

## XIV COMMISSIONE PERMANENTE

### (Politiche dell'Unione europea)

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

##### SEDE CONSULTIVA:

DL 1/2019: Misure urgenti a sostegno della Banca Carige S.p.a. – Cassa di risparmio di Genova e Imperia. C. 1486 Governo (Parere alla VI Commissione) ( <i>Esame e rinvio</i> ) ...	122
DL 143/2018: Disposizioni urgenti in materia di autoservizi pubblici non di linea. C. 1478 Governo (Parere alla IX Commissione) ( <i>Esame e rinvio</i> ) .....	128

##### ATTI DEL GOVERNO:

Schema di decreto legislativo recante attuazione della direttiva (UE) 2016/1919 sull'ammissione al patrocinio a spese dello Stato per indagati e imputati nell'ambito di procedimenti penali e per le persone ricercate nell'ambito di procedimenti di esecuzione del mandato di arresto europeo. Atto n. 62 ( <i>Esame, ai sensi dell'articolo 126, comma 2, del regolamento, e rinvio</i> ) .....	132
UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI .....	134

##### SEDE CONSULTIVA

*Mercoledì 16 gennaio 2019. — Presidenza del presidente Sergio BATTELLI.*

**La seduta comincia alle 14.15.**

**DL 1/2019: Misure urgenti a sostegno della Banca Carige S.p.a. – Cassa di risparmio di Genova e Imperia.**

**C. 1486 Governo.**

(Parere alla VI Commissione).

(*Esame e rinvio*).

La Commissione inizia l'esame del provvedimento in oggetto.

Flavio DI MURO (Lega), *relatore*, ricorda che la Commissione è chiamata a esaminare in sede consultiva, al fine di rendere il parere alla Commissione finanze, il disegno di legge di conversione del decreto-legge 8 gennaio 2019, n. 1,

recante misure urgenti a sostegno della Banca Carige S.p.a. – Cassa di risparmio di Genova e Imperia. Il provvedimento è volto a consentire al Ministero dell'economia e delle finanze di erogare, nel rispetto delle regole europee sugli aiuti di Stato alle banche, sostegno pubblico a Banca Carige S.p.a., anche in esito agli esercizi di *stress* effettuati a livello nazionale, dell'Unione europea e del Meccanismo di vigilanza unico. Rammenta preliminarmente come la crisi economica e finanziaria globale, che ha avuto il suo epicentro fra il 2007 e il 2009 ed effetti rilevanti e duraturi sul sistema economico, ha messo in evidenza la necessità di riformare la regolazione e la vigilanza sul settore bancario, rafforzando la cooperazione fra autorità di settore competenti a livello nazionale e il loro coordinamento a livello europeo. Evidenzia che è stato dunque avviato un percorso, ancora in atto, per la costituzione di una Unione bancaria europea, caratterizzata da un sistema di

regole armonizzate (*single rulebook*), costituito dalla direttiva 2013/36/UE (cosiddetta «CRD IV») e dal regolamento (UE) n. 575/2013 (cosiddetto «CRR»), che fissano il quadro europeo per l'autorizzazione all'esercizio dell'attività creditizia e per la successiva vigilanza prudenziale, fondato sul principio dell'adeguatezza patrimoniale, che si traduce in requisiti qualitativi e quantitativi per i fondi propri, nel rispetto delle norme derivanti dagli accordi internazionali «Basilea III»; un modello di vigilanza unitario e sussidiario, in cui la supervisione degli istituti più rilevanti in termini di attività creditizie viene esercitata a livello europeo, con la cooperazione delle autorità nazionali – questo meccanismo di vigilanza bancaria (*Single Supervisory Mechanism – SSM*) è stato istituito con il regolamento (UE) n. 1024/2013; procedure armonizzate per risolvere le crisi bancarie stabilite dal regolamento (UE) n. 806/2014, volte a preservare, ove possibile, la continuità delle funzioni aziendali. Evidenzia, in proposito, che il meccanismo unico di risoluzione delle crisi bancarie (*Single Resolution Mechanism – SRM*), mira inoltre a limitare l'impatto sui bilanci pubblici degli interventi di salvataggio delle banche in crisi (cosiddetto *bail-out*), introducendo il principio per cui il finanziamento degli istituti di credito è affidata in primo luogo ad azionisti, obbligazionisti e creditori delle banche stesse (cosiddetto *bail-in*). Ricorda che queste misure sono completate da uno strumento di tutela diretta dei depositanti rappresentato dall'armonizzazione dei sistemi di garanzia dei depositi istituiti presso i Paesi membri, con riferimento ai livelli di copertura, ai tempi e alle modalità dei rimborsi, alle modalità di contribuzione e al ruolo dei fondi nelle procedure di crisi e che tale regime armonizzato costituisce il prodromo di un vero e proprio sistema europeo di assicurazione dei depositi, la cui istituzione è stata proposta dalla Commissione europea ed è al momento in fase di discussione.

In tale contesto, richiama anche la normativa introdotta dalla direttiva 2014/59/UE (*Bank Recovery and Resolution Di-*

*rective – BRRD*), che istituisce un quadro più ampio rispetto al regolamento (UE) n. 806/2014, basato sull'identificazione precoce delle situazioni di critiche. La direttiva mette, inoltre, a disposizione delle autorità di supervisione strumenti di intervento tempestivo che integrano le tradizionali misure prudenziali e sono graduati in funzione della problematicità dell'intermediario: nei casi più gravi, è possibile disporre la rimozione dell'intero organo di amministrazione e dell'alta dirigenza e, se ciò non basta, nominare uno o più amministratori temporanei.

Segnala che l'articolo 32, paragrafo 4, lettera *d*), della BRRD, individua anche alcuni strumenti diretti di intervento da parte dello Stato membro, che possono essere utilizzati per risolvere una crisi, senza essere considerati indici dello stato di dissesto: la garanzia dello Stato a sostegno degli strumenti di liquidità forniti dalle banche centrali; la garanzia dello Stato sulle passività di nuova emissione; la sottoscrizione di strumenti di capitale nell'ammontare necessario a fare fronte a carenze di capitale evidenziate in prove di *stress* o di verifica della qualità degli attivi, poste in essere dalle autorità competenti.

Sottolinea che tali misure, di carattere straordinario e temporaneo, devono essere conformi al quadro normativo dell'Unione europea in materia di aiuti di Stato, come evidenziato nella Comunicazione della Commissione europea relativa all'applicazione, dal 1° agosto 2013, delle norme in materia di aiuti di Stato alle misure di sostegno alle banche nel contesto della crisi finanziaria, un chiarimento interpretativo importante della quale si è avuto nella sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea *Kotnik c. Slovenia* (C-526/14) del 19 luglio 2016.

Osserva che la richiamata Comunicazione prevede che, in caso di crisi finanziaria grave e prolungata, è ammissibile l'intervento pubblico in favore delle banche, configurandosi uno di quegli eventi eccezionali di cui all'articolo 107, comma 2, lettera *b*), del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, cui è possibile far fronte con aiuti di Stato volti a evitare

gravi turbamenti dell'economia, ai sensi del comma 3, lettera *b*), del medesimo articolo.

Evidenzia che tale contributo si può manifestare con una ampia gamma di forme, parte delle quali sono utilizzate dal decreto-legge n. 1 del 2019.

Ritiene utile ricordare che la Comunicazione prevede (n. 15 e n. 40-46) anche che, in caso di crisi, il carico per rimediare al dissesto dell'ente creditizio non può essere automaticamente addossato alla collettività, ma l'intervento pubblico deve essere preceduto dal contributo degli azionisti e dagli obbligazionisti subordinati, secondo il principio della condivisione degli oneri (*burden sharing*).

Ricorda inoltre che la Comunicazione vieta che la banca destinataria degli aiuti effettui operazioni di mercato e organizzative totalmente in contrasto con l'esigenza di ristabilire la propria solidità, come per esempio quella di acquisire partecipazioni in altre imprese, dividere utili o retribuire in modo eccessivo i dirigenti della banca.

In tale contesto, osserva che la Banca centrale europea aveva rilevato, già all'inizio del 2018, la debolezza della situazione patrimoniale della Banca Carige S.p.A. – Cassa di Risparmio di Genova e Imperia, i cui fondi propri ammontavano al 12,19 per cento delle attività ponderate per il rischio, 93 punti base al di sotto del requisito fissato dalla vigilanza al 13,125 per cento per il requisito patrimoniale complessivo (*overall capital requirement* – OCR). A tale difficoltà la banca ha cercato di porre rimedio attraverso la raccolta di fondi sul mercato (prima nel marzo e poi nel maggio del 2018), senza avere tuttavia successo, come confermato dagli esercizi di *stress* condotti dalla Banca centrale europea nell'autunno del 2018. L'Autorità europea ha pertanto richiesto al soggetto vigilato di presentare un piano approvato dal consiglio di amministrazione volto a ripristinare e assicurare in modo sostenibile l'osservanza dei requisiti patrimoniali, al più tardi entro il 31 dicembre 2018. Ricorda che la banca aveva provveduto pertanto a redigere una proposta di au-

mento del capitale sociale per un importo massimo complessivo pari a 400 milioni di euro che, tuttavia, non è stata approvata dall'assemblea straordinaria convocata in data 22 dicembre 2018 e che a seguito dell'esito dell'assemblea e delle dimissioni di quattro membri del consiglio di amministrazione, il 2 gennaio è stata disposta dalla Bce l'amministrazione straordinaria di Banca Carige S.p.A., al fine di assicurare maggiore stabilità e coerenza al governo della società e consentire il proseguimento delle attività di rafforzamento patrimoniale dell'Istituto. Passa quindi ad illustrare il testo del decreto che all'articolo 1 prevede la garanzia dello Stato sulle passività di nuova emissione da parte di Banca Carige, per un valore nominale massimo di tre miliardi di euro, rimanendo limitata l'autorizzazione al tesoro al 30 giugno 2019. La garanzia è concessa in conformità dei paragrafi da 56 a 62 della menzionata Comunicazione della Commissione. Rileva che all'articolo 2, sono descritte le caratteristiche dei titoli della Banca Carige garantiti dallo Stato: essi devono essere stati emessi successivamente all'entrata in vigore del decreto-legge; possono avere durata residua non inferiore a due mesi e non superiore a cinque anni; devono prevedere il rimborso del capitale in un'unica soluzione alla scadenza; devono essere denominati in euro e a tasso fisso; non possono avere clausole di subordinazione né consistere in prodotti strutturati o derivati.

Evidenzia che, mentre nell'articolo 3 è prescritto che la garanzia statale non può, di regola, superare l'ammontare dei fondi propri della banca, calcolati a fini di vigilanza, l'articolo 4 pone l'ovvio limite al rischio morale, per cui la Banca Carige non può svolgere la propria attività abusando del sostegno ricevuto.

Segnala che gli articoli 5 e 6 stabiliscono le caratteristiche della garanzia dello Stato, prevedendo che essa è senza condizioni, irrevocabile, a prima richiesta e tuttavia onerosa. A quest'ultimo riguardo, l'entità del corrispettivo in favore dello Stato per la garanzia prestata è precisata e disciplinata nell'articolo 6.

Ricorda che gli articoli da 7 a 10 prevedono le procedure per accedere alla garanzia, le modalità di escussione e la concessione della garanzia su eventuali erogazioni di liquidità di emergenza.

Osserva che nel capo II del decreto-legge (articoli 12-21) sono disciplinati gli interventi di rafforzamento patrimoniale della banca, il primo tra i quali è l'intervento dello Stato quale sottoscrittore del capitale di rischio della banca. Sottolinea che tale intervento può avvenire entro il 30 settembre 2019 e che, prima di chiedere tale intervento, la banca deve predisporre un programma di rafforzamento patrimoniale, nel quale la banca emittente non solo indica l'entità del proprio fabbisogno di capitale ma anche le misure che intende intraprendere per conseguire il rafforzamento ed il termine entro il quale prevede di realizzarlo: il programma è corredato da un piano di ristrutturazione.

Evidenzia che il piano di rafforzamento patrimoniale è sottoposto alle autorità dell'Unione europea per verificarne la compatibilità con la disciplina degli aiuti di Stato e, comunque, la sottoscrizione pubblica delle azioni deve essere accompagnata dalla condivisione degli oneri disciplinata dettagliatamente dall'articolo 20. Quest'ultimo esige che siano convertite in azioni tutte le obbligazioni subordinate, salvo il limite del cosiddetto *no creditor worse off*, consistente nel non poter trattare gli obbligazionisti subordinati in modo peggiore rispetto al caso in cui la banca fosse stata posta in procedura di risoluzione. Segnala che, all'atto di emettere le nuove azioni e di richiederne la sottoscrizione da parte dello Stato, la banca emittente avanza l'istanza al Ministero dell'economia e delle finanze e alla Banca d'Italia, indicandone l'importo nonché la misura da colmare rispetto all'attuazione del programma e che il valore delle azioni deve essere asseverato da un esperto indipendente, che non abbia intrattenuto rapporti con la banca negli ultimi tre anni.

Rinvia per ulteriori aspetti di dettaglio alla documentazione preparata dagli uffici parlamentari, ai fini del parere da

esprimere verso la Commissione finanze, sollecita il contributo dei colleghi nel prosieguo del dibattito.

Guido Germano PETTARIN (FI) rileva che il provvedimento all'esame assume particolare importanza non tanto per la vicenda Carige in sé, ma non in quanto indicatore di una situazione riguardante le banche che segue quanto accaduto nel recente passato, tra le altre, alle banche venete e al Monte dei Paschi di Siena. Dopo aver brevemente tratteggiato l'evoluzione del sistema bancario italiano negli ultimi decenni, ricorda che il principio che ha informato tale processo è quello del progressivo abbandono del profilo pubblicistico delle banche e del rafforzamento della concorrenza tra soggetti privati. Ricorda come solo 30 anni fa essere un operatore bancario voleva dire essere giuridicamente considerato come operatore di pubblico servizio con tutte le conseguenze legali del caso. Osserva che il nostro attuale sistema bancario è assai variegato e comprende in sé la più efficiente banca europea, Intesa San Paolo, ma anche una serie di banche ai margini del mercato e inefficienti. Peraltro ricorda che questa mattina il maggior quotidiano economico italiano titola su crolli in borsa per la lettera della Banca centrale europea che chiede alle banche di procedere ad una svalutazione dei crediti dei deteriorati (NPL) in loro possesso, osservando che non sono bastate certe operazioni contabili operate in passato considerabili, a suo avviso, come di facciata, come ad esempio le cessioni effettuate a società di *factoring* – peraltro riconducibili alle medesime banche – a rendere più solidi i loro bilanci e di conseguenza la loro presenza sul mercato.

Rimarca che le banche nel nostro sistema non sono soggette al fallimento, ma a procedure di amministrazione controllata e straordinarie che consentono la continuazione dell'impresa. Ritiene quindi che questa sia l'occasione per approfondire questa delicata tematica e per valutare se le norme in questione siano compatibili con gli obblighi derivanti dall'ap-

partenenza dell'Italia all'Unione europea, e se sono rispettati, tra gli altri, i principi di sussidiarietà, di libera concorrenza e libertà di impresa. Segnala peraltro che molti titolari osservatori considerano le misure volte a ristorare pienamente i risparmiatori danneggiati come aiuti di Stato e ricorda la problematica situazione relativa ai limiti di garanzia per i soggetti danneggiati.

Per quanto riguarda l'approfondimento e la discussione sul provvedimento all'esame chiede se vi sia a disposizione il tempo necessario per lo svolgimento di audizioni che dovrebbero coinvolgere non solo soggetti pubblici, ma anche privati, come ad esempio l'Associazione bancaria italiana (ABI) e l'Associazione delle fondazioni e delle casse di risparmio (ACRI), nonché di professori ed esperti del settore, soprattutto in riferimento a cosa voglia dire concretamente la formula «aiuto di Stato». Ritiene che sia comunque necessario sentire in audizione sulla tematica anche rappresentanti della Banca d'Italia e della Banca centrale europea. Osserva inoltre che la legge di bilancio per il 2019 ha creato una certa aspettativa presso i soggetti danneggiati a seguito delle vicende che hanno coinvolto le banche venete circa il fatto di essere ristorati; in tal senso si chiede se ciò non produca un certo impatto anche su questa vicenda e quali siano le prospettive all'orizzonte. Si chiede inoltre se non vi possa essere un'evoluzione simile a quella che ha avuto ad oggetto il Monte dei Paschi di Siena e quindi se vi possano essere prospettive di rendere pubblica la banca. Al proposito rammenta quanto ebbe ad affermare uno dei riformatori del sistema bancario di un recente passato, Giuliano Amato, che portò alla privatizzazione delle Casse di Risparmio e delle Banche del Monte, separando l'attività creditizia da quella filantropica, circa il mondo delle Casse di risparmio e cioè che aveva trovato un sistema che sembrava una foresta pietrificata: osserva che tuttavia tale foresta pietrificata a distanza di tanti anni dà segni di stabilità molto più forte rispetto ad altri mondi bancari. Conclude augu-

randosi inoltre che i processi di riforma delle banche di credito cooperativo possano risolversi positivamente rafforzandone il ruolo sul territorio.

Simona VIETINA (FI) ritiene che la vicenda di Banca Carige chiama il Governo a precise responsabilità di salvataggio in particolare di risparmiatori devono restare al centro dell'azione governativa. Osserva che è anche evidente che la crisi del settore bancario in generale sta assumendo proporzioni importantissime e rilevanti e che, in questa fase, oltre intervenire per il caso specifico di Banca Carige, occorre una valutazione di carattere più ampio e generale. A tal proposito chiede se sia stata effettuata una valutazione, per quanto riguarda il caso Carige, dei crediti inesigibili, delle conseguenze dovute all'aumento degli *spread* e quali saranno le reali coperture individuate dal Governo. In via generale, ritiene sarebbe interessante poter capire quale tipo di approccio intenda adottare il Governo anche la luce dei nuovi problemi che si vanno purtroppo delineando. Sottolinea, peraltro, che il decreto-legge in esame presenta problemi di copertura giacché, curiosamente, un miliardo di euro posto a compensazione degli effetti del decreto risulta a valere sulla «povertà», ovvero sui Fondi multilaterali di sviluppo e il Fondo globale per l'ambiente di cui all'articolo 1, comma 170, della 24 dicembre 2012, n. 228 (legge di stabilità per il 2013).

Segnala inoltre che, relativamente ai problemi del fondo per l'indennizzo di risparmiatori, previsto dalla legge di bilancio per il 2019, Forza Italia era già intervenuta durante la discussione del disegno di legge, ricordando come il Direttore generale del Tesoro del Ministero dell'economia e delle finanze, Alessandro Rivera, avrebbe segnalato l'illegittimità, sotto il profilo del rispetto del diritto dell'Unione europea, di tali norme e che sarebbe già stata pronta la procedura d'infrazione per aiuto di Stato. Rammenta che nel comunicato diffuso si era sottolineato come la norma in questione fosse già stata prospettata come una norma di

ristoro in favore dei risparmiatori e non si fosse voluto nemmeno inserire una clausola di salvaguardia, chiedendo quindi se il Governo fosse consapevole del fatto che una eventuale procedura d'infrazione avrebbe sterilizzato gli effetti della disposizione, ricordando in proposito come alcune associazioni di risparmiatori stiano già scrivendo allarmate. Ricorda altresì che il citato comunicato segnalava che, data la rilevanza della questione, fosse evidente la strumentalizzazione delle aspettative dei tanti risparmiatori coinvolti, illudendoli con una soluzione che invece sul piano tecnico era di fatto smentita; rammenta, quindi, che Forza Italia segnalava che, per ottenere conferma di quanto dichiarato nel suo comunicato, poteva essere ascoltato in audizione il dottor Rivera al fine di ottenere chiarimenti e rassicurazioni sulla compatibilità con il diritto dell'Unione europea delle disposizioni richiamate.

Chiede quindi al Governo e alla maggioranza se il decreto all'esame può essere il veicolo per correggere gli errori compiuti dal Governo con la legge di bilancio 2019 per quanto riguarda la piena operatività del Fondo indennizzo dei risparmiatori. In secondo luogo, domanda se sarà l'occasione per intervenire sulla crisi sistemica in atto che rischia di travolgere anche il Monte dei Paschi di Siena, Banco di Puglia e altre banche, osservando peraltro che per le banche italiane si prepara una tempesta perfetta; rimarca che non si tratta di catastrofismo, ma della necessità di segnalare al Governo l'urgenza di affrontare la situazione con serietà anziché con infantili polemiche via *twitter*. Infine, facendo riferimento ad una recente dichiarazione del governatore della Banca d'Italia, Ignazio Visco – che osservava come in una dimensione di prospettiva storica i costi economici e sociali dei fenomeni di instabilità finanziaria sistemica siano divenuti a tutti evidenti portando a considerare sotto una luce diversa l'opportunità di interventi pubblici, si domanda se l'intervento statale per salvare la Carige sia solo il primo di una più lunga serie.

Piero DE LUCA (PD) augura che il decreto all'esame possa essere l'occasione per aprire un dibattito serio sulle vicende bancarie che si sono aperte negli ultimi anni nel nostro Paese di cui ora l'attuale maggioranza sembra scoprire il lato puramente tecnico e non più polemico. Osserva che il provvedimento in esame non è altro che la copia di un precedente decreto dell'allora Governo a guida del Partito democratico, emanato a sostegno del Monte dei Paschi di Siena, contro cui l'attuale maggioranza, allora all'opposizione si è fortemente opposta. Rileva che ora per onestà intellettuale la maggioranza dovrebbe ammettere il proprio passato errore di valutazione su taluni provvedimenti che in realtà quei Governi avevano giustamente adottato essendo rispondenti alle esigenze e agli interessi dei cittadini e dei risparmiatori e quindi delle famiglie italiane. Ritiene infatti che sarebbe ora di riconoscere che l'allora opposizione sbagliò ad utilizzare certi toni circa l'utilizzo di fondi pubblici giacché questi ultimi furono destinati alla pubblica utilità. Rileva come ciò renderebbe possibile trovare terreno comune per una discussione politica seria, mentre, in caso contrario, si dovrebbe considerare anche questo provvedimento diretto a salvare i banchieri e non i risparmiatori e le loro famiglie. Ritiene quindi che la maggioranza debba dichiarare che l'allora presidente Gentiloni abbia fatto bene a provvedere analogamente all'attuale Governo, intervenendo per salvare una banca in difficoltà. Osserva peraltro che tale ammissione non sarebbe altro che la conseguenza del riconoscimento del principio di realtà da parte della maggioranza e si attende parole chiare sul punto tanto in sede di Commissione che in Assemblea, considerando tale passo come il punto da cui partire per affrontare la discussione sulla solidità del sistema bancario e su come intervenire per rafforzarlo. Ritiene che questo sarebbe un passaggio storico per l'attuale legislatura: dimostrerebbe che la maggioranza sarebbe tornata con i piedi per terra e avrebbe capito che governare un Paese è complicato, nonché ricono-

sciuto che serietà e responsabilità per il bene del paese sono principi che possono informare anche l'azione delle altre forze politiche.

Ricorda che le problematiche citate sono, per quanto riguarda il merito, contenute nel provvedimento stesso. Tuttavia vi sono attività procedurali necessarie per arrivare a buon fine che non possono essere sottovalutate dal Governo. Rammenta infatti che il provvedimento in titolo deve essere notificato alla Commissione dell'Unione europea che ne deve valutare gli aspetti connessi alla non violazione delle norme relative agli aiuti di Stato. Sottolinea che i decreti analoghi adottati dal governo Gentiloni ottennero l'autorizzazione della Commissione europea e auspica che anche l'attuale Governo riesca a raggiungere lo stesso risultato. Tuttavia, rimarca che la procedura ha i suoi tempi e che bisogna giocare bene le carte a disposizione in quanto vi è tutto un lavoro successivo che il Governo deve svolgere per ottenere il via libera dell'Unione europea senza il quale, altrimenti, si mettono a repentaglio i risparmi delle famiglie italiane. In tal senso, assicura che il suo gruppo vuole dare il proprio contributo per scongiurare il rischio che un provvedimento strutturato malamente, che non ottenesse il via libera dell'Europa, possa trasformarsi in un danno per il Paese. Si riserva quindi di segnalare i contributi istruttori, a suo avviso, necessari per chiarire il quadro della situazione e la possibilità di raggiungere risultati positivi e quindi di indicare soggetti da sentire in audizione.

Emanuela ROSSINI (Misto-Min.Ling.) osserva che la *ratio* del provvedimento è del tutto comprensibile e riguarda il sostegno pubblico alla liquidità bancaria. Tuttavia esprime talune perplessità e preoccupazioni circa la discrezionalità che la normativa all'esame consente per il possibile indebitamento. Ritiene che sarebbe opportuno porsi innanzitutto alcune domande. Innanzitutto se la banca così soccorsa potrà contribuire al futuro del Paese e quale sarà il suo orizzonte futuro.

Chiede poi quanto spazio viene riconosciuto a questa discrezionalità e qual è il percorso e il quadro futuro dell'economia italiana. Ritiene necessario capire quale sia la direzione verso cui si sta andando e se ciò avvenga in modo sostenibile perché ciò è necessario nel momento in cui si danno aiuti che provengono da risorse pubbliche.

Sergio BATTELLI, *presidente*, in relazione alle richieste preannunciate negli interventi precedenti ricorda che le richieste di audizione potranno essere formulate e valutate in sede di ufficio di presidenza integrato dai rappresentanti dei gruppi.

Piero DE LUCA (PD) chiede, in relazione a quanto espresso dal presidente, se sia possibile sospendere la seduta e convocare un ufficio di presidenza integrato dai rappresentanti dei gruppi.

Sergio BATTELLI, *presidente*, concorde la Commissione, sospende la seduta per lo svolgimento di un ufficio di presidenza integrato dai rappresentanti dei gruppi che è immediatamente convocato.

**La seduta, sospesa alle 14. 55, è ripresa alle 15.10.**

Sergio BATTELLI, *presidente*, nessun altro chiedendo di intervenire rinvia il seguito dell'esame del provvedimento ad altra seduta.

**DL 143/2018: Disposizioni urgenti in materia di autoservizi pubblici non di linea.**

**C. 1478 Governo.**

(Parere alla IX Commissione).

(*Esame e rinvio*).

La Commissione inizia l'esame del provvedimento in oggetto.

Matteo Luigi BIANCHI (Lega), *relatore*, ricorda che la Commissione è chiamata a esaminare in sede consultiva, al fine del parere da rendere alla IX Commissione,

del decreto-legge n. 143 del 2018, che modifica la disciplina del trasporto di persone mediante servizi pubblici non di linea relativa ai servizi di noleggio con conducente (NCC), introducendo alcuni requisiti e caratteristiche da rispettare nello svolgimento del servizio. In particolare, ricorda che l'articolo 1, comma 1, apporta innanzitutto una serie di modifiche agli articoli 3 e 11 dalla legge n. 21 del 1992, la legge quadro per il trasporto di persone mediante autoservizi pubblici non di linea, che si riferiscono ai servizi di noleggio con conducente. Ritiene utile premettere che tale legge è stata oggetto dieci anni fa di un'importante modifica, ad opera dell'articolo 29, comma 1-*quater*, del decreto-legge 30 dicembre 2008, n. 207, che ha ridisegnato in larga parte la disciplina dello svolgimento dei servizi NCC prevedendo l'introduzione di una serie di vincoli a tale attività. Ricorda tuttavia che l'efficacia di tale disciplina è stata sospesa dapprima fino al marzo 2010 e, successivamente, in termini espliciti dal primo gennaio 2017 fino al 31 dicembre 2018 mentre nel periodo compreso tra il primo aprile 2010 ed il 31 dicembre 2016 i limiti dell'efficacia di tali disposizioni sono stati rimessi a pronunce della magistratura. Descrive quindi nel dettaglio le modifiche proposte dal comma 1 alla legge n. 21 del 1992. In tal senso, ricorda che si modifica l'articolo 3, comma 1, che reca la definizione del servizio di NCC, specificando che la richiesta del servizio può essere effettuata presso la sede oltre che presso la rimessa dell' esercente il servizio e che si prevede, inoltre, che la richiesta del servizio possa essere effettuata anche mediante l'utilizzo di strumenti tecnologici. Osserva che, con il testo all'esame, si dispone inoltre la modifica del comma 3 dell'articolo 3, prevedendo che, oltre alla sede operativa del vettore, almeno una rimessa debba essere situata nel territorio del comune che ha rilasciato l'autorizzazione. Si richiede pertanto una sede operativa nel comune che ha rilasciato l'autorizzazione. In base alla nuova formulazione del comma 3 è possibile, inoltre, per il vettore disporre di ulteriori rimesse nel

territorio di altri comuni della medesima provincia o area metropolitana in cui ricade il territorio del comune che ha rilasciato l'autorizzazione, previa comunicazione ai comuni predetti e salvo diversa intesa raggiunta in Conferenza unificata entro il 28 febbraio 2019. Rileva, peraltro, che il comma 9 dell'articolo 1, prevede che, fino alla data di adozione delle deliberazioni della Conferenza unificata, appena ricordate, e comunque per un periodo non superiore a due anni dalla data di entrata in vigore del decreto-legge, l'inizio di un nuovo servizio, fermo l'obbligo di prenotazione, possa avvenire senza il rientro in rimessa anche quando il servizio è svolto in esecuzione di un contratto concluso in forma scritta tra il vettore ed il cliente, avente data certa sino a 15 giorni antecedenti alla data di entrata in vigore del decreto-legge e debitamente registrato, da tenere a bordo o in sede e da esibire in caso di controlli. Segnala che viene riformulato il comma 4 dell'articolo 11, il quale nel testo che viene attualmente applicato prevede solamente che le prenotazioni siano effettuate presso le rimesse. La nuova formulazione consente l'utilizzo per le prenotazioni, effettuate presso la rimessa o la sede, di strumenti tecnologici e dispone che l'inizio e il termine di ogni singolo servizio di noleggio con conducente debba avvenire presso una delle rimesse di cui all'articolo 3, comma 3, con ritorno alle stesse. Il prelevamento e l'arrivo a destinazione dell'utente possono avvenire anche al di fuori della Provincia o dell'area metropolitana in cui ricade il territorio del Comune che ha rilasciato l'autorizzazione. Sull'obbligo di rientro in rimessa dopo ogni servizio innova peraltro il nuovo comma 4-*bis* che consente di iniziare un nuovo servizio anche senza il rientro in rimessa nel caso di più prenotazioni, oltre la prima, che risultino dal foglio di servizio. Si innova infatti anche la disciplina del foglio di servizio prevedendo l'obbligo di tenerlo in formato elettronico. La definizione delle specifiche del foglio di servizio elettronico viene demandata ad un successivo decreto del Ministero delle infrastrutture e dei

trasporti da adottarsi, di concerto con il Ministero dell'interno, entro il 30 giugno 2019. Fino all'adozione di tale decreto il foglio di servizio elettronico è sostituito da una versione cartacea, caratterizzata da numerazione progressiva delle singole pagine da compilare, avente i medesimi contenuti di quello elettronico e da tenere in originale a bordo del veicolo per un periodo non inferiore a 15 giorni, per essere esibito agli organi di controllo, con copia conforme depositata in rimessa. Sottolinea che il nuovo comma 4-*bis* introdotto all'articolo 11 prevede che in deroga a quanto stabilito dal comma 4, l'inizio di un nuovo servizio possa avvenire senza ripartire dalla rimessa, quando sul foglio di servizio sono registrate, sin dalla partenza dalla rimessa o dal pontile di attracco, più prenotazioni di servizio oltre la prima, con partenza o destinazione all'interno della provincia o dell'area metropolitana in cui ricade il territorio del Comune che ha rilasciato l'autorizzazione. Aggiunge che con il nuovo comma 4-*ter* viene in ogni caso consentita la fermata degli NCC sul suolo pubblico durante l'attesa del cliente che ha effettuato la prenotazione del servizio e nel corso dell'effettiva prestazione del servizio stesso. Segnala che il comma 3 dell'articolo 1 prevede l'istituzione, presso il Centro elaborazione dati del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, entro un anno dalla data di entrata in vigore del decreto-legge, di un registro informatico pubblico nazionale delle imprese titolari di licenza per il servizio taxi effettuato con autovettura, motocarrozzeria e natante e di quelle di autorizzazione per il servizio di autonoleggio con conducente effettuato con autovettura, motocarrozzeria e natante: la definizione delle specifiche tecniche per l'attuazione e le modalità con le quali le imprese dovranno registrarsi è rimessa ad un decreto del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti. Rileva che per l'implementazione e l'adeguamento dei sistemi informatici del Centro elaborazione dati del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti si autorizza, inoltre, la spesa di un milione di euro per l'anno 2019 mentre

alla gestione del registro, il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti dovrà provvedere con le risorse umane finanziarie e strumentali disponibili a legislazione vigente, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica. Evidenzia che, a decorrere dalla data in vigore del decreto-legge e fino alla piena operatività del registro informatico, è vietato il rilascio di nuove autorizzazioni per l'espletamento del servizio di noleggio con conducente con autovettura, motocarrozzeria e natante, come previsto dal comma 6. Osserva che il comma 4 dispone che le sanzioni previste dall'articolo 11-*bis* della legge n. 21 del 1992 per l'inosservanza degli articoli 3 e 11 della medesima legge, come modificati dalle norme in commento, si applichino a decorrere dal novantesimo giorno successivo alla data di entrata in vigore del decreto-legge. Inoltre, rimangono sospese per la stessa durata di novanta giorni le sanzioni amministrative previste per i titolari di autorizzazione per l'esercizio del servizio NCC, relative all'esercizio dell'attività senza ottemperare alle norme vigenti o alle condizioni dell'autorizzazione. Segnala che il comma 8 rinvia ad un successivo provvedimento di natura regolamentare la disciplina dell'attività delle piattaforme tecnologiche che intermediano tra domanda ed offerta di autoservizi pubblici non di linea.

Sottolinea che conseguentemente alla nuova disciplina per gli NCC che viene qui delineata, il comma 5 dell'articolo 1 del decreto-legge dispone l'abrogazione del comma 3 dell'articolo 2 del decreto-legge n. 40 del 2010, che prevedeva l'adozione, con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministro dello sviluppo economico, previa intesa con la Conferenza Unificata, di disposizioni finalizzate in particolare ad impedire pratiche di esercizio abusivo del servizio di taxi e del servizio di noleggio con conducente o, comunque, non rispondenti ai principi ordinamentali che regolano la materia. Ricorda che il termine per l'emanazione di tale decreto è stato differito 12 volte, da ultimo al 31 dicembre 2018 dall'articolo 1, comma 1136, lettera

b), della legge n. 205 del 2017, che ha anche confermato la sospensione dell'efficacia, per l'anno 2018, delle disposizioni del decreto-legge n. 207 del 2008. Evidenzia che, analogamente, il comma 7, dispone, a decorrere dal 1° gennaio 2019, l'abrogazione dell'articolo 7-bis del decreto-legge n. 5 del 2009, cioè della norma che aveva disposto la sospensione fino al 31 marzo 2010 dell'operatività dell'articolo 29, comma 1-*quater*, del decreto-legge 30 dicembre 2008, n. 207. Segnala infine che l'articolo 2 disciplina l'entrata in vigore del decreto-legge. Venendo ai profili di competenza della Commissione, desidera evidenziare innanzitutto che la Corte di Giustizia dell'Unione europea è stata chiamata a valutare la conformità con l'ordinamento europeo delle disposizioni nazionali in base alle quali la sede del vettore e la rimessa devono essere situate sul territorio del solo Comune che aveva rilasciato l'autorizzazione, le prenotazioni per il servizio di noleggio con conducente devono essere effettuate presso la rimessa e l'inizio e il termine di ogni servizio devono avere luogo nella rimessa del Comune che ha rilasciato l'autorizzazione, con ritorno alla stessa, mentre il prelievo e l'arrivo a destinazione degli utenti possono avvenire anche sul territorio di altri comuni. In tal senso ricorda che la Corte di giustizia dell'Unione europea, nella sentenza del 13 febbraio 2014 nelle cause riunite C-419/12 e C-420/12, ha accertato la natura locale o regionale delle controversie dichiarando di non essere competente a rispondere nella parte relativa all'interpretazione dell'articolo 49 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea sulla libertà di stabilimento, per la natura non transfrontaliera della questione e dichiarando altresì l'irricevibilità dei quesiti riferiti all'interpretazione di altre disposizioni del diritto dell'Unione. Infine, rammenta che nella relazione per Paese dedicata alla prevenzione e correzione degli squilibri macroeconomici relativa all'Italia, presentata il 7 marzo del 2018, la Commissione europea ha dedicato alla materia un breve passaggio nel capitolo dedicato alle politiche di settore e alla concorrenza osservando che

«l'economia della condivisione ha stimolato la domanda di trasporti e di servizi ricettivi. Le restrizioni al numero di autorizzazioni per i noleggi con conducente e la possibile entrata in vigore della norma sul «rientro in garage» limitano tuttavia l'offerta di servizi di trasporto innovativi. Sulla base di una raccomandazione dell'Autorità garante della concorrenza, la legge sulla concorrenza del 2015 invita il Governo a riorganizzare il settore dei servizi di trasporto innovativi entro 12 mesi, promuovere la concorrenza, stabilire norme comuni a tutto il paese e ad assicurare la fornitura di servizi di trasporto mediante piattaforme interconnesse». Ricorda altresì che la delega conferita al Governo non è stata tuttavia esercitata. Ritiene che, anche alla luce di tale giurisprudenza, l'intervento normativo può essere considerato compatibile con il diritto dell'Unione europea. Fa presente tuttavia che nell'ambito dell'esame presso il Senato della Repubblica del decreto-legge 14 dicembre 2018, n. 135, recante disposizioni urgenti in materia di sostegno e semplificazione per le imprese e per la pubblica amministrazione (AS 989) il Governo ha presentato l'articolo aggiuntivo 10.0.1000 volto a trasfondere i contenuti del provvedimento all'esame della Commissione nell'ambito del richiamato decreto-legge. Sottolinea, pertanto, che alla luce di tale circostanza potrebbe essere opportuno un rinvio dell'esame in attesa di conoscere se tale emendamento sarà effettivamente approvato e se il Governo dovesse conseguentemente rinunciare alla conversione del decreto-legge in titolo.

Guido Germano PETTARIN (FI) chiede al relatore se ha notizia di quali siano le opinioni delle organizzazioni degli NCC e dei tassisti sul provvedimento all'esame. Ritiene comunque che sarebbe molto positivo trasformare quelle che al momento sembrano essere attività di concorrenza sleale in attività che contribuiscono all'utilità generale e al benessere dei cittadini.

Matteo Luigi BIANCHI (Lega), *relatore*, osserva che la sua sensazione è che il

Governo abbia intenzione di risolvere una volta per una situazione complicata che va avanti da troppo tempo. Ricorda infatti che il conflitto con i conducenti di taxi trova la sua ragione principale nel fatto che gli autisti NCC svolgono la propria attività, il più delle volte, in forza di licenze rilasciate da piccoli comuni ma fuori dai confini di questi ultimi entrando quindi in competizione con le auto pubbliche dei tassisti.

Segnala che le organizzazioni rappresentative delle imprese NCC la pensano in modo molto diverso, di fatto, da quelle che sono le ragioni e i convincimenti del Governo circa il fatto di dover intervenire con la presente normativa; tuttavia quest'ultimo cerca di trovare un punto di equilibrio e di rassicurare i tassisti senza penalizzare il settore NCC, ad esempio attraverso il riconoscimento della possibilità per questi ultimi di effettuare il trasporto multiplo che consentirebbe loro di effettuare corse successive, senza rientrare nella rimessa nel comune di licenza, qualora vi sia una preventiva programmazione delle corse medesime. Sottolinea che ciò sarebbe agevolato dal ricorso a strumenti informatizzati. Rileva che ciò non danneggerebbe il taxi. Conclude, peraltro, ribadendo che la disciplina in questione potrebbe vedere la luce, come ha già illustrato nella sua relazione, in sede di conversione del decreto-legge, cosiddetto di semplificazione, in discussione al Senato.

Sergio BATTELLI, *presidente*, nessun altro chiedendo di intervenire rinvia il seguito dell'esame del provvedimento ad altra seduta.

**La seduta termina alle 15.20.**

#### ATTI DEL GOVERNO

*Mercoledì 16 gennaio 2019. — Presidenza del presidente Sergio BATTELLI.*

**La seduta comincia alle 15.20.**

**Schema di decreto legislativo recante attuazione della direttiva (UE) 2016/1919 sull'ammissione al patrocinio a spese dello Stato per indagati e imputati nell'ambito di procedimenti penali e per le persone ricercate nell'ambito di procedimenti di esecuzione del mandato di arresto europeo.**

**Atto n. 62.**

*(Esame, ai sensi dell'articolo 126, comma 2, del regolamento, e rinvio).*

La Commissione inizia l'esame dello schema di decreto legislativo all'ordine del giorno.

Sergio BATTELLI, *presidente*, avverte che il termine per l'espressione del parere sullo schema di decreto legislativo all'esame scade il 13 febbraio.

Riccardo OLGIATI (M5S), *relatore*, avverte che lo schema di decreto legislativo all'esame, dà attuazione alla legge di delegazione europea 2017 e, in particolare, alla direttiva UE 2016/1919 inerente al gratuito patrocinio. Sul piano generale, rammenta che, nell'ordinamento interno, l'articolo 24 della Costituzione, al terzo comma, stabilisce che sono assicurati ai non abbienti, con appositi istituti, i mezzi per agire e difendersi davanti ad ogni giurisdizione; nell'ordinamento comunitario, l'articolo 48, comma 2, della Carta di Nizza, statuisce che il rispetto dei diritti della difesa è garantito a ogni imputato; mentre, all'articolo 47, comma 3, è previsto che a coloro che non dispongono di mezzi sufficienti è concesso il patrocinio a spese dello Stato. Ricorda che la legge italiana dà attuazione a questi principi nel testo unico delle disposizioni in materia di spese di giustizia, di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 115 del 2002, la cui parte terza è dedicata al patrocinio a spese dello Stato. Al riguardo rammenta che, mentre nell'articolo 74 del predetto decreto è ribadito il principio che per la difesa del cittadino non abbiente il patrocinio a spese dello Stato è assicurato per le qualità di indagato, imputato, condannato e per le persone offese dal reato e per il responsabile civile, nell'articolo 76

del medesimo decreto del Presidente della Repubblica n. 115 del 2002 sono previste le condizioni oggettive e soggettive generali, relative cioè a tutti i processi, di ammissione al beneficio e viene fissata – al comma 1 – in 11.493,82 euro la soglia di reddito imponibile a fini IRPEF entro la quale il cittadino può essere considerato non abbiente. Al successivo comma 4-bis, inoltre, si presume che abbiano un reddito superiore a quella somma i condannati in via definitiva per i reati di mafia, l'associazione per il contrabbando di tabacchi lavorati esteri e per il traffico aggravato di stupefacenti: la predetta presunzione ammette la prova contraria. Segnala altresì che anche in deroga alla somma sopra indicata, sono comunque ammessi al gratuito patrocinio le vittime dei reati di maltrattamenti in famiglia, mutilazioni sessuali, violenza sessuale, *stalking*, riduzione in schiavitù e pornografia minorile.

Osserva che nell'articolo 4, paragrafo 1, della direttiva UE 2016/1919, a sua volta, la soglia di bisogno economico ai fini del patrocinio dello Stato è descritta secondo il criterio per cui il richiedente deve essere privo delle risorse sufficienti a coprire i costi dell'assistenza di un difensore e che, in questo senso, la valutazione delle risorse personali deve tener conto di tutti i fattori pertinenti e obiettivi quali il reddito, il patrimonio e la situazione familiare dell'interessato nonché il costo dell'assistenza di un difensore ed il livello di vita nello Stato membro considerato. Ricorda che il medesimo articolo 4 prevede anche che si tenga conto della gravità del reato, della complessità del caso e della severità della sanzione prevista. Segnala, soprattutto, che il predetto articolo 4 della citata direttiva – in combinato disposto con l'articolo 1 – pare esigere che « sia assicurato » il gratuito patrocinio agli indagati e agli imputati che non possono permettersi un avvocato. Sottolinea che sul piano oggettivo, tale previsione viene recepita dal Governo nel senso che non vi possano essere categorie di indagati o imputati escluse in ragione della tipologia di reato. Ricorda che la direttiva in argomento stabilisce che, nel caso in cui sussistano le

condizioni, il patrocinio deve essere concesso senza ritardo e prima che sia svolto l'interrogatorio dell'interessato da parte delle autorità di contrasto preposte o comunque prima che siano svolti atti di raccolta delle prove e che l'articolo 5 della direttiva reca una specifica disciplina relativa al patrocinio a spese dello Stato nei procedimenti di esecuzione del mandato d'arresto europeo: in tali procedimenti, lo Stato membro di esecuzione deve assicurare che la persona ricercata sia assistita gratuitamente dal momento dell'arresto fino alla consegna o fino al momento in cui la decisione di non consegnare diventa definitiva. Aggiunge, inoltre, che sempre ai sensi dell'articolo 5, anche lo Stato membro di emissione del mandato deve consentire la nomina a spese dello Stato del difensore se, nello Stato di esecuzione, l'avvocato nominato dalla persona della cui consegna si tratta non possa svolgere adeguatamente i propri compiti senza l'aiuto di un difensore nello Stato di emissione. Osserva che un primo elemento saliente dello schema di decreto legislativo all'esame consiste nella novella dell'articolo 75 del testo unico sulle spese di giustizia al quale viene aggiunto il comma 2-bis con cui l'ambito di applicabilità del gratuito patrocinio è esteso, dunque, alle procedure di mandato d'arresto europeo. Tale novella, peraltro, codifica un risultato pratico cui la giurisprudenza italiana era già pervenuta, sulla base delle previsioni dell'articolo 90 del testo unico sulle spese di giustizia che, genericamente, estendeva il trattamento in tema di gratuito patrocinio allo straniero e all'apolide residente nello Stato. Segnala che lo schema di decreto legislativo interviene – poi – sugli articoli 76 e 91 del citato decreto del Presidente della Repubblica n. 115 del 2002, articolo, quest'ultimo, che contiene alcune cause di esclusione dal beneficio con speciale riguardo al procedimento penale: attualmente l'articolo 91 prevede che nel procedimento penale non possa comunque accedere al patrocinio gratuito l'indagato, l'imputato e il condannato per reati fiscali in materia di imposte sui redditi e IVA. Sottolinea in proposito che

l'articolo 4 della direttiva – come ha già segnalato – sembrerebbe escludere la possibilità di esclusioni oggettive di categorie di indagati e imputati, legate a tipologie di reati. Rimarca quindi che, conseguentemente, l'articolo 91 viene riformulato, limitando l'esclusione al solo condannato in via definitiva per i reati in punto di imposte sui redditi e IVA, così mutando l'esclusione da oggettiva – relativa cioè all'oggetto del procedimento entro cui si domanda il gratuito patrocinio – a soggettiva – inerente cioè alle qualità personali dell'indagato o imputato. Osserva tuttavia che, poiché questa interpretazione dell'articolo 4 della direttiva porterebbe a consentire ai condannati in via definitiva per tali reati fiscali a chiedere il patrocinio gratuito nei processi diversi da quello penale, viene modificato anche il menzionato comma 4-*bis* dell'articolo 76, onde aggiungere quelle fattispecie ai reati di mafia, contrabbando e droga, quali elementi sul piano reddituale, che fanno presumere – salva prova del contrario – il superamento della soglia per l'accesso al

beneficio. Conclude riservandosi di formulare una proposta di parere all'esito del dibattito in Commissione.

Guido Germano PETTARIN (FI) segnala che sarebbe opportuno approfondire gli aspetti legati ai livelli di reddito per accedere al gratuito patrocinio auspicando un ampliamento di esso.

Sergio BATTELLI, *presidente*, osserva come tale questione potrà essere più propriamente affrontata nella Commissione di merito. Nessun altro chiedendo di intervenire rinvia il seguito dell'esame del provvedimento ad altra seduta.

**La seduta termina alle 15.25.**

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

L'ufficio di presidenza si è riunito dalle 14.55 alle 15.10 e dalle 15.25 alle 15.30.