di distretto, contenute nell'articolo 66 della legge n. 289 del 2002, la cui operatività è attualmente limitata alle aree sottoutilizzate;

l'articolo 1.1, il quale incrementa di 25 milioni di euro in ciascuno degli anni dal 2010 al 2012 le risorse del Fondo per lo sviluppo dell'imprenditoria giovanile in agricoltura;

l'articolo 1.1.1, il quale consente alle imprese agricole cooperative a mutualità prevalente di rivalutare gratuitamente, a fini fiscali, i cespiti oggetto di operazione di concentrazione, nei limiti dei valori indicati dalla stima giurata dei cespiti stessi e comunque non oltre l'ammontare di 5 milioni di euro, oppure di fruire, nei tre anni successivi all'operazione stessa, di

un credito d'imposta commisurato al 20 per cento del patrimonio netto riportato dal bilancio di fusione.

Per quanto riguarda le modifiche rispetto al testo precedentemente approvato in sede referente dalla XIII Commissione, rileva innanzitutto come quest'ultima proponga lo stralcio di numerose disposizioni:

l'articolo 1-*bis*, il quale apporta talune modifiche alla legge n. 590 del 1965, recante disposizioni per lo sviluppo della proprietà coltivatrice;

l'articolo 2-*bis*, il quale prevede, al comma 1, che le disponibilità contenute nel capitolo 7439 dello Stato di previsione del Ministero delle politiche agricole per il finanziamento degli interventi assicurativi effettuati dal Fondo di solidarietà nazionale (FSN), previsti dall'articolo 15, comma 2, del decreto legislativo n. 102 del 2004, possono essere utilizzate, entro il limite delle disponibilità finanziarie indicate dallo stesso articolo 2-*ter*, per coprire il fabbisogno di spesa degli anni precedenti a quello di competenza per il pagamento dei saldi contributivi;

l'articolo 2-*ter*, il quale istituisce, presso la Cassa depositi e prestiti Spa, un Fondo rotativo per il sostegno alle imprese agroalimentari, al quale è attribuito il compito di concedere prestiti e mutui agevolati, rimborsabili in un ambito pluriennale in favore delle predette imprese, finalizzati alla riduzione dell'esposizione bancaria;

l'articolo 3-*bis*, che prevede la definizione, con decreto del Ministro delle politiche agricole, delle modalità attraverso le quali gli operatori della filiera agro-energetica sono tenuti a garantirne la tracciabilità e rintracciabilità;

l'articolo 3-*ter*, il quale estende l'applicazione della tariffa fissa omnicomprensiva prevista per la produzione di energia elettrica mediante fonti rinnovabili, anche agli impianti di biogas realizzati da aziende agricole già in esercizio al 31 dicembre 2007;

l'articolo 4, che reca una serie molto articolata di modifiche alla disciplina delle attività selvicolturali, in particolare per quanto riguarda il monitoraggio delle risorse forestali ed i meccanismi per la programmazione, da parte delle regioni, delle attività di loro competenza in tale settore, nonché la pianificazione della gestione del patrimonio boschivo;

l'articolo 5, il quale consente all'Agenzia per le erogazioni in agricoltura (AGEA) ed all'AGECONTROL di avvalersi, per i controlli di propria competenza, oltre che del Dipartimento dell'Ispettorato centrale per il controllo della qualità, anche del personale del Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali, ed attribuisce a tale personale, in relazione alle attività di controllo svolte, le qualifiche di pubblico ufficiale e ufficiale di polizia giudiziaria;

l'articolo 7-bis, il quale consente ai comuni di riservare agli imprenditori agricoli che esercitano la vendita diretta di prodotti agricoli almeno il 20 per cento del totale dei posteggi nei mercati al dettaglio;

l'articolo 7-ter, il quale prevede la proroga dal 31 dicembre 2009 al 28 febbraio 2010 dell'agevolazione contributiva in favore dai datori di lavoro agricolo nei territori montani, costituita dalla riduzione dei premi contributivi dovuti dai predetti soggetti per il proprio personale dipendente, occupato a tempo indeterminato e a tempo determinato;

l'articolo 7-quinquies, il quale integra la disciplina in materia di quote latte, introducendo nel decreto-legge n. 5 del 2009 una disposizione che obbliga a trasmettere per via telematica all'AGEA i dati relativi al numero dei capi bovini da latte detenuti in stalla e ai quantitativi di latte prodotto;

l'articolo 7-sexies, il quale reca disposizioni in materia di valore massimo di furosina (si tratta di una molecola non presente originariamente nel latte crudo) ammissibile nel latte pastorizzato e nei formaggi freschi, nonché in materia di

metodo di analisi per la determinazione della quantità di tale molecola presente nei citati prodotti;

l'articolo 7-septies, il quale consente, per la preparazione dello yogurt, l'utilizzo di latte concentrato per il quale sia dimostrato un limitato apporto di emissioni inquinanti derivanti dal trasporto;

l'articolo 7-octies, il quale riduce da 180 a 90 giorni il termine entro il quale la Pubblica amministrazione e gli enti pubblici economici devono adottare il provvedimento finale concernente le istanze per l'esercizio dell'attività agricola;

l'articolo 7-novies, il quale stabilisce che le regioni esercitino solo funzioni di controllo sul possesso dei requisiti per il riconoscimento della qualifica di imprenditore agricolo professionale, ferma restando la facoltà dell'INPS di svolgere le verifiche necessarie ai fini previdenziali;

l'articolo 7-decies, il quale stabilisce che ai fini del diritto di prelazione e di riscatto su fondi agricoli concessi in affitto, a colonia parziaria o a compartecipazione sono considerati coltivatori diretti i soggetti che conducano direttamente il fondo e siano iscritti nelle apposita sezione del registro delle imprese;

l'articolo 7-undecies, il quale autorizza alla spesa di 500.000 euro nel 2010 per la realizzazione di un sistema di identificazione degli allevamenti di bufala produttori del latte utilizzato per la produzione della mozzarella di bufala campana DOP.

Sono stati invece soppressi dalla Commissione di merito:

l'articolo 3, il quale modificava la normativa sulla incentivazione della produzione di energia elettrica da biomasse, per quanto riguarda la tariffa fissa onnicomprensiva che i produttori utilizzando impianti di potenza elettrica non superiore ad 1 MW possono ottenere a titolo di remunerazione dell'energia immessa nel sistema elettrico;

l'articolo 4-*bis*, il quale escludeva gli imprenditori agricoli dall'ambito di applicazione del decreto legislativo n. 194 del 2008, relativo alle modalità di finanziamento dei controlli sanitari sui mangimi, gli alimenti animali e la salute degli animali;

l'articolo 7-*quater*, il quale conteneva una previsione rilevante per gli ambiti di competenza della Commissione Finanze, in quanto riapriva i termini per la rideeterminazione del valore di acquisto dei terreni, prevedendo che tale possibilità, finora applicabile ai terreni posseduti alla data del 1° gennaio 2008, si estendesse ai terreni posseduti alla data del 1° gennaio 2009, stabilendo che i versamenti rateali della relativa imposta sostitutiva decorressero dal 31 ottobre 2009 e che il termine per la redazione e il giuramento della perizia sul valore dei terreni fosse stabilito al 31 ottobre 2009;

La Commissione ha invece mantenuto, sia pure con alcune modifiche, che peraltro non riguardano gli ambiti di competenza della Commissione Finanze, l'articolo 2, il quale reca disposizioni per il rafforzamento della tutela e della competitività dei prodotti a denominazione protetta, in particolare, rafforzando le sanzioni relative alla violazione delle norme che limitano l'utilizzo di latte in polvere, qualora la violazione riguardi prodotti DOP, IGP o riconosciuti come specialità tradizionali garantite (STG).

È stato inoltre mantenuto nel testo, con modifiche, l'articolo 5-*bis*, il quale reca una serie di disposizioni di carattere sanzionatorio per contrastare le frodi alimentari, con particolare riferimento alla produzione ed al commercio delle sementi e degli oli, nonché una norma in materia di indennità di trasferta del personale dell'Ispettorato centrale della tutela della qualità e repressione frodi dei prodotti agro-alimentari preso il Ministero delle politiche agricole.

Risulta altresì mantenuto, sia pure con alcune modifiche, l'articolo 6, il quale istituisce l'obbligo di indicare, nelle etichette dei prodotti alimentari posti in commercio in Italia il luogo di origine o di provenienza e l'eventuale utilizzazione di ingredienti in cui siano presenti OGM, al fine di assicurare ai consumatori una completa e corretta informazione sulle caratteristiche dei prodotti stessi e di rafforzare la prevenzione e repressione delle frodi alimentari. Nella disposizione sono state inserite disposizioni concernenti l'effettuazione di campagne di promozione al pubblico circa le informazioni contenute nelle etichette dei prodotti alimentari, nonché una norma in materia di espletamento di servizi di protezione e di vigilanza in favore di persone appartenenti all'amministrazione centrale delle politiche agricole da parte del Corpo forestale dello Stato.

In tale contesto segnala, in quanto rilevante per gli ambiti di competenza della Commissione Finanze, l'eliminazione del comma 8-*bis*, oggetto di una condizione nel parere approvato dalla Commissione Finanze, il quale prevedeva un credito d'imposta in favore dei produttori alimentari che riportassero le indicazioni previste per l'etichettatura dei prodotti anche in caratteri *braille*.

È rimasto invece immutato, rispetto al testo esaminato in precedenza dalla Commissione Finanze, l'articolo 7, il quale modifica la disciplina sanzionatoria prevista dalla legge n. 281 del 1963, in tema di preparazione e commercio dei mangimi. In particolare il comma 1 sostituisce l'articolo 22 della legge n. 281, il quale prevede le sanzioni per la vendita di mangimi con caratteristiche diverse rispetto a quelle dichiarate, ovvero contenenti sostanze vietate dalla legge, trasformando tutti i reati in illeciti amministrativi e contestualmente riducendo l'entità della somma che dovrà essere pagata a titolo di sanzione.

Il comma 2 sostituisce l'articolo 23 della legge n. 281, relativo alla sanzione accessoria della sospensione dell'attività per le violazioni di disposizioni contenute nella medesima legge. Al riguardo si prevede che la sospensione dell'attività può essere irrogata, per un periodo massimo di tre mesi, solo per la reiterata vendita di

prodotti contenenti sostanze vietate, ovvero per la vendita di prodotti con indicazioni e denominazioni tali da trarre in inganno l'acquirente, e viene soppressa la più severa sanzione accessoria della sospensione dell'attività fino ad un anno. Inoltre si stabilisce che la chiusura dello stabilimento o dell'esercizio è disposta solo se dal fatto è derivato pericolo per la salute umana.

La Commissione Agricoltura ha altresì inserito nel testo un nuovo articolo *7-duodecies*, il quale obbliga gli allevatori di bufale ad adottare strumenti per la rilevazione della quantità di latte prodotto giornalmente da ciascuno animale secondo modalità disposte con decreto ministeriale.

Segnala infine come non siano più ricomprese nel testo una serie di disposizioni rilevanti per gli ambiti di competenza della Commissione Finanze, alcune delle quali erano state oggetto di rilievi nelle condizioni e nell'osservazione recate dal parere approvato in precedenza dalla medesima Commissione:

l'articolo *1-ter*, oggetto di una condizione nel parere approvato dalla Commissione Finanze, il quale prevedeva che il divieto di cessione per atto inter vivos dei crediti inerenti le erogazioni da parte del Fondo europeo agricolo di garanzia, non si applicava ai crediti relativi alle anticipazioni effettuate dall'Istituto per studi, ricerche e informazioni sul mercato agricolo (ISMEA) in favore degli agricoltori sui crediti vantati dagli agricoltori stessi nei confronti del medesimo Fondo e che le predette cessioni, nonché i mandati ed ordini di pagamento e le relative quietanze, non fossero soggette alle disposizioni del decreto del Presidente della Repubblica n. 131 del 1986, in materia di imposta di registro;

l'articolo *1-quater*, il quale prevedeva che le imprese non sottoposte a procedure concorsuali, che avevano usufruito dei finanziamenti ai sensi della legge n. 700 del 1983, potessero chiedere, entro il 31 dicembre 2010, la trasformazione del 50 per cento del debito residuo in un nuovo finanziamento di durata non

superiore a 10 anni, erogato a condizioni di mercato;

l'articolo *2-quater*, anch'esso oggetto di una condizione nel parere approvato dalla Commissione Finanze, il quale prevedeva che gli imprenditori agricoli, i quali effettuavano entro il 30 giugno 2010 investimenti per l'acquisizione di beni strumentali nuovi in tutto il territorio nazionale, potessero avvalersi, per l'anno d'imposta in corso al 31 dicembre 2010, del credito d'imposta previsto in materia dall'articolo 1, comma 1075, della legge n. 296 del 2006 (legge finanziaria per il 2007), nel limite massimo del 5 per cento del valore della produzione per l'anno 2009. La disposizione richiama l'articolo 5 del decreto-legge n. 78 del 2009, indicando pertanto che gli investimenti devono riguardare nuovi macchinari ed apparecchiature comprese nella divisione 28 della Tabella ATECO;

l'articolo *3-quinquies*, il quale interveniva sulla definizione di imprenditore agricolo contenuta all'articolo 2135 del codice civile, specificando che erano da intendersi connesse, e quindi rientranti nella nozione di attività agricole, anche tutte le attività dirette alla produzione e cessione di energia derivata da fonti rinnovabili, come definite dall'articolo 2, comma 1, lettera *a*), del decreto legislativo n. 387 del 2003 (vale a dire le fonti energetiche rinnovabili non fossili, quali l'eolica, la solare, la geotermica, idraulica o derivante da biomasse e biogas), a condizione che tale energia sia ottenuta prevalentemente dai fondi o dagli allevamenti degli imprenditori agricoli e delle società agricole.

l'articolo *4-bis*, il quale ampliava l'ambito di applicazione della previsione di cui all'articolo 2, comma 188, della legge n. 244 del 2007 (legge finanziaria per il 2008), ai sensi della quale l'Agenzia nazionale per l'attuazione degli investimenti e lo sviluppo d'impresa Spa può rinegoziare i mutui accesi dalla Cassa depositi e prestiti in favore delle cooperative di produzione e lavoro ed alle società costituite prevalentemente da giovani fino ai 35

anni, aventi sede ed operanti nei territori meridionali, che realizzino progetti per la produzione nei settori dell'agricoltura, dell'artigianato, dell'industria e dei servizi;

l'articolo 7-ter, il quale interveniva sulla previsione di cui all'articolo 2, comma 506, della legge n. 244 del 2007, relativa alla sanatoria per la chiusura dei contenziosi in materia di previdenza agricola, prevedendo, tra l'altro, che per le aziende ed i lavoratori del settore agricolo aderenti, ai sensi del predetto comma 506, all'accordo per la ristrutturazione dei debiti contributivi nei confronti dell'INPS, la quota di debito stralciata contribuiva a formare il reddito imponibile ai fini delle imposte dirette per l'intero ammontare nell'esercizio in cui era stata stralciata, ovvero, a scelta del contribuente, in quote costanti nell'esercizio successivo ed in quelli seguenti, comunque non oltre il quarto;

l'articolo 7-quater, il quale prevedeva che il canone ricognitorio previsto dall'articolo 48, primo comma, lettera e) del Testo unico della legge sulla pesca si applicasse anche alle concessioni di aree del demanio marittimo rilasciate a imprese per l'esercizio di attività di piscicoltura ed analoghe, nonché per la realizzazione di manufatti per il mantenimento, la trasformazione e la commercializzazione del prodotto.

In conclusione, segnala come, alla luce delle soppressioni effettuate, il testo trasmesso non presenti profili rilevanti per gli ambiti di competenza della Commissione Finanze.

Propone quindi di esprimere nulla osta sul provvedimento in esame.

Gianfranco CONTE, *presidente*, rileva come il lavoro svolto dalla Commissione nella seduta del 3 novembre 2009 abbia consentito di eliminare talune criticità presenti nel testo originario.

Il sottosegretario Sonia VIALE ribadisce che l'agevolazione introdotta dall'articolo 1.1.1, approvato dall'Assemblea nella seduta del 10 febbraio 2010, essendo rivolta alle cooperative agricole a mutualità prevalente, appare incompatibile con gli orientamenti comunitari in tema di aiuti di Stato nel settore agricolo e forestale per gli anni 2007-2013.

Gianfranco CONTE, *presidente*, osserva come la problematica segnalata dal Sottosegretario potrà costituire oggetto di ulteriori approfondimenti nel prosieguo dell'iter parlamentare.

La Commissione approva la proposta di nulla osta del relatore.

**La seduta termina alle 11.30.**

#### COMITATO RISTRETTO

*Martedì 28 settembre 2010.*

**Istituzione di un sistema di prevenzione delle frodi nel settore assicurativo.**

**C. 2699-ter, approvata dal Senato, C. 1964 Barbato, C. 3544 Pagano e C. 3589 Bragantini.**

Il Comitato ristretto si è riunito dalle 11.30 alle 12.35.

## VII COMMISSIONE PERMANENTE

### (Cultura, scienza e istruzione)

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

##### AUDIZIONI INFORMALI:

Audizione di rappresentanti di associazioni di docenti, ricercatori, dottori di ricerca e precari, del Comitato di indirizzo per la valutazione della ricerca (CIVR), del Comitato nazionale per la valutazione del sistema universitario (CNVSU), del Comitato nazionale universitario (CNU) e di esperti, nell'ambito dell'esame del disegno di legge C. 3687 e abbinato in materia di riforma del sistema universitario .....	104
<i>ERRATA CORRIGE</i> .....	104

##### AUDIZIONI INFORMALI

*Martedì 28 settembre 2010.*

**Audizione di rappresentanti di associazioni di docenti, ricercatori, dottori di ricerca e precari, del Comitato di indirizzo per la valutazione della ricerca (CIVR), del Comitato nazionale per la valutazione del sistema universitario (CNVSU), del Comitato nazionale universitario (CNU) e di esperti, nell'ambito dell'esame del disegno di legge C. 3687 e abbinato in materia di riforma del sistema universitario.**

L'audizione informale è stata svolta dalle 11.10 alle 14.45.

##### *ERRATA CORRIGE*

Nel Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari n. 370 del 21 settembre 2010, a pagina 69, seconda colonna, diciassettesima riga, sostituire la quarta parola con la seguente: « inadeguatamente ».

## VIII COMMISSIONE PERMANENTE

### (Ambiente, territorio e lavori pubblici)

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

##### AUDIZIONI INFORMALI:

Variazione nella composizione della Commissione .....	105
Audizioni di rappresentanti di ANCI, Conferenza delle regioni e delle province autonome, ANCE, ANIDA, Assosoftware, Confapi, Autogrill, CARPI, CONAI, CiAI, WWF, Legambiente, Greenpeace, Fare Verde Onlus, Fondazione per lo sviluppo sostenibile e Class Onlus, nell'ambito dello schema di decreto legislativo recante attuazione della direttiva 2008/98/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 novembre 2008, relativa ai rifiuti e che abroga alcune direttive .....	105

##### SEDE CONSULTIVA:

Disposizioni per il rafforzamento della competitività del settore agroalimentare. Nuovo testo C. 2260-A Governo e abb. (Parere alla XIII Commissione) ( <i>Esame e conclusione – Parere favorevole</i> ) .....	105
--	-----

##### AUDIZIONI INFORMALI:

Audizione di rappresentanti dell'ANAS Spa sul tema dei pedaggi autostradali .....	106
---	-----

#### AUDIZIONI INFORMALI

*Martedì 28 settembre 2010.*

##### Variazione nella composizione della Commissione.

Roberto TORTOLI, *presidente*, comunica che, per il gruppo del Popolo della Libertà, cessa di far parte della Commissione il deputato Umberto Scapagnini ed entra a farne parte il deputato Domenico De Siano, al quale porge i migliori auguri di buon lavoro.

La Commissione prende atto.

**Audizioni di rappresentanti di ANCI, Conferenza delle regioni e delle province autonome, ANCE, ANIDA, Assosoftware, Confapi, Autogrill, CARPI, CONAI, CiAI, WWF, Legambiente, Greenpeace, Fare**

**Verde Onlus, Fondazione per lo sviluppo sostenibile e Class Onlus, nell'ambito dello schema di decreto legislativo recante attuazione della direttiva 2008/98/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 novembre 2008, relativa ai rifiuti e che abroga alcune direttive.**

Le audizioni informali sono state svolte dalle 11.15 alle 13.45.

#### SEDE CONSULTIVA

*Martedì 28 settembre 2010. — Presidenza del vicepresidente Roberto TORTOLI.*

**La seduta comincia alle 13.45.**

**Disposizioni per il rafforzamento della competitività del settore agroalimentare.**

**Nuovo testo C. 2260-A Governo e abb.**

(Parere alla XIII Commissione).

(*Esame e conclusione – Parere favorevole*).

La Commissione inizia l'esame del provvedimento in titolo.

Renato Walter TOGNI (LNP), *relatore*, ricorda che la XIII Commissione Agricoltura ha approvato il 22 settembre un nuovo testo del disegno di legge recante disposizioni per il rafforzamento della competitività del settore agricolo sul quale la VIII Commissione è chiamata ad esprimere il prescritto parere nella stessa giornata odierna, essendo il provvedimento inserito nel calendario dell'Assemblea per la medesima giornata.

Si tratta, in particolare di un nuovo testo rispetto a quello sul quale la VIII Commissione ha espresso il prescritto parere in data 3 novembre 2009.

Infatti, tale provvedimento è stato, dapprima, esaminato dall'Assemblea in data 10 febbraio, approvando l'articolo 1, in materia di estensione dei contratti di filiera e di distretto a tutto il territorio nazionale, nonché gli articoli 1.1, in materia di imprenditoria giovanile, e 1.1.1, recante misure per favorire la concentrazione delle imprese cooperative in agricoltura.

L'Assemblea ha, quindi, deliberato il rinvio in Commissione al fine di una ulteriore istruttoria del provvedimento.

Ricorda, in proposito, che nel parere espresso precedentemente la VIII Commissione aveva chiesto alla Commissione di merito di valutare l'opportunità di sopprimere l'articolo 3-*ter*, recante disposizioni in materia di utilizzo degli effluenti per uso energetico, in quanto ricadenti in un ambito, quale quello della regolamentazione dei rifiuti, oggetto di rivisitazione complessiva da parte del legislatore nazionale, nonché suscettibili di contrasto con la normativa comunitaria.

Il testo sottoposto attualmente al parere conferma alcuni interventi, quali l'istituzione del sistema di qualità nazionale di produzione integrata, la modifica delle disposizioni sanzionatorie in materia di produzione di sementi, l'etichettatura dei prodotti alimentari, la previsione di sanzioni per la produzione ed il commer-

cio dei mangimi nonché disposizioni per la rilevazione della produzione di latte di bufala.

La Commissione ha, invece, deciso di sopprimere l'articolo 3, riguardante la produzione di energia elettrica da biomasse, conformemente a quanto richiesto dalla Commissione Ambiente, i commi 1 e 2 dell'articolo 5-*bis*, riguardanti la possibilità di effettuare analisi dei prodotti agroalimentari da parte dei laboratori dell'Ispettorato centrale nonché gli articoli 4-*bis*, (in materia di esclusione degli imprenditori agricoli dall'ambito di applicazione del decreto legislativo n. 194 del 2008, recante disciplina delle modalità di rifinanziamento dei controlli sanitari ufficiali in attuazione del regolamento (CE) n. 882/2004) e 7-*quater* in materia di rideterminazione dei valori di acquisto dei terreni, peraltro già inseriti in altri provvedimenti e divenuti normativa vigente. Per i restanti articoli contenuti nel provvedimento la Commissione ha deliberato di proporre lo stralcio all'Assemblea.

Alla luce di quanto esposto, preso atto con favore che è stata soppressa la disposizione inerente la produzione di energia da biomasse e ritenuto che le altre disposizioni contenute nel provvedimento non incidono sulle competenze della VIII Commissione, propone di esprimere parere favorevole sul provvedimento in esame.

Nessun altro chiedendo di intervenire, la Commissione approva, all'unanimità, la proposta di parere favorevole del relatore.

**La seduta termina alle 13.55.**

#### AUDIZIONI INFORMALI

*Martedì 28 settembre 2010.*

**Audizione di rappresentanti dell'ANAS Spa  
sul tema dei pedaggi autostradali.**

L'audizione informale è stata svolta dalle 14.10 alle 14.40.

## IX COMMISSIONE PERMANENTE

### (Trasporti, poste e telecomunicazioni)

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

#### INTERROGAZIONI:

Variazione nella composizione della Commissione .....	107
5-03334 Desiderati: Necessità di esercitare la deroga prevista in sede comunitaria in ordine ai requisiti richiesti per le unità navali utilizzate per la navigazione interna, in particolare nei bacini e nei laghi italiani .....	107
<i>ALLEGATO 1 (Testo integrale della risposta)</i> .....	110
5-03337 Nizzi: Gravi disservizi da parte delle società di handling aeroportuale operanti negli scali romani di Fiumicino e Ciampino e conseguenti disagi per i passeggeri .....	108
<i>ALLEGATO 2 (Testo integrale della risposta)</i> .....	111
5-03370 Iannuzzi: Tempi di effettiva realizzazione del nuovo sistema di pedaggio differenziato sull'autostrada Napoli-Pompei-Salerno e relative modalità organizzative .....	108
<i>ALLEGATO 3 (Testo integrale della risposta)</i> .....	113
5-03375 Iannuzzi: Soppressione di numerosi collegamenti ferroviari in Campania, e conseguenti disagi per gli utenti in particolare nella provincia di Salerno .....	109
<i>ALLEGATO 4 (Testo integrale della risposta)</i> .....	115

#### INTERROGAZIONI

*Martedì 28 settembre 2010. — Presidenza del presidente Mario VALDUCCI. — Interviene il sottosegretario di Stato per le infrastrutture e i trasporti Mario Mantovani.*

#### **La seduta comincia alle 14.05.**

#### **Variazione nella composizione della Commissione.**

Mario VALDUCCI, *presidente*, avverte che il deputato Marcello Tagliatela, appartenente al gruppo Popolo della Libertà, ha cessato di far parte della Commissione.

**5-03334 Desiderati: Necessità di esercitare la deroga prevista in sede comunitaria in ordine ai requisiti**

**richiesti per le unità navali utilizzate per la navigazione interna, in particolare nei bacini e nei laghi italiani.**

Il sottosegretario Mario MANTOVANI, risponde all'interrogazione in titolo nei termini riportati in allegato (*vedi allegato 1*).

Marco DESIDERATI (LNP), replicando, ringrazia il sottosegretario per la celerità della risposta e per la sensibilità mostrata dal Governo sulla questione oggetto dell'interrogazione. Rileva che l'interrogazione era tesa ad evidenziare una preoccupazione emersa tra le imprese che operano nel settore della produzione di imbarcazioni per la navigazione interna, a causa del mancato esercizio da parte del Governo delle deroghe previste dalla normativa europea. Si dichiara quindi soddisfatto della risposta, nella quale si eviden-

zia invece la disponibilità del Governo a concedere deroghe parziali o totali all'applicazione del decreto attuativo della normativa comunitaria.

**5-03337 Nizzi: Gravi disservizi da parte delle società di handling aeroportuale operanti negli scali romani di Fiumicino e Ciampino e conseguenti disagi per i passeggeri.**

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

Settimo NIZZI (Pdl), replicando, ringrazia il rappresentante del Governo per le puntuali notizie contenute nella risposta. Segnala tuttavia che in aeroporti anche più grandi di quello della capitale operano un numero minore di *handlers* e soprattutto esercitando servizi diversi oppure occupandosi di settori separati dell'aeroporto. Invita quindi il Governo ad assumere le opportune iniziative per la separazione del servizio di *handling* nell'aeroporto di Fiumicino, prevedendo che ciascun *handler* si occupi di compagnie aeree diverse ovvero agisca in settori fisici dell'aeroporto distinti da quelli degli altri. Osserva che l'aeroporto di Roma è caratterizzato da una generale situazione di disordine, soprattutto relativamente al servizio di consegna dei bagagli ai passeggeri e sottolinea la totale inefficacia delle sanzioni comminate, il cui importo è a suo giudizio troppo basso per costituire un reale deterrente a comportamenti scorretti da parte degli operatori. Auspica infine che vengano individuate adeguate soluzioni per migliorare i servizi resi nell'aeroporto di Fiumicino, con particolare attenzione alla loro qualità e fruibilità.

**5-03370 Iannuzzi: Tempi di effettiva realizzazione del nuovo sistema di pedaggio differenziato sull'autostrada Napoli-Pompei-Salerno e relative modalità organizzative.**

Il sottosegretario Mario MANTOVANI risponde all'interrogazione in titolo nei

termini riportati in allegato (*vedi allegato 3*).

Tino IANNUZZI (PD), replicando, ringrazia il sottosegretario della risposta resa, della quale prende atto. Sottolinea con rammarico che nella risposta resa in data odierna il Governo ha annunciato un ulteriore rinvio per l'entrata in funzione del nuovo sistema tariffario sulla autostrada Napoli-Pompei-Salerno, più equo rispetto a quello attualmente vigente in quanto legato ai chilometri effettivamente percorsi. Ricorda che nelle sedute della Commissione trasporti del 9 giugno 2010 e del 21 luglio 2010, in risposta a ripetute interrogazioni a firma propria e dell'onorevole Vaccaro, il vice ministro Castelli aveva assunto l'impegno, per conto del Governo, a rendere operativo il nuovo meccanismo dei pedaggi entro il mese di ottobre 2010. Fa presente che nella risposta resa in data odierna dal Governo, il sottosegretario ha indicato il mese di ottobre come data di completamento delle opere e degli interventi necessari per attuare il nuovo sistema tariffario, che, quindi, dovrebbe divenire operativo entro il mese di novembre 2010. Segnala l'inopportunità di ulteriori e ingiustificati rinvii, atteso che il pedaggio differenziato viene correttamente incontro alle esigenze dell'utenza che utilizza l'autostrada Napoli-Pompei-Salerno per ragioni di lavoro o di studio, e che sia per tratte brevi sia per tratte medie è in ogni caso costretta a pagare la tariffa intera di 1,60 euro. Ricorda inoltre l'impegno già assunto dal Governo e dall'ANAS, di attivarsi affinché il costo di acquisto del telepass, necessario nel nuovo sistema tariffario, sia contenuto quanto più possibile, al solo costo di produzione. Segnala che con il nuovo meccanismo di pedaggiamento occorrerà tenere conto dei maggiori introiti che per la SAM SpA deriveranno dall'incremento dei volumi di traffico, conseguente sia all'introduzione del nuovo sistema di pedaggio, sia al maggiore utilizzo dell'autostrada conseguente ai lavori di ammodernamento e messa in sicurezza dell'autostrada, che dovrebbero rapidamente e fi-

nalmente trovare conclusione. Fa presente che continuerà a vigilare sulla questione oggetto dell'interrogazione per evitare ulteriori, gravi e immotivati ritardi nell'attivazione del nuovo sistema, soprattutto dopo l'infelice decisione del Governo del luglio scorso di incrementare il pedaggio indifferenziato da 1,60 a 2 euro, decisione a suo giudizio correttamente bloccata dalla giustizia amministrativa.

**5-03375 Iannuzzi: Soppressione di numerosi collegamenti ferroviari in Campania, e conseguenti disagi per gli utenti in particolare nella provincia di Salerno.**

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

Tino IANNUZZI (PD), replicando, ringrazia il sottosegretario della risposta resa, della quale tuttavia si dichiara insoddisfatto. Osserva che la risposta del Governo meramente burocratica, con un ovvio rinvio alle competenze della regione Campania. Sottolinea come con questi tagli si sia operata una grave e pesante riduzione dell'offerta ferroviaria, con trentadue treni soppressi in Campania, dei quali dieci in provincia di Salerno. Rileva che da tale riduzione derivano una limitazione ed un indebolimento molto forti ed ingiustificati del trasporto ferroviario regionale ed interregionali, con grave danno per i numerosi utenti che percorrono queste tratte per ragioni di studio e di lavoro e per le famiglie appartenenti a ceti più deboli e quindi con maggiori difficoltà economiche. Sottolinea che è assolutamente necessario che il Governo intervenga, nell'ambito del rapporto istituzionale con la regione Campania – che fino ad oggi è stata del tutto

assente e che è responsabile di questa scelta che giudica assolutamente sbagliata – e anche nell'ambito del rapporto con Trenitalia, perché con questi tagli è gravemente compromessa l'universalità del servizio pubblico del trasporto ferroviario a favore di tutti i cittadini. Ricorda che, in particolare per il salernitano, la soppressione del treno regionale n. 8144, che parte da Salerno alle ore 7.47 per giungere a Caserta alle ore 8.50, è particolarmente grave perché priva di un collegamento ferroviario i due capoluoghi di provincia proprio nella fascia oraria di inizio delle attività lavorative e di studio. Osserva che l'autoservizio sostitutivo è assolutamente inadeguato e sostanzialmente inutile, dal momento che l'arrivo del pullman a Caserta ha luogo intorno alle ore 10.30, quindi in assoluto ritardo rispetto alle effettive esigenze dell'utenza. Segnala inoltre che la limitazione a Salerno del treno regionale n. 3453, che parte da Napoli alle ore 7.20 in direzione di Sapri e gli altri tagli da e verso Sapri penalizzano gravemente i collegamenti ferroviari nel Cilento, con pesanti ripercussioni negative sulle attività turistiche. Sollecita quindi il Governo, anche nel rapporto con la regione, a ripristinare i collegamenti ferroviari così rilevanti dalla cui eliminazione, tra l'altro, deriveranno danni enormi a fronte di risparmi minimi. Sottolinea che continuerà a monitorare l'azione del Governo, della regione e di Trenitalia affinché si giunga a una soluzione soddisfacente della questione, nell'interesse dei cittadini e dei territori interessati.

Mario VALDUCCI, *presidente*, dichiara concluso lo svolgimento delle interrogazioni all'ordine del giorno.

**La seduta termina alle 14.30.**

## ALLEGATO 1

**5-03334 Desiderati: Necessità di esercitare la deroga prevista in sede comunitaria in ordine ai requisiti richiesti per le unità navali utilizzate per la navigazione interna, in particolare nei bacini e nei laghi italiani.**

**TESTO INTEGRALE DELLA RISPOSTA**

Il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti – Direzione generale per il trasporto marittimo e per vie d’acqua interne, in attuazione di quanto previsto dall’articolo 6 del decreto legislativo 24 febbraio 2009, n. 22 – ha in corso di completamento l’istruttoria tecnica finalizzata alla concessione di deroghe parziali o totali all’applicazione del suddetto decreto.

In merito, si evidenzia che tali deroghe sono riferite al naviglio adibito a trasporto passeggeri nell’ambito di parti-

colari aree geografiche, ad esempio aree lacuali, presenti sul territorio italiano tenuto conto delle caratteristiche tecniche ed operative delle unità per le quali i diversi operatori hanno inoltrato istanza formale di deroga.

A conclusione dell’istruttoria tecnica, le deroghe saranno rilasciate mediante emanazione di un apposito decreto ministeriale che sarà contestualmente notificato alla Commissione Europea così come previsto dal decreto legislativo 22/2009.

## ALLEGATO 2

**5-03337 Nizzi: Gravi disservizi da parte delle società di handling aeroportuale operanti negli scali romani di Fiumicino e Ciampino e conseguenti disagi per i passeggeri.****TESTO INTEGRALE DELLA RISPOSTA**

In premessa, si ricorda che il mercato dei servizi di assistenza a terra in Italia è regolato dal decreto legislativo 18/99, attuativo della Direttiva Europea 96/67/CE del 15 ottobre 1996, relativa all'accesso al mercato dei servizi di assistenza a terra negli aeroporti della Comunità. Quest'ultima ha liberalizzato gli aeroporti aventi un traffico commerciale annuale superiore o pari a 2 milioni di passeggeri o a 50.000 tonnellate di merci. A questo proposito ha disposto che il servizio sia assicurato da almeno due prestatori per ciascuna categoria di servizio di cui almeno uno non controllato dal gestore. Non ha invece fissato tetti massimi di accesso.

Con specifico riguardo all'Aeroporto di Fiumicino, si precisa che presso tale scalo nell'ottobre del 2005 è stato completato il processo di liberalizzazione a seguito del quale si è giunti alla certificazione dei seguenti 6 handlers: Alitalia, Flightcare Italia, Aviapartner, Globe Ground, Consulta e Aviation Service.

Gli handlers sopra citati hanno conseguito la certificazione per l'espletamento dei servizi di assistenza a terra per la quale l'Enac ha verificato una serie di requisiti previsti dal decreto legislativo 18/99 e dalla Circolare Enac APT-02A, che, tra gli altri, prevedono che la società abbia adeguata capacità tecnico-organizzativa e solidità economico-finanziaria.

Quanto ciò premesso, si ricorda che già dal 2007, in collaborazione col gestore aeroportuale e gli altri soggetti aeroportuali interessati, sono stati adottati i requisiti minimi di scalo attraverso la indi-

viduazione degli indicatori che incidono maggiormente sulla funzionalità e qualità dell'aeroporto.

Tali requisiti sono:

1. tempo di riconsegna ultimo bagaglio;
2. tempo di coda al *check - in*;
3. tempo di attesa al controllo sicurezza bagaglio a mano;
4. tempo di attesa per discesa primo passeggero;
5. tempo per ripristinare la regolarità del processo;
6. ritardo aeromobile in partenza;
7. tempo di assistenza PRM in partenza;
8. tempo di assistenza PRM in arrivo;
9. pulizia superfici comuni toilette.

Il superamento non giustificato da valide motivazioni di tali requisiti comporta la irrogazione delle sanzioni di cui al 1° comma dell'articolo 1174 del Codice della Navigazione, i cui importi variano da un minimo di euro 1.032,00 ad un massimo di euro 6.197,00 (L. 689/81).

Inoltre, Enac opera verifiche e controlli circa il rispetto degli standard qualitativi riportati nella Carta dei Servizi da parte di ciascun Prestatore di servizi di assistenza a terra, a prescindere dalla quota di mercato detenuta sullo scalo.

In seconda analisi, si evidenzia che per il periodo estivo è stata istituita una task-force di ispettori provenienti dalla sede centrale e da altre Direzioni Aeroportuali che, in collaborazione col personale già operante sullo scalo per il monitoraggio e la sorveglianza sui servizi aeroportuali, conduce ulteriori verifiche con particolare riguardo all'area passeggeri e all'area bagagli.

A tale proposito, si rappresenta che alla data del 4 agosto 2010 sono state irrogate 33 sanzioni, di cui alcune relative alla società Flightcare Italia. Inoltre, si aggiunge che la società Flightcare e la società Aviapartner sono state ultimamente sottoposte ad audit straordinari, nonché ad

ispezioni mirate da cui sono emersi elementi che sono oggetto di valutazione ai fini di eventuali sanzioni.

Infine, si informa che l'8 luglio u.s. è stato inaugurato il nuovo impianto smistamento bagagli in transito denominato « NET 6000 » dal nome della localizzazione nel nuovo edificio transiti e dal numero di bagagli che può smistare in un'ora. La nuova struttura diminuirà la possibilità che i bagagli siano smarriti o disguidati per i voli in « transito » che arrivano nell'aeroporto di Fiumicino da altri aeroporti e che prevedono il cambio di aeromobile prima della destinazione finale. Ciò dovrebbe consentire un ricongiungimento « bagaglio-passeggero » prossimo al 100 per cento.

## ALLEGATO 3

**5-03370 Iannuzzi: Tempi di effettiva realizzazione del nuovo sistema di pedaggio differenziato sull'autostrada Napoli-Pompei-Salerno e relative modalità organizzative.****TESTO INTEGRALE DELLA RISPOSTA**

L'autostrada A3 Napoli-Salerno, in concessione alla Società Autostrade Meridionali S.p.A. (SAM), è dotata di un sistema di esazione del pedaggio cosiddetto « aperto » cioè con pagamento del pedaggio in entrata, a tariffa fissa per ciascuna classe di autoveicoli.

La società concessionaria ha trasformato per gli autoveicoli di classe A (le autovetture) il sistema di esazione del pedaggio da aperto a « chiuso », cioè con tariffe variabili, allo scopo di tenere conto delle percorrenze chilometriche effettuate.

La SAM sta, quindi, portando a termine la realizzazione di una nuova infrastruttura, sia impiantistica che sistemica, in modo da poter introdurre sulla tratta, a parità di introiti annuali complessivi, delle tariffe differenziate correlate ai chilometri percorsi, utilizzando la tecnologia « telepass ».

Il Cronoprogramma di progetto prevede che entro il corrente mese di settembre avvenga il completamento del collaudo degli impianti e dei sistemi di acquisizione ed elaborazione dei dati di transito; successivamente, entro il mese di ottobre, è previsto che lo sviluppo e il collaudo dei sistemi di fatturazione pedaggi nonché di quelli relativi al monitoraggio degli impianti.

In rapida successione verrà attivata la tariffazione differenziata per gli utenti ed entro l'anno (ma senza precludere il predetto avvio), si realizzerà il sistema di gestione delle immagini con il riconoscimento targhe.

Ad oggi, lo stato attuativo dell'intervento è il seguente: le opere civili sono state completate all'inizio di luglio 2010; le opere impiantistiche (pali, cavi, attrezzature, eccetera) sono terminate il 6 settembre 2010; è in via di completamento il collaudo dei Punti Telematici e l'acquisizione dei passaggi simulati ed entro ottobre 2010 sarà completata la modifica software dell'attuale sistema Telepass di fatturazione pedaggi, per tener conto delle variazioni di tariffazione con l'applicazione di sconti.

Entro ottobre 2010 sarà completata la modifica software per adeguare la gestione operativa (sistemi di monitoraggio impianti).

Entro il mese di ottobre, pertanto, il sistema potrà ritenersi completato, ad eccezione delle telecamere di rilevamento fotografico per l'accertamento dei transiti anomali, e, quindi, entrare in esercizio.

Una volta conclusa l'ultima fase della messa a punto del sistema di rilevamento fotografico, con un ritardo di circa un mese sul programma prefissato, la nuova procedura d'esazione sarà resa operativa.

L'ANAS, al fine di fornire ulteriori informazioni utili per una migliore rappresentazione del nuovo sistema, ha fatto conoscere che tale sistema si avvale della tecnologia « telepass » per il riconoscimento degli autoveicoli.

Con la nuova procedura, l'autoveicolo viene identificato in entrata in autostrada, allorquando transita in stazione o barriera, attraverso il riconoscimento del « te-

lepass » di bordo e la classificazione della classe di appartenenza.

Laddove gli ingressi, a monte di una stazione o barriera, sono più di uno e distanti in misura diversa dalla medesima stazione o barriera (per esempio a Nocera in direzione nord), l'autoveicolo viene identificato sulla rampa di entrata in autostrada attraverso il riconoscimento del « telepass » di bordo, mentre viene classificato allorquando transita in stazione o barriera, grazie agli apparati di riconoscimento della classe di appartenenza.

L'autoveicolo viene identificato poi in uscita dall'autostrada, sempre attraverso il riconoscimento del « telepass » di bordo, onde attribuirgli – in base alla tabella delle tariffe sotto riportate – il pedaggio corrispondente al percorso effettuato.

La tariffa fissa vigente di euro 1,60 sarà scontata di importi crescenti, scaglionati ogni 5 chilometri di percorrenza, in relazione ai chilometri effettivamente percorsi: l'utente che entra a Salerno ed esce a Napoli avrà uno sconto maggiore da chi entra, ad esempio, a Pompei.

## ALLEGATO 4

**5-03375 Iannuzzi: Soppressione di numerosi collegamenti ferroviari in Campania, e conseguenti disagi per gli utenti in particolare nella provincia di Salerno.****TESTO INTEGRALE DELLA RISPOSTA**

In relazione all'atto parlamentare sopra citato, riguardante il servizio ferroviario regionale della Campania, con particolare riferimento a quello interessante il territorio salernitano, va innanzitutto evidenziato che la programmazione e gestione dei servizi regionali, che assicurano principalmente la mobilità della clientela pendolare, è di competenza delle singole Regioni – nel caso di cui trattasi della Regione Campania – i cui rapporti con Trenitalia sono disciplinati da un Contratto di Servizio nell'ambito del quale vengono definiti, tra l'altro, il volume e le caratteristiche dei servizi da effettuare – sulla base delle risorse economiche rese disponibili.

Relativamente alle risorse rese disponibili per i servizi di competenza delle Regioni, la materia deve essere approfondita con il Ministero dell'economia e delle finanze.

Si può solo fare presente che nell'ambito del contratto di servizio tra Trenitalia e la Regione Campania, in presenza di intervenute necessità del bilancio regionale 2010 da parte della Regione Campania (Ente Committente), si sono resi necessari interventi di riprogrammazione dell'offerta ferroviaria in vigore sul territorio regionale, che sono stati introdotti a partire dallo scorso 5 settembre e hanno comportato la sospensione/limitazione, fino al prossimo 12 dicembre, di alcuni collegamenti, adottando comunque soluzioni mirate a salvaguardare, prevalentemente, le esigenze della mobilità pendolare.

Al fine di fornire comunque notizie relative agli specifici servizi regionali evidenziati nell'interrogazione, si mette a disposizione della Commissione una nota fornita da Ferrovie dello Stato sulla quale il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti non può aggiungere ulteriori osservazioni.

*Nota Ferrovie dello Stato SpA.*

In ordine ad alcuni rilievi specifici avanzati dall'Interrogante, si fa presente che:

in assenza di soluzioni alternative di viaggio nella medesima fascia oraria dei collegamenti limitati o sospesi sulle tratte interessate, il servizio viene assicurato da autoservizi sostitutivi;

per il traffico ferroviario interessante il bacino di Salerno, in particolare, la maggior parte dei treni sospesi sono stati sostituiti con autoservizi nel percorso campano, ad eccezione del treno Regionale 3453 (Napoli 7.20 – Sapri 9.50) limitato a Salerno (arrivo alle 7.58); nella stessa fascia oraria la clientela salernitana interessata al collegamento verso Sapri può utilizzare il Regionale 2425 o il Regionale 3455 in partenza, rispettivamente, da Salerno alle 7.42 ed alle 8.42;

il citato treno Regionale 3712, già in partenza da Cosenza alle ore 11.55 per Salerno, non è stato sospeso ma è stato

reso originario da Sapri (ore 13.44), con arrivo a Salerno previsto alle 15.52;

peraltro, la Regione Campania, nella prospettiva delle prossime scadenze di programmazione dell'orario (in partico-

lare, dicembre 2010) sta attentamente monitorando l'andamento del traffico viaggiatori relativo ai servizi interessati dalle modifiche sopra riportate, al fine di verificare l'eventuale esigenza di interventi correttivi dell'attuale offerta.

## X COMMISSIONE PERMANENTE

### (Attività produttive, commercio e turismo)

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

##### SEDE CONSULTIVA:

Disposizioni per il rafforzamento della competitività del settore agroalimentare. Nuovo testo C. 2260 ed abb./A (Parere alla XIII Commissione) ( <i>Esame e conclusione – Parere favorevole</i> ) .....	117
Norme in materia di organizzazione delle università, di personale accademico e reclutamento, nonché delega al Governo per incentivare la qualità e l'efficienza del sistema universitario. C. 3687 ed abb. Governo, approvato dal Senato (Parere alla VII Commissione) ( <i>Esame e rinvio</i> ) .....	118
ERRATA CORRIGE .....	120

##### SEDE CONSULTIVA

Martedì 28 settembre 2010. — Presidenza del presidente Manuela DAL LAGO.

**La seduta comincia alle 12.35.**

**Disposizioni per il rafforzamento della competitività del settore agroalimentare.**

**Nuovo testo C. 2260 ed abb./A.**

(Parere alla XIII Commissione).

(*Esame e conclusione – Parere favorevole*).

La Commissione inizia l'esame del provvedimento in oggetto.

Stefano ALLASIA (LNP), *relatore*, ricorda che la X Commissione è chiamata ad esprimere un parere, alla XIII Commissione agricoltura, sul testo nuovamente esaminato ed approvato dalla commissione di merito del disegno di legge del Governo 2260 recante disposizioni per il rafforzamento della competitività del settore agroalimentare come risultante dalle mo-

difiche apportate dalla Commissione di merito, in sede referente a seguito del rinvio in Commissione operato in Aula.

Ricorda, altresì, che la Commissione attività produttive, in data 4 novembre 2009, ha espresso un parere favorevole sul testo del provvedimento in esame allora trasmesso dalla Commissione di merito.

Segnala in particolare che per un principio di continuità del procedimento, la Commissione agricoltura ha successivamente riesaminato il testo esattamente dal punto ove si è concluso l'esame in Assemblea, ferme restando le deliberazioni già assunte da quest'ultima. Ricorda infatti che l'Assemblea, nella seduta del 10 febbraio scorso, ha approvato l'articolo 1, come modificato dall'emendamento 1.600 della Commissione, nonché gli articoli aggiuntivi Ruvolo 1.04. (*nuova formulazione*) e gli identici Brandolini 1.042. (*nuova formulazione*) e Ruvolo 1.043. (*nuova formulazione*).

Preannuncia che intende dare conto delle principali ulteriori modifiche relative alle disposizioni direttamente riconducibili alle competenze della Commissione, con-

tenute principalmente negli articoli 2 e 6 del testo in esame, sottolineando in via generale che il testo risulta asciugato di molti degli articoli del testo originale.

Rispetto al testo già esaminato dell'articolo 2, recante disposizioni per il rafforzamento della tutela e della competitività dei prodotti a denominazione protetta, si evidenziano le modifiche apportate al comma 1-*quinques* che istituisce il sistema di qualità nazionale « Sistema di produzione integrata », volte a specificare che il citato Sistema assicura che le attività agricole e zootecniche siano esercitate in conformità a norme tecniche di produzione integrata; la verifica delle rispetto di tali norme tecniche è eseguita in base ad uno specifico piano di controllo da organismi accreditati secondo le norme vigenti. Inoltre al successivo comma 1-*sexies* si prevede che sono definite con il previsto decreto del Ministro delle politiche agricole anche le procedure di coordinamento da seguire da parte delle autonomie territoriali che hanno già istituito il sistema di produzione integrata nei propri territori con legge regionale; per quanto riguarda i segni distintivi relativi alla produzione conforme al Sistema è previsto un coordinamento con gli eventuali segni distintivi già adottati dalle regioni.

Per quanto riguarda l'articolo 6, recante disposizioni in materia di etichettatura obbligatoria dei prodotti agroalimentari le modifiche introdotte riguardano in particolare: il comma 1 dove si esplicita anche la finalità di rafforzare la prevenzione e la repressione delle frodi alimentari e che è obbligatorio riportare nell'etichettatura anche l'eventuale utilizzazione di ingredienti in cui vi sia la presenza di organismi geneticamente modificati (OGM) in qualunque fase della catena alimentare, dal luogo di produzione iniziale fino al consumo finale; i nuovi commi 5-*bis* e 5-*ter* che prevedono rispettivamente, per l'anno 2010, una campagna istituzionale di promozione del ministro delle politiche agricole anche mediante la forma della pubblicità progresso, diretta ad accrescere il livello di conoscenza dei consumatori e la relativa autorizzazione di spesa pari a 2

milioni di euro per l'anno 2010; il nuovo comma 7-*bis* che, modificando l'articolo 2, comma 6, del decreto-legge n. 83 del 2002, convertito, con modificazioni, dalle legge n. 133 del 2002, include tra il personale dell'Ufficio centrale interforze per la sicurezza personale (UCIS) del ministero dell'Interno anche appartenenti al Corpo forestale dello Stato.

In conclusione, in considerazione del limitato impatto delle modifiche apportate al testo nell'ambito delle disposizioni di competenza della X Commissione, formula una proposta di parere favorevole.

Laura FRONER (PD) esprime, a nome del gruppo, forti perplessità sul testo del provvedimento in esame, come risultante dagli emendamenti approvati, che a suo giudizio ha conservato molto poco delle misure per il rafforzamento della competitività nel settore agroalimentare. Preannuncia quindi il voto contrario del suo gruppo auspicando che nella commissione di merito si possa al contrario apportare nuove modifiche migliorative del provvedimento.

La Commissione approva la proposta di parere del relatore.

**Norme in materia di organizzazione delle università, di personale accademico e reclutamento, nonché delega al Governo per incentivare la qualità e l'efficienza del sistema universitario.**

**C. 3687 ed abb. Governo, approvato dal Senato.**

(Parere alla VII Commissione).

(Esame e rinvio).

La Commissione inizia l'esame del provvedimento in oggetto.

Manuela DAL LAGO, *presidente e relatore*, avverte che la X Commissione è chiamata ad esprimere un parere, alla VII Commissione cultura, sul disegno di legge C. 3687 recante: « Norme in materia di organizzazione delle università, di personale accademico e reclutamento, nonché delega al Governo per incentivare qualità

ed efficienza del sistema universitario», approvato dal Senato ed adottato come testo base dalla citata commissione di merito.

Il progetto di legge A.C. 3687 risulta dalla approvazione, in data 29 luglio 2010, dell'A.S. 1905, presentato dal Governo e modificato durante l'esame parlamentare, che ha assorbito gli AA.S. 591, 874, 970, 1387, 1597 e si compone di 25 articoli, organizzati in 3 Titoli.

Il Titolo I (articoli 1-3) riguarda l'organizzazione del sistema universitario. Il Titolo II (articoli 4-14) riguarda norme e delega legislativa in materia di qualità ed efficienza del sistema universitario. Il Titolo III (articoli 15-25) reca norme in materia di personale accademico e riordino della disciplina concernente il reclutamento. Esso include anche le disposizioni finali e transitorie.

I principi ispiratori dell'intervento delineato sul sistema universitario fanno riferimento ai concetti di autonomia e responsabilità; valorizzazione del merito; combinazione di didattica e ricerca.

Pur in assenza di disposizioni direttamente riconducibili alle competenze della Commissione attività produttive segnala alcuni articoli che intervengono nella materia della ricerca e dei rapporti tra Università ed enti di ricerca. In particolare l'articolo 2, che delinea indirizzi per la revisione degli statuti delle università statali riguardo a composizione, durata e funzioni degli organi, nonché organizzazione interna individua i dipartimenti quale luogo di raccordo fra ricerca e didattica e ne prevede una riorganizzazione, determinando, tra l'altro, il numero minimo di professori e ricercatori che deve afferire a ciascuno di essi.

Il progetto di legge, inoltre, delega il Governo al rilancio della qualità e dell'efficienza del sistema universitario; in particolare l'articolo 3, nell'ottica della razionalizzazione dell'offerta formativa dispone che gli atenei possano federarsi o fondersi tra loro – nonché con enti operanti nel campo della ricerca e dell'alta formazione,

e con gli istituti tecnici superiori – sulla base di progetti coerenti con le caratteristiche dei partecipanti.

In ordine al reclutamento nelle università, si prevede per i ricercatori: il superamento di una selezione di ateneo riservata ai dottori di ricerca e a chi possiede il diploma di specializzazione medica (ma, i sensi dell'articolo 25, comma 10, fino al 2015 può partecipare anche chi possiede una laurea magistrale e un curriculum idoneo allo svolgimento di attività di ricerca) che comporta la stipula di un contratto a tempo determinato articolato in due tipologie: la prima consiste in contratti di durata triennale, prorogabili per 2 anni. La seconda è riservata a candidati che hanno usufruito della prima, o di analoghi contratti in atenei stranieri, e consiste in contratti triennali non rinnovabili.

L'articolo 18 dispone la sperimentazione triennale della tecnica di valutazione fra pari per la selezione dei progetti di ricerca finanziati a carico del Fondo sanitario nazionale e del Fondo per gli investimenti nella ricerca scientifica e tecnologica (FIRST). In particolare (comma 1), si prevede che entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge sia emanato un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, di concerto con il Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca e con il Ministro della salute, per l'applicazione della tecnica di valutazione fra pari ai progetti di ricerca indicati, a valere sulle risorse finanziarie, umane e strumentali disponibili a legislazione vigente. La valutazione deve essere svolta da comitati composti per almeno un terzo da professionisti operanti all'estero. Il comma 2, novellando il comma 313 dell'articolo 2 della legge finanziaria 2008, prevede che i membri del comitato chiamato a valutare i progetti di ricerca presentati da ricercatori di età inferiore a 40 anni devono essere «in maggioranza» di età inferiore a 40 anni.

L'articolo 19 reca una nuova disciplina per il conferimento degli assegni di ricerca, modificando, tra l'altro, i requisiti per l'accesso e la durata degli assegni e

applicando le disposizioni vigenti in materia di astensione obbligatoria per maternità e in materia di congedo per malattia. In particolare, il comma 1 dell'articolo 19 stabilisce che, nell'ambito delle relative disponibilità di bilancio, possono conferire assegni per lo svolgimento di attività di ricerca fra gli altri le università; le istituzioni e gli enti pubblici di ricerca e sperimentazione; l'Agenzia nazionale per le nuove tecnologie, l'energia e lo sviluppo economico sostenibile (ENEA); l'Agenzia spaziale italiana (ASI). Per quanto concerne i requisiti soggettivi, il comma 2 prevede che possono essere destinatari degli assegni studiosi – e non più, quindi, esclusivamente dottori di ricerca o laureati – in possesso di curriculum scientifico professionale idoneo allo svolgimento di attività di ricerca.

Il comma 4 stabilisce che le modalità di conferimento degli assegni sono rimesse ai singoli soggetti che le disciplinano con apposito regolamento, prevedendo la possibilità di attribuire gli stessi attraverso la pubblicazione di un unico bando relativo a tutte le aree scientifiche di interesse dell'ateneo.

In tale fattispecie, i progetti di ricerca – proposti direttamente dai candidati e corredati di titoli e pubblicazioni – sono valutati da un'unica commissione che può avvalersi (senza oneri aggiuntivi a carico della finanza pubblica) di esperti revisori di elevata qualificazione esterni all'ateneo (italiani o stranieri). La commissione, sulla base dei punteggi attribuiti, predispone una graduatoria per ciascuna area scientifica; pubblicazione di differenti bandi (secondo procedure stabilite dall'ateneo), relativi a specifici programmi di ricerca dotati di propri finanziamenti. L'importo degli assegni viene determinato direttamente dall'ateneo, anche se sulla base di un importo minimo stabilito con decreto del Ministro (comma 6). Come già disposto dalla normativa vigente, si conferma che gli assegni non danno luogo a diritti in ordine all'accesso ai ruoli dei soggetti che li conferiscono (comma 7). Il comma 8,

infine, prevede che la durata complessiva dei rapporti instaurati con il medesimo soggetto, in quanto titolare degli assegni di ricerca e dei contratti a tempo determinato – di cui all'articolo 21 –, non può essere superiore a 10 anni. Il divieto sussiste anche nel caso di rapporti non continuativi o intercorsi con soggetti differenti (atenei statali, non statali o telematici, ovvero enti indicati al comma 1).

Nessun altro chiedendo di intervenire Manuela DAL LAGO, *presidente e relatore*, rinvia il seguito dell'esame ad altra seduta.

**La seduta termina alle 12.50.**

#### ERRATA CORRIGE

Nel *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari* n. 371 del 22 settembre 2010, a pagina 148, seconda colonna, penultima riga, sostituire « 8.1. » con « \* 8.1. ».

A pagina 149, prima colonna, decima riga, sostituire « \* 8.2. » con « \*\* 8.2. ».

A pagina 149, prima colonna, trentesima riga, sostituire « \* 8.3. » con « \*\* 8.3. ».

A pagina 150, prima colonna, ultima riga, dopo la parola « Zunino », aggiungere la seguente parola « **(approvato)** ».

A pagina 150, seconda colonna, quindicesima riga, dopo la parola « Zunino », aggiungere la seguente parola « **(approvato)** ».

A pagina 150, seconda colonna, ventiseiesima riga, sostituire « \* 8.8. » con « \*\* 8.8. ».

A pagina 150, seconda colonna, quarantesima riga, dopo la parola « Ruggeri », aggiungere la seguente parola « **(approvato)** ».

A pagina 150, seconda colonna, penultima riga, dopo la parola « 3-bis », aggiungere le seguenti parole « 3-bis dell'articolo 9 ».

A pagina 151, prima colonna, ottava riga, sostituire « 8.9. » con « \*\* 8.9. ».

## XI COMMISSIONE PERMANENTE

### (Lavoro pubblico e privato)

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

##### SEDE CONSULTIVA:

Disposizioni per il rafforzamento della competitività del settore agroalimentare. Nuovo testo C. 2260-A Governo, e abb. (Parere alla XIII Commissione) ( <i>Esame e conclusione – Parere favorevole</i> ) .....	121
Norme in materia di organizzazione delle università, di personale accademico e reclutamento, nonché delega al Governo per incentivare la qualità e l'efficienza del sistema universitario. C. 3687 Governo, approvato dal Senato, e abb. (Parere alla VII Commissione) ( <i>Esame e rinvio</i> ) .....	123
AVVERTENZA .....	127

##### SEDE CONSULTIVA

*Martedì 28 settembre 2010. — Presidenza del vicepresidente Luigi BOBBA indi del vicepresidente Giuliano CAZZOLA.*

#### **La seduta comincia alle 13.40.**

##### **Disposizioni per il rafforzamento della competitività del settore agroalimentare.**

**Nuovo testo C. 2260-A Governo, e abb.**

(Parere alla XIII Commissione).

*(Esame e conclusione – Parere favorevole).*

La Commissione inizia l'esame del provvedimento in titolo.

Massimiliano FEDRIGA (LNP), *relatore*, osserva che la Commissione è chiamata ad esprimere il parere di competenza alla XIII Commissione sul nuovo testo del disegno di legge n. 2260-A, recante disposizioni per il rafforzamento della competitività del settore agroalimentare, come risultante dagli emendamenti approvati

dalla Commissione di merito. Intende segnalare, a tal riguardo, che la XI Commissione ha già espresso, nella seduta del 4 novembre 2009, un parere favorevole con osservazione sulla precedente versione del provvedimento e che il disegno di legge è successivamente giunto alla discussione in Assemblea, che ne ha tuttavia stabilito il rinvio in Commissione nella seduta dell'11 febbraio 2010; pertanto, il testo sul quale la Commissione è oggi chiamata ad esprimersi rappresenta una sostanziale riformulazione del provvedimento già rinviato in Commissione, il quale, peraltro, è stato sensibilmente modificato nel corso dell'esame in sede referente, a seguito dell'approvazione di diverse proposte di stralcio di articoli originariamente inclusi nel testo, oltre che di numerosi emendamenti di iniziativa parlamentare. Sottolinea, dunque, l'esigenza di concludere rapidamente l'esame in sede consultiva, anche in modo da consentire alla XIII Commissione di riferire all'Assemblea sul nuovo testo del disegno di legge – secondo quanto previsto dal calendario dei lavori

dell'Aula – al termine della seduta odierna.

Passando al contenuto del provvedimento in esame, segnala che esso contiene un insieme di misure volte a rafforzare la competitività del settore agroalimentare, avuto riguardo principalmente all'attività di contrasto delle frodi nel medesimo settore, nonché all'etichettatura dei prodotti alimentari e a un impiego efficace ed efficiente delle risorse destinate all'amministrazione dell'agricoltura. In questo ambito, fa notare che, per quanto concerne i profili di più diretto interesse della XI Commissione, la Commissione di merito ha approvato la proposta di stralcio dell'originario articolo 5, che dettava specifiche disposizioni per l'impiego di personale ministeriale nei controlli agricoli comunitari. Al contempo, rileva che la stessa Commissione di merito ha approvato, in relazione a tale materia, due appositi emendamenti: in primo luogo, all'articolo 5-*bis* è stato introdotto un nuovo comma 6, il quale reca una disposizione che – anche al fine di rafforzare l'efficacia dei controlli – prevede il mantenimento dell'indennità di trasferta, nei limiti degli stanziamenti di bilancio, per il personale dell'Ispettorato centrale della tutela della qualità e repressione frodi dei prodotti alimentari (ICQRF) del Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali; inoltre, è stata inserita una norma, ora divenuta il comma 7-*bis* dell'articolo 6, che ha incluso il personale del Corpo forestale dello Stato nell'ambito dei soggetti chiamati a svolgere funzioni di protezione e vigilanza, limitatamente alle persone appartenenti all'amministrazione centrale delle politiche agricole.

Osserva poi che sono state approvate due ulteriori proposte di stralcio, riferite rispettivamente all'ex articolo 7-*ter*, che prorogava ad una data ormai scaduta il termine per l'applicazione delle agevolazioni contributive nei territori montani particolarmente svantaggiati e nelle zone agricole svantaggiate, e all'ex articolo 7-*novies*, in tema di requisiti maturati a fini previdenziali agricoli.

In conclusione, preso atto delle norme di interesse della XI Commissione e vista l'importanza del provvedimento in chiave di un rilancio competitivo del settore agroalimentare, formula una proposta di parere favorevole sul provvedimento in esame. Sottolinea, infatti, che un parere favorevole della Commissione rappresenterebbe un preciso segnale diretto a tutelare efficacemente un settore – quello agroalimentare – a suo avviso esposto in modo significativo alla concorrenza sleale di taluni Paesi (in particolare quelli dell'area asiatica), nei quali sussistono condizioni salariali e di sicurezza sul lavoro suscettibili di dar luogo a gravi fenomeni di *dumping* sociale, nonché standard di qualità dei prodotti ben lontani da quelli italiani.

Ivano MIGLIOLI (PD) dichiara anzitutto di non comprendere l'accelerazione impressa all'esame del provvedimento in titolo, considerata anche la complessità della proposta normativa in oggetto, testimoniata dal suo lungo e articolato *iter* di discussione, di cui ripercorre a grandi linee lo svolgimento.

Fa notare poi che, allo stato, non appare comprensibile neanche il giudizio positivo proposto dal relatore: il provvedimento, infatti, risulta gravemente limitato nei suoi contenuti rispetto all'impostazione contemplata all'inizio dell'esame parlamentare; alla luce delle numerose proposte di stralcio deliberate dalla Commissione di merito, non è – a suo avviso – sostanzialmente rimasto nulla del testo originario e si prevedono ora esclusivamente disposizioni vaghe sull'etichettatura dei prodotti agricoli, escludendosi diverse altre norme di rilievo a sostegno del settore agroalimentare, introdotte nel corso dell'esame anche grazie al contributo dei gruppi di opposizione. Ritenendo, altresì, che il provvedimento in esame presenti profili di dubbia compatibilità con la normativa comunitaria – rischiando, per questo, di incontrare un giudizio negativo delle istituzioni europee – preannuncia il voto contrario del suo gruppo sulla proposta di parere del relatore.

Cesare DAMIANO (PD) dichiara le proprie perplessità sulle modalità di esame estremamente accelerate del provvedimento in titolo, atteso che si tratta di un progetto di legge molto complesso, che ha avuto un *iter* travagliato e che, pur a fronte di un obiettivo che definisce « pomposo », in realtà rischia di essere approvato in Commissione in tempi assolutamente inadeguati rispetto alle esigenze di un effettivo approfondimento. Fa notare, peraltro, che il testo trasmesso dalla Commissione di merito appare totalmente privo di risorse finanziarie e, dunque, finisce per trasformare il provvedimento in una vuota declamazione di principi, che tuttavia non riesce a risolvere nessuno dei problemi sul tappeto. Invita, quindi, la maggioranza a valutare l'opportunità di riflettere ulteriormente sul testo in esame, evitando di esprimere su di esso un giudizio positivo, che – allo stato – non può di certo essere accettato dal suo gruppo.

Giovanni PALADINI (IdV) fa notare che il provvedimento presenta un ambito di intervento molto limitato, poiché non centra nessun obiettivo di rilancio di un settore, come quello agroalimentare, che meriterebbe maggiore attenzione. Nel lamentare, quindi, l'assoluta esiguità dei tempi concessi all'esame in sede consultiva in Commissione, valuta in termini fortemente negativi l'assenza dal testo di seri impegni economici per il settore; preannuncia, pertanto, il voto contrario del suo gruppo sulla proposta di parere favorevole formulata dal relatore.

Teresio DELFINO (UdC) fa notare che la maggioranza e il Governo, con il testo in esame, sembrano indietreggiare rispetto alle precedenti versioni, atteso che nel corso dell'esame sono state introdotte rilevanti modifiche tendenti a svuotarne il contenuto. Fa altresì notare che talune disposizioni, soprattutto in materia di tutela dei prodotti DOC e DOCG, contraddicono quella volontà di semplificazione così a lungo declamata dal Governo in carica, aggravando sensibilmente il carico di oneri burocratici sulle imprese. Nel

mettere in evidenza il rischio di inapplicabilità di disposizioni di tale portata, rileva, quindi, un approccio troppo disinvolto in tema di etichettatura dei prodotti e troppo prudente in materia di OGM, dal momento che il testo in esame – su tale ultimo argomento – si limita a rinviare alle norme comunitarie vigenti: in proposito, fa notare che la maggioranza tende a rivendicare il primato della normativa comunitaria solo quando ciò coincide con il suo interesse, dal momento che in altre occasioni, in cui era in gioco il rispetto di questo tipo di disposizioni, non si è registrato un comportamento analogo. Per le ragioni esposte, giudica complessivamente insufficiente il provvedimento trasmesso dalla XIII Commissione.

Nessun altro chiedendo di intervenire, la Commissione approva la proposta di parere favorevole formulata dal relatore.

**Norme in materia di organizzazione delle università, di personale accademico e reclutamento, nonché delega al Governo per incentivare la qualità e l'efficienza del sistema universitario.**

**C. 3687 Governo, approvato dal Senato, e abb.**

(Parere alla VII Commissione).

*(Esame e rinvio).*

La Commissione inizia l'esame del provvedimento in titolo.

Paola PELINO (PdL), *relatore*, osserva che la VII Commissione ha segnalato l'esigenza di esprimere il parere di competenza sul disegno di legge n. 3687, approvato dal Senato, che nella seduta del 22 settembre scorso è stato adottato come testo base dalla Commissione stessa per il seguito dell'esame in sede referente. Al riguardo, mette in evidenza, anzitutto, che il disegno di legge propone una riforma complessiva e strutturale del settore, i cui obiettivi principali sono sicuramente la valorizzazione del merito dei docenti e degli studenti, la responsabilizzazione degli atenei nella gestione delle risorse, lo sviluppo della qualità e della competitività

delle università italiane, la disciplina del reclutamento e dei contratti di insegnamento e ricerca; si tratta, pertanto, di un progetto normativo che mira a riformare la *governance* dell'Università, fondandola sui concetti di responsabilità, autonomia e merito. Rileva, infatti, che in passato è talvolta accaduto che una formale autonomia priva della relativa responsabilità abbia determinato spese senza un sufficiente controllo, aumento della burocrazia e scarse risorse per la ricerca, mentre ora il finanziamento pubblico – se si riuscirà ad approvare definitivamente il provvedimento – dovrà essere erogato sulla base della qualità della didattica e della ricerca, valutata in modo oggettivo, secondo criteri internazionali, in modo da rendere ciascun ateneo responsabile delle scelte liberamente adottate.

Preso atto di questa impostazione complessiva della riforma, si sofferma, quindi, sui profili di più diretto interesse della XI Commissione che si rinvengono nell'ambito del disegno di legge in esame.

Fa presente, in proposito, che l'articolo 5, contenente i principi e criteri direttivi della delega legislativa che si prevede di conferire al Governo per il riordino della disciplina normativa del settore, prevede, tra l'altro, la valorizzazione della figura dei ricercatori, mentre il successivo articolo 6, che definisce lo stato giuridico di professori e ricercatori di ruolo, prevede l'introduzione di criteri oggettivi di verifica dei risultati dell'attività di ricerca sulla base dei quali modulare alcune delle prerogative del corpo accademico, quali la progressione automatica di carriera e la partecipazione a commissioni di valutazione e reclutamento, fatta salva la competenza esclusiva delle università a valutare le attività dei singoli docenti e ricercatori. Contestualmente, tale articolo dispone la semplificazione del regime di autorizzazione per lo svolgimento di attività esterne e contempla incentivi alla mobilità sia dei professori che dei ricercatori universitari, nonché modalità volte a favorire l'internazionalizzazione dell'attività di ricerca e il trasferimento di conoscenze tra università e industria.

Sottolinea che l'articolo 7, in deroga alla disciplina del decreto del Presidente della Repubblica n. 382 del 1980, prevede che i professori universitari, a domanda, possano essere collocati in aspettativa senza assegni per un periodo massimo di cinque anni, anche consecutivi, per lo svolgimento di attività presso soggetti pubblici e privati, operanti in sedi internazionali i quali provvedono al trattamento economico e previdenziale. Segnala poi l'articolo 8, che prevede l'opportuna revisione del trattamento economico dei professori e dei ricercatori universitari, abolendo gli automatismi retributivi e aumentando la retribuzione dei ricercatori neo-assunti; si porta, in tal modo, a compimento quanto inizialmente previsto nella legge n. 43 del 2005. Fa presente, peraltro, che l'articolo 9 prevede l'istituzione di un Fondo di Ateneo per la premialità di professori e ricercatori, rendendo possibili contratti integrativi a favore di professori e ricercatori meritevoli, mentre l'articolo 10 interviene in materia di competenza disciplinare nei confronti del personale.

Rileva, inoltre, che l'articolo 15, relativo al reclutamento, semplifica le procedure di selezione locale, valorizzando l'autonomia dei singoli atenei e dando agli statuti il potere di decidere come realizzare la valutazione comparativa richiesta, che è il presupposto per la proposta di chiamata dei professori e ricercatori; si introducono, altresì, nell'ordinamento i settori concorsuali (per il conseguimento dell'abilitazione disciplinata dal successivo articolo 16), nell'ambito dei quali sono ricondotti gli attuali settori scientifico-disciplinare; in materia di reclutamento, il già citato articolo 16 prevede, appunto, l'abilitazione scientifica nazionale a lista aperta, le cui procedure di chiamata vengono definite ed effettuate, ai sensi dell'articolo 17, a livello locale dai singoli atenei.

Si sofferma poi sull'articolo 19, che riassume in maniera organica le norme che riguardano l'assegnazione del personale e il trattamento fiscale e previdenziale degli assegni di ricerca, mentre con l'articolo 20 sono riviste le norme che

regolano la stipula dei contratti di insegnamento, per contrastare il diffondersi di forme di precariato, e con l'articolo 21 si porta a compimento la trasformazione della figura di ricercatore avviata dalla legge n. 230 del 2005 con la messa ad esaurimento dei ricercatori a tempo indeterminato e la contestuale previsione di contratti di ricerca, per un triennio, rinnovabili per un altro triennio. Con riferimento a tale aspetto del provvedimento, ritiene che possano esservi margini per un miglioramento – nel momento in cui si passerà all'attuazione della riforma – delle condizioni previste: in proposito, segnala infatti l'esigenza di studiare un percorso attuativo che porti alla soluzione del problema dello stato giuridico dei ricercatori, per quanto concerne, in particolare, il ruolo svolto nell'ambito della didattica, prevedendo altresì misure transitorie in favore degli attuali ricercatori di ruolo, nella prospettiva di un inquadramento dei futuri ricercatori a tempo determinato direttamente nella seconda fascia docente.

Sottolinea, infine, che il successivo articolo 22 stabilisce l'inapplicabilità ai professori e ai ricercatori universitari delle disposizioni sulla prosecuzione del rapporto di lavoro recate dall'articolo 16 del decreto legislativo n. 503 del 1992, mentre l'articolo 23 prevede che, in esecuzione di accordi culturali internazionali che prevedono l'utilizzo reciproco di lettori, le università possano conferire a studiosi stranieri, qualificati e di comprovata professionalità, incarichi annuali rinnovabili per lo svolgimento di attività finalizzate alla diffusione della lingua e della cultura del Paese di origine e alla cooperazione internazionale.

In conclusione, rilevata l'assoluta validità del provvedimento, anche in funzione di una riforma organica del settore dell'università, preannuncia l'intenzione di formulare una proposta di parere favorevole sul disegno di legge in esame.

Marialuisa GNECCHI (PD) osserva che, a differenza di altri Paesi dell'Unione europea, l'Italia non sembra destinata – a causa delle iniziative del Governo in carica

– ad investire sul suo futuro e, quindi, sulla formazione dei giovani, come dimostrano i provvedimenti assunti in questa legislatura nel campo dell'educazione primaria – cita, in proposito, la riduzione delle ore di insegnamento – e secondaria, nonché in materia di università e ricerca, ambiti nei quali si è registrato un notevole taglio di risorse, con il risultato di un sostanziale « commissariamento » del Ministro Gelmini da parte del Ministro dell'economia e delle finanze.

Fa presente che il provvedimento in discussione prosegue sulla medesima linea, prevedendo ingenti risparmi di gestione che ricadranno inevitabilmente sulle future generazioni e sulle capacità del Paese di far leva sulle proprie risorse umane ed economiche. Pur giudicando opportuno un ricambio generazionale nel settore dell'insegnamento universitario, ritiene che il meccanismo di pensionamento dei docenti universitari previsto dal testo in esame possa entrare in contraddizione con taluni provvedimenti assunti dal Governo in materia di collocamento a riposo « coatto » nel settore della pubblica amministrazione e di innalzamento dell'età pensionabile delle donne, misure che rilevano lo stato di confusione dell'Esecutivo in materia previdenziale.

Nel formulare, dunque, un giudizio negativo sul provvedimento in esame, osserva, in conclusione, che occorre pensare ad una vera riforma dell'istruzione e dell'università, che preveda un rilancio della ricerca, l'eliminazione del blocco del *turn over* nel settore pubblico, la stabilizzazione del personale precario e la valorizzazione dei comitati scientifici, facendo affidamento su risorse finanziarie effettive e certe.

Donella MATTESINI (PD) intende anzitutto sollevare una questione di metodo relativa alle prerogative della Commissione, che ritiene siano lese da un'organizzazione dei lavori che impedisce, di fatto, ai parlamentari di discutere in tempi ragionevoli di un provvedimento di tale delicatezza, sul quale la XI Commissione appare, peraltro, competente in misura

ben più ampia che quella della sede consultiva. Auspica, in tal senso, che la presidenza della Commissione eviti di ridurre questo ramo del Parlamento a mero esecutore delle decisioni del Senato e, per quanto di competenza, non compia forzature dirette a comprimere il dibattito, come invece avverrebbe qualora si decidesse di esprimere entro domani il parere sul provvedimento in titolo.

Svolgendo poi considerazioni di carattere generale sul contenuto del provvedimento, fa notare che la maggioranza appare orientata esclusivamente a portare avanti un progetto di « controriforma » fondato sulla valorizzazione della formazione privata e sulla precarizzazione di quella pubblica, spinta dall'unico scopo di contrastare il clima di protesta sociale che si è nel frattempo diffuso nel Paese. Nel riservarsi di intervenire nel merito più specifico del provvedimento nel prosieguo dell'esame, intende da subito porre in evidenza taluni elementi di criticità presenti nel testo, in particolare all'articolo 21 e all'articolo 22, in materia di assunzione di ricercatori a tempo determinato e di collocamento a riposo dei professori e ricercatori, che rivelano indiscutibilmente, a suo avviso, la volontà dell'Esecutivo di discriminare il settore dell'istruzione pubblica in favore di quella privata.

Ribadisce, in conclusione, la necessità di prevedere un ampliamento dei tempi di discussione, affinché si possano affrontare con serenità tutte le problematiche questioni poste dal provvedimento in esame, anche considerato che presso la Commissione di merito è ancora in corso di svolgimento un'attività istruttoria di carattere conoscitivo, che non si è ancora conclusa.

Elisabetta RAMPI (PD), pur ritenendo necessaria un'ampia riforma del sistema universitario, fa notare che la proposta in esame non appare in grado di rispondere alle esigenze del Paese, mancando di una strategia unitaria e di una visione organica delle questioni in gioco. Sottolinea, infatti, che il testo approvato dal Senato prospetta un intervento ingiusto e fortemente squi-

librato, che finisce per mortificare l'offerta formativa a livello accademico.

Osserva infatti che il Governo in carica, a differenza di quelli dei maggiori Paesi europei, dimostra – con il provvedimento in esame – di non voler investire sulla formazione dei giovani, il cui diritto allo studio, peraltro, viene messo seriamente a rischio da un investimento di risorse economiche a dir poco insufficiente. Rileva quindi che l'Esecutivo, in tempi di crisi economica e di elevata disoccupazione, rinuncia a valorizzare il settore dell'istruzione pubblica, procedendo lungo una direzione di precarizzazione dell'università e di « affossamento » della ricerca scientifica, peraltro utilizzando metodi di discussione accelerati e approssimativi – come dimostra l'organizzazione dei lavori del presente provvedimento – gravemente lesivi delle prerogative del Parlamento.

Auspica, in conclusione, che la Commissione possa esaminare il provvedimento in tempi ragionevoli, anche considerato che l'esame in sede referente presso la Commissione di merito appare ben lontano dall'essere concluso.

Maria Grazia GATTI (PD) ritiene inaccettabile un'organizzazione dei lavori che preveda due sole sedute per la discussione di un testo che, presso la Commissione di merito, sembrerebbe destinato ad essere sensibilmente modificato, così come annunciato in una recente apparizione televisiva dallo stesso presidente della VII Commissione, che ha fatto riferimento alla necessità di introdurre nel testo una misura tesa alla gestione transitoria del personale precario dell'università.

Entrando nel merito del provvedimento, dopo avere osservato che un intervento di riforma dell'università sarebbe necessario in vista di un incremento del grado di competitività del Paese, rileva tuttavia che ciò non avviene con il testo approvato dal Senato, che valuta esposto ad un elevato rischio di dequalificazione e nel quale riscontra la mancanza di disposizioni che rilancino realmente i centri di ricerca pubblica e privata, così attivi nel passato in talune università della provincia

italiana, che tutelino realmente il diritto allo studio dei giovani (soprattutto quelli provenienti da famiglie povere), che contrastino il complessivo decadimento dell'università italiana e il rischio di impoverimento professionale ormai in atto da tempo nel Paese (a differenza di quanto accade in altri Paesi, ad esempio in quelli asiatici), così come testimoniato dagli alti indici di dispersione universitaria e da un generale invecchiamento della classe docente.

Giudica, inoltre, assolutamente insufficiente la parte del provvedimento riguardante i ricercatori dell'università, dal momento che si prevedono nel testo meccanismi di assorbimento di tale personale limitati e inadeguati, non sostenuti peraltro da idonee risorse finanziarie. Dopo aver segnalato l'esistenza di possibili problemi applicativi per determinate categorie di ricercatori in attesa di assunzione, rileva, inoltre, che il provvedimento non prevede strumenti di sostegno al reddito per i ricercatori precari destinati a rimanere fuori da tali procedure di assunzione, per i quali, inoltre, neanche si stabiliscono misure di incentivazione tese a favorirne l'assorbimento presso enti pubblici o privati. A suo avviso, diverso sarebbe il contesto complessivo, se solo si ragionasse in termini pacati sull'opportunità di destinare appositi ammortizzatori sociali alle descritte figure professionali.

Nel dichiarare, in conclusione, la disponibilità del suo gruppo a contribuire a migliorare il testo in esame — così come già avvenuto nel corso dell'*iter* di discussione presso il Senato — auspica che la Commissione possa beneficiare di un margine temporale idoneo a valutare il testo così come risulterà al termine dell'esame in sede referente presso la Commissione di merito.

Giuliano CAZZOLA, *presidente*, fa presente che — pur essendovi ancora diversi deputati iscritti a parlare — occorre concludere a questo punto la seduta, essendo imminente l'inizio di votazioni in Assemblea. Quanto alle richieste sinora formulate in ordine all'eventuale ampliamento dei tempi di esame in sede consultiva del provvedimento in titolo, avverte che ne informerà prontamente il presidente della Commissione, fermo restando che la richiesta di espressione del parere sul testo approvato dal Senato è stata trasmessa già al termine della scorsa settimana dalla VII Commissione e che, dunque, il parere stesso dovrà essere reso in termini che consentano di rispettare il complessivo andamento dei lavori parlamentari.

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

**La seduta termina alle 15.10.**

#### AVVERTENZA

I seguenti punti all'ordine del giorno non sono stati trattati:

#### SEDE REFERENTE

*Disposizioni concernenti la disciplina degli enti gestori di forme obbligatorie di previdenza e assistenza.*

*C. 2715 Damiano e C. 3522 Di Biagio.*

*Modifica all'articolo 9 della legge 12 marzo 1999, n. 68, in materia di richieste di avviamento dei disabili al lavoro.*

*C. 473 Anna Teresa Formisano.*

## XII COMMISSIONE PERMANENTE

### (Affari sociali)

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

#### COMITATO RISTRETTO:

Disposizioni in materia di assistenza psichiatrica. C. 919 Marinello, C. 1423 Guzzanti, C. 1984 Barbieri, C.2065 Ciccioli, C. 2831 Jannone, C. 2927 Picchi e C. 3038 Garagnani ..... 128

#### SEDE REFERENTE:

Variazione nella composizione della Commissione ..... 128

Norme per la tutela dei diritti della partoriente, la promozione del parto fisiologico e la salvaguardia della salute del neonato. C. 918 Marinello, C. 1353 Livia Turco C. 1513 Palumbo, C. 1266 Consiglio regionale del Piemonte e C. 3303 Lucà (*Seguito dell'esame e rinvio*) ..... 128

Disposizioni in materia di sicurezza degli impianti protesici mammari. C. 670 Lussana, C. 1179 Mancuso e C. 3703 Governo (*Seguito dell'esame e rinvio*) ..... 130

#### COMITATO RISTRETTO

*Martedì 28 settembre 2010.*

**Disposizioni in materia di assistenza psichiatrica. C. 919 Marinello, C. 1423 Guzzanti, C. 1984 Barbieri, C. 2065 Ciccioli, C. 2831 Jannone, C. 2927 Picchi e C. 3038 Garagnani.**

Il Comitato ristretto si è riunito dalle 13.10 alle 14.

#### SEDE REFERENTE

*Martedì 28 settembre 2010. — Presidenza del presidente Giuseppe PALUMBO. — Interviene il sottosegretario di Stato per la salute Francesca Martini.*

**La seduta comincia alle 14.**

#### Variazione nella composizione della Commissione.

Giuseppe PALUMBO, *presidente*, comunica che il deputato Mario Baccini ha cessato di fare parte della Commissione e che è entrato a farne parte il deputato Umberto Scapagnini.

**Norme per la tutela dei diritti della partoriente, la promozione del parto fisiologico e la salvaguardia della salute del neonato.**

**C. 918 Marinello, C. 1353 Livia Turco C. 1513 Palumbo, C. 1266 Consiglio regionale del Piemonte e C. 3303 Lucà.**

*(Seguito dell'esame e rinvio).*

La Commissione prosegue l'esame del provvedimento, rinviato nella seduta del 22 settembre 2010.

Giuseppe PALUMBO, *presidente e relatore*, avverte che, ai sensi dell'articolo 144, comma 1, del regolamento, la presidenza

ha provveduto ad acquisire l'intesa con il Presidente della Camera sullo svolgimento di un'indagine conoscitiva ai sensi dell'articolo 79, comma 5, del regolamento, secondo quanto convenuto in sede di ufficio di presidenza, integrato dai rappresentanti dei gruppi, nella riunione dello scorso 22 settembre. La presidenza si riserva, quindi, di proporre alla Commissione la deliberazione dell'indagine conoscitiva in una prossima seduta.

La Commissione prende atto.

Delia MURER (PD) sottolinea, preliminarmente, l'esigenza di un intervento normativo che affronti in modo organico i problemi connessi alla tutela della salute della partoriente e del nascituro e che non appaia eccessivamente condizionato dai pur gravi incidenti riportati dalle cronache negli ultimi mesi. In proposito, ricorda l'ampia esposizione dei problemi che rendono necessario tale intervento normativo, contenuta nella relazione illustrativa della proposta di legge n. 1353 Livia Turco. Si sofferma, in particolare, sulla necessità di garantire un adeguato livello di integrazione tra servizi sanitari territoriali e ospedalieri, anche al fine di assicurare una maggiore qualità ed omogeneità delle prestazioni. Al riguardo, ritiene che sarebbe di particolare utilità per la Commissione una ricognizione delle disparità esistenti nelle diverse aree del Paese. Sottolinea, quindi, l'esigenza di offrire alle donne la possibilità di partorire presso il proprio domicilio, garantendo loro, nei limiti del possibile, un livello di sicurezza adeguato. Ritiene, infine, che l'intervento normativo in esame non possa prescindere da una revisione dei livelli essenziali di assistenza in materia di parto.

Giovanni Mario Salvino BURTONE (PD) sottolinea la rilevanza del provvedimento in esame e l'urgenza di un intervento normativo in materia di assistenza alla partoriente e al nascituro, pur ritenendo che i gravi incidenti verificatisi negli ultimi mesi non debbano far perdere di vista la qualità dell'assistenza sanitaria in

ambito ginecologico e ostetrico nel nostro Paese. Indubbiamente, tuttavia, detti episodi evidenziano alcuni profili critici, a cominciare dal numero ridotto di parti effettuati ogni anno in alcuni punti nascita. In proposito, evidenzia, peraltro, la necessità di tener conto delle peculiarità orografiche di alcune aree del Paese, dove, a suo avviso, non è pensabile una concentrazione eccessiva delle strutture dedicate al parto. Ritiene, inoltre, che il pur condivisibile obiettivo di ridurre il ricorso al taglio cesareo non possa essere perseguito mediante l'adozione di linee guida eccessivamente stringenti e limitative dell'autonomia del medico, mentre è senz'altro ragionevole la proposta di equiparare i DRG per il parto naturale a quelli previsti per il parto con taglio cesareo. Sottolinea, altresì, la necessità di affrontare con urgenza il problema della disponibilità, presso ogni punto nascita, di unità di terapia intensiva neonatale e stigmatizza, in proposito, i persistenti ritardi della regione siciliana. Evidenzia, infine, la necessità di assicurare alla partoriente la possibilità di ricorrere all'analgesia durante il travaglio di parto, nonché di garantire alla puerpera un'adeguata assistenza *post partum*, anche di carattere psicologico.

Giuseppe PALUMBO, *presidente e relatore*, premesso di condividere pressoché totalmente l'intervento del collega Burton, riconosce come, nelle scuole di specializzazione in ostetricia e ginecologia, sia stata troppo a lungo trascurata la formazione di carattere prettamente ostetrico, sottolineando, altresì, come non sia accettabile che tali scuole di specializzazione siano sprovviste, come purtroppo talvolta accade, di sale parto. Osserva, infine, che l'obiettivo di ridurre il ricorso al parto con taglio cesareo deve essere perseguito iniziando dalle realtà in cui si raggiungono, attualmente, valori francamente abnormi, con percentuali addirittura superiori all'80 per cento dei parti.

Lucio BARANI (PdL), premesso che la percentuale di incidenti all'atto del parto

con conseguenze letali per la madre o per il nascituro, in Italia, è sensibilmente inferiore alla media degli altri Paesi, osserva che il ricorso eccessivo al taglio cesareo è connesso, per alcuni aspetti, al problema più generale della cosiddetta « medicina difensiva », rispetto al quale sottolinea l'esigenza di affrontare finalmente la questione della depenalizzazione dell'atto medico. Evidenzia, altresì, la necessità di riprendere l'esame dei progetti di legge in materia di governo delle attività cliniche, al fine di improntare a criteri meritocratici la nomina dei primari e di addivenire ad una precisa attribuzione di responsabilità in capo agli stessi primari e agli altri dirigenti medici responsabili di strutture organizzative. Sottolinea, infine, come l'obiettivo della cosiddetta « razionalizzazione » dei punti nascita risponda, ancor prima che ad esigenze di contenimento della spesa, alla finalità di garantire alla partorientente e al nascituro un adeguato livello di sicurezza, conforme alle indicazioni dell'Organizzazione mondiale della sanità.

Giuseppe PALUMBO, *presidente e relatore*, ritiene che sarebbe preferibile fare riferimento, anziché alla « depenalizzazione » dell'atto medico, alla individuazione puntuale delle condizioni che determinano la responsabilità penale dei medici, anche al fine di evitare qualsiasi strumentalizzazione o fraintendimento della proposta.

Nessun altro chiedendo di intervenire, rinvia quindi il seguito dell'esame ad altra seduta.

**Disposizioni in materia di sicurezza degli impianti protesici mammari.**

**C. 670 Lussana, C. 1179 Mancuso e C. 3703 Governo.**

*(Seguito dell'esame e rinvio).*

La Commissione prosegue l'esame del provvedimento, rinviato nella seduta del 23 settembre 2010.

Luciana PEDOTO (PD), premesso di condividere l'impostazione del disegno di legge n. 3703 Governo, ritiene che esso dovrebbe divenire lo strumento attraverso il quale regolamentare tutti i dispositivi protesici impiantabili. In tal modo, a suo avviso, si eviterebbe il rischio di far apparire i progetti di legge in esame come dettati esclusivamente dalla volontà di ridurre gli impianti protesici mammari per fini estetici e di enfatizzare eccessivamente il divieto di tali interventi per le minorenni. Il provvedimento in esame è, invece, un intervento assai ben ponderato, che risponde ad esigenze di carattere sanitario riscontrabili anche con riferimento ad altri impianti protesici. Per questa ragione, a suo avviso, andrebbe dato maggiore rilievo al problema della prevenzione oncologica, della tracciabilità dei dispositivi e della formazione professionale dei medici abilitati a impiantarli. Ritiene, altresì, che sarebbe preferibile dar vita a un unico registro di tutti i dispositivi protesici impiantabili. Peraltro, qualora si decidesse, invece, di istituirne uno specifico per quelli mammari, sarebbe più opportuno, per ragioni di efficacia ed economicità, incardinarlo presso l'Istituto superiore di sanità, anziché presso il Ministero della salute. Osserva, infine, come i dati destinati a confluire in tale registro potrebbero essere adeguatamente custoditi all'interno dei registri tumori già accreditati.

Il sottosegretario Francesca MARTINI ringrazia l'onorevole Pedoto per le questioni sollevate, rispetto alle quali desidera fornire alcune precisazioni. Il disegno di legge in esame non nasce dalla sensazione suscitata da singoli fatti di cronaca, ma la sua urgenza è giustificata da una realtà, diffusa e per molti versi preoccupante, di abusivismo professionale e di carenza di controlli sulla qualità degli impianti protesici mammari. Tali dispositivi presentano un carattere di indubbia peculiarità, per il fatto di essere impiantati, in molti casi, in soggetti perfettamente sani. Tale peculiarità, tuttavia non esclude affatto la possibilità di estendere l'impostazione di questo intervento normativo ad altri di-

spositivi medici, come auspicato da più parti. Sottolinea, quindi, l'assoluta necessità di garantire la tracciabilità di detti impianti dalla azienda produttrice fino al paziente. Con riferimento, infine, ai flussi informatici di dati, precisa che il modello di riferimento è senz'altro costituito dai registri tumori, ma che i registri istituiti dal disegno di legge in esame dovrebbero

essere da questi distinti, sebbene omogenei e tali da consentire il confronto tra i dati contenuti nelle due tipologie di registri.

Giuseppe PALUMBO, *presidente e relatore*, nessun altro chiedendo di intervenire, rinvia il seguito dell'esame ad altra seduta.

**La seduta termina alle 14.50.**

## XIII COMMISSIONE PERMANENTE

### (Agricoltura)

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

#### AUDIZIONI INFORMALI:

Audizione informale dei rappresentanti dell'Associazione nazionale industriali conserve alimentari vegetali (ANICAV) e dell'Associazione italiana industrie prodotti alimentari (AIIPA) sulla crisi del comparto del pomodoro ..... 132

#### SEDE REFERENTE:

Variazioni nella composizione della Commissione ..... 132

Disposizioni per il rafforzamento della competitività del settore agroalimentare. C. 2260-2646-2743/A e C. 2833 Jannone (*Seguito dell'esame e conclusione*) ..... 132

ALLEGATO (*Ulteriori emendamenti del relatore*) ..... 135

AVVERTENZA ..... 134

#### AUDIZIONI INFORMALI

*Martedì 28 settembre 2010.*

**Audizione informale dei rappresentanti dell'Associazione nazionale industriali conserve alimentari vegetali (ANICAV) e dell'Associazione italiana industrie prodotti alimentari (AIIPA) sulla crisi del comparto del pomodoro.**

L'audizione si è svolta dalle 14.25 alle 14.55.

#### SEDE REFERENTE

*Martedì 28 settembre 2010. — Presidenza del presidente Paolo RUSSO.*

**La seduta comincia alle 14.55.**

**Variazioni nella composizione della Commissione.**

Paolo RUSSO, *presidente*, comunica che il deputato Lusetti cessa di far parte della Commissione.

**Disposizioni per il rafforzamento della competitività del settore agroalimentare.**

**C. 2260-2646-2743/A e C. 2833 Jannone**

*(Seguito dell'esame e conclusione).*

La Commissione prosegue l'esame del disegno di legge, rinviato da ultimo nella seduta del 22 settembre 2010.

Paolo RUSSO, *presidente*, ricorda che il testo risultante dall'esame delle proposte emendative, che la Commissione ha svolto lo scorso 22 settembre, è stato trasmesso alle Commissioni competenti in sede consultiva. Avverte quindi che sono stati trasmessi i pareri delle Commissioni I, II, V, VI, VIII, X, XI, XII, XIV e della Commissione per le questioni regionali e che le Commissioni III e IX non esprimeranno il parere.

Viviana BECCALOSSI (PdL), *relatore*, illustra i pareri pervenuti, soffermandosi

in particolare su quelli espressi dalle Commissioni Affari costituzionali e Bilancio. Illustra altresì alcune proposte di coordinamento formale del testo, sottolineando come con le stesse vengano recepite anche le osservazioni della Commissione Affari costituzionali.

Nicodemo Nazzareno OLIVERIO (PD) chiede che il seguito dell'esame sia rinviato al termine delle votazioni in Assemblea, al fine di consentire un esame più meditato degli articolati pareri espressi dalle altre Commissioni.

Paolo RUSSO, *presidente*, osserva che il rinvio della conclusione dell'esame in sede referente comporterebbe uno slittamento delle successive fasi dell'*iter*, a partire dalla fissazione del termine per la presentazione degli emendamenti in Assemblea. Ritiene pertanto che la Commissione possa esaminare ora le condizioni espresse dalla Commissione Bilancio ai sensi dell'articolo 81 della Costituzione e le proposte di coordinamento formale, rinviando alle successive riunioni del Comitato dei nove l'esame del complesso dei pareri delle altre Commissioni.

Giuseppina SERVODIO (PD) osserva che il rispetto dell'articolo 81 della Costituzione può essere visto sotto due punti di vista. Da un punto di vista formale, è evidente che non può essere approvato un testo privo di copertura finanziaria. Da un punto di vista sostanziale, tuttavia, deve rimarcare come frequentemente il rispetto dell'articolo 81 della Costituzione venga utilizzato politicamente dalla maggioranza e dal Governo per superare le difficoltà derivanti dal fatto che sono mancate la volontà e la capacità di reperire le necessarie risorse finanziarie. In questo caso, la Commissione Bilancio, nell'esprimere condizioni volte alla soppressione di importanti articoli del testo approvato dalla Commissione Agricoltura nel corso del primo esame in sede referente, compie un atto politico, che richiederebbe una seria valutazione politica da parte della mag-

gioranza e del Governo, che invece è oggi assente.

Paolo RUSSO, *presidente*, precisa che la Commissione si limiterà oggi a valutare le condizioni della Commissione Bilancio riferite agli articoli esaminati nel merito in sede referente e non a quelli di cui si propone lo stralcio.

Viviana BECCALOSI (PdL), *relatore*, presenta ulteriori emendamenti al testo risultante dagli emendamenti approvati nella seduta del 22 settembre 2010. In particolare, sottolinea che gli emendamenti 5-*bis*. 900, 5-*bis*.901 e 6.900 sono volti a recepire le condizioni formulate dalla Commissione Bilancio, ai sensi dell'articolo 81 della Costituzione, con riferimento agli articoli 5-*bis* e 6, nelle parti da ultimo modificate dalla Commissione Agricoltura. Gli altri emendamenti sono invece di carattere formale; tra questi, gli emendamenti 2.902 e 2.903 accolgono altresì le osservazioni della Commissione Affari costituzionali.

Paolo RUSSO, *presidente*, precisa che gli ulteriori emendamenti del relatore sono pubblicati in allegato al resoconto della seduta odierna (*vedi allegato*). Avverte altresì che saranno posti in votazione prima gli emendamenti volti a recepire le condizioni contenute nel parere della Commissione Bilancio e quindi quelli di carattere formale. Precisa infine che, una volta che l'Assemblea avrà accolto le proposte di stralcio della Commissione, dovrà essere modificato il titolo del provvedimento.

Giuseppina SERVODIO (PD) ribadisce che il recepimento delle condizioni della Commissione Bilancio richiederebbe una valutazione e una motivazione di carattere politico da parte della maggioranza e del Governo.

La Commissione, con distinte votazioni, approva gli emendamenti del relatore 5-*bis*. 900, 5-*bis*.901 e 6.900. Approva altresì, con distinte votazioni, gli emenda-

menti del relatore 2.900, 2.901, 2.902, 2.903, 2.904, 5-bis.902 e 5-bis.903.

Sandro BRANDOLINI (PD) preannuncia che il suo gruppo voterà contro il conferimento del mandato al relatore a riferire favorevolmente all'Assemblea sul testo risultante dall'esame in Commissione. In particolare, esprime contrarietà per la decisione assunta dalla Commissione di non portare all'esame dell'Assemblea disposizioni particolarmente urgenti in questa fase di emergenza per il settore agricolo. In particolare, il suo gruppo riteneva prioritario approvare norme in materia di agevolazioni previdenziali per le aree montane e svantaggiate, di rifinanziamento del fondo per il settore bieticolo-saccarifero e di agevolazioni sul gasolio per la serricoltura.

Ricorda che, a questo proposito, il Governo ha annunciato che tali argomenti saranno oggetto di un prossimo provvedimento, ma in modo piuttosto fumoso, non avendo specificato né la natura di tale provvedimento né i tempi e contenuti dello stesso.

Esprime poi rammarico per la constatazione che le uniche parti buone del provvedimento risultano essere quelle frutto dell'azione emendativa svolta in Assemblea dalle opposizioni, ovvero quelle relative alla concentrazione delle imprese cooperative e all'imprenditoria giovanile. La restante parte, a causa degli stralci proposti dalla Commissione Agricoltura, si esaurisce sostanzialmente nelle norme in materia di etichettatura. Analogo rammarico esprime per il fatto che il provvedimento approvato – peggiorando il testo approvato presso il Senato, come è stato sottolineato dalle associazioni di categoria

e dallo stesso presidente della Commissione agricoltura del Parlamento europeo – oltre a non produrre effetti, provocherà l'immediata attivazione di una procedura di infrazione in sede comunitaria.

Preannuncia pertanto che nel prosieguo dell'iter in Assemblea il suo gruppo si attiverà per recuperare almeno da un punto di vista culturale il senso profondo dell'etichettatura, pur nell'ambito di uno strumento che giudica inefficace come il provvedimento in esame.

La Commissione delibera infine di conferire al relatore il mandato a riferire in senso favorevole all'Assemblea sul disegno di legge, come risultante dalle modifiche apportate nel corso dell'esame in sede referente. Delibera altresì di chiedere di essere autorizzata a riferire oralmente in Assemblea.

Paolo RUSSO, *presidente*, si riserva di designare i componenti del Comitato dei nove sulla base delle designazioni dei gruppi.

**La seduta termina alle 15.25.**

#### AVVERTENZA

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

#### SEDE REFERENTE

*Sostegno agli agrumeti caratteristici. Testo unificato C. 209 Cirielli, C. 1140 Servodio, C. 1153 Catanoso, C. 1736 Caparini, C. 1810 Catanoso, C. 2021 Dima e C. 2392 Cosenza.*

ALLEGATO

**Disposizioni per il rafforzamento della competitività del settore agroalimentare (C. 2260, C. 2646, C. 2743/A e C. 2833 Jannone).**

**ULTERIORI EMENDAMENTI DEL RELATORE**

*All'articolo 5-bis, comma 3 (ex comma 5), sostituire la lettera a) con la seguente:*

a) all'articolo 41:

1) al primo comma, dopo le parole: « è tenuto a fornire, » sono inserite le seguenti: « a titolo gratuito, »;

2) il terzo comma è abrogato.

**5-bis. 900.** Il relatore.

**(Approvato)**

*All'articolo 5-bis, sopprimere il comma 6.*

**5-bis. 901.** Il relatore.

**(Approvato)**

*All'articolo 6, sopprimere i commi 5-bis e 5-ter.*

**6. 900.** Il relatore.

**(Approvato)**

*All'articolo 2, comma 1-quinquies (ex comma 1-ter), primo periodo, sostituire le parole: sistema di qualità nazionale « Sistema di produzione integrata » con le seguenti: « Sistema di qualità nazionale di produzione integrata ».*

**2. 900.** Il relatore.

**(Approvato)**

*All'articolo 2, comma 1-sexies (ex comma 1-quater), secondo periodo, sostituire le parole: I requisiti e i dettagli tecnici che contraddistinguono la produzione integrata nonché le procedure di coordinamento da seguire da parte delle autonomie territoriali che hanno già istituito il sistema di produzione integrata nei propri territori con legge regionale con le seguenti: I requisiti e le norme tecniche che contraddistinguono la produzione integrata nonché le procedure di coordinamento da seguire da parte delle regioni e delle province autonome che hanno già istituito il sistema di produzione integrata nei propri territori.*

**2. 901.** Il relatore.

**(Approvato)**

*All'articolo 2, comma 1-sexies (ex comma 1-quater), ultimo periodo, sostituire le parole: La produzione che risulta conforme al Sistema può essere contraddistinta da uno specifico segno distintivo, prevedendo un opportuno coordinamento con eventuali segni distintivi già adottati dalle regioni per la produzione integrata con le seguenti: I prodotti conformi al Sistema possono essere contraddistinti con uno specifico segno distintivo. Il decreto di cui al secondo periodo prevede le opportune forme di coordinamento in relazione a eventuali segni distintivi già adottati dalle regioni o dalle province autonome per la produzione integrata.*

**2. 902.** Il relatore.

**(Approvato)**

All'articolo 2, comma 1-octies (ex comma 1-sexies), sostituire le parole: di concerto con le regioni e le province autonome con le seguenti: previa intesa in sede di Conferenza permanente per i rapporti con lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano.

**2. 903.** Il relatore.

**(Approvato)**

All'articolo 2, comma 1-octies (ex comma 1-sexies), lettera b), sopprimere le seguenti parole: e le modalità di controllo.

**2. 904.** Il relatore.

**(Approvato)**

All'articolo 5-bis, comma 2 (ex comma 4), all'alinea, sostituire le parole: valorizzare le produzioni di qualità italiana con le seguenti: valorizzare le produzioni di qualità italiane.

**5-bis. 902.** Il relatore.

**(Approvato)**

All'articolo 5-bis, comma 2 (ex comma 4), lettera a), capoverso ART. 31, comma 1, sostituire le parole: l'autorizzazione prescritta dall'articolo 2 con le seguenti: l'autorizzazione prescritta dall'articolo 19 del decreto legislativo 19 agosto 2005, n. 214.

**5-bis. 903.** Il relatore.

**(Approvato)**

## XIV COMMISSIONE PERMANENTE

### (Politiche dell'Unione europea)

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

##### SEDE CONSULTIVA:

Disposizioni per il rafforzamento della competitività del settore agroalimentare. Nuovo testo C. 2260/A e abb. (Parere alla XIII Commissione) ( <i>Esame e conclusione – Parere favorevole con osservazioni</i> ) .....	137
ALLEGATO ( <i>Parere approvato dalla Commissione</i> ) .....	143
Norme in materia di organizzazione delle università, di personale accademico e reclutamento, nonché delega al Governo per incentivare la qualità e l'efficienza del sistema universitario. C. 3687 Governo, approvato dal Senato, e abb. (Parere alla VII Commissione) ( <i>Esame e rinvio</i> ) .....	140

##### SEDE CONSULTIVA

*Martedì 28 settembre 2010. — Presidenza del presidente Mario PESCANTE.*

#### La seduta comincia alle 13.10.

##### Disposizioni per il rafforzamento della competitività del settore agroalimentare.

**Nuovo testo C. 2260/A e abb.**

(Parere alla XIII Commissione).

(*Esame e conclusione – Parere favorevole con osservazioni*).

La Commissione inizia l'esame del provvedimento in oggetto.

Gianluca PINI (LNP), *relatore*, ricorda che la XIV Commissione è chiamata ad esaminare il nuovo testo unificato C. 2260 e abbinate in materia di competitività del settore agroalimentare. Il provvedimento, già giunto all'esame dell'Assemblea nello scorso mese di novembre e quindi rinviato in Commissione nel mese di febbraio, è stato ulteriormente modificato dalla Com-

missione Agricoltura che ha inoltre richiesto lo stralcio di numerose disposizioni del provvedimento.

Chiarisce che si soffermerà, nella relazione, sui profili di interesse della Commissione XIV, rinviando per il resto alla documentazione predisposta dagli Uffici.

Con riferimento all'articolo 3-ter, del quale peraltro la Commissione Agricoltura ha richiesto lo stralcio, e che estende agli impianti di biogas realizzati dalle aziende agricole e in funzione al 31 dicembre 2007 l'applicazione della tariffa fissa onnicomprensiva, prevista dalla finanziaria 2008, ricorda che, per essere oggetto di incentivazione, le forme di energia prodotte da biomasse devono comunque risultare coerenti con i criteri ora indicati dall'articolo 17 della direttiva 2009/28/CE. Per gli impianti già in funzione anteriormente alla data del 23 gennaio 2008 tali criteri si applicheranno a decorrere dal 1° aprile 2013). In particolare l'articolo 17 prevede che non siano oggetto di incentivazione i biocarburanti prodotti a partire da materie prime ottenute su terreni che presentano un elevato valore in termini di bio-

diversità, su terreni che presentano un elevato stock di carbonio o erano sede di torbiere nel gennaio 2008. L'articolo 18 della direttiva impone agli Stati membri di verificare il rispetto dei criteri dell'articolo 17 (in materia si veda anche la relazione della Commissione europea sui criteri di sostenibilità relativamente all'uso di fonti da biomassa solida e gassosa per l'elettricità, il riscaldamento e il raffreddamento del 25 febbraio 2010 COM(2010)11).

Di notevole rilievo è poi l'obbligo di etichettatura dei prodotti alimentari, previsto dall'articolo 6 del provvedimento in esame: esso deve essere valutato alla luce del quadro generale sulle procedure di informazione disciplinate dalla direttiva 98/34/CE, che prevede una procedura d'informazione nel settore delle norme e delle regolamentazioni tecniche, e dalla direttiva 2000/13/CE, relativa al ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri concernenti l'etichettatura e la presentazione dei prodotti alimentari, nonché la relativa pubblicità.

La direttiva 98/34/CE mira ad eliminare o ridurre gli ostacoli alla libera circolazione delle merci che possono risultare dall'adozione di regolamentazioni nazionali tecniche diverse, favorendo la trasparenza delle iniziative nazionali nei confronti della Commissione europea, degli organismi di normazione e degli altri Stati membri. La direttiva prevede due procedure d'informazione, una nel settore delle norme (specificazioni tecniche su base di accordi facoltativi), l'altra in quello delle regolamentazioni tecniche (specificazioni tecniche obbligatorie) relative ai prodotti di fabbricazione industriale e ai prodotti agricoli e della pesca. La procedura di informazione non si applica ai progetti di norme nazionali che costituiscono semplice recepimento di una norma internazionale ovvero europea.

A fianco dell'obbligo di informazione generale di cui alla direttiva 98/34/CE, l'articolo 3 della direttiva 2000/13/CE stabilisce l'obbligo di indicare il luogo di origine o di provenienza nel solo caso in cui tale omissione possa indurre il consumatore in errore; conseguentemente, po-

trebbe risultare lesa il principio di libera circolazione delle merci. In tal senso l'obbligo di etichettatura è applicabile solo a specifici prodotti alimentari: in coerenza con tale previsione, i commi 3 e 4 dell'articolo prevedono correttamente che siano successivi decreti interministeriali a definire campo di applicazione e modalità delle disposizioni in materia di etichettatura, seguendo la procedura di cui agli articoli 4 e 19 della direttiva 2000/13/CE (in particolare l'articolo 4 prevede esplicitamente che gli Stati membri possono specifiche misure nazionali derogatorie di quelle generali comunitarie in materia di etichettatura solo qualora queste riguardino specifici prodotti alimentari).

In tal senso, nel parere reso, nella seduta del 4 novembre 2009, sul precedente testo del provvedimento, la XIV Commissione aveva invitato, con un'osservazione, la Commissione di merito a valutare l'opportunità di riformulare l'articolo 6 al fine, tra le altre cose, di limitare l'indicazione del luogo di origine o di provenienza ai soli casi in cui tale omissione possa indurre il consumatore in errore, in termini così più coerenti con la direttiva 2000/13/CE. Ritiene che potrebbe risultare opportuno ribadire tale esigenza.

Segnala peraltro che il Governo ha provveduto ad attivare la procedura di informazione, ai sensi delle direttive 98/34/CE e 2000/13/CE. Nell'ambito di tale procedura, sono pervenuti i pareri circostanziati di tre Stati membri (Spagna e Francia e Germania), ai sensi della direttiva 98/34/CE, nonché le osservazioni di Austria e della Commissione europea, che ha emesso anche un parere circostanziato, ai sensi dell'articolo 9, par. 2 della suddetta direttiva. Ciò, oltre a determinare la proroga dei termini di astensione obbligatoria dall'adozione del provvedimento notificato (ora fissati al 21 gennaio 2011), comporta l'obbligo per le Autorità italiane di riferire alla Commissione europea sul seguito che si intende dare al parere stesso. Appare quindi opportuno richiedere alla Commissione di merito di chiarire che l'entrata in vigore della disposizione di cui all'articolo 6 è subordinata

alla conclusione della procedura di informazione attivata ai sensi delle direttive 98/34/CE e 2000/13/CE.

Ricorda peraltro che, secondo la Commissione, l'articolo 6 dell'A.C. 2260 riguarda materie coperte dal progetto di regolamento sulle informazioni alimentari, in corso di esame presso le istituzioni dell'UE. La Commissione europea ha infatti presentato – il 30 gennaio 2008 – una proposta di regolamento sulla fornitura di informazioni alimentari ai consumatori, che aggiorna la legislazione comunitaria in materia di etichettatura degli alimenti (COM(2008)40). Con riguardo all'indicazione sull'etichetta del paese d'origine o del luogo di provenienza di un prodotto alimentare, tale indicazione rimane facoltativa; tuttavia, se l'omissione di tale informazione può indurre in errore il consumatore, l'indicazione diviene obbligatoria. In ogni caso, l'indicazione del paese d'origine o del luogo di provenienza di un prodotto alimentare non deve ingannare il consumatore e deve essere basata su criteri armonizzati. Il paese d'origine deve essere determinato conformemente alle disposizioni relative all'origine non preferenziale del Codice Doganale Comunitario. Per luogo di provenienza si intenderà qualunque luogo diverso dal paese d'origine specificato dal Codice Doganale Comunitario. Le regole che disciplinano la determinazione del luogo di provenienza saranno adottate nel quadro della procedura di comitatologia. Vengono inoltre introdotti criteri concernenti la dichiarazione del paese d'origine o del luogo di provenienza dei prodotti che contengono più ingredienti. La proposta chiarisce le condizioni alle quali gli Stati membri possono adottare norme nazionali facoltative sull'etichettatura di origine (articolo 35). La proposta, che segue la procedura di codecisione, è stata esaminata in prima lettura dal Parlamento europeo che il 16 giugno 2010 ha approvato una risoluzione. Secondo il Parlamento europeo le indicazioni relative al paese d'origine o al luogo di provenienza di un alimento dovrebbero essere fornite obbli-

gatoriamente a norma dell'articolo 9, paragrafo 1, lettera i) per carne, pollame, prodotti lattiero-caseari, ortofruttili freschi e altri prodotti a base di un unico ingrediente. Per tutti gli altri prodotti alimentari, il paese d'origine o il luogo di provenienza va indicato nel caso in cui l'omissione di questa indicazione sarebbe suscettibile di indurre in errore materiale il consumatore, in particolare se le informazioni che accompagnano il prodotto alimentare o contenute nell'etichetta nel loro insieme potrebbero far pensare che l'alimento ha un differente paese d'origine o luogo di provenienza.

Per quanto concerne gli organismi geneticamente modificati (OGM), il Regolamento (CE) n. 1830/2003 del 22 settembre 2003 concernente la tracciabilità e l'etichettatura degli OGM e dei prodotti ottenuti da OGM, prevede l'obbligo della tracciabilità lungo tutta la filiera alimentare. Tale misura ha due obiettivi principali: informare i consumatori grazie all'etichettatura obbligatoria di questo tipo di prodotti, e creare una « rete di sicurezza » in tutte le fasi della fabbricazione e della commercializzazione, in modo da verificare le indicazioni nutrizionali che figurano sulle etichette, la sorveglianza degli effetti potenziali per la salute umana o per l'ambiente e il ritiro dei prodotti qualora si constati un rischio inatteso per la salute umana o l'ambiente.

L'obbligo di etichettatura riguarda tutte le derrate alimentari prodotte utilizzando OGM, e tutti gli alimenti per animali geneticamente modificati, con la stessa protezione prevista per gli alimenti destinati al consumo da parte dell'uomo.

Inoltre i prodotti alimentari OGM o contenenti OGM, destinati al consumo da parte dell'uomo o degli animali, devono ottemperare ai requisiti specifici di etichettatura previsti dal Regolamento (CE) n. 1829/2003. Gli alimenti geneticamente modificati devono parimenti risultare in regola con la normativa generale vigente in materia, ovvero con la direttiva 2000/13/CE riguardante l'etichettatura e con la

direttiva 96/25/CE concernente la circolazione delle materie prime per alimenti per gli animali.

Sandro GOZI (PD) alla luce della relazione svolta, riterrebbe opportuno che il parere ribadisca le osservazioni già formulate dalla Commissione il 4 novembre 2009 e rechi una condizione riguardante la necessità che l'entrata in vigore della disposizione di cui all'articolo 6 sia subordinata alla conclusione della procedura di informazione attivata ai sensi delle direttive 98/34/CE e 2000/13/CE. Ricorda in proposito, come segnalato dal relatore, che nell'ambito della procedura di informazione attivata dal Governo, ai sensi delle direttive 98/34/CE e 2000/13/CE, sono pervenuti i pareri di Spagna, Francia e Germania, nonché le osservazioni di Austria e della Commissione europea, che ha emesso anche un parere circostanziato. Tali circostanze determinano una proroga dei termini di astensione obbligatoria dall'adozione del provvedimento notificato al 21 gennaio 2011 e comporta l'obbligo per le Autorità italiane di riferire alla Commissione europea sul seguito che si intende dare al parere stesso.

Gianluca PINI (LNP), *relatore*, osserva che, pur recependo nel merito le indicazioni dell'onorevole Gozi, ritiene opportuno inserirle nel parere nella forma di osservazioni piuttosto che condizioni; ciò anche al fine di non rallentare ulteriormente i lavori della Commissione Agricoltura e tenuto conto del fatto che non appare opportuno vincolare il testo del provvedimento alla procedura di informazione, ancora in corso ed i cui esiti non sono ancora noti. Evidenzia come, in ogni caso, il testo del provvedimento potrà essere oggetto di modifiche nel corso del suo esame in Assemblea.

Formula quindi una proposta di parere favorevole con osservazioni (*vedi allegato*).

Sandro GOZI (PD) manifesta la propria condivisione in ordine alla osservazione di cui alla lettera *a*), sottolineando

l'importanza e la necessità di tenere conto di ciò che è in corso a livello legislativo europeo. Valuta invece che l'osservazione di cui alla lettera *b*) dovrebbe assumere la forma della condizione, poiché la procedura di informazione è disciplinata dalle direttive 98/34/CE e 2000/13/CE, già in vigore. Osserva come, sul punto, si potrà nuovamente intervenire nel corso dell'esame del provvedimento in Assemblea e preannuncia l'astensione del gruppo del PD sulla proposta di parere formulata dal relatore.

Nicola FORMICHELLA (PdL) preannuncia il voto favorevole del suo gruppo sulla proposta di parere formulata dal relatore.

Nunziante CONSIGLIO (LNP) preannuncia a sua volta il voto favorevole del suo gruppo sulla proposta di parere formulata dal relatore.

Nessun altro chiedendo di intervenire, la Commissione approva la proposta di parere favorevole con osservazioni formulate dal relatore.

**Norme in materia di organizzazione delle università, di personale accademico e reclutamento, nonché delega al Governo per incentivare la qualità e l'efficienza del sistema universitario.**

**C. 3687 Governo, approvato dal Senato, e abb.**

(Parere alla VII Commissione).

(*Esame e rinvio*).

La Commissione inizia l'esame del provvedimento in oggetto.

Elena CENTEMERO (PdL), *relatore*, ricorda che la XIV Commissione è chiamata ad esaminare il disegno di legge C. 3687 in materia di riforma dell'Università. Al riguardo, nel rinviare per una descrizione del provvedimento alla documentazione predisposta dagli Uffici, osserva preliminarmente che la disciplina della formazione universitaria non rientra tra le ma-

terie in cui l'UE ha competenza normativa. Ai sensi dell'articolo 165 del Trattato sul funzionamento dell'UE (ex articolo 149), infatti, l'attività dell'Unione si espleta nella deliberazione di indirizzi ed azioni incentivanti, con esclusione esplicita di « qualsiasi armonizzazione delle disposizioni legislative e regolamentari degli Stati membri ». Le azioni sono, tra l'altro, volte a favorire la mobilità di studenti e insegnanti.

Comunque, l'articolo 17 in materia di chiamata dei professori universitari richiama i principi della Carta europea dei ricercatori approvata con la Raccomandazione 2005/251/CE dell'11 marzo 2005. Ricorda che l'articolo 17 disciplina la chiamata a ricoprire incarichi di docente di prima o seconda fascia (ordinario o associato) da parte degli atenei, attraverso selezioni indette dagli stessi, basate sulla valutazione di pubblicazioni e *curricula*. Alle selezioni possono partecipare i soggetti in possesso dell'abilitazione nazionale di cui all'articolo 16, oltre a professori di prima e seconda fascia già in servizio e studiosi stabilmente impegnati all'estero in posizioni di pari livello.

La Carta europea dei ricercatori reca una serie di principi generali e di requisiti che specificano i ruoli, le responsabilità e i diritti dei ricercatori, nonché dei loro datori di lavoro e/o finanziatori: la Carta, che disciplina tutti i campi di ricerca nel settore pubblico e privato, riconosce, tra l'altro il valore di tutte le forme di mobilità come strumento per migliorare lo sviluppo professionale dei ricercatori, insieme al principio che i datori di lavoro e/o i finanziatori dovrebbero garantire che le prestazioni dei ricercatori non risentano dell'instabilità dei contratti di lavoro e dovrebbero pertanto impegnarsi nella misura del possibile a migliorare la stabilità delle condizioni di lavoro dei ricercatori. Tra gli altri principi richiamati si ricorda: la libertà di ricerca, la responsabilità professionale; la diffusione e valorizzazione dei risultati; l'impegno verso l'opinione pubblica; lo sviluppo professionale continuo; l'adozione di sistemi di valutazione

che consentano ad un comitato indipendente (e, nel caso dei ricercatori di comprovata esperienza, un comitato preferibilmente internazionale) di valutare periodicamente e in modo trasparente le loro prestazioni professionali.

Al riguardo, rileva che potrebbe risultare opportuno inserire nel parere della Commissione un richiamo alla Carta europea dei ricercatori all'articolo 18 (valutazione tra pari per la selezione dei progetti di ricerca) e all'articolo 21 (ricercatori a tempo determinato).

Segnala poi che il 13 luglio 2010 il Consiglio ha approvato una raccomandazione sugli orientamenti di massima per le politiche economiche degli Stati membri e dell'Unione che, in linea con le conclusioni sul nuovo quadro d'azione per la crescita e l'occupazione « Europa 2020 », già adottate dal Consiglio europeo, intendono fornire agli Stati membri indicazioni su come definire e attuare i propri programmi nazionali di riforma. Il Consiglio, tra l'altro, ritiene che gli Stati membri dovrebbero ammodernare la ricerca presso le università, sviluppare e rendere accessibili infrastrutture capaci di reggere il confronto a livello mondiale e promuovere l'attrattività delle carriere e la mobilità dei ricercatori e degli studenti. Le riforme, inoltre, dovrebbero favorire l'eccellenza e la specializzazione intelligente, intensificare la cooperazione tra università, centri di ricerca, settore pubblico, privati e terzo settore (a livello nazionale e internazionale) e far sì che siano sviluppate infrastrutture e reti atte a favorire la diffusione delle conoscenze. Infine, gli Stati membri dovrebbero dotare le persone delle vaste competenze richieste da tutte le forme dell'innovazione, eco-innovazione compresa, ed adoperarsi per assicurare un numero sufficiente di laureati in scienze, matematica e ingegneria.

Inoltre, nell'aprile 2010 la Commissione ha presentato i risultati di uno studio commissionato alla società di ricerca indipendente Hewitt Associates, realizzato nel periodo giugno 2009 – aprile 2010, dal quale non risulterebbero

ostacoli insormontabili alla realizzazione di un fondo pensione paneuropeo per i ricercatori UE che dovrebbe consentire loro di conservare e trasferire i diritti pensionistici acquisiti nell'ambito di regimi integrativi anche in caso di mobilità da uno Stato membro all'altro. A tale proposito, lo studio individua quale quadro normativo preferibile da utilizzare la

direttiva 2003/41/CE europea sugli enti pensionistici aziendali o professionali (EPAP).

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

**La seduta termina alle 13.45.**

ALLEGATO

**Disposizioni per il rafforzamento della competitività del settore agroalimentare (nuovo testo C. 2260/A Governo e abb.).**

**PARERE APPROVATO DALLA COMMISSIONE**

La XIV Commissione Politiche dell'Unione europea,

esaminato il nuovo testo del disegno di legge C. 2260-A, recante « Disposizioni per il rafforzamento della competitività del settore agroalimentare »;

richiamato il parere reso sul precedente testo del disegno di legge C. 2260 in data 4 novembre 2009, e le osservazioni in quella sede formulate;

rilevato che:

al fine di rendere maggiormente coerente la disposizione in materia di etichettatura alimentare di cui all'articolo 6 con il disposto dell'articolo 3 della direttiva 2000/13/CE appare opportuno specificare che l'indicazione del luogo di origine o di provenienza sarà prevista per i soli casi in cui tale omissione possa indurre il consumatore in errore;

il Governo ha provveduto ad attivare la procedura di informazione, ai sensi delle direttive 98/34/CE e 2000/13/CE; nell'ambito di tale procedura, sono pervenuti i pareri circostanziati di tre Stati membri (Spagna e Francia e Germania), ai sensi della direttiva 98/34/CE, nonché le osservazioni di Austria e della Commissione europea, che ha emesso anche un parere circostanziato, ai sensi dell'articolo 9, par. 2 della suddetta direttiva; tali circostanze determinano una proroga dei termini di astensione obbligatoria dall'adozione del provvedimento notificato al 21 gennaio 2011 e comporta l'obbligo per le Autorità

italiane di riferire alla Commissione europea sul seguito che si intende dare al parere stesso;

ricordato che la Commissione europea ha presentato – il 30 gennaio 2008 – una proposta di regolamento sulla fornitura di informazioni alimentari ai consumatori, che aggiorna la legislazione comunitaria in materia di etichettatura degli alimenti (COM(2008)40); con riguardo all'indicazione sull'etichetta del paese d'origine o del luogo di provenienza di un prodotto alimentare, tale indicazione rimane facoltativa; tuttavia, se l'omissione di tale informazione può indurre in errore il consumatore, l'indicazione diviene obbligatoria; in ogni caso, l'indicazione del paese d'origine o del luogo di provenienza di un prodotto alimentare non deve ingannare il consumatore e deve essere basata su criteri armonizzati;

richiamata altresì la risoluzione del Parlamento europeo del 16 giugno 2010 che richiede che le indicazioni relative al paese d'origine o al luogo di provenienza di un alimento siano fornite obbligatoriamente a norma dell'articolo 9, paragrafo 1, lettera *i*) per carne, pollame, prodotti lattiero-caseari, ortofruttili freschi e altri prodotti a base di un unico ingrediente; per tutti gli altri prodotti alimentari, il paese d'origine o il luogo di provenienza va indicato nel caso in cui l'omissione di questa indicazione sarebbe suscettibile di indurre in errore materiale il consumatore, in particolare se le informazioni che accompagnano il prodotto alimentare o

contenute nell'etichetta nel loro insieme potrebbero far pensare che l'alimento ha un differente paese d'origine o luogo di provenienza,

esprime

**PARERE FAVOREVOLE**

*con le seguenti osservazioni:*

a) valuti la Commissione di merito l'opportunità di richiamare il rispetto della

risoluzione del Parlamento europeo del 16 giugno 2010, con particolare riferimento agli obblighi di indicazione del paese d'origine o del luogo di provenienza dei prodotti alimentari;

b) valuti la Commissione di merito l'opportunità di richiamare, relativamente ai decreti interministeriali di attuazione dell'articolo 6, gli esiti della procedura di informazione attivata ai sensi delle direttive 98/34/CE e 2000/13/CE. ».

## COMMISSIONE PARLAMENTARE

### per le questioni regionali

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

##### SEDE CONSULTIVA:

Disposizioni per il rafforzamento della competitività del settore agroalimentare. C. 2260-2646-2743/A (Parere alla XIII Commissione della Camera) ( <i>Esame e conclusione – Parere favorevole con condizione e osservazione</i> ) .....	145
ALLEGATO 1 ( <i>Parere approvato dalla Commissione</i> ) .....	148
Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee – Legge comunitaria 2010. S. 2322 Governo (Parere alla 14ª Commissione del Senato) ( <i>Esame e conclusione – Parere favorevole con condizioni e osservazione</i> ) .....	146
ALLEGATO 2 ( <i>Parere approvato dalla Commissione</i> ) .....	149
UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI .....	147
AVVERTENZA .....	147

##### SEDE CONSULTIVA

*Martedì 28 settembre 2010. — Presidenza del presidente Davide CAPARINI.*

##### **La seduta comincia alle 14.05.**

##### **Disposizioni per il rafforzamento della competitività del settore agroalimentare.**

**C. 2260-2646-2743/A.**

(Parere alla XIII Commissione della Camera).

*(Esame e conclusione – Parere favorevole con condizione e osservazione).*

La Commissione inizia l'esame del provvedimento in titolo.

Il senatore Paolo TANCREDI, *relatore*, illustra il provvedimento in esame, su cui la Commissione per le questioni regionali aveva già espresso parere in data 4 novembre 2009. Segnala che in esito al

successivo rinvio del testo in Commissione Agricoltura da parte dell'Assemblea della Camera è giunta richiesta alla Commissione di rendere un nuovo parere. Riferisce che l'articolo 2 del testo reca disposizioni per il rafforzamento della tutela e della competitività dei prodotti a denominazione protetta e istituisce il Sistema di qualità nazionale di Produzione integrata; i requisiti e i dettagli tecnici che contraddistinguono la Produzione integrata sono definiti con decreto del Ministro delle politiche agricole, alimentari e forestali, d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano. Fa notare che il Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali, di concerto con le Regioni e le Province autonome, provvede altresì ad istituire un organismo tecnico-scientifico con il compito di definire il regime e le modalità di gestione del Sistema di produzione integrata, la disciplina produttiva e le modalità di controllo.

Evidenzia che l'articolo 5-*bis* reca disposizioni per la salvaguardia e la valorizzazione delle produzioni italiane di qualità, nonché misure sanzionatorie per la produzione e per il commercio delle sementi e degli olii. Sottolinea che l'articolo 6 definisce la procedura attraverso la quale verranno definiti, per ciascuna filiera, i prodotti alimentari posti in commercio in Italia la cui etichetta dovrà riportare l'indicazione del luogo di origine o di provenienza. Rileva che l'articolo 7 modifica la disciplina sanzionatoria prevista dalla legge n. 281 del 1963, in tema di preparazione e commercio dei mangimi, mentre l'articolo 7-*duodecies* reca disposizioni per la rilevazione della produzione di latte di bufala. Osserva che in ordine alle restanti disposizioni del testo la commissione di merito propone lo stralcio. Reputa opportuno che l'attuazione delle suddette norme si realizzi mediante il confronto con le regioni impegnate a promuovere lo sviluppo rurale e a rafforzare le produzioni di qualità.

Il deputato Mario PEPE (PD) sostiene che il testo in esame non sembra incidere sulle specifiche problematiche e sui profili di criticità che connotano il settore dell'agricoltura, anche in ragione della proposta di stralcio della Commissione di merito relativa a numerose disposizioni dell'articolato. Ravvisa l'opportunità che sia apposta alla proposta di parere un'apposita condizione volta a richiedere il coinvolgimento delle autonomie regionali nell'attuazione della campagna di promozione riguardante le indicazioni della etichettatura di cui all'articolo 6, comma 5-*bis*.

Il senatore Paolo TANCREDI, *relatore*, nel condividere le considerazioni del deputato Pepe, formula una proposta di parere favorevole con condizione e osservazione (*vedi allegato 1*).

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

**Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee – Legge comunitaria 2010.**

**S. 2322 Governo.**

(Parere alla 14<sup>a</sup> Commissione del Senato).

(*Esame e conclusione – Parere favorevole con condizioni e osservazione*).

La Commissione inizia l'esame del provvedimento in titolo.

Il senatore Gianvittore VACCARI (LNP), *relatore*, illustra il provvedimento in esame, che reca norme volte ad assicurare l'osservanza degli obblighi derivanti dalla partecipazione dell'Italia all'Unione europea nonché a recepire ed attuare nell'ordinamento nazionale la normativa adottata a livello comunitario. Riferisce che l'articolo 1 conferisce delega al Governo per l'attuazione delle direttive comunitarie riportate negli Allegati A e B al provvedimento e stabilisce i termini e le modalità di emanazione dei decreti legislativi attuativi; l'articolo 2 detta i principi e criteri direttivi di carattere generale per l'esercizio delle deleghe; l'articolo 3 delega il Governo ad adottare disposizioni recanti sanzioni penali o amministrative per le violazioni di obblighi discendenti da direttive attuate regolamenti comunitari. Osserva che l'articolo 4 stabilisce che gli oneri derivanti dalle prestazioni e dai controlli sostenuti in applicazione della normativa comunitaria sono a carico dei soggetti interessati, mentre l'articolo 5 conferisce una delega al Governo per l'adozione di testi unici o codici di settore finalizzati al coordinamento delle disposizioni attuative delle direttive comunitarie con le norme vigenti in materia. A tal proposito ritiene opportuno che i decreti legislativi di attuazione siano sottoposti al parere della Commissione parlamentare per le questioni regionali. Rileva che l'articolo 6 riformula la disciplina di alcuni oneri finanziari a carico dei soggetti produttori o distributori di dispositivi medici e l'articolo 7 reca la delega per il recepimento della direttiva 2009/65/CE concernente il coordinamento delle disposizioni

legislative, regolamentari e amministrative in materia di taluni organismi d'investimento collettivo in valori mobiliari (OICVM). Evidenzia che l'articolo 8 riconosce al territorio di « Roma Capitale » la qualifica di livello NUTS 2 nell'ambito della nomenclatura europea delle unità territoriali per la statistica. Si sofferma sull'articolo 9, che delega il Governo ad adottare un decreto legislativo per il riordino della professione di guida turistica, disciplinando i titoli ed i requisiti per il suo esercizio. Rileva che il decreto legislativo è adottato su proposta del Ministro del turismo, di concerto con i Ministri dell'economia e delle finanze, dello sviluppo economico, del lavoro e delle politiche sociali, delle politiche europee e della giustizia, previa acquisizione del parere della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano. Considera più opportuno al riguardo che sia prevista la previa intesa con la menzionata Conferenza. Segnala che l'articolo 10 reca una disciplina dei principi e criteri direttivi per il recepimento della direttiva 2009/136/CE e della direttiva 2009/140/CE in materia di comunicazione elettronica e l'articolo 11 delega il Governo ad introdurre il contratto di fiducia nel codice civile. Ravvisa l'opportunità che siano introdotte nell'articolato misure che consentano una più ampia ed incisiva partecipazione delle regioni e delle province autonome alla formazione degli atti comunitari e dell'Unione europea.

Il deputato Mario PEPE (PD), pur preannunciando un voto di astensione, dichiara di apprezzare le considerazioni svolte dal relatore. Sostiene la necessità che si attivino adeguate verifiche in ordine alla previsione volta al riordino della professione di guida turistica in quanto di-

verse regioni hanno già legiferato in tale settore. Ritiene opportuno apporre alla proposta di parere una specifica condizione che richieda alla Commissione di merito di individuare gli specifici ambiti di competenza regionale nel quadro della elaborazione di codici di settore.

Il senatore Gianvittore VACCARI (LNP), *relatore*, nel condividere le valutazioni del deputato Pepe, formula, quindi, una proposta di parere favorevole con condizioni e osservazione (*vedi allegato 2*).

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

**La seduta termina alle 14.20.**

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

*Martedì 28 settembre 2010.*

L'ufficio di presidenza si è riunito dalle 14.20 alle 14.30.

#### **AVVERTENZA**

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

#### *SEDE CONSULTIVA*

*Norme in materia di organizzazione delle università, di personale accademico e reclutamento, nonché delega al Governo per incentivare la qualità e l'efficienza del sistema universitario.*

*C. 3687 Governo, approvato dal Senato e abbinato.*

*(Parere alla VII Commissione della Camera).*

## ALLEGATO 1

**Disposizioni per il rafforzamento della competitività del settore agroalimentare (C. 2260-2646-2743/A).****PARERE APPROVATO DALLA COMMISSIONE**

La Commissione parlamentare per le questioni regionali,

esaminato, per i profili di propria competenza, il nuovo testo del disegno di legge C. 2260 e abbinate, recante disposizioni per il rafforzamento della competitività del settore agroalimentare, in corso di esame presso la XIII Commissione della Camera, su cui la commissione ha già espresso parere in data 4 novembre 2009;

considerato che le disposizioni del disegno di legge in esame intervengono, in via generale, in un ambito materiale, agricoltura e produzioni agroalimentari, attribuito alla competenza esclusiva « residuale » delle regioni;

esprime

**PARERE FAVOREVOLE**

*con la seguente condizione:*

all'articolo 6, comma 5-*bis*, sia previsto che la campagna istituzionale di promozione in merito alle informazioni contenute nelle etichette di prodotti alimentari sia attuata con il coinvolgimento delle autonomie regionali;

*e con la seguente osservazione:*

valuti la Commissione di merito l'opportunità di precisare che le disposizioni recate dal testo in esame debbano comunque far salve le competenze costituzionalmente riconosciute alle Regioni ai sensi delle previsioni del titolo V, parte seconda, della Costituzione, e che l'attuazione delle norme suddette si realizzi mediante il confronto e la condivisione con le regioni impegnate a promuovere lo sviluppo rurale e a rafforzare le produzioni di qualità.

## ALLEGATO 2

**Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenza dell'Italia alle Comunità europee – Legge comunitaria 2010 (S. 2322).**

**PARERE APPROVATO DALLA COMMISSIONE**

La Commissione parlamentare per le questioni regionali,

esaminato, per i profili di competenza, il testo del disegno di legge S. 2322, in corso di esame presso la 14<sup>a</sup> Commissione del Senato, recante disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee – Legge comunitaria 2010;

esprime

**PARERE FAVOREVOLE**

*con le seguenti condizioni:*

1) sia precisato che all'articolo 5, in relazione ai testi unici o codici di settore riguardanti principi fondamentali nelle materie di cui all'articolo 117, terzo

comma, della Costituzione, o in altre materie di interesse delle regioni, i relativi schemi di decreto legislativo siano sottoposti al parere della Commissione parlamentare per le questioni regionali;

2) all'articolo 9, sia previsto che il decreto legislativo per il riordino della professione di guida turistica sia adottato previa intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano;

*e con la seguente osservazione:*

valuti la commissione di merito l'opportunità di considerare l'introduzione di misure che consentano una più ampia ed incisiva partecipazione delle regioni e delle province autonome alla formazione degli atti comunitari e dell'Unione europea.

## **COMMISSIONE PARLAMENTARE**

**per l'attuazione del federalismo fiscale**

---

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

UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI .....	150
---	-----

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

*Martedì 28 settembre 2010.*

L'ufficio di presidenza si è riunito dalle  
10.35 alle 11.05.

## COMMISSIONE PARLAMENTARE DI INCHIESTA

### sulle attività illecite connesse al ciclo dei rifiuti

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

Audizione del prefetto di Napoli, Andrea De Martino (*Svolgimento e conclusione*) ..... 151

*Martedì 28 settembre 2010. – Presidenza del presidente Gaetano Pecorella.*

#### **La seduta comincia alle 14.10.**

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.

#### **Audizione del prefetto di Napoli, Andrea De Martino.**

*(Svolgimento e conclusione).*

Il deputato Gaetano PECORELLA, *presidente*, dopo brevi considerazioni preliminari, introduce l'audizione del prefetto di Napoli, Andrea De Martino, che ringrazia per la sua presenza.

Andrea DE MARTINO, *prefetto di Napoli*, svolge una relazione.

Intervengono, per porre quesiti e formulare osservazioni, i deputati Alessandro BRATTI (PD), Giuseppina CASTIELLO (PdL), Pietro FRANZOSO (PdL), i senatori Gianpiero DE TONI (IdV), Vincenzo DE LUCA (PD), e Candido DE ANGELIS (FLI), nonché il deputato Gaetano PECORELLA, *presidente*.

Andrea DE MARTINO, *prefetto di Napoli*, risponde ai quesiti posti.

Il deputato Gaetano PECORELLA, *presidente*, ringrazia il prefetto Andrea De Martino per il contributo fornito e dichiara conclusa l'audizione.

#### **La seduta termina alle 15.10.**

## **COMMISSIONE PARLAMENTARE**

### **per l'infanzia e l'adolescenza**

---

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

UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI .....	152
---	-----

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

*Martedì 28 settembre 2010.*

L'ufficio di presidenza si è riunito dalle  
14.20 alle 15.05.

## INDICE GENERALE

### COMMISSIONI RIUNITE (V e IX)

#### COMITATO DEI NOVE:

DL 125/10: Misure urgenti per il settore dei trasporti e disposizioni in materia finanziaria. Proroga del termine di esercizio della delega legislativa in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio di amministrazioni pubbliche. C. 3725 Governo, approvato dal Senato .....	3
---	---

### COMMISSIONI RIUNITE (VII e VIII)

#### RISOLUZIONI:

7-00238 Realacci: Riconoscimento della qualifica di restauratore di beni culturali.	
7-00320 Lanzarin: Riconoscimento della qualifica di restauratore di beni culturali ( <i>Seguito della discussione congiunta e conclusione – Approvazione della risoluzione n. 8-00091</i> ) .	4
ALLEGATO ( <i>Risoluzione approvata dalla Commissione</i> ) .....	6

### I Affari costituzionali, della Presidenza del Consiglio e interni

#### COMITATO PERMANENTE PER I PARERI:

Disposizioni per il rafforzamento della competitività del settore agroalimentare. Nuovo testo C. 2260-A Governo ed abb. (Parere alla XIII Commissione) ( <i>Esame e conclusione – Parere favorevole con osservazioni</i> ) .....	9
ALLEGATO ( <i>Parere approvato</i> ) .....	21
Norme in materia di organizzazione delle università, di personale accademico e reclutamento, nonché delega al Governo per incentivare la qualità e l'efficienza del sistema universitario. C. 3687 Governo ed abb. (Parere alla VII Commissione) ( <i>Esame e rimessione alla Commissione</i> ) .....	10

#### COMUNICAZIONI DEL PRESIDENTE:

In ordine alla proposta di legge C. 3579 Lo Monte ed altri recante « Norme per la salvaguardia del sistema scolastico nella regione Sicilia e per la rinnovazione del concorso per dirigenti scolastici indetto con decreto direttoriale 22 novembre 2004, pubblicato nella <i>Gazzetta Ufficiale</i> , 4ª serie speciale, n. 94 del 26 novembre 2004 » .....	10
---	----

#### ATTI DEL GOVERNO:

Schema di decreto legislativo recante attuazione della direttiva 2008/51/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 maggio 2008, che modifica la direttiva 91/477/CEE del Consiglio, relativa al controllo dell'acquisizione e della detenzione di armi. Atto n. 236 ( <i>Seguito dell'esame e rinvio</i> ) .....	11
--	----

#### DELIBERAZIONE DI RILIEVI SU ATTI DEL GOVERNO:

Schema di decreto legislativo recante disposizioni in materia di determinazione dei fabbisogni standard di comuni, città metropolitane e province. Atto n. 240 (Rilievi alla Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale) ( <i>Seguito dell'esame e rinvio</i> ) .....	11
--	----

## SEDE CONSULTIVA:

Disposizioni in materia di alleanza terapeutica, di consenso informato e di dichiarazioni anticipate di trattamento. Nuovo testo C. 2350, approvato in un testo unificato dal Senato ed abb. (Parere alla XII Commissione) ( <i>Esame e rinvio</i> ) .....	11
Norme in materia di organizzazione delle università, di personale accademico e reclutamento, nonché delega al Governo per incentivare la qualità e l'efficienza del sistema universitario. C. 3687 Governo ed abb. (Parere alla VII Commissione) ( <i>Esame e rinvio</i> ) .....	15

## SEDE REFERENTE:

Modifica all'articolo 5 della legge 22 maggio 1975, n. 152, concernente il divieto di indossare gli indumenti denominati <i>burqa</i> e <i>niqab</i> . C. 627 Binetti, C. 2422 Sbai, C. 2769 Cota, C. 3018 Mantini, C. 3020 Amici, C. 3183 Lanzillotta, C. 3205 Vassallo e C. 3368 Vaccaro ( <i>Seguito dell'esame e rinvio</i> ) .....	17
Disposizioni per il trasferimento a Milano delle sedi della Commissione nazionale per le società e la borsa e dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato. C. 3572 Reguzzoni ( <i>Seguito dell'esame e rinvio</i> ) .....	19
UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI .....	20
COMITATO PERMANENTE PER I PARERI:	
DL 125/2010: Misure urgenti per il settore dei trasporti e disposizioni in materia finanziaria. Proroga del termine di esercizio della delega legislativa in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio di amministrazioni pubbliche. Emendamenti C. 3725 Governo, approvato dal Senato (Parere all'Assemblea) ( <i>Esame e conclusione – Parere</i> ) .....	20

**II Giustizia**

## SEDE CONSULTIVA:

Norme in materia di organizzazione delle università, di personale accademico e reclutamento, nonché delega al Governo per incentivare la qualità e l'efficienza del sistema universitario. C. 3687 Governo, approvato dal Senato (Parere alla VII Commissione) ( <i>Esame e rinvio</i> ) .	23
Disposizioni per il rafforzamento della competitività del settore agroalimentare. C. 2260-A Governo e abbinate (Parere alla XIII Commissione) ( <i>Esame e conclusione – Parere favorevole con condizione e osservazioni</i> ) .....	25
ALLEGATO 1 ( <i>Proposta di parere del Relatore</i> ) .....	29
ALLEGATO 2 ( <i>Parere approvato</i> ) .....	31
Disposizioni in materia di alleanza terapeutica, di consenso informato e di dichiarazioni anticipate di trattamento. Nuovo testo C. 2350, approvato dal Senato (Parere alla XII Commissione) ( <i>Rinvio del seguito dell'esame</i> ) .....	27
SEDE REFERENTE:	
Norme per il contrasto dell'omofobia e transfobia. C. 2802 Soro e C. 2807 Di Pietro ( <i>Seguito dell'esame e rinvio</i> ) .....	27
Disposizioni in materia di remissione tacita della querela. C. 1640 Contento ( <i>Seguito dell'esame e rinvio</i> ) .....	27
Inapplicabilità del giudizio abbreviato ai delitti puniti con la pena dell'ergastolo. C. 668 Lussana e C. 657 D'Antona ( <i>Seguito dell'esame e rinvio</i> ) .....	28
COMITATO RISTRETTO:	
Disposizioni a tutela del rapporto tra detenute madri e figli minori. C. 2011 Ferranti, C. 52 Brugger e C. 1814 Bernardini .....	28
AVVERTENZA .....	28

**III Affari esteri e comunitari**

## COMITATO PERMANENTE SUI DIRITTI UMANI:

## AUDIZIONI INFORMALI:

Audizione del direttore dell'Archivio Nazionale della Memoria di Buenos Aires, Ramón Torres Molina, di rappresentanti dell'« Associazione 24 marzo Onlus » e del « Comitato promotore del processo Massera » .....	33
--	----

**IV Difesa**

## INTERROGAZIONI A RISPOSTA IMMEDIATA:

Variazione nella composizione della Commissione .....	34
5-03474 Gidoni: Sulle strutture alloggiative a disposizione dei militari italiani della <i>Task Force South East</i> nella provincia di Farah .....	34
ALLEGATO 1 ( <i>Testo della risposta</i> ) .....	37
5-03473 Villecco Calipari: Sulla ricollocazione del personale delle Forze armate affetto da sindrome da immunodeficienza .....	35
ALLEGATO 2 ( <i>Testo della risposta</i> ) .....	39
5-03475 Di Stanislao: Sull'attuazione del progetto «Vivi le Forze armate. Militare per tre settimane» .....	35
ALLEGATO 3 ( <i>Testo della risposta</i> ) .....	41
INTERROGAZIONI:	
5-02158 Iannuzzi: Sul potenziamento della stazione dei Carabinieri di Salerno-Fratte .....	36
ALLEGATO 4 ( <i>Testo della risposta</i> ) .....	42

**V Bilancio, tesoro e programmazione**

## SEDE CONSULTIVA:

Variazione nella composizione della Commissione .....	43
Disposizioni per il rafforzamento della competitività del settore agroalimentare. Nuovo testo C. 2260 e abb.-A Governo (Parere alla XIII Commissione) ( <i>Esame e conclusione – Parere favorevole con condizioni ai sensi dell'articolo 81, quarto comma, della Costituzione</i> ) .....	43
INDAGINE CONOSCITIVA:	
Indagine conoscitiva sulla finanza locale ( <i>Seguito dell'esame e approvazione del documento conclusivo</i> ) .....	48
ALLEGATO ( <i>Documento conclusivo approvato</i> ) .....	49

**VI Finanze**

## SEDE CONSULTIVA:

Norme in materia di organizzazione delle università, di personale accademico e reclutamento, nonché delega al Governo per incentivare la qualità e l'efficienza del sistema universitario. C. 3687 Governo, approvato dal Senato, ed abbinate (Parere alla VII Commissione) ( <i>Esame, ai sensi dell'articolo 73, comma 1-bis, del Regolamento, per gli aspetti attinenti alla materia tributaria, e rinvio</i> ) .....	84
Disposizioni per il rafforzamento della competitività del settore agroalimentare. Nuovo testo C. 2260-2646-2743-A e C. 2833 Jannone (Parere alla XIII Commissione) ( <i>Esame, ai sensi dell'articolo 73, comma 1-bis, del Regolamento, per gli aspetti attinenti alla materia tributaria, e conclusione – Nulla osta</i> ) .....	98
COMITATO RISTRETTO:	
Istituzione di un sistema di prevenzione delle frodi nel settore assicurativo. C. 2699-ter, approvata dal Senato, C. 1964 Barbato, C. 3544 Pagano e C. 3589 Bragantini .....	103

**VII Cultura, scienza e istruzione**

## AUDIZIONI INFORMALI:

Audizione di rappresentanti di associazioni di docenti, ricercatori, dottori di ricerca e precari, del Comitato di indirizzo per la valutazione della ricerca (CIVR), del Comitato nazionale per la valutazione del sistema universitario (CNVSU), del Comitato nazionale universitario (CNU) e di esperti, nell'ambito dell'esame del disegno di legge C. 3687 e abbinate in materia di riforma del sistema universitario .....	104
ERRATA CORRIGE .....	104

**VIII Ambiente, territorio e lavori pubblici**

## AUDIZIONI INFORMALI:

Variazione nella composizione della Commissione .....	105
Audizioni di rappresentanti di ANCI, Conferenza delle regioni e delle province autonome, ANCE, ANIDA, Assosoftware, Confapi, Autogrill, CARPI, CONAI, CiAl, WWF, Legambiente, Greenpeace, Fare Verde Onlus, Fondazione per lo sviluppo sostenibile e Class Onlus, nell'ambito dello schema di decreto legislativo recante attuazione della direttiva 2008/98/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 novembre 2008, relativa ai rifiuti e che abroga alcune direttive .....	105

## SEDE CONSULTIVA:

Disposizioni per il rafforzamento della competitività del settore agroalimentare. Nuovo testo C. 2260-A Governo e abb. (Parere alla XIII Commissione) ( <i>Esame e conclusione – Parere favorevole</i> ) .....	105
--	-----

## AUDIZIONI INFORMALI:

Audizione di rappresentanti dell'ANAS Spa sul tema dei pedaggi autostradali .....	106
---	-----

**IX Trasporti, poste e telecomunicazioni**

## INTERROGAZIONI:

Variazione nella composizione della Commissione .....	107
5-03334 Desiderati: Necessità di esercitare la deroga prevista in sede comunitaria in ordine ai requisiti richiesti per le unità navali utilizzate per la navigazione interna, in particolare nei bacini e nei laghi italiani .....	107
<i>ALLEGATO 1 (Testo integrale della risposta)</i> .....	110
5-03337 Nizzi: Gravi disservizi da parte delle società di handling aeroportuale operanti negli scali romani di Fiumicino e Ciampino e conseguenti disagi per i passeggeri .....	108
<i>ALLEGATO 2 (Testo integrale della risposta)</i> .....	111
5-03370 Iannuzzi: Tempi di effettiva realizzazione del nuovo sistema di pedaggio differenziato sull'autostrada Napoli-Pompei-Salerno e relative modalità organizzative .....	108
<i>ALLEGATO 3 (Testo integrale della risposta)</i> .....	113
5-03375 Iannuzzi: Soppressione di numerosi collegamenti ferroviari in Campania, e conseguenti disagi per gli utenti in particolare nella provincia di Salerno .....	109
<i>ALLEGATO 4 (Testo integrale della risposta)</i> .....	115

**X Attività produttive, commercio e turismo**

## SEDE CONSULTIVA:

Disposizioni per il rafforzamento della competitività del settore agroalimentare. Nuovo testo C. 2260 ed abb./A (Parere alla XIII Commissione) ( <i>Esame e conclusione – Parere favorevole</i> ) .....	117
Norme in materia di organizzazione delle università, di personale accademico e reclutamento, nonché delega al Governo per incentivare la qualità e l'efficienza del sistema universitario. C. 3687 ed abb. Governo, approvato dal Senato (Parere alla VII Commissione) ( <i>Esame e rinvio</i> ) .....	118
<i>ERRATA CORRIGE</i> .....	120

**XI Lavoro pubblico e privato**

## SEDE CONSULTIVA:

Disposizioni per il rafforzamento della competitività del settore agroalimentare. Nuovo testo C. 2260-A Governo, e abb. (Parere alla XIII Commissione) ( <i>Esame e conclusione – Parere favorevole</i> ) .....	121
---	-----

Norme in materia di organizzazione delle università, di personale accademico e reclutamento, nonché delega al Governo per incentivare la qualità e l'efficienza del sistema universitario. C. 3687 Governo, approvato dal Senato, e abb. (Parere alla VII Commissione) ( <i>Esame e rinvio</i> ) .....	123
AVVERTENZA .....	127
<b>XII Affari sociali</b>	
COMITATO RISTRETTO:	
Disposizioni in materia di assistenza psichiatrica. C. 919 Marinello, C. 1423 Guzzanti, C. 1984 Barbieri, C.2065 Ciccioli, C. 2831 Jannone, C. 2927 Picchi e C. 3038 Garagnani .....	128
SEDE REFERENTE:	
Variazione nella composizione della Commissione .....	128
Norme per la tutela dei diritti della partoriente, la promozione del parto fisiologico e la salvaguardia della salute del neonato. C. 918 Marinello, C. 1353 Livia Turco C. 1513 Palumbo, C. 1266 Consiglio regionale del Piemonte e C. 3303 Lucà ( <i>Seguito dell'esame e rinvio</i> ) .....	128
Disposizioni in materia di sicurezza degli impianti protesici mammari. C. 670 Lussana, C. 1179 Mancuso e C. 3703 Governo ( <i>Seguito dell'esame e rinvio</i> ) .....	130
<b>XIII Agricoltura</b>	
AUDIZIONI INFORMALI:	
Audizione informale dei rappresentanti dell'Associazione nazionale industriali conserve alimentari vegetali (ANICAV) e dell'Associazione italiana industrie prodotti alimentari (AIIPA) sulla crisi del comparto del pomodoro .....	132
SEDE REFERENTE:	
Variazioni nella composizione della Commissione .....	132
Disposizioni per il rafforzamento della competitività del settore agroalimentare. C. 2260-2646-2743/A e C. 2833 Jannone ( <i>Seguito dell'esame e conclusione</i> ) .....	132
ALLEGATO ( <i>Ulteriori emendamenti del relatore</i> ) .....	135
AVVERTENZA .....	134
<b>XIV Politiche dell'Unione europea</b>	
SEDE CONSULTIVA:	
Disposizioni per il rafforzamento della competitività del settore agroalimentare. Nuovo testo C. 2260/A e abb. (Parere alla XIII Commissione) ( <i>Esame e conclusione – Parere favorevole con osservazioni</i> ) .....	137
ALLEGATO ( <i>Parere approvato dalla Commissione</i> ) .....	143
Norme in materia di organizzazione delle università, di personale accademico e reclutamento, nonché delega al Governo per incentivare la qualità e l'efficienza del sistema universitario. C. 3687 Governo, approvato dal Senato, e abb. (Parere alla VII Commissione) ( <i>Esame e rinvio</i> ) .....	140
<b>COMMISSIONE PARLAMENTARE PER LE QUESTIONI REGIONALI</b>	
SEDE CONSULTIVA:	
Disposizioni per il rafforzamento della competitività del settore agroalimentare. C. 2260-2646-2743/A (Parere alla XIII Commissione della Camera) ( <i>Esame e conclusione – Parere favorevole con condizione e osservazione</i> ) .....	145
ALLEGATO 1 ( <i>Parere approvato dalla Commissione</i> ) .....	148
Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee – Legge comunitaria 2010. S. 2322 Governo (Parere alla 14 <sup>a</sup> Commissione del Senato) ( <i>Esame e conclusione – Parere favorevole con condizioni e osservazione</i> ) .....	146
ALLEGATO 2 ( <i>Parere approvato dalla Commissione</i> ) .....	149

---

UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI .....	147
AVVERTENZA .....	147
<b>COMMISSIONE PARLAMENTARE PER L'ATTUAZIONE DEL FEDERALISMO FISCALE</b>	
UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI .....	150
<b>COMMISSIONE PARLAMENTARE DI INCHIESTA SULLE ATTIVITÀ ILLECITE CONNESSE AL CICLO DEI RIFIUTI</b>	
Audizione del prefetto di Napoli, Andrea De Martino ( <i>Svolgimento e conclusione</i> ) .....	151
<b>COMMISSIONE PARLAMENTARE PER L'INFANZIA E L'ADOLESCENZA</b>	
UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI .....	152

XVI LEGISLATURA

**BOLLETTINO  
DELLE DELEGAZIONI PRESSO LE ASSEMBLEE  
PARLAMENTARI INTERNAZIONALI**

---

**INDICE**

---

DELEGAZIONE PRESSO L'ASSEMBLEA PARLAMENTARE DEL CONSIGLIO D'EUROPA .....	<i>Pag.</i> III
---	-----------------

PAGINA BIANCA

## DELEGAZIONE

presso l'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa

---

Martedì 28 settembre 2010. – Presidenza del presidente Luigi VITALI.

**La seduta comincia alle 14.10.**

### Comunicazioni del Presidente sulle iniziative della Delegazione.

Il deputato Luigi VITALI, *presidente*, segnala che sono in distribuzione la *newsletter* sull'attività delle commissioni del Consiglio d'Europa nel periodo successivo alla scorsa sessione plenaria dell'Assemblea, che si è svolta dal 21 al 26 giugno e il dossier informativo per la prossima sessione plenaria, che si svolgerà a Strasburgo dal 4 all'8 ottobre prossimi.

Segnala i punti fondamentali della Sessione: martedì mattina e pomeriggio si svolgerà l'elezione del nuovo Segretario generale dell'Assemblea. I candidati sono due: il polacco Sawicki e l'olandese Kleijssen. Sempre martedì, nelle stesse ore, si voterà per eleggere i giudici della Corte Europea per i diritti umani a titolo della Grecia, del Portogallo e dell'Estonia.

Alcuni rapporti in discussione presentano riferimenti all'Italia. In particolare il rapporto Agramunt sulla lotta contro l'estremismo cita il divieto italiano alla ricostituzione di partiti fascisti; nel rapporto sull'inquinamento acustico e luminoso sono contenuti esempi positivi della nostra legislazione nazionale e regionale in materia; nel rapporto sulle domande di asilo legate al genere c'è un riferimento al fatto che l'8 per cento delle donne che arrivano sulle sponde italiane sostengano di essere state esposte ad abusi sessuali da parte dei loro contrabbandieri.

Il testo che tuttavia pone maggiormente in evidenza l'Italia è il rapporto McCafferty, dal titolo « L'accesso delle donne alle cure mediche legittime: il problema dell'uso non regolamentato dell'obiezione di coscienza ». In questo rapporto il punto principale in questione è una presunta « mancanza di meccanismi di controllo che garantiscano la disponibilità e l'accessibilità dei servizi sanitari nel campo dell'aborto ».

Infine va citato il rapporto Rupperecht sugli « Abusi contro i minori negli istituti » nel quale il paragrafo 22 ricorda che la questione è stata anche recentemente affrontata in Italia dalle istituzioni dello Stato e della Chiesa. Su questo rapporto l'onorevole Volontè ha fatto mettere a verbale una sua opinione in dissenso al relatore.

Ricorda infine l'incontro con l'Ambasciatore Busetto, che si terrà a Strasburgo martedì 5 ottobre 2010, alle 13, al quale potrebbe partecipare anche il giudice della Corte, Guido Raimondi.

Il deputato Luca VOLONTÈ (UdC) ricorda le due principali questioni politiche. Nel rapporto sugli abusi nei confronti dei minori negli istituti, in particolare, si ricordano molteplici reati subiti dai minori negli istituti ecclesiastici, senza considerare che il problema ha riguardato tutte le istituzioni, sportive, culturali, laiche, pubbliche e non solo quelle cattoliche.

Il secondo rapporto, di cui è relatrice l'onorevole McCafferty, pone in cattiva luce alcuni paesi, tra cui in particolare l'Italia, la Polonia e l'Austria, nei quali l'aborto è legale, ma i medici possono far

ricorso all'obiezione di coscienza. L'intento è quello di restringere il campo dell'obiezione di coscienza, consentendola in modo molto restrittivo ai soli medici e non al personale paramedico, sul presupposto sbagliato che tra i paesi membri del Consiglio d'Europa non vi sia una regolamentazione adeguata in materia. In realtà 40 dei 47 paesi del Consiglio d'Europa hanno una propria legislazione ben precisa sia sull'obiezione di coscienza che sull'aborto e sull'eutanasia e il Sottosegretario *pro-tempore* Roccella, chiamato in audizione dalla Commissione Sociale del Consiglio d'Europa, ha ben spiegato il quadro normativo esistente in Italia con la legge 194.

Il deputato Piero FASSINO (PD) chiede di conoscere in quali paragrafi specifici del progetto di risoluzione e di raccomandazione si evidenzino le criticità illustrate dal collega Volontè.

Il deputato Luca VOLONTÈ (UdC) osserva che al punto 4.1. del progetto di risoluzione si parla di necessità di regolamentazione completa, quando in realtà essa già esiste. Si cerca inoltre di porre paletti all'obiezione di coscienza e di creare distinzioni tra le strutture ospedaliere pubbliche e private. Nel paragrafo 4.1.2 il termine « imponga » è assolutamente improprio ! Anche nella sua veste di Presidente del Gruppo popolare europeo non intende addentrarsi nel dibattito pro o contro l'aborto, ma sosterrà la sua personale posizione a favore dell'obiezione di coscienza.

Il deputato Piero FASSINO (PD) si riserva di approfondire l'argomento sulle questioni prospettate, che sono sicuramente molto delicate. Rileva che a suo parere un'esigenza di maggiore regolamentazione sul tema esiste e il fatto che si inviti ad effettuarla non è necessariamente da considerare in modo restrittivo bensì è

un fatto di chiarezza. Quanto al paragrafo 4.1.1 esso si potrebbe concludere alla prima parte della formulazione, eliminando il riferimento alle istituzioni pubbliche o statali, mentre il paragrafo 4.1.3 potrebbe evitare di specificare in modo dettagliato le varie casistiche; al paragrafo 4.1.2 il termine « imponga » potrebbe essere sostituito con « definisca le modalità in cui ». Ritiene in conclusione che sarebbe meglio giungere a formulazioni di largo consenso su questa tematica così delicata e la delegazione italiana potrebbe assumere un ruolo di mediazione, al di là delle rispettive posizioni politiche. Chiede inoltre di conoscere se su questa tematica vi siano documenti di indirizzo da parte dell'Organizzazione mondiale per la sanità.

Il deputato Renato FARINA (PdL) osserva che il parere sul rapporto McCafferty della commissione per le pari opportunità sarà probabilmente molto duro e con espressioni molto nette, parlando di « diritto all'aborto » ed essendo orientato a tradurre i diritti umani secondo un filone di pensiero ben preciso.

Il deputato Luca VOLONTÈ (UdC) richiama infine l'attenzione sul dibattito d'urgenza relativo al popolo dei Rom che si svolgerà giovedì mattina: a tale riguardo auspica che esso possa svolgersi in modo intelligente, evitando polemiche, visto che il tema è particolarmente vissuto soprattutto tra paesi e nei paesi dell'Unione europea.

Il deputato Luigi VITALI, *presidente*, raccogliendo positivamente le osservazioni che sono state svolte dai colleghi, ritiene che si possa concordare la presentazione di emendamenti in modo tale che emerga una posizione unitaria della delegazione italiana.

**La seduta termina alle 14.45.**

