



Giunte e Commissioni

RESOCONTO SOMMARIO

n. 272

Resoconti

Allegati

GIUNTE E COMMISSIONI

Sedute di giovedì 11 marzo 2010

I N D I C E**Commissioni riunite**

1 ^a (Affari costituzionali) e 3 ^a (Affari esteri)	Pag.	3
2 ^a (Giustizia) e 3 ^a (Affari esteri)	»	9

Commissioni permanenti

2 ^a - Giustizia	Pag.	16
5 ^a - Bilancio	»	26
6 ^a - Finanze e tesoro	»	28
12 ^a - Igiene e sanità	»	54

Commissione straordinaria

Per la tutela e la promozione dei diritti umani	Pag.	56
---	------	----

Sottocommissioni permanenti

5 ^a - Bilancio - Pareri	Pag.	59
--	------	----

N.B. Sigle dei Gruppi parlamentari: Italia dei Valori: IdV; Il Popolo della Libertà: PdL; Lega Nord Padania: LNP; Partito Democratico: PD; UDC, SVP, Io Sud e Autonomie: UDC-SVP-IS-Aut; Misto: Misto; Misto-Alleanza per l'Italia: Misto-ApI; Misto-MPA-Movimento per le Autonomie-Alleati per il Sud: Misto-MPA-AS.

COMMISSIONI 1^a e 3^a RIUNITE

1^a (Affari costituzionali)

3^a (Affari esteri, emigrazione)

Giovedì 11 marzo 2010

3^a Seduta

Presidenza del Presidente della 3^a Commissione
DINI

Intervengono i sottosegretari di Stato per gli Affari esteri Mantica e per l'Interno Davico.

La seduta inizia alle ore 10,05.

SULLA PUBBLICITÀ DEI LAVORI

Il presidente DINI comunica che, ai sensi dell'articolo 33, comma 4, del Regolamento del Senato, è stata chiesta l'attivazione dell'impianto audiovisivo a circuito chiuso e delle trasmissioni radiofonica e satellitare, e che la Presidenza del Senato ha fatto preventivamente conoscere il proprio assenso.

Poiché non vi sono osservazioni, tale forma di pubblicità è dunque adottata per il prosieguo dei lavori. Avverte inoltre che della procedura informativa sarà redatto il resoconto stenografico, che sarà reso disponibile in tempi brevi.

PROCEDURE INFORMATIVE

Seguito dell'indagine conoscitiva sull'applicazione delle norme che regolano le elezioni nella Circoscrizione estero, con particolare riguardo alle questioni inerenti alle diverse Ripartizioni, nonché sui possibili interventi correttivi o di riforma: audizione del sottosegretario di Stato per gli affari esteri Mantica

Riprende il seguito dell'indagine conoscitiva sospesa nella seduta del 2 dicembre scorso.

Il presidente DINI ricorda che l'indagine conoscitiva si è avviata con l'audizione di una rappresentanza del Consiglio generale degli italiani all'estero (CGIE).

Saluta quindi i sottosegretari Mantica e Davico e dà la parola al sottosegretario Mantica.

Il sottosegretario MANTICA sottolinea, in premessa, come una valutazione da parte dell'Esecutivo sul voto per gli italiani all'estero debba necessariamente inquadarsi nell'ambito di un discorso più ampio che abbracci anche i sistemi di rappresentanza, anche da punto di vista territoriale, delle collettività italiane diffuse nel mondo. Sin dall'introduzione della riforma costituzionale sul voto dei cittadini residenti all'estero, è da subito emersa l'esigenza di analizzare con cura le eventuali modifiche da apprestare alla normativa di riferimento, anche al fine di chiarire le rispettive competenze del Ministero degli affari esteri, del Consiglio generale degli italiani all'estero (CGIE) e dei parlamentari eletti nella circoscrizione Estero, nonché del Parlamento in generale.

Ricorda che presso la Commissione Affari esteri sono in corso di esame i disegni di legge di riforma dei Comites e del CGIE e che in tale sede sono stati presentati emendamenti in materia di voto per corrispondenza finalizzati ad introdurre misure per aumentare il livello di certezza sulla provenienza del voto dall'elettore. Peraltro, su tali proposte la Commissione Affari costituzionali ha espresso un parere contrario. Auspica sul punto un'ulteriore riflessione.

Sottolinea poi l'esigenza, condivisa da parte del Governo, di individuare una riforma anche del sistema per le elezioni politiche nella circoscrizione Estero, in un'ottica di trasparenza e impegno comune con il Parlamento.

Resta sullo sfondo l'ulteriore problematica costituita dalla prospettiva di una riforma costituzionale che, ove intervenisse sul numero complessivo dei parlamentari e sul sistema bicamerale, avrebbe indubbe ripercussioni anche sul numero e sulla collocazione dei parlamentari eletti all'estero.

Fa poi riferimento al tema della cittadinanza. L'attuale normativa sul diritto di cittadinanza ha consentito la presentazione di un ingente numero di domande, soprattutto in America latina, in collegamento con la difficile congiuntura economica. Tale circostanza si ripercuote anche sulle iscrizioni all'Anagrafe degli italiani residenti all'estero (AIRE) e, pertanto, sull'entità del corpo elettorale. Un ripensamento di tale disciplina risulta quindi indispensabile, anche per uniformarsi alle normative degli altri *partner* europei. Ricorda che sono in corso di esame presso la Camera dei deputati disegni di legge in materia ispirati all'individuazione della seconda generazione quale limite per la richiesta di riconoscimento della cittadinanza italiana.

Dopo un intervento del presidente DINI volto a sottolineare come anche in Paesi stranieri, quali ad esempio l'Argentina, non sia favorito il fenomeno della doppia cittadinanza, il sottosegretario MANTICA, in rela-

zione, specificamente, alla citata AIRE, richiama l'annoso problema dell'aggiornamento dei dati e del disallineamento rispetto ai registri consolari: si tratta di una questione che riguarda circa 4 milioni di iscritti. Cita quindi nel dettaglio i dati numerici che riguardano le consultazioni referendarie e politiche degli ultimi anni, per quanto concerne i plichi inviati e le buste restituite nel voto per corrispondenza. Fa presente che le percentuali di voto conducono al calcolo di un costo per ogni voto espresso estremamente elevato. Le modalità possibili per il superamento delle citate criticità consistono nell'individuare misure che incoraggino i cittadini italiani all'estero ad aggiornare i dati in possesso dell'AIRE, eventualmente adottando provvedimenti di iscrizione volontaria nelle liste elettorali, ovvero prescrivendo un periodo minimo di iscrizione all'AIRE per poter presentare una candidatura alle elezioni politiche nella circoscrizione Estero. Peraltro, un'eventuale limitazione rispetto alla possibilità di richiesta della cittadinanza italiana condurrebbe ad una notevole semplificazione dei numeri e delle procedure.

In definitiva, fa presente che è intenzione del Governo mantenere il sistema costituzionalmente previsto di elezione di parlamentari da parte delle comunità italiane all'estero. Nelle more di un riesame complessivo dell'assetto costituzionale del Parlamento, non reputa opportuno ipotizzare variazioni di consistenza ovvero delle circoscrizioni, mentre può essere necessario ripensare le tecniche di voto. A tale ultimo proposito, specifico riferimento è rivolto al sistema delle liste e delle preferenze, in un'ottica di uniformità con il sistema nazionale, oltre che alla già citata AIRE.

All'osservazione del senatore MARCENARO (*PD*) sugli effetti sul bacino elettorale di una riforma del sistema delle liste elettorali legato all'AIRE, il sottosegretario MANTICA replica ritenendo che debba essere considerato, dal punto di vista politico, il numero dei votanti effettivi, assumendo peraltro primario rilievo l'esigenza di aumentare la sicurezza del voto.

Dopo l'intervento del senatore VIZZINI (*PdL*), Presidente della 1^a Commissione, volto a rimarcare come anche la segretezza del voto debba essere egualmente assicurata, il sottosegretario MANTICA prosegue considerando come l'unica alternativa all'attuale sistema del voto per corrispondenza sia costituita dall'apertura di seggi elettorali all'estero. A tale ultimo proposito, ritiene ostino talune circostanze di grande rilievo tra cui, in primo luogo, l'esistenza di Paesi in cui sarebbe difficilmente consentita l'apertura di sezioni elettorali e lo svolgimento della campagna elettorale, resa indispensabile dall'attuale voto di lista con espressione delle preferenze. Occorre inoltre considerare le distanze geografiche per raggiungere i seggi nei Paesi più estesi e i costi legati alle misure organizzative.

In conclusione, ritiene che anche i recenti episodi di cronaca, in relazione al voto degli italiani all'estero, debbano essere uno stimolo per dedicare un'approfondita attenzione alla normativa di riferimento, onde individuare ipotesi di riforma tempestive e tuttavia meditate.

Il senatore PASTORE (*PdL*) ricorda che, fin dall'approvazione della legge attuativa delle disposizioni costituzionali che prevedono il voto degli italiani all'estero, emersero perplessità sulle modalità di espressione del voto: prevalse, tuttavia, la volontà politica di onorare l'impegno con le comunità italiane. Ulteriori riserve sono state sollevate in occasione delle elezioni politiche del 2006, quando fu necessaria una verifica di tutte le schede elettorali votate all'estero, da cui emerse, ad esempio, che molte preferenze erano state indicate con la stessa calligrafia.

Sottolinea l'opportunità di non attendere la revisione costituzionale degli organi parlamentari e di intervenire subito sulla disciplina del voto degli italiani all'estero con legge ordinaria nel quadro delle vigenti disposizioni costituzionali. In particolare, è indispensabile garantire l'individuazione del corpo elettorale, prevedendo che gli aventi diritto esprimano una opzione positiva qualora intendano partecipare alla votazione. In tal modo, fra l'altro, si potrebbe garantire che la trasmissione dei plichi elettorali raggiunga solo chi effettivamente ha intenzione di intervenire nella consultazione elettorale. Inoltre, osserva che, in base alle norme costituzionali, dovrebbe prevedersi che i cittadini italiani possano candidarsi nella circoscrizione Estero.

Quanto al sistema elettorale, occorre verificare l'omogeneità con la procedura elettorale prevista per il voto nazionale, non soltanto per quanto riguarda la questione della preferenza. A tale riguardo, nota che l'espressione del voto per corrispondenza potrebbe violare i principi costituzionali di segretezza e libertà del voto. Sarebbe preferibile che la votazione si svolgesse presso i consolati o delegazioni appositamente costituite.

In conclusione, sollecita un attento approfondimento della materia e una revisione della legge attuativa vigente, tenuto conto che le procedure urgenti rischiano di dequalificare il voto degli italiani residenti all'estero.

Il senatore MICHELONI (*PD*) si rende interprete del disagio con il quale le comunità italiane all'estero hanno vissuto le recenti vicende, che hanno evidenziato il rischio di abusi nelle procedure per l'elezione dei deputati e senatori della circoscrizione Estero. Anche al fine di fugare inaccettabili dubbi sul valore della rappresentanza delle comunità italiane all'estero, sollecita la Presidenza delle Commissioni riunite a sensibilizzare la Commissione parlamentare antimafia affinché avvii una inchiesta sulle modalità con cui sono stati eletti tutti i parlamentari della circoscrizione Estero.

Sottolinea il significato della norma che impedisce ai cittadini italiani di candidarsi nella circoscrizione Estero: essa risponde al principio di una autentica rappresentanza di coloro che risiedono all'estero; soprattutto, non condivide l'ipotesi che i candidati possano presentarsi sia in una o più circoscrizioni nazionali sia nella circoscrizione Estero.

Soffermandosi sul voto per corrispondenza, sottolinea che si tratta di una procedura largamente utilizzata in Paesi di antica democrazia e che talvolta essa prevale sulle tradizionali modalità di espressione del voto. Con riferimento al parere espresso dalla Commissione affari costituzionali

sul disegno di legge n. 1460 (Disciplina della rappresentanza istituzionale locale degli italiani residenti all'estero), in particolare in riferimento ai rilievi critici formulati sul rischio di violazione del principio di segretezza del voto, osserva che anche in base alle disposizioni vigenti la documentazione è contrassegnata in modo da garantire che la scheda elettorale sia recapitata a chi ne abbia diritto. Analoghi sistemi di certificazione della identità del ricevente sono adottati in Paesi come la Spagna e la Francia. A suo avviso, dunque, anche sulla base delle esperienze condotte in altri Paesi, si può individuare una procedura efficace del voto per corrispondenza, che sia rispettosa delle disposizioni costituzionali.

Condivide l'urgenza, sottolineata anche dal sottosegretario Mantica, di procedere a una revisione dell'AIRE e di limitare a due generazioni l'ambito entro il quale può essere avanzata la richiesta di residenza; condivide, inoltre, l'ipotesi del senatore Pastore di prevedere che l'avente diritto si iscriva a una apposita lista elettorale. Propone di ricorrere alla costituzione di comitati elettorali, sull'esempio di quelli funzionanti per l'elezione dei COMITES, in modo da rendere possibile lo spoglio delle schede elettorali negli stessi luoghi in cui si esprimono i voti. È invece contrario all'estensione del divieto di esprimere la preferenza anche alle elezioni per la circoscrizione Estero.

Per quanto riguarda il voto per l'elezione dei rappresentanti al Parlamento europeo, ritiene preferibile che, qualora siano residenti in un altro Stato membro, i cittadini europei votino per i candidati di quel Paese, salva la possibilità di rientrare nel luogo di residenza e di votare per i candidati nazionali.

Conclude, sottolineando che il sistema italiano di rappresentanza dei cittadini all'estero è considerato un modello anche per altri Paesi i quali però investono notevoli risorse per valorizzare il ruolo delle rispettive comunità residenti all'estero, che, come è giusto, sono concepite come una importante risorsa.

Il senatore VIZZINI (*PdL*), Presidente della 1^a Commissione, osserva che una eventuale iniziativa della Commissione parlamentare antimafia potrà essere proposta al relativo Ufficio di Presidenza dai Gruppi parlamentari.

Rammenta che l'Ufficio di Presidenza della Commissione affari costituzionali ha convenuto di iscrivere all'ordine del giorno i disegni di legge già presentati che propongono modifiche alle procedure per le elezioni nella circoscrizione Estero, sia per consentire ai Gruppi parlamentari e al Governo di avanzare le rispettive proposte, sia per assicurare che, in esito alla indagine conoscitiva delle Commissioni riunite 1^a e 3^a, il Senato possa svolgere un dibattito ed elaborare un progetto di riforma.

Infine, ritiene non opportuno attendere una riforma delle disposizioni costituzionali sul funzionamento delle Camere prima di procedere a una riconsiderazione delle modalità di espressione del voto degli italiani all'estero. Infatti, sebbene le posizioni dei vari Gruppi siano largamente conciliabili, non è ottimista sulla possibilità di una revisione costituzionale

largamente condivisa, considerando il clima conflittuale attualmente esistente tra le parti politiche.

Il senatore MALAN (*PdL*) ribadisce l'importanza di assicurare la segretezza del voto, fattore indispensabile per garantirne anche la libertà, l'uguaglianza e la personalità. Pertanto, ritiene opportuno superare il voto per corrispondenza che, a suo avviso, comporta maggiori rischi di irregolarità, soprattutto nelle circoscrizioni dove tale modalità è esclusiva o prevalente. Ulteriori rischi, come dimostrano le cronache più recenti, derivano dal sistema delle preferenze.

Rivolgendosi al rappresentante del Governo, domanda se risponda a verità che il materiale elettorale viene inviato al cittadino residente all'estero, anche se non se ne conosce l'indirizzo. Inoltre chiede di esprimere un'opinione sulla compatibilità delle vigenti procedure di voto per corrispondenza con le disposizioni costituzionali.

Il senatore LIVI BACCI (*PD*) sottolinea le difficoltà che sussistono per l'aggiornamento dell'Anagrafe degli italiani residenti all'estero di cui auspica una più ampia accessibilità e fruibilità.

Per quanto riguarda l'espressione del voto, ritiene che si dovrebbero aggiornare le tecniche impiegate, facendo ricorso agli strumenti elettronici che consentono di garantire la sicurezza, la segretezza e la libertà del voto.

Il sottosegretario MANTICA osserva che le proposte sull'impiego del voto elettronico per le elezioni dei Comites e l'ipotesi di accesso ai servizi dei consolati attraverso *internet* sono state accolte con diffidenza, per via delle difficoltà di utilizzo di tali strumenti da parte dei cittadini residenti all'estero, in particolare di quelli più anziani.

Il senatore LIVI BACCI (*PD*) osserva che gli ostacoli legati all'analfabetismo informatico saranno superati nel prossimo futuro: nella definizione delle procedure elettorali non si dovrebbe rinunciare a ipotesi di espressione del voto con metodi innovativi.

Il presidente DINI propone di rinviare il seguito della procedura informativa ad altra seduta.

Convengono le Commissioni riunite.

Il seguito dell'indagine conoscitiva è quindi rinviato.

La seduta termina alle ore 12.

COMMISSIONI 2^a e 3^a RIUNITE

2^a (Giustizia)

3^a (Affari esteri, emigrazione)

Giovedì 11 marzo 2010

15^a Seduta

Presidenza del Presidente della 3^a Commissione

DINI

Interviene il sottosegretario di Stato per la giustizia Caliendo.

La seduta inizia alle ore 8,30.

IN SEDE REFERENTE

(476) AMATI ed altri. – *Ratifica ed esecuzione della Convenzione n. 197 del Consiglio d'Europa sulla lotta contro la tratta di esseri umani, adottata a Varsavia il 16 maggio 2005*

(780) CARLONI. – *Ratifica ed esecuzione della Convenzione n. 197 del Consiglio d'Europa sulla lotta contro la tratta di esseri umani, adottata a Varsavia il 16 maggio 2005*

(1135) DELLA MONICA ed altri. – *Ratifica ed esecuzione della Convenzione n. 197 del Consiglio d'Europa sulla lotta contro la tratta di esseri umani, adottata a Varsavia il 16 maggio 2005*

(2043) *Ratifica ed esecuzione della Convenzione del Consiglio d'Europa sulla lotta contro la tratta di esseri umani, fatta a Varsavia il 16 maggio 2005, nonché norme di adeguamento dell'ordinamento interno*

(Esame del disegno di legge n. 2043, congiunzione con il seguito dell'esame congiunto dei disegni di legge nn. 476, 780 e 1135 e rinvio. Seguito dell'esame congiunto dei disegni di legge nn. 476, 780 e 1135, congiunzione con l'esame del disegno di legge n. 2043 e rinvio)

Riprende l'esame congiunto sospeso nella seduta del 4 febbraio scorso.

Il presidente DINI fa presente che il Governo ha presentato nei giorni scorsi il proprio disegno di legge di ratifica della Convenzione sulla lotta contro la tratta degli esseri umani.

Dà quindi la parola al relatore Compagna per illustrarlo.

Il relatore per la 3^a Commissione COMPAGNA (*PdL*) illustra il disegno di legge in esame n. 2043, di iniziativa governativa, che affronta la medesima materia dei provvedimenti già in corso di esame nn. 476, 780 e 1135, che riguardano la ratifica della Convenzione n. 197 del Consiglio d'Europa sulla lotta contro la tratta di esseri umani, adottata a Varsavia il 16 maggio 2005.

Tali ultimi si differenziano nel disposto delle norme di adattamento dell'ordinamento interno ai contenuti dell'Accordo e l'intervento prefigurato dall'Esecutivo si caratterizza per un'impostazione minimale sotto il medesimo profilo delle disposizioni di adattamento della disciplina penale italiana.

La prevista introduzione all'articolo 3 del disegno di legge di una circostanza aggravante all'articolo 602-*bis* del codice penale limita le innovazioni e risulta in linea con la propria relazione introduttiva illustrata nella scorsa seduta, ove, pur trattandosi di profili di precipua attinenza del relatore della Commissione Giustizia, aveva auspicato un'attenta valutazione circa le disposizioni di adattamento rispetto ai contenuti della Convenzione, onde introdurre le modifiche necessarie, tenendo conto degli strumenti giuridici già disponibili per contrastare il preoccupante fenomeno della tratta di esseri umani.

La senatrice DELLA MONICA (*PD*) esprime perplessità sul contenuto del disegno di legge in esame, il quale appare eccessivamente conciso soprattutto se si considera che l'Italia sta procedendo alla ratifica della Convenzione con oltre cinque anni di ritardo. Sarebbe stato auspicabile da parte del Governo la presentazione di un disegno di legge più complesso, nel quale tenere in adeguata considerazione anche dell'evoluzione giurisprudenziale maturatasi con riguardo ai reati in materia di tratta degli esseri umani ed in particolare in riferimento all'articolo 600 del codice penale. In relazione alla norma da ultimo richiamata ricorda le difficoltà applicative riscontrate dai giudici circa l'accertamento della non continuatività dello stato di soggezione previsto per il reato di riduzione o mantenimento in schiavitù.

Il presidente DINI propone quindi che le Commissioni riunite adottino il disegno di legge n. 2043 come testo base per il prosieguo dei lavori.

Propone poi di fissare a martedì 16 marzo 2010, alle ore 18, il termine per la presentazione degli emendamenti.

Le Commissioni riunite convengono.

Il sottosegretario CALIENDO osserva come parte delle disposizioni contenute nei disegni di legge già all'esame delle Commissioni riunite di ratifica della Convenzione di Varsavia risultino già presenti nell'ordina-

mento italiano in seguito a modifiche legislative apportate proprio dall'attuale Esecutivo.

Il senatore MARCENARO (*PD*) chiede al relatore e al Rappresentante del Governo se intendano esprimere un parere circa le osservazioni testé formulate dalla senatrice Della Monica.

Il sottosegretario CALIENDO si riserva di formulare pareri dopo la presentazione degli emendamenti.

Il seguito dell'esame congiunto è quindi rinviato.

(851) LI GOTTI ed altri. – Ratifica ed esecuzione della Convenzione internazionale per la repressione di atti di terrorismo nucleare, adottata dalle Nazioni Unite a New York il 14 settembre 2005, nonché norme di adeguamento dell'ordinamento interno, fatto proprio dal Gruppo parlamentare Italia dei Valori, ai sensi dell'articolo 79, comma 1, del Regolamento

(Seguito dell'esame e rinvio)

Riprende l'esame sospeso nella seduta del 4 febbraio scorso.

Il presidente DINI ricorda che il termine per la presentazione degli emendamenti è scaduto, che al disegno di legge in titolo non sono pervenute proposte emendative e che non tutti i pareri delle Commissioni consultate sono stati espressi.

Il seguito dell'esame è quindi rinviato.

(852) LI GOTTI ed altri. – Ratifica ed esecuzione della Convenzione del Consiglio d'Europa per la prevenzione del terrorismo, fatta a Varsavia, il 16 maggio 2005, nonché norme di adeguamento dell'ordinamento interno, fatto proprio dal Gruppo parlamentare Italia dei Valori, ai sensi dell'articolo 79, comma 1, del Regolamento

(Seguito dell'esame e rinvio)

Riprende l'esame sospeso nella seduta del 4 febbraio scorso.

Il presidente DINI informa che sul disegno di legge in titolo la 5^a Commissione non ha ancora espresso il proprio parere e che il Governo ha presentato emendamenti (pubblicati in allegato al resoconto della presente seduta). Dà quindi la parola al Rappresentante del Governo per illustrarli.

Il sottosegretario CALIENDO illustra dapprima l'emendamento 3.1, con il quale si incide sull'articolo 270-*bis* del codice penale, sottolineando come le modifiche apportate dal disegno di legge n. 852 non solo non appaiono imposte dalla Convenzione internazionale, ma nel merito non risultino necessarie per dare maggiore concretezza o efficacia alla norma pe-

nale che incrimina l'associazione con finalità di terrorismo. Illustra quindi l'emendamento 3.2, il quale chiarisce che essendo il finanziamento un reato di pericolo presunto, non è necessario accertare l'effettiva commissione dei reati-fine.

Dopo aver illustrato l'emendamento 3.3, il quale incide sull'articolo 280-*octies*, tenuto conto che l'articolo 414 del codice penale già appare pienamente idoneo a reprimere le condotte di pubblica provocazione per commettere un reato di terrorismo di cui alla Convenzione, si sofferma sull'emendamento 3.4, rilevando come l'introduzione dell'articolo 270-*novies* non si giustifichi né per obblighi di ratifica né per ragioni sistematiche.

Dopo aver illustrato gli emendamenti 3.5 e 3.6, si sofferma sull'emendamento 5.1, le cui modifiche si rendono necessarie per raccordare la procedibilità a richiesta con la proposta di soppressione dell'articolo 270-*octies*. Conclude illustrando l'emendamento integralmente soppressivo 6.1.

Il senatore LI GOTTI (*IdV*), nell'esprimere talune perplessità sugli emendamenti presentati, invita il rappresentante del Governo a valutare l'opportunità di mantenere la formulazione del disegno di legge originario. Il testo del provvedimento infatti, con riguardo all'articolo 270-*bis*, consente una più precisa individuazione dell'ambito applicativo del delitto in questione, attraverso l'inserimento dell'esplicito riferimento alle condotte che si sostanziano nel sabotaggio dei servizi pubblici essenziali. La formulazione originaria del disegno di legge inoltre consente una più facile individuazione del dolo specifico richiesto all'associazione. Per quel che riguarda poi l'articolo 270-*octies* fa presente come la formulazione prospettata nel testo consenta di sanzionare anche la condotta di chi in luogo privato fa apologia di uno o più dei delitti di terrorismo. Tali condotte non sembrano a ben vedere sanzionabili ai sensi dell'articolo 414 del codice penale, il quale punisce la sola condotta di chi pubblicamente fa apologia.

La senatrice DELLA MONICA (*PD*) fa presente che il proprio Gruppo non ha inteso presentare emendamenti al disegno di legge in quanto ne condivide pienamente il merito. Concorda quindi con i rilievi testè svolti dal senatore Li Gotti, con particolare riguardo alle modifiche introdotte all'articolo 270-*bis*, le quali consentirebbero di assicurare una più completa sanzionabilità delle condotte connesse al reato di associazione con finalità di terrorismo.

Il senatore LI GOTTI (*IdV*) prende nuovamente la parola per invitare il Governo a riflettere sull'opportunità di ritirare l'emendamento 3.3.

Il seguito dell'esame è quindi rinviato.

(1969) *Ratifica ed esecuzione della Convenzione del Consiglio d'Europa per la protezione dei minori contro lo sfruttamento e l'abuso sessuale, fatta a Lanzarote il 25 ottobre 2007, nonché norme di adeguamento dell'ordinamento interno*, approvato dalla Camera dei deputati

(Seguito dell'esame e rinvio)

Riprende l'esame sospeso nella seduta del 4 febbraio scorso.

Il presidente DINI ricorda che nella scorsa seduta era iniziato l'esame del disegno di legge in titolo e che era stato affidato ai relatori il compito di approfondire ulteriormente i profili emersi nel corso del dibattito.

La senatrice ALLEGRINI (*PdL*), relatrice per la 2^a Commissione, si riserva di predisporre, alla luce dell'approfondimento svolto sulle tematiche oggetto del disegno di legge in esame anche in considerazione delle modifiche *medio tempore* apportate all'ordinamento, nuove formulazioni delle disposizioni previste dal disegno di legge in titolo da sottoporre all'esame delle Commissioni riunite.

Il seguito dell'esame è quindi rinviato.

La seduta termina alle ore 9,15.

EMENDAMENTI AL DISEGNO DI LEGGE N. 852

Art. 3.

3.1

IL GOVERNO

Al comma 1, sopprimere la lettera a).

3.2

IL GOVERNO

Al comma 1, lettera d), capoverso «articolo 270-septies», sostituire il primo comma con il seguente:

«È punito con la reclusione da sette a quindici anni chiunque finanzia, in modo diretto o indiretto, una o più condotte definite terroristiche o con finalità di terrorismo, ai sensi dell'articolo 270-sexies».

3.3

IL GOVERNO

Al comma 1, lettera d), sopprimere il capoverso «articolo 270-octies».

3.4

IL GOVERNO

Al comma 1, lettera d), sopprimere il capoverso «articolo 270-novies».

3.5

IL GOVERNO

Al comma 1, lettera d), sopprimere il capoverso «articolo 270-decies».

3.6

IL GOVERNO

Al comma 1, sopprimere la lettera e).

Art. 5.

5.1

IL GOVERNO

Sostituire l'articolo con il seguente:

«Art. 5. (Condizione di procedibilità) – 1. Il delitto di cui all'articolo 414 del codice penale, quando ricorre l'aggravante prevista dal quarto comma della medesima disposizione, commesso dallo straniero in territorio estero in danno dello Stato italiano, è punito a richiesta del Ministro della giustizia».

Art. 6.

6.1

IL GOVERNO

Sopprimere l'articolo 6.

GIUSTIZIA (2^a)

Giovedì 11 marzo 2010

142^a Seduta

Presidenza del Presidente
BERSELLI

Interviene il sottosegretario di Stato per la giustizia Caliendo.

La seduta inizia alle ore 9,40.

IN SEDE REFERENTE

(2007) Conversione in legge del decreto-legge 12 febbraio 2010, n. 10, recante disposizioni urgenti in ordine alla competenza per procedimenti penali a carico di autori di reati di grave allarme sociale

(Seguito dell'esame e rinvio)

Riprende l'esame sospeso nella seduta del 9 marzo scorso.

Il presidente BERSELLI avverte che nella seduta odierna si procederà alla illustrazione degli emendamenti presentati al decreto-legge, i quali saranno votati nella seduta che si convoca fin da ora per martedì 16 marzo, alle ore 14.

Il sottosegretario CALIENDO illustra l'emendamento 1.5, il quale riformula il comma 1 dell'articolo 1 del decreto-legge, che attribuisce alla Corte d'assise la competenza per alcuni gravi reati e osserva come si intendano così risolvere eventuali dubbi che potrebbero derivare dalla attuale formulazione della norma destinata a regolare la competenza per materia della Corte d'assise e del tribunale.

La senatrice DELLA MONICA (PD) aggiunge la propria firma agli emendamenti 1.2, 1.3 e 2.1, del senatore D'Alia.

Il relatore BENEDETTI VALENTINI (PdL) esprime preliminarmente rammarico per il fatto di non aver potuto partecipare alle audizioni informali che si sono svolte ieri sera. Illustra gli emendamenti presentati al decreto-legge, soffermandosi in particolare sull'emendamento 1.9 e fa presente come tali proposte emendative siano determinate dalla volontà di ve-

nire incontro all'intenzione del Governo di intervenire solo parzialmente sulla competenza delle Corti d'assise, dal momento che la sua originaria intenzione era quella di operare una ricognizione complessiva della competenza delle Corti a partecipazione popolare, adottando quale criterio per la configurazione della competenza stessa l'individuazione di quei reati che costituiscono grave offesa ai diritti fondamentali della persona quali la vita e la libertà individuale.

Pur auspicando che possa essere trovato un punto di incontro a partire dagli emendamenti da lui presentati, il relatore rileva peraltro che dai contributi lasciati ieri da taluni degli auditi e in particolare dal vice procuratore nazionale antimafia emergono elementi a favore della sua originaria idea di operare una complessiva revisione della competenza delle assise.

Si apre quindi un ampio dibattito, nel corso del quale il sottosegretario CALIENDO, pur manifestando la disponibilità a trovare un punto di incontro fra la riformulazione da lui proposta e l'emendamento 1.9 del relatore, rileva come la scelta del Governo, in coerenza peraltro con quanto proposto anche nel disegno di legge di riforma complessiva del codice di procedura penale (A.S. 1440), è ispirata ad un criterio di evidente omogeneità e razionalità, che è quello di attribuire alle Corti d'assise la cognizione sui reati di competenza della procura distrettuale.

Intervengono quindi la senatrice DELLA MONICA (PD) – la quale, nell'osservare che il sistema proposto per la ripartizione delle competenze tra tribunale e Corte d'assise non appare razionale, ritiene che la scelta migliore sarebbe quella di limitare l'oggetto del provvedimento d'urgenza alla sola soluzione del problema concernente la competenza per i processi sui reati di cui all'articolo 416-*bis* aggravato – il senatore LI GOTTI (IdV) – il quale, nell'osservare come non vi siano a suo parere ragioni sistematiche per ritenere che alla competenza requirente della procura distrettuale debba corrispondere la competenza giudicante della Corte d'assise, esprime l'opinione che i reati associativi debbano essere esclusi dalla competenza delle Corti a partecipazione popolare – e il presidente BERSELLI, il quale fa presente che nell'audizione informale di ieri il vice procuratore nazionale antimafia Cisterna ha sottolineato il rischio che talune delle nuove competenze proposte per la Corte d'assise possano determinare nell'ipotesi di connessione di reati, a norma dell'articolo 15 del codice di procedura penale, l'attrazione di reati più gravi, quali quelli di cui all'articolo 416-*bis* del codice penale, al giudizio della Corte d'assise competente per reati meno gravi.

Dopo ulteriori interventi del sottosegretario CALIENDO, il relatore BENEDETTI VALENTINI (PdL), alla luce dei rilievi emersi nel dibattito, presenta ed illustra l'emendamento 1.100.

Il seguito dell'esame è quindi rinviato.

La seduta termina alle ore 11.

EMENDAMENTI AL DISEGNO DI LEGGE N. 2007**(al testo del decreto-legge)****1.1**

DELLA MONICA, CASSON, CAROFIGLIO, CHIURAZZI, D'AMBROSIO, GALPERTI, MARITATI, DE SENA, ARMATO, GARRAFFA, LEDDI, SERRA

Sopprimere l'articolo.

1.2

D'ALIA, DELLA MONICA

Sostituire l'articolo con il seguente:

«Articolo 1. – (Norme di interpretazione autentica degli articoli 33-bis del codice di procedura penale, 1 e 4 della legge 5 dicembre 2005, n. 251 e integrazione all'articolo 5 del codice di procedura penale in materia di competenza in relazione alle fattispecie di cui all'articolo 416-bis del codice penale). – 1. L'articolo 33-bis del codice di procedura penale, come introdotto dall'articolo 169 del decreto legislativo 19 febbraio 1998, n. 51, recante istituzione del giudice unico, poi sostituito dall'articolo 10 della legge 16 dicembre 1999 n. 479, si interpreta nel senso che l'attribuzione al tribunale in composizione collegiale del delitto di cui all'articolo 416-bis del codice penale, implica la competenza del tribunale in composizione collegiale per tutte le ipotesi di reato previste dal medesimo articolo, comunque aggravate.

2. L'articolo 1, comma 2, lettera c), della legge 5 dicembre 2005, n. 251, si interpreta, fin dal giorno dell'entrata in vigore della legge stessa, nel senso che le modificazioni previste all'articolo 416-bis del codice penale non comportano ad ogni effetto lo spostamento della competenza dal tribunale in composizione collegiale alla Corte di assise.

3. L'articolo 4, comma 5, della legge 5 dicembre 2005, n. 251, si interpreta, fin dal giorno dell'entrata in vigore della legge stessa, nel senso che le modificazioni previste all'articolo 99 del codice penale non comportano ad ogni effetto lo spostamento della competenza dal tribunale in composizione collegiale alla Corte di assise.

4. All'articolo 5, comma 1, lettera *a*), del codice di procedura penale, dopo le parole: "comunque aggravati," sono aggiunte le seguenti: "i delitti previsti dall'articolo 416-bis del codice penale, comunque aggravati,"».

1.3

D'ALIA, DELLA MONICA

Sostituire l'articolo con il seguente:

«Articolo 1. – (*Modifiche all'articolo 5 del codice di procedura penale in materia di competenza della Corte di assise in relazione alle fattispecie di cui all'articolo 416-bis del codice penale*). – 1. All'articolo 5, comma 1, lettera *a*) del codice di procedura penale, dopo le parole: "comunque aggravati," sono aggiunte le seguenti: "i delitti previsti dall'articolo 416-bis del codice penale, comunque aggravati,".

2. La disposizione di cui al comma che precede si applica a tutti i processi pendenti alla data di entrata in vigore della presente legge, salvo che, prima di tale data, sia stato dichiarato aperto il dibattimento dinanzi alla corte di assise.

3. Conservano efficacia gli atti compiuti e i provvedimenti emessi nei procedimenti indicati nel comma 1, prima della data di entrata in vigore della presente legge, dal giudice competente a norma dell'articolo 5, comma 1, lettera *a*), del codice di procedura penale, come modificato dal presente articolo.

4. Le sentenze dichiarative dell'incompetenza per materia del tribunale, emesse prima della data di entrata in vigore della presente legge nei procedimenti indicati nel comma 1, sono prive di effetto, salvo che, prima di tale data, sia stato dichiarato aperto il dibattimento davanti alla Corte di assise."».

1.4

LI GOTTI

Sostituire l'articolo con il seguente:

«Articolo 1. – (*Modifiche in materia di competenza della Corte di assise*). – 1. All'articolo 5, comma 1, lettera *a*), del codice di procedura penale, prima delle parole: "e i delitti previsti dall'articolo 630, primo comma, del codice penale", sono inserite le seguenti: ", di associazioni di tipo mafioso anche straniere, comunque aggravati,"».

Conseguentemente, all'articolo 2, sopprimere le parole: «In deroga a quanto previsto nell'articolo 1, comma 2».

1.100

BENEDETTI VALENTINI, *Relatore*

Sostituire il comma 1, con il seguente:

«1. All'articolo 5, comma 1, del codice di procedura penale, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) la lettera a) è sostituita dalla seguente:

"a) per i delitti per i quali la legge stabilisce la pena dell'ergastolo o della reclusione non inferiore nel massimo a ventiquattro anni, esclusi i delitti, comunque aggravati, di tentato omicidio, di rapina, di estorsione e di associazioni di tipo mafioso anche straniere, e i delitti, comunque aggravati, previsti dal decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309,";

b) dopo la lettera d) è aggiunta la seguente:

"d-bis) per i delitti consumati o tentati di cui agli articoli 416, sesto comma, 600, 601, 602 del codice penale, nonché per i delitti con finalità di terrorismo sempre che per tali delitti sia stabilita la pena della reclusione non inferiore nel massimo a dieci anni".».

1.5

IL GOVERNO

Sostituire il comma 1, con il seguente:

1. All'articolo 5, comma 1, del codice di procedura penale, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) la lettera a) è sostituita dalla seguente:

"a) per i delitti per i quali la legge stabilisce la pena dell'ergastolo o della reclusione non inferiore nel massimo a ventiquattro anni, esclusi i delitti di tentato omicidio, di rapina, di estorsione e di associazione di tipo mafioso, comunque aggravati, e i delitti previsti dal decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309";

b) dopo la lettera d) è aggiunta la seguente:

"d-bis) per i delitti consumati o tentati di cui agli articoli 416, sesto comma; 416, realizzato allo scopo di commettere delitti previsti dagli articoli 473 e 474; 600, 601, 602 del codice penale; per i delitti previsti dal-

l'articolo 291-*quater* del testo unico approvato con decreto del Presidente della Repubblica 23 gennaio 1973, n. 43, nonché per i delitti con finalità di terrorismo"».

1.6

BENEDETTI VALENTINI, *Relatore*

Sostituire il comma 1, con il seguente:

«1. All'articolo 5, comma 1, del codice di procedura penale, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) la lettera *a)* è sostituita dalla seguente:

"*a)* per i delitti per i quali la legge stabilisce la pena dell'ergastolo o della reclusione non inferiore nel massimo a ventiquattro anni, esclusi i delitti di tentato omicidio, di rapina, di estorsione e di associazione di tipo mafioso, comunque aggravati";

b) dopo la lettera *d)* è aggiunta la seguente:

"*d-bis)* per i delitti consumati o tentati di cui agli articoli 416, sesto comma; 416 realizzato allo scopo di commettere delitti previsti dagli articoli 473 e 474; 600, 601, 602 del codice penale; per i delitti previsti dall'articolo 291-*quater* del testo unico approvato con decreto del Presidente della Repubblica 23 gennaio 1973, n. 43, nonché per i delitti con finalità di terrorismo"».

1.7

BENEDETTI VALENTINI, *Relatore*

Sostituire il comma 1, con il seguente:

«1. All'articolo 5, comma 1, del codice di procedura penale, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) la lettera *a)* è sostituita dalla seguente:

"*a)* per i delitti per i quali la legge stabilisce la pena dell'ergastolo o della reclusione non inferiore nel massimo a ventiquattro anni, esclusi i delitti di tentato omicidio, di rapina, di estorsione e di associazione di tipo mafioso, comunque aggravati, e i delitti previsti dal decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309";

b) dopo la lettera *d)* è aggiunta la seguente:

"*d-bis)* per i delitti consumati o tentati di cui agli articoli 416, sesto comma, e 416 realizzato allo scopo di commettere delitti previsti dagli ar-

ticoli 473 e 474, agli articoli 600, 601, 602 del codice penale, nonché per i delitti con finalità di terrorismo"».

1.8

BENEDETTI VALENTINI, *Relatore*

Sostituire il comma 1, con il seguente:

«1. All'articolo 5, comma 1, del codice di procedura penale, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) la lettera a) è sostituita dalla seguente:

"a) per i delitti per i quali la legge stabilisce la pena dell'ergastolo o della reclusione non inferiore nel massimo a ventiquattro anni, esclusi i delitti di tentato omicidio, di rapina, di estorsione e di associazione di tipo mafioso, comunque aggravati, e i delitti previsti dal decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309";

b) dopo la lettera d) è aggiunta la seguente:

"d-bis) per i delitti consumati o tentati di cui agli articoli 416, sesto comma, 600, 601, 602 del codice penale, per i delitti previsti dall'articolo 291-*quater* del testo unico approvato con decreto del Presidente della Repubblica 23 gennaio 1973, n. 43, nonché per i delitti con finalità di terrorismo"».

1.9

BENEDETTI VALENTINI, *Relatore*

Sostituire il comma 1, con il seguente:

«1. All'articolo 5, comma 1, del codice di procedura penale, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) la lettera a) è sostituita dalla seguente:

"a) per i delitti per i quali la legge stabilisce la pena dell'ergastolo o della reclusione non inferiore nel massimo a ventiquattro anni, esclusi i delitti di tentato omicidio, di rapina, di estorsione e di associazione di tipo mafioso, comunque aggravati";

b) dopo la lettera d) è aggiunta la seguente:

"d-bis) per i delitti consumati o tentati di cui agli articoli 416, sesto comma, 600, 601, 602 del codice penale, nonché per i delitti con finalità di terrorismo».

Art. 2.**2.1**

D'ALIA, DELLA MONICA

*Sopprimere l'articolo.***2.2**

DELLA MONICA, CASSON, CAROFIGLIO, CHIURAZZI, D'AMBROSIO, GALPERTI, MARITATI, DE SENA, ARMATO, GARRAFFA, LEDDI, SERRA

Sostituire l'articolo con il seguente:

«Art. 2. – (Modifiche all'articolo 5 del codice di procedura penale in materia di competenza della Corte di assise in relazione alle fattispecie di cui all'articolo 416-bis del codice penale). – 1. All'articolo 5, comma 1, lettera a), del codice di procedura penale, dopo le parole: "esclusi i delitti di", sono inserite le seguenti: "associazione di tipo mafioso,"».

*Conseguentemente, dopo l'articolo, inserire il seguente:***«Art. 2-bis.**

1. L'articolo 5, comma 1, lettera a), del codice di procedura penale, come modificato dall'articolo 2 del presente decreto-legge, si applica anche ai procedimenti per i delitti di associazione di tipo mafioso, comunque aggravati, in corso alla data di entrata in vigore della presente legge, salvo che, prima di tale data sia stato dichiarato aperto il dibattimento dinanzi alla corte di assise.

2. Conservano efficacia gli atti compiuti e i provvedimenti emessi nei procedimenti indicati nel comma 1, prima della data di entrata in vigore della presente legge, dal giudice competente a norma dell'articolo 5, comma 1, lettera a), del codice di procedura penale, come modificato dall'articolo 2 del presente decreto-legge.

3. Le sentenze dichiarative dell'incompetenza per materia del tribunale, emesse prima della data di entrata in vigore della presente legge nei procedimenti indicati nel comma 1, sono prive di effetto, salvo che, prima di tale data, sia stato dichiarato aperto il dibattimento davanti alla corte di assise.

4. Per le impugnazioni presentate prima della data di entrata in vigore della presente legge, proposte per il solo motivo della incompetenza per materia, le parti possono disporre di ulteriori termini per presentare nuovi motivi. La stessa facoltà è riconosciuta nel caso di sentenza di annulla-

mento pronunciata a seguito di impugnazione proposta per il solo motivo della incompetenza per materia del tribunale.

5. Nei casi previsti dal comma 4, il termine per la presentazione di nuovi motivi, ai sensi dell'articolo 582 del codice di procedura penale, è di sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge.

6. Nei casi previsti dal comma 4, il giudice, su richiesta dell'imputato che ha proposto nuovi motivi, dispone la rinnovazione dell'istruzione dibattimentale, nei limiti previsti dall'articolo 495, comma 1, del codice di procedura penale.

7. In deroga agli articoli 28 e seguenti, del codice di procedura penale, la Corte di assise, alla quale è stato rimesso il procedimento a seguito di una delle sentenze indicate nei commi 3 e 4, dispone con ordinanza la restituzione degli atti al giudice che ha emesso la sentenza affinché pronunci nel merito o sugli altri motivi di impugnazione, presentati originariamente ovvero nel termine di cui al comma 5.

8. Se nei procedimenti indicati nel comma 1 risulta fissata un'udienza dibattimentale davanti alla Corte di assise per una data successiva di oltre novanta giorni a quella di entrata in vigore della presente legge, il presidente della Corte, qualora ritenga che la Corte di assise possa dichiararsi incompetente per materia sulla base delle disposizioni del presente articolo, anticipa l'udienza ad una data compresa entro il predetto termine nelle forme previste dall'articolo 465 del codice di procedura penale».

2.3

DELLA MONICA, CASSON, CAROFIGLIO, CHIURAZZI, D'AMBROSIO, GALPERTI, MARITATI, DE SENA, ARMATO, GARRAFFA, LEDDI, SERRA

Sostituire l'articolo con il seguente:

«Art. 2. – (Norme di interpretazione autentica degli articoli 33-bis del codice di procedura penale, 1 e 4 della legge 5 dicembre 2005, n. 251, e integrazione all'articolo 5 del codice di procedura penale in materia di competenza in relazione alle fattispecie di cui all'articolo 416-bis del codice penale). – 1. L'articolo 33-bis del codice di procedura penale, introdotto dall'articolo 169 del decreto legislativo 19 febbraio 1998, n. 51, recante istituzione del giudice unico, poi sostituito dall'articolo 10 della legge 16 dicembre 1999, n. 479, si interpreta nel senso che l'attribuzione al Tribunale in composizione collegiale del delitto di cui all'articolo 416-bis del codice penale implica la competenza del Tribunale collegiale per tutte le ipotesi del delitto previsto dal medesimo articolo, comunque aggravate.

2. L'articolo 1, comma, 2 lettera c), della legge 5 dicembre 2005, n. 251, si interpreta, fin dal giorno dell'entrata in vigore della legge stessa, nel senso che le modificazioni previste all'articolo 416-bis del codice pe-

nale non comportano ad ogni effetto lo spostamento della competenza dal Tribunale in composizione collegiale alla Corte d'assise.

3. L'articolo 4, comma 5, della legge 5 dicembre 2005, n. 251, si interpreta, fin dal giorno dell'entrata in vigore della legge stessa, nel senso che le modificazioni previste all'articolo 99 del codice penale non comportano ad ogni effetto lo spostamento della competenza dal Tribunale in composizione collegiale alla Corte di assise.

4. All'articolo 5, comma 1, lettera a), del codice di procedura penale, dopo le parole: "esclusi i delitti di", sono inserite le seguenti: "associazione di tipo mafioso».

2.4

CASSON, DELLA MONICA, CAROFIGLIO, CHIURAZZI, D'AMBROSIO, GALPERTI, MARITATI, LUMIA, GARRAFFA

Sostituire l'articolo con il seguente:

«Art. 2. – (Modifiche all'articolo 5 del codice di procedura penale in materia di competenza della Corte di assise in relazione alle fattispecie di cui all'articolo 416-bis del codice penale). – 1. All'articolo 5, comma 1, lettera a), del codice di procedura penale, dopo le parole: "esclusi i delitti di", sono inserite le seguenti: "associazioni di tipo mafioso".

2. Le disposizioni di cui al comma 1 si applicano anche ai procedimenti in corso alla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto-legge».

Art. 3.

3.1

DELLA MONICA, CASSON, CAROFIGLIO, CHIURAZZI, D'AMBROSIO, GALPERTI, MARITATI

Sopprimere l'articolo.

BILANCIO (5^a)

Giovedì 11 marzo 2010

306^a Seduta*Presidenza del Presidente*

AZZOLLINI

Interviene il sottosegretario di Stato per l'economia e le finanze Casero.

La seduta inizia alle ore 9,30.

IN SEDE CONSULTIVA

(1905) 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

(Parere alla 7^a Commissione. Seguito e conclusione dell'esame. Parere non ostativo, condizionato, ai sensi dell'articolo 81 della Costituzione)

Riprende l'esame sospeso nella seduta pomeridiana di ieri.

Il relatore SAIA (*PdL*) illustra una proposta di parere del seguente tenore:

«La Commissione programmazione economica, bilancio, esaminato il disegno di legge in titolo, esprime, per quanto di propria competenza, parere non ostativo reso, ai sensi dell'articolo 81 della Costituzione, alle seguenti condizioni:

- che all'articolo 2, comma 3, lettera *f*), sia aggiunto infine il seguente periodo: "La partecipazione all'organo deliberante delle strutture di cui alla lettera *c*) non dà luogo alla corresponsione di compensi, emolumenti, indennità o rimborsi spese;"
- che all'articolo 2, comma 3, lettera *g*), sia aggiunto infine il seguente periodo: "La partecipazione alla commissione paritetica di cui al periodo precedente non dà luogo alla corresponsione di compensi, emolumenti, indennità o rimborsi spese;"

– che all'articolo 2, comma 6, dopo il primo periodo sia aggiunto il seguente: "La partecipazione all'organo di cui al periodo precedente non dà luogo alla corresponsione di compensi, emolumenti, indennità o rimborsi spese;"

– che all'articolo 5, comma 1, le parole: "senza maggiori oneri a carico della finanza pubblica" vengano soppresse e conseguentemente dopo la lettera e) sia aggiunta la seguente:

"e-bis) l'attuazione delle lettere a), b), ad eccezione di quanto previsto al comma 3, lettera l), c) e d) non deve determinare nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica. Gli eventuali maggiori oneri derivanti dall'attuazione della lettera e) dovranno essere quantificati e coperti, ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge n. 196 del 2009";

– che all'articolo 5, comma 3, dopo la lettera l), sia aggiunta la seguente: "Gli eventuali maggiori oneri derivanti dall'attuazione della lettera l) dovranno essere quantificati e coperti, ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge n. 196 del 2009";

– che all'articolo 8, comma 3, lettera e), sia aggiunto infine il seguente periodo: "La partecipazione alla commissione nazionale di durata biennale di cui al periodo precedente non dà luogo alla corresponsione di compensi, emolumenti, indennità o rimborsi spese;"

– che all'articolo 10, comma 7, dopo il terzo periodo sia aggiunto il seguente: "La partecipazione alle commissioni di cui al periodo precedente non dà luogo alla corresponsione di compensi, emolumenti, indennità o rimborsi spese;"».

Il senatore MORANDO (PD) rileva che il rinvio della copertura di deleghe suscettibili di determinare maggiori oneri, come indicato nel parere, presentano a suo avviso profili critici. Per questo preannuncia un voto contrario della propria parte politica sul parere testè illustrato.

Il presidente AZZOLLINI rileva che la questione sollevata dal senatore Morando sia meritevole di una ulteriore riflessione da parte della Commissione. Ritiene tuttavia che in questa fase sia opportuno procedere all'espressione del parere in modo tale da mettere la Commissione di merito in condizione di svolgere i propri lavori.

Verificata la presenza del prescritto numero di senatori, la proposta di parere risulta approvata.

La seduta termina alle ore 9,40.

FINANZE E TESORO (6^a)

Giovedì 11 marzo 2010

157^a Seduta*Presidenza del Presidente***BALDASSARRI***La seduta inizia alle ore 9,25.**IN SEDE CONSULTIVA SU ATTI DEL GOVERNO***Schema di decreto legislativo recante: «Attuazione della direttiva 2008/118/CE del Consiglio relativa al regime generale delle accise» (n. 189)**

(Parere al Ministro per i rapporti con il Parlamento, ai sensi dell'articolo 1, comma 3, della legge 7 luglio 2009, n. 88. Seguito e conclusione dell'esame. Parere favorevole con osservazioni)

Riprende l'esame sospeso nella seduta del 3 marzo scorso.

Il relatore SCIASCIA (*PdL*) richiama il contenuto della proposta di parere favorevole con osservazioni da lui illustrata nella precedente seduta e segnala che, con le modifiche apportate all'articolo 4 del decreto legislativo n. 504 del 1995 (testo unico in materia di accise), è venuta meno l'equiparazione dei fatti commessi da terzi al caso fortuito e alla forza maggiore, in caso di prodotti soggetti ad accisa in regime sospensivo. Tale modifica comporta la conseguenza che, in caso di commissione di illeciti penali ai quali il soggetto passivo risulti completamente estraneo e che diano luogo alla perdita o alla distruzione dei prodotti, questi perderà il diritto all'abbuono dell'imposta: riterrebbe pertanto opportuno valutare un possibile ripristino del testo attualmente in vigore.

Il senatore MUSI (*PD*), concordando con il tenore dei rilievi espressi dal relatore, gli raccomanda tuttavia di esplicitare con maggiore chiarezza l'osservazione in questione, poiché l'espressione contenuta nella proposta di parere non sembra corrispondere totalmente a quanto considerato dal relatore.

Il presidente BALDASSARRI propone al relatore di integrare il secondo punto della proposta di parere, aggiungendo dopo la parola «terzi» le parole «non imputabili al soggetto passivo».

Il relatore SCIASCIA (*PdL*) accoglie la modifica suggerita dal Presidente, integrando la propria proposta di parere favorevole con osservazioni, pubblicato in allegato al resoconto.

Il senatore BARBOLINI (*PD*) evidenzia che il Governo non ha risposto al chiarimento da lui richiesto in merito alle misure che prevedono il pagamento in solido delle accise a carico dei soggetti coinvolti nella circolazione dei prodotti ad esse soggetti. Ricorda infatti di aver espresso un giudizio positivo su tali disposizioni considerata la necessità di potenziare i controlli e le verifiche, stante l'introduzione di nuove procedure informatiche volte a favorire la circolazione dei prodotti.

Il relatore SCIASCIA (*PdL*), nel richiamare le innovazioni apportate dallo schema di decreto legislativo in materia di circolazione dei prodotti soggetti ad accisa e di informatizzazione del sistema di controllo dell'amministrazione finanziaria, sottolinea che esse rendono la disciplina di settore maggiormente efficace e si ispirano altresì a principi di equità.

Il presidente BALDASSARRI avverte che si passerà alla votazione della proposta di parere favorevole con osservazioni, nel testo integrato dal relatore, ferma restando la possibilità di fare proprie le eventuali osservazioni delle Commissioni consultate.

Il senatore COSTA (*PdL*) preannuncia il voto favorevole della propria parte politica ed esprime l'auspicio che la Guardia di Finanza possa continuare a offrire il proprio contributo nel controllo della regolarità fiscale dei prodotti soggetti ad accisa già al momento della loro immissione in consumo. Ciò risulta a suo parere fondamentale per prevenire e contrastare gli illeciti tributari in tale settore che finiscono per avvantaggiare soltanto i gruppi economici di maggiori dimensioni.

Anche il senatore BARBOLINI (*PD*) preannuncia il voto favorevole della propria parte politica, esprimendo un giudizio positivo sull'accoglimento dell'integrazione proposta dal presidente Baldassarri e nel presupposto che, come chiarito dal relatore Sciascia, le innovazioni in materia di responsabilità solidale per il pagamento delle accise risultino in grado di assicurare il corretto adempimento degli obblighi fiscali. In tale ambito si associa infine anche ai rilievi positivi sull'operato della Guardia di Finanza.

Il senatore MURA (*LNP*) interviene per dichiarare il voto favorevole della propria parte politica, evidenziando in termini positivi che il testo

proposto dal relatore raccoglie e sintetizza in modo adeguato gli spunti emersi nel corso del dibattito.

Il presidente BALDASSARRI, verificata d'ufficio la presenza del numero legale prescritto per deliberare, pone in votazione la proposta di parere favorevole con osservazioni avanzata dal relatore Sciascia, che risulta approvata all'unanimità.

SULLA PUBBLICITÀ DEI LAVORI

Il presidente BALDASSARRI fa presente che è pervenuta la richiesta, ai sensi dell'articolo 33, comma 4, del Regolamento, di attivazione dell'impianto audiovisivo, nonché di trasmissione del segnale audio con diffusione radiofonica, in modo da consentire la speciale forma di pubblicità prevista, e avverte che, ove la Commissione convenga nell'utilizzazione di tale forma di pubblicità dei lavori, il Presidente del Senato ha preannunciato il proprio assenso.

Non essendovi osservazioni, tale forma di pubblicità è adottata per lo svolgimento della procedura informativa prevista nella seduta odierna.

PROCEDURE INFORMATIVE

Seguito dell'indagine conoscitiva sull'utilizzo e la diffusione degli strumenti di finanza derivata e delle cartolarizzazioni nelle pubbliche amministrazioni: seguito e conclusione dell'esame del documento conclusivo

(Approvazione del documento conclusivo: Doc. XVII, n. 5)

Riprende l'esame sospeso nella seduta del 9 marzo scorso.

Il presidente BALDASSARRI dà conto della proposta di documento conclusivo predisposta dai senatori Mura, Bonfrisco, D'Ubaldo e Lannutti, il cui testo è pubblicato in allegato al resoconto della seduta.

Intervenendo in discussione generale, la senatrice LEDDI (*PD*) focalizza la propria attenzione sulla proposta di maggiore rilievo formulata nella bozza di documento conclusivo. In particolare rileva che il limite dei 100 mila abitanti come criterio per indicare gli enti locali per i quali non sarebbe più consentito utilizzare gli strumenti di finanza derivata, pur essendo un criterio frutto di una scelta di compromesso, sembra essere contraddetto dalle evidenze emerse nel corso dell'indagine conoscitiva, atteso che sono stati proprio gli enti di maggiori dimensioni ad aver creato situazioni di maggiore criticità. Ritiene infatti che in base alla molteplicità delle indicazioni emerse nella fase istruttoria sia possibile affermare che la diffusione degli strumenti derivati sia stata sostanzialmente generata dalle difficoltà di bilancio di molti enti locali. Esprime quindi il dubbio che la

soluzione prospettata nel documento possa non aiutare a superare le difficoltà emerse nel passato.

Andrebbero quindi chiarite da parte dei redattori le ragioni che hanno indotto a formulare tale proposta. Ricorda infine che da parte di alcuni auditi non è stato dato seguito alle richieste di integrazioni formulate nel corso delle audizioni.

Il senatore LANNUTTI (*IdV*) interviene dando conto delle motivazioni e delle riflessioni svolte nel corso dell'elaborazione della proposta di documento, con particolare riferimento alle problematiche emerse per le finanze degli enti locali di minori dimensioni. Il comitato ristretto ha preferito raggiungere un compromesso su un criterio dimensionale, incentrato sul numero di abitanti, avendo scartato la posizione di quanti ritenevano necessario un divieto *tout court* dell'uso dei derivati. Esprime l'auspicio di un'approvazione unanime, sottolineando anche il valore di una forte sollecitazione al Minsero dell'economia per l'esercizio dei propri compiti di controllo.

Il senatore MURA (*LNP*) dà anch'egli conto alla senatrice Leddi della discussione svolta nel gruppo ristretto e delle ragioni che hanno motivato la scelta di utilizzare il criterio dimensionale per abitanti per identificare gli enti locali per i quali andrebbe proposto un divieto di utilizzo di strumenti derivati, facendo peraltro presente che la popolazione complessiva dei comuni con un numero di abitanti superiore a 100 mila è certamente ragguardevole. A tale criterio va poi aggiunto, in esito a un compromesso politico, il riferimento alle città capoluogo di provincia.

Interviene quindi il presidente BALDASSARRI sottolineando il valore conoscitivo e di indirizzo del documento in esame, soprattutto per quanto riguarda l'indicazione politica di un forte restringimento del numero dei soggetti abilitati ad utilizzare strumenti derivati. Sottolinea inoltre la analiticità delle prescrizioni suggerite in riferimento ai contratti sottoscrivibili.

Il senatore MUSI (*PD*) ritiene opportuno svolgere una riflessione complessiva sui compiti del Ministero dell'economia e delle finanze, tenuto conto del suggerimento volto a rafforzarne il ruolo, anche rispetto a questioni che potranno sorgere in futuro. Per quanto riguarda invece gli enti locali che potranno utilizzare i contratti derivati esprime un dubbio sull'opportunità di suggerire un organo pubblico di consulenza, ritenendo preferibile un esplicito obbligo per gli enti locali di dotarsi di tali competenze specifiche.

A giudizio della senatrice BONFRISCO (*PdL*) la sottolineatura della mancanza dei controlli e l'assenza di una vigilanza sul rispetto delle regole rappresenta il punto nodale delle questioni emerse nel corso dell'indagine conoscitiva. Pur condividendo le osservazioni della senatrice

Leddi, rimarca come il documento in esame ponga giustamente in evidenza la questione delle competenze, presenti o meno, negli enti locali per gestire i contratti derivati. Dall'indagine conoscitiva, e in particolare dalle audizioni della Corte dei conti e della Guardia di finanza emerge con chiarezza che in alcuni casi i singoli intermediari finanziari non abbiano svolto il loro compito con correttezza e trasparenza, essendosi registrate invece circostanze molto criticabili.

A suo parere la diffusione degli strumenti di finanza derivata negli enti locali non deriva tanto dalle difficoltà finanziarie degli stessi quanto dall'imperare tra gli intermediari finanziari di una cultura finanziaria spregiudicata e volta a massimizzare i profitti, anche con l'aggiramento delle regole o approfittando dell'assenza delle stesse. Il confronto tra il comportamento dei grandi gruppi bancari, soprattutto stranieri – prosegue l'oratrice – e quello delle banche maggiormente legate al territorio sintetizza il valore politico dell'osservazione precedente. A suo giudizio, quindi il documento trae origine da una valutazione delle responsabilità delle banche e dalla considerazione dell'inadeguatezza tecnica degli enti locali.

Il senatore BARBOLINI (*PD*) osserva in termini non pregiudiziali che la scelta di vietare l'uso dei derivati per i comuni con popolazione inferiore a 100 mila abitanti e la esclusione da tale computo dei capoluoghi di provincia rischia, da un lato, di non considerare sotto la giusta prospettiva enti locali di medie dimensioni con peculiari caratteristiche e, di converso, di consentire l'uso di derivati a capoluoghi di provincia di ridotte dimensioni. Si potrebbe valutare l'ipotesi di equiparare, secondo un indirizzo già emerso in alcune normative regionali in un ambito diverso, comuni di medie dimensioni e capoluogo di provincia.

La senatrice LEDDI (*PD*) puntualizza che le proprie precedenti osservazioni tendevano a sottolineare il valore di un indirizzo politico finalizzato anche a prevenire in futuro situazioni di criticità analoghe, atteso il forte tasso di innovazione che si presenta in ambito finanziario e la opportunità di dettare criteri e principi validi anche in futuro.

Interviene nuovamente il presidente BALDASSARRI, in riferimento all'ultimo della senatrice Leddi, dando rilievo al carattere propositivo del documento in esame.

Il senatore DE ANGELIS (*PdL*) richiama l'attenzione della Commissione sulla opportunità di una più chiara posizione politica volta a identificare con maggiore nettezza sia la quantificazione del fenomeno che le responsabilità emerse. A suo giudizio, infatti, andrebbe espresso con maggiore determinazione una valutazione critica per il comportamento del sistema bancario, e correlativamente una più chiara indicazione delle responsabilità delle scelte compiute da molti amministratori locali.

Ritiene infatti che gli enti locali debbano concentrare la propria attività sulla erogazione di servizi sempre più efficienti e finanziariamente sostenibili, abbandonando la strada delle speculazioni finanziarie.

Interviene quindi il senatore CONTI (*PdL*), secondo il quale il documento avrebbe dovuto sancire con maggiore nettezza il divieto assoluto dell'uso degli strumenti di finanza derivata. Non senza disconoscere le difficoltà inerenti a tale posizione, sia in termini di equilibri di mercato che di disciplina comunitaria, ne motiva la validità esprimendo considerazioni fortemente critiche sulla pericolosità dei derivati. A suo parere si tratta di una posizione politica che dovrebbe essere espressa con maggiore nettezza, anche per segnalare l'orientamento della Commissione rispetto alla crisi finanziaria in generale.

Interviene nuovamente il presidente BALDASSARRI, rispetto ai rilievi formulati dai senatori De Angelis e Conti sottolineando come le preoccupazioni da essi espresse trovino un esplicito riferimento nel documento conclusivo, nella parte in cui si suggerisce di esplicitare *ex ante* la valutazione economica del contratto derivato, non solo quindi la valutazione finanziaria, in modo tale da accrescere sia la consapevolezza dell'ente contraente sia il grado di trasparenza delle decisioni assunte nei confronti della cittadinanza.

In riferimento alle osservazioni svolte dai senatori De Angelis e Conti interviene nuovamente la senatrice BONFRISCO (*PdL*) sottolineando il valore politico del compromesso raggiunto nella redazione del documento conclusivo, non disconoscendo la condivisione personale con le osservazioni svolte in precedenza. Le informazioni e le quantificazioni sono quelle derivanti dalle audizioni svolte e condivide quindi pienamente l'opinione espressa dal Presidente. In particolare, rileva come poi i conflitti di interesse emersi in passato potranno essere superati dall'operatività di consulenti finanziari indipendenti.

Il senatore DE ANGELIS (*PdL*) ribadisce l'opinione che il documento merita un ulteriore approfondimento, soprattutto in riferimento al rapporto tra banche e enti locali, richiamando anche l'esigenza di far riferimento non solo ai comuni ma anche ad altre amministrazioni pubbliche.

Dopo la risposta sul punto del presidente BALDASSARRI (*PdL*), il senatore DE ANGELIS (*PdL*) riprende il proprio intervento suggerendo di rinviare la deliberazione sul documento, in modo da poter esprimere una valutazione politica più efficace e più netta.

Interviene quindi il senatore MUSI (*PD*) il quale ritiene possibile distinguere le indicazioni di carattere tecnico contenute nel documento conclusivo da una valutazione più squisitamente politica.

Il presidente BALDASSARRI (*PdL*) ritiene possibile integrare lo schema di documento conclusivo inserendovi, nel primo paragrafo, alcune specificazioni sulla scorta delle considerazioni espresse dal senatore De Angelis.

Anche il senatore LANNUTTI (*IdV*) reputa condivisibile l'inserimento nel documento conclusivo di alcune considerazioni che tengano conto dei rilievi formulati dai senatori De Angelis e Conti: a suo parere riveste primaria importanza evidenziare con nettezza le responsabilità in cui è incorso il sistema bancario italiano e internazionale nel contribuire alla diffusione degli strumenti finanziari derivati. La possibile integrazione dello schema di documento conclusivo, secondo le indicazioni da lui richiamate, sarebbe ancora più significativa nell'ottica della maggiore convergenza possibile sui suoi contenuti, tenendo anche conto dei dati complessivi da ultimo diffusi dal Ministero dell'economia e delle finanze sul consistente volume economico dei derivati sottoscritti dagli enti pubblici italiani, che non solo ne dimostrano l'entità ma confermano anche la tendenza complessiva delle pubbliche amministrazioni a procedere a una rinegoziazione meno onerosa di tali strumenti.

Il presidente BALDASSARRI (*PdL*) propone quindi un'integrazione al primo paragrafo allo schema di documento conclusivo che riassume le osservazioni espresse nel corso dei precedenti interventi.

Il senatore CONTI (*PdL*), pur giudicando favorevolmente le aggiunte prospettate dal presidente Baldassari, ritiene tuttavia assolutamente necessario che il documento conclusivo contenga in termini espliciti l'impegno politico della Commissione finanze e tesoro ad approfondire l'elaborazione di un possibile disegno legislativo di riforma organica del settore, in grado di garantire che non possano più verificarsi fenomeni speculativi di particolare gravità.

Il presidente BALDASSARRI (*PdL*) dà quindi conto di un'ulteriore aggiunta al primo capitolo dello schema di documento conclusivo, che tiene conto dei rilievi testè formulati.

Ad avviso del senatore MUSI (*PD*) si potrebbe valutare anche l'inserimento di ulteriori considerazioni sulle responsabilità delle autorità di vigilanza, sulle quali si è lungamente soffermata la senatrice Bonfrisco, e sulla possibile attribuzione al Ministero dell'economia e delle finanze del ruolo di controllo sull'intero comparto dei derivati degli enti pubblici.

Ad avviso del senatore D'UBALDO (*PD*), le sottolineature e i rilievi critici al documento all'esame della Commissione scontano il fatto che in sede plenaria non si è ancora potuto svolgere un dibattito dettagliato sui singoli nodi politici che sono stati invece puntualmente affrontati dal gruppo di lavoro di cui egli ha fatto parte. In tale sede informale, ad esem-

pio, è stato posto il problema dell'attribuzione e del potenziamento delle funzioni di vigilanza, con l'individuazione del Ministero dell'economia e delle finanze come possibile soggetto titolare di tali compiti. Si è compiuta in particolare un'attenta valutazione delle esigenze di tutela dei comuni, in quanto maggiormente esposti al pericolo di sottoscrivere strumenti dall'elevato rischio finanziario, considerata la frequente mancanza delle specifiche competenze professionali richieste dalla valutazione di tali strumenti. Il gruppo di lavoro ha inoltre discusso delle modalità più idonee attraverso cui introdurre un insieme di specifiche tutele normative, in grado di compensare la riscontrata mancanza di conoscenze tecniche: non bisogna infatti trascurare che il sistema bancario ha potuto trarre vantaggio dalla loro assenza, anche se occorre valutare l'operato degli intermediari con un atteggiamento scevro da pregiudizi negativi. Di fronte al progressivo esaurirsi del fenomeno dei derivati a suo parere la Commissione deve assumersi il compito di fissare, all'interno di una visione organica e tendenzialmente completa, l'analisi delle dinamiche negative riscontrate e l'elaborazione di criteri e regole operative che possano essere utilizzati per prevenire in futuro il possibile ripetersi di tali fenomeni. Inoltre le proposte contenute nel documento conclusivo possono costituire un importante punto di partenza per avviare una riflessione sul sistema di gestione finanziaria e contabile degli enti locali.

La senatrice BONFRISCO (*PdL*), anche a nome degli altri componenti del gruppo di lavoro, dichiara di accogliere le integrazioni proposte dal presidente Baldassarri. A suo giudizio non risulta di agevole attuazione la proposta di affidare al Ministero dell'economia e delle finanze la titolarità dei compiti di controllo sull'intero settore dei derivati degli enti pubblici; risulterebbe invece maggiormente condivisibile la possibile scelta di attribuire tale competenza alla Banca d'Italia, anche alla luce del fatto che il fenomeno dei derivati si è diffusa e ha acquisito un peso sempre maggiore, all'interno della finanza locale, per l'iniziativa delle banche e talvolta anche di singoli *manager*.

Il presidente BALDASSARRI (*PdL*), nel riassumere i termini del dibattito svolto, ritiene fondamentale che la Commissione pervenga all'approvazione del documento conclusivo nel corso dell'odierna seduta, poiché essa rappresenterebbe la prima presa di posizione da parte del Parlamento sul tema nell'attuale legislatura, ferma restando ovviamente la possibilità di svolgere gli ulteriori approfondimenti richiesti dai singoli commissari. In secondo luogo la deliberazione della Commissione – auspicabilmente unanime – rivestirebbe grande significato politico anche verso l'opinione pubblica e nei confronti del Ministero dell'economia e delle finanze, al quale potrebbero essere così sottoposti spunti di riflessione per la elaborazione definitiva del regolamento sui derivati.

Poiché non vi sono osservazioni in senso contrario, avverte che si procederà alla votazione dello schema di documento conclusivo nel testo da ultimo integrato.

Il senatore MURA (*LNP*) preannuncia il voto favorevole della propria parte politica, sottolineando che il documento conclusivo raccoglie le indicazioni di carattere prevalentemente tecnico emerse nel corso delle audizioni, alle quali sono state però affiancate specifiche considerazioni sugli orientamenti politici e legislativi della Commissione, fermo restando che la valutazione di puntuali proposte normative dovrebbe essere compiuta in altra sede.

Il senatore D'UBALDO (*PD*), nel dichiarare il voto favorevole della propria parte politica, osserva che il dibattito svolto ha riproposto questioni già da tempo all'esame della Commissione e di cui si è cercato di dar conto nello schema di documento conclusivo. Infatti, occorre tenere presente che nella sua redazione si è cercato di conciliare le varie istanze emerse, nel tentativo di raggiungere un punto di equilibrio: indubbiamente anche egli avrebbe preferito una presa di posizione più esplicita nell'evidenziare il mancato intervento dello Stato in fase di regolamentazione e di vigilanza del settore dei derivati. A suo avviso riveste tuttavia notevole importanza l'aver predisposto un documento particolarmente articolato, con il contributo di tutti gli schieramenti politici, al di là delle diverse sensibilità registrate su questioni specifiche, da sottoporre al voto auspicabilmente unanime della Commissione. Ciò conferma la capacità delle forze parlamentari di agire con spirito di concordia e senso di responsabilità di fronte a snodi fondamentali per il Paese e i cittadini. Rimarca che tale operato è sicuramente un dovere della classe politica, ma dimostra anche come talvolta gli attacchi rivolti al suo indirizzo in modo indiscriminato non siano assolutamente giustificati.

Manifesta infine apprezzamento per la conduzione dei lavori da parte della Presidenza, anche durante la fase di redazione del documento conclusivo, sottolineando che si tratta di un metodo da preservare nel prosieguo dell'attività della Commissione e nei rapporti tra i Gruppi politici.

Anche il senatore LANNUTTI (*IdV*) preannuncia il voto favorevole della propria parte politica, giudicando con favore la possibile convergenza sullo schema di documento conclusivo, che rappresenta la sintesi di un lavoro lungo e complesso svolto dalla Commissione, in uno spirito di collaborazione che ha consentito di superare i vincoli di schieramento, di fronte alla necessità di tutelare i diritti dei cittadini dallo strapotere delle banche. A suo parere rivestono particolare rilevanza le osservazioni dell'ultimo punto sul rafforzamento delle funzioni di vigilanza da parte delle autorità pubbliche, poiché appare ormai innegabile che proprio dal loro mancato esercizio ha tratto origine il fenomeno dei derivati.

Aggiunge che il clima di concordia tra le varie parti politiche, che ha caratterizzato lo svolgimento della procedura informativa, dovrebbe essere esteso anche ai rapporti con il Ministro e gli altri rappresentanti del Governo, per quanto riguarda l'interlocuzione con la Commissione. Ricorda infatti che erano state richieste al sottosegretario Molgora puntuali informazioni sui risultati dell'applicazione dello scudo fiscale e constatata in ter-

mini negativi a tale proposito che le risposte sollecitate dalla Commissione risultano invece fornite all'altro ramo del Parlamento: a suo parere tale circostanza riveste una notevole gravità dal punto di vista politico.

Il presidente BALDASSARRI (*PdL*) ricorda che il sottosegretario Molgora ha sempre seguito con attenzione i lavori della Commissione e che il tema dei rapporti istituzionali tra Parlamento e Governo è stato posto in più occasioni al titolare del dicastero dell'economia.

Il senatore DE ANGELIS (*PdL*), nel dichiarare il voto favorevole a nome della propria parte politica, esprime apprezzamento per il lavoro redazionale svolto dagli estensori e per la conduzione dei lavori da parte della Presidenza; in generale ritiene positivo anche l'operato del sottosegretario Molgora, che ha sempre seguito l'attività della Commissione. Nonostante il fatto che il fenomeno dei derivati sembri ormai giunto alla sua conclusione, a causa dell'inversione di tendenza da parte delle autonomie territoriali nel ricercare altri strumenti di contenimento del loro debito, rimarca tuttavia come ancora non si sia in condizioni di conoscere con esattezza il volume delle perdite economiche subite dagli enti locali, stante la notevole diffusione dei derivati all'interno dell'intero sistema delle amministrazioni territoriali. Esprime infine l'auspicio che l'attuazione del federalismo fiscali possa favorire l'affermazione di una nuova cultura amministrativa a livello locale, in grado di garantire la tenuta e la trasparenza dei bilanci e l'efficienza nell'azione amministrativa.

Il senatore BARBOLINI (*PD*), convenendo sul fatto che il sottosegretario Molgora collabora proficuamente con la Commissione, sottolinea che sarebbe stato dovere istituzionale del Governo partecipare all'odierna seduta, per contribuire al dibattito sulle proposte all'esame della Commissione e per far conoscere l'orientamento dell'esecutivo su di esse, nell'ottica della correttezza a cui si dovrebbero ispirare i rapporti tra Parlamento e Governo.

Aggiunge successivamente che l'opposizione, per senso di correttezza e responsabilità, ha deciso di non contrastare – come pure era in condizioni di fare per l'assenza di alcuni componenti della maggioranza – la votazione del documento conclusivo, sulla base di una scelta politica di cui occorre rimarcare l'importanza: in tal modo infatti anche la minoranza intende contribuire al corretto funzionamento delle istituzioni. La propria parte politica ha quindi deciso di assumere tale atteggiamento collaborativo, contribuendo al funzionamento della Commissione, differenziandosi anche rispetto a decisioni e orientamenti assunti dal proprio gruppo negli ultimi giorni nei confronti delle decisioni assunte dal Governo e dalla maggioranza. È quindi necessario a suo parere che vi sia un riconoscimento e un apprezzamento del ruolo propositivo e corretto ricoperto dall'opposizione. Tale scelta è motivata, da un lato, dalla volontà di portare a conclusione l'indagine conoscitiva e, dall'altro, per dare atto al lavoro svolto dal Presidente, anche nella conduzione dei lavori.

Il presidente BALDASSARRI (*PdL*) sottolinea che è dovere della Presidenza consentire la massima libertà di espressione ai rappresentanti delle parti politiche, anche nell'interesse dei cittadini di ottenere decisioni il più possibile condivise. Auspica pertanto che tale clima di fattiva collaborazione possa proseguire in Commissione il più a lungo possibile.

Verificata la presenza del prescritto numero legale per deliberare, pone in votazione lo schema di documento conclusivo con le modifiche apportate, che risulta approvato all'unanimità.

La seduta termina alle ore 11,20.

PARERE APPROVATO DALLA COMMISSIONE SULL'ATTO DEL GOVERNO N. 189

La Commissione, esaminato lo schema di decreto legislativo esprime parere favorevole, osservando che esso attua una sostanziale rivisitazione del Decreto legislativo 26 ottobre 1995 n. 504 (c.d. TUA ovvero Testo Unico Accise) sulla base della nuova direttiva CE, adeguando la disciplina delle accise anche a nuove procedure informatiche e, quindi, rendendola al passo con l'ammmodernamento del sistema. Viene inoltre recepita nella normativa la materia concernente l'imposta di fabbricazione sui fiammiferi, precedentemente oggetto di autonoma disciplina.

La Commissione formula comunque le seguenti osservazioni:

1) articolo 1 comma 1, lettera f (sostitutiva dell'articolo 6 del TUA rubricato *Circolazione in regime sospensivo dei prodotti sottoposti ad accisa*)

Il comma quinto di tale novellato articolo conferma e modifica sostanzialmente il sistema informatico per la circolazione (e la tutela) dei prodotti sottoposti ad accisa in regime di sospensione vale a dire il «documento amministrativo elettronico» che deve essere conforme alle norme del regolamento CEE 684/09. Conseguentemente, fermo restando l'*input* elettronico al sistema di controllo, i prodotti sottoposti ad accisa devono viaggiare muniti di copia cartacea del predetto documento elettronico. Si raccomanda che venga posta particolare attenzione e controllo per tale procedura al fine di non consentire alterazioni o falsificazioni dei documenti (elettronici o cartacei) di accompagnamento.

2) Articolo 1 comma 1 lettera d) (sostitutiva dell'articolo 4 TUA rubricato *Abbuoni, per perdite, distruzioni e cali*)

Con le modifiche ora apportate al precedente testo dell'art. 4 è stata eliminata l'equiparazione dei reati compiuti da terzi – non imputabili al soggetto passivo – al caso fortuito ed alla forza maggiore con l'effetto, deleterio, dell'impossibilità di trasferire l'imposta in capo agli autori degli illeciti non consentendo quindi, all'obbligato (non colpevole) il recupero (o l'abbuono) dell'imposta dallo stesso corrisposta.

Si consiglia pertanto il ripristino del precedente testo e comunque, in caso negativo, che la nuova disposizione non vada a negativamente incidere sui procedimenti (giudiziari o amministrativi) già in essere.

PROPOSTA DI DOCUMENTO CONCLUSIVO DELL'IN- DAGINE CONOSCITIVA SULL'UTILIZZO E LA DIFFUSIONE DEGLI STRUMENTI DI FINANZA DERIVATA E DELLE CARTOLARIZZAZIONI NELLE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI

LA GESTIONE DELL'INDEBITAMENTO E IL RICORSO A STRUMENTI DI FINANZA
DERIVATA

Le principali questioni rilevate

1. Rispetto ai dati quantitativi sulla finanza derivata degli enti locali, illustrati dalla Corte dei Conti e altri, la Commissione ritiene che la conclusione di operazioni di particolare complessità da parte di enti territoriali, non solo di ridotte dimensioni anche organizzative, suscita forti perplessità, essendo emerse particolari criticità in relazione ai contratti da essi conclusi.

2. La Commissione rileva dunque la necessità di delineare *in primis* l'esatta dimensione quantitativa del fenomeno, a fronte di dati e cifre non sempre coincidenti e tenuto altresì conto delle molteplici angolazioni e prospettive dalle quali il volume complessivo dei derivati negoziati dagli enti territoriali può essere tragguardato. La Commissione conferma la competenza di vigilanza e controllo su tale aspetto del Ministero dell'Economia e delle finanze in piena collaborazione con gli enti territoriali e locali. Tuttavia appare incontrovertibile dai dati esposti che il fenomeno non presenta profili di rischi sistemici per la finanza locale italiana, pur nella necessità di dover comunque procedere verso la piena trasparenza dei bilanci e alla risoluzione concordata di tali forme di contratti, anche alla luce dell'attuale fase di bassi tassi di interesse.

3. La Commissione ritiene utile approfondire l'ipotesi di consentire agli enti locali e territoriali di rinegoziare, con vincoli ed entro limiti espressamente stabiliti, i contratti derivati attualmente in essere e di prevedere, eventualmente, l'istituzione di un apposito organo pubblico di consulenza cui possano essere deferite, su base volontaria, eventuali questioni problematiche concernenti i derivati in essere.

4. Con riferimento alle singole operazioni, la Commissione esprime il convincimento che la struttura del *sinking fund* è all'evidenza difficilmente compatibile con le regole che presidono all'attività degli enti territoriali: tale affermazione risulta ancora più netta se si pone mente alla circostanza che, in diversi casi, gli intermediari finanziari hanno proposto agli enti territoriali di costituire il *sinking fund* con titoli obbligazionari a

loro volta emessi da altri enti locali, costituendo di fatto un'interrelazione, di dimensioni teoricamente sistemiche, tra le condizioni finanziarie di diversi enti territoriali.

In ordine alle operazioni *bullet* la Commissione ritiene che la scelta di una regolamentazione «leggera» in questa materia solleva non poche perplessità poiché le modalità di costituzione e gestione del fondo sono estremamente rilevanti, anche in considerazione della lunga durata dei prestiti obbligazionari e del conseguente rischio che l'ente assume in caso di insolvenza dell'intermediario finanziario al quale è affidata la gestione del fondo. Infatti, qualora il fondo venga costituito presso un intermediario finanziario e quest'ultimo, per qualsivoglia ragione, non provveda alla scadenza a versare all'ente territoriale l'importo accumulato per poter procedere all'estinzione del prestito obbligazionario, l'ente territoriale non potrà che far fronte ai pagamenti nei confronti degli obbligazionisti con risorse proprie, sempre che ne abbia la disponibilità considerato l'elevato importo dei prestiti obbligazionari. L'accumulo progressivo in un fondo della quota capitale può essere elemento utile nell'economia del rapporto contrattuale, ma considerata la natura degli enti pubblici e la circostanza che i capitali che essi gestiscono sono della collettività, sussistono forti dubbi in ordine all'utilizzo di questa modalità contrattuale. Va pertanto apprezzata la scelta compiuta, da ultimo, nell'ambito della manovra finanziaria per il 2009 di introdurre un divieto generalizzato per Regioni ed enti territoriali di emettere titoli obbligazionari o altre passività che prevedano il rimborso del capitale in un'unica soluzione alla scadenza.

5. In relazione alla tematica della classificazione nel bilancio dell'ente dei flussi differenziali che maturano periodicamente in favore dell'una o dell'altra parte, la commissione, facendo proprie le osservazioni svolte sul punto dalla Corte dei Conti, ritiene che, anche a salvaguardia degli equilibri di bilancio, la particolarità di tali risorse impone un comportamento prudente che dovrebbe indurre gli enti a destinare i flussi positivi a spese di investimento ovvero ad accantonarli e vincolarli in relazione al futuro possibile, e in moltissimi casi certo, pagamento di flussi negativi all'intermediario finanziario. Ragion per cui la Commissione ritiene che la allocazione in bilancio che meglio risponde ai principi di sana gestione finanziaria sia quella dell'inserimento di una specifica, e innovativa posta da imputare al titolo IV. Tuttavia, la mancanza di una specifica previsione nell'ambito dell'odierna classificazione di bilancio e la presenza di indicazioni parzialmente contrastanti all'interno dell'ordinamento (codici di classificazione SIOPE) mette in luce che sia da ritenere ammissibile procedere ad una diversa classificazione che preveda l'inserimento dei flussi in questione nell'ambito del Titolo III, purché l'ente che proceda in questo modo adotti una rigorosa politica nell'utilizzo di questi peculiari proventi, facendoli confluire nell'avanzo di amministrazione vincolato al pagamento dei futuri flussi negativi ovvero destinandoli, a seguito di una rigorosa analisi finanziaria in ordine al futuro andamento positivo del contratto, al pagamento esclusivo degli interessi relativi al debito nozionale. Ove, al contrario, l'ente ritenga di dover affrontare degli

esborsi, considerata la natura della minusvalenza, in uscita dovrà essere previsto un apposito stanziamento, da imputare al titolo I, spese correnti.

6. Altra questione estremamente delicata riguarda la dichiarazione che numerosi enti territoriali hanno reso in sede contrattuale, circa il possesso di una specifica competenza in materia finanziaria. Al riguardo, appare utile sottolineare che, normalmente, gli strumenti finanziari derivati vengono negoziati tra un intermediario finanziario ed un soggetto che può avere o meno la qualifica di operatore qualificato (o professionale). La disciplina normativa relativa ai servizi finanziari prevede un diverso grado di applicazione in relazione alla sussistenza o meno della qualifica di operatore professionale, con differenti livelli di informazione e cautele che debbono essere attuate dall'operatore finanziario che tratta con i soggetti non qualificati. In quest'ultimo caso, l'operatore finanziario è tenuto ad effettuare alcuni adempimenti informativi previsti dal TUF e dal regolamento intermediari. Se l'operatore è qualificato, l'intermediario finanziario non è tenuto all'osservanza di questi obblighi. Conseguentemente, la questione che si pone è quella di decidere quale valore assuma la dichiarazione resa dal funzionario dell'ente locale e territoriale preposto ai servizi finanziari che può impegnare l'ente in relazione al singolo contratto, ma non può attestare che l'ente abbia o meno la competenza richiesta dalla norma. Al di là del rischio che si assume colui che dichiara di possedere la specifica competenza in materia finanziaria, è evidente che sussistono dubbi in ordine alla validità di siffatta clausola, in assenza della prova dell'effettiva competenza di chi ha concluso il contratto e, più in generale, dell'ente stesso. Questa conclusione risulta avvalorata dal decreto legislativo 17 settembre 2007, n. 164, che ha recepito nell'ordinamento italiano la direttiva 2004/39/CE relativa ai mercati degli strumenti finanziari (c.d. MiFID), nel quale è stato espressamente previsto che il Ministero dell'economia individui con apposito regolamento i requisiti di competenza che debbono possedere gli enti territoriali al fine di essere considerati operatori qualificati. La Commissione osserva che tale regolamento non è stato tuttora adottato, e ne sollecita quindi la rapida adozione. Si suggerisce di considerare comunque gli enti locali clienti non professionali.

7. Peraltro, l'effettiva mancanza di una specifica competenza finanziaria da parte degli enti interessati ha rappresentato uno dei motivi del diffondersi, negli enti stessi, di prassi operative discutibili che hanno comportato alcune rilevanti criticità nelle procedure per l'utilizzo degli strumenti derivati e nel rispetto dei criteri prudenziali di sana gestione. Tra le questioni più rilevanti emerse nel corso delle audizioni si ricordano l'individuazione dell'advisor caratterizzata in molti – e rilevanti – casi da un generalizzato e sostanziale «aggiramento» delle procedure di gara previste al riguardo dalla normativa vigente. Una situazione cui hanno contribuito anche gli *advisor* scelti che in molti – e rilevanti – casi non hanno ricoperto quella posizione di terzietà tra l'ente e l'intermediario creditizio, come previsto dalla vigente normativa, essendo in molti casi, addirittura emanazione degli stessi intermediari. Si ritiene necessario evidenziare al-

très la adeguata valutazione economica delle operazioni e dei relativi contratti proposti dagli intermediari, Si tratta cioè di verificare ex ante come comparare il valore attuale degli oneri futuri derivanti dalle operazioni in derivati rispetto al debito in essere. Nell'operatività instauratasi nei fatti va evidenziata altresì la impossibilità per gli enti di appellarsi alla legge italiana in quanto spesso i contratti, sottoscritti per circa il 60 per cento con intermediari finanziari stranieri, e redatti in lingua inglese, anche con la clausola del foro competente straniero, sono sottoposti a normative di ordinamenti esteri.

8. In considerazione delle particolari criticità relative ai contratti conclusi dagli enti territoriali, soprattutto di ridotte dimensioni anche organizzative, la Commissione propone di vietare la sottoscrizione di contratti, di qualsiasi natura e tipologia, in materia di derivati da parte dei Comuni con popolazione pari o inferiore a 100.000 abitanti con esclusione dei capoluoghi di provincia. Analogamente, tale divieto vale per le associazioni di comuni e le comunità montane.

Proposte

9. A giudizio della Commissione occorre che il legislatore prosegua nell'attuazione di un indirizzo politico di riordino della normativa di settore con un notevole rafforzamento delle regole di correttezza, di trasparenza e di tutela dell'affidamento degli amministratori pubblici. I principi cardine di tale azione, perseguita nei più recenti indirizzi di politica legislativa, possono essere ravvisati nelle seguenti misure:

(a) divieto per gli enti territoriali e locali di emettere prestiti obbligazionari con rimborso unico alla scadenza (*bullet*), di modo che essi non possono più rinviare nel lungo termine il peso dei debiti che contraggono sul mercato;

(b) sospensione della stipula di nuovi contratti relativi a strumenti finanziari derivati fino a quando il Ministero dell'economia e delle finanze fisserà con apposito regolamento le tipologie di operazioni ammesse, i criteri e le condizioni per la loro conclusione;

(c) per il futuro, divieto, proposto dalla Commissione, di sottoscrivere contratti derivati che prevedano il versamento preventivo di premi upfront;

(d) dovere per gli intermediari dei contratti derivati, di certificare ai sensi degli obblighi imposti dalla direttiva MiFID, di aver acquisito le informazioni e di aver valutato adeguatamente le loro conoscenze, esperienze e capacità di comprendere i rischi delle operazioni che intendono stipulare. In tal modo pertanto non risulta più sufficiente la mera dichiarazione rilasciata dal cliente in modo più o meno superficiale, per esonerare la banca da responsabilità per scarsa diligenza, correttezza e trasparenza.

10. La Commissione valuta con favore il fatto che nell'elaborazione dello schema di regolamento ministeriale sui derivati si sia proceduto, in

primo luogo, all'individuazione dell'approccio da preferire al fine di assicurare agli enti la migliore comprensione circa l'effettiva convenienza dei contratti sottoposti alla loro valutazione. La scelta in favore di un approccio metodologico che consente la rappresentazione degli scenari di probabilità del valore a scadenza del portafoglio strutturato rispetto al valore a scadenza del portafoglio iniziale è stata effettuata anche in ragione delle proposte formulate in tal senso dalla Banca d'Italia e dalla Consob. Tuttavia, tali considerazioni non possono essere disgiunte dalla necessaria prescrizione per l'ente che intenda sottoscrivere strumenti di ristrutturazione del debito, di provvedere ad affiancare all'analisi degli aspetti finanziari dell'operazione una propedeutica valutazione sulla sostenibilità economica del contratto derivato, di qualsivoglia natura e tipologia, proposto dall'advisor e che tale valutazione ne costituisca un requisito costitutivo e non ultroneo, rispetto a quello finanziario.

11. Necessità che gli advisor, accanto ai necessari requisiti di professionalità, possiedano una configurazione giuridica ed operativa che garantisca l'effettiva terzietà/imparzialità, nella prospettiva dell'adozione dello specifico Albo dei consulenti finanziari indipendenti, tra l'ente territoriale e l'intermediario finanziario nella fornitura del servizio di assistenza/consulenza all'ente che intenda utilizzare gli strumenti derivati previsti per la gestione del proprio debito

12. La Commissione, inoltre, apprezza il fatto che lo schema di regolamento comprende alcune istruzioni metodologiche, che sono mutate dall'approccio largamente utilizzato in altri contesti dall'autorità di vigilanza dei mercati finanziari relativamente all'informazione obbligatoria da rendere al sottoscrittore meno esperto.

13. In sintesi, la Commissione esprime apprezzamento per i seguenti profili della normativa proposta, nell'ottica di rendere effettiva la garanzia di trasparenza degli strumenti negoziati, essa include infatti:

(a) l'elenco delle operazioni ritenute ammissibili e l'indicazione di talune caratteristiche che le stesse, o la controparte con cui vengono concluse, devono possedere (articolo 2);

(b) il contenuto dell'allegato informativo e della dichiarazione rilasciata dalla persona incaricata della sottoscrizione del contratto (articoli 3 e 4);

(c) la specificazione delle conseguenze derivanti dal mancato rispetto delle norme di garanzia (articolo 5) e, infine;

(d) l'indicazione degli adempimenti in termini di bilanci pubblici (articolo 6) e di comunicazioni preventive (articolo 7).

14. Nel dettaglio, la Commissione giudica positivamente la scelta di prevedere che le norme dettate dal regolamento costituiscano norme di applicazione necessaria (articolo 1, comma 2) e di delimitare espressamente la tipologia dei contratti relativi a strumenti finanziari derivati che possono essere conclusi dalle regioni, dalle province autonome di Trento e Bolzano, e dagli enti locali oltre alla necessità che siano indicate le componenti derivate, implicite o esplicite, che gli stessi enti hanno facoltà di pre-

vedere nei contratti di finanziamento. Tra le indicazioni obbligatorie previste dal regolamento, la Commissione ritiene opportuno segnalare, per la loro rilevanza, quelle concernenti il portafoglio finanziario iniziale (ovvero la posizione finanziaria dell'ente formata dalla passività finanziaria sottostante e dalle eventuali operazioni già stipulate su tale passività, incluse eventuali componenti derivate laddove l'operazione in derivati conclusa dall'ente sia riferita ad un preesistente contratto di finanziamento) e il portafoglio finanziario strutturato, consistente nella posizione finanziaria assunta dall'ente successivamente alla conclusione dell'operazione in derivati, formata da quest'ultima e dal portafoglio finanziario iniziale

15. A giudizio della Commissione appare condivisibile anche la limitazione, di cui all'articolo 2, delle operazioni in strumenti derivati consentite agli enti locali, con la riproposizione, in caso di operazioni di indebitamento effettuate in valute diverse dall'euro, di quanto previsto dal decreto ministeriale n. 389 del 2003 ovvero l'obbligo per l'ente locale contraente di prevedere la copertura del rischio di cambio mediante *swap di tasso di cambio*; a ciò si aggiungono ulteriori limiti alle tipologie di operazioni consentite: esse si limitano infatti allo *swap di tasso di interesse*, all'acquisto di un *forward rate agreement*, di un *cap* o di un *collar* di tasso di interesse (a condizione che il relativo valore equo alla data di acquisto risulti non negativo), con esclusione di operazioni che potrebbero prestarsi a un maggiore profilo di rischio o anche a intenti più marcatamente speculativi, come i *sinking funds* o gli *amortizing swaps*.

16. La Commissione ritiene meritevoli di approfondimento le disposizioni sul *rating* dell'intermediario, che il regolamento (all'articolo 2, comma 4) detta nell'evidente intento di circoscrivere l'operatività in derivati con gli enti locali ai soggetti ritenuti più affidabili dal mercato

17. Si ribadisce poi che, qualora al momento del perfezionamento dell'operazione in derivati sia stato previsto il riconoscimento a favore dell'ente di un *upfront*, questo non può essere superiore all'1 per cento del capitale nozionale iniziale dell'operazione in derivati. Resta ferma la proposta di vietare la sottoscrizione di contratti in futuro che prevedano il versamento del premio *upfront*.

18. La Commissione sottolinea con favore le norme riguardanti l'informativa finalizzata alla trasparenza dei contratti (recate dall'articolo 3), secondo cui i contratti devono comprendere una versione allegata della traduzione in lingua italiana, che ne costituisce parte integrante, contenente – tra le altre – le seguenti informazioni:

(a) l'indicazione esplicita del valore equo alla data di sottoscrizione;

(b) la descrizione analitica degli elementi di base nei quali è scomponibile il portafoglio finanziario strutturato, indicando, per ciascun elemento, se lo stesso rientra nella passività finanziaria sottostante ovvero nelle eventuali operazioni già stipulate su tale passività ovvero nell'operazione in derivati definita nel contratto;

(c) la rappresentazione, in forma sia numerica che grafica, dei risultati delle simulazioni numeriche che identificano il costo implicito dell'operazione in derivati. La Commissione ritiene necessario prevedere che la competenza sia del Foro italiano.

19. Ad avviso della Commissione riveste particolare valore anche la previsione (all'articolo 5) della nullità del contratto (che può essere fatta valere solo dall'ente) stipulato in violazione dei limiti alle operazioni consentite, di cui all'articolo 2, commi 1, 2, e 3, ovvero privo dell'allegato contenente le informazioni di cui all'articolo 3 o dell'attestazione di cui all'articolo 4, a tutela dell'interesse dell'ente coinvolto.

20. La Commissione reputa condivisibile la normativa che l'articolo 6 introduce per garantire la pubblicità e la conoscibilità delle operazioni in derivati concluse dai singoli enti locali, nel tentativo di superare il problema della limitatezza del patrimonio informativo tuttora disponibile, come segnalato da più parti in audizione. In particolare, agli enti locali viene imposta la redazione di una nota informativa, sottoscritta dal responsabile della gestione finanziaria, da allegare al bilancio di previsione e al rendiconto, che evidenzia per ciascuna operazione in derivati in essere le seguenti informazioni:

- (a) la tipologia dell'operazione, come individuata dall'articolo 2;
- (b) il capitale nozionale dell'operazione al momento della stipula e alla data di redazione del bilancio;
- (c) la passività finanziaria sottostante al momento della stipula dell'operazione e alla data di redazione del bilancio;
- (d) il valore previsto dei flussi di cassa dell'operazione in derivati nel periodo considerato dal bilancio.

21. La Commissione ritiene opportuno avviare una riflessione sulla possibilità di rafforzare i poteri di controllo del Ministero dell'economia e delle finanze, al quale, ai sensi dell'articolo 7, vanno trasmessi i contratti aventi per oggetto strumenti derivati: appare infatti alquanto limitativo prevedere che i competenti uffici ministeriali verificano esclusivamente che nell'allegato al contratto siano presenti gli elementi informativi richiesti dall'articolo 3 e che la loro efficacia sia subordinata alla mera trasmissione effettuata ai sensi della medesima disposizione e non all'esito della verifica stessa, anche se si dispone che i contratti pervenuti al Ministero dell'economia e delle finanze siano trasmessi alla Banca d'Italia e alla Consob per le finalità proprie di ciascuna autorità di vigilanza.

DOCUMENTO CONCLUSIVO DELL'INDAGINE CONOSCITIVA SULL'UTILIZZO E LA DIFFUSIONE DEGLI STRUMENTI DI FINANZA DERIVATA E DELLE CARTOLARIZZAZIONI NELLE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI APPROVATO DALLA COMMISSIONE
(Doc. XVII, n. 5)

La gestione dell'indebitamento e il ricorso a strumenti di finanza derivata

Le principali questioni rilevate

1. Rispetto ai dati quantitativi sulla finanza derivata degli enti locali, illustrati dalla Corte dei Conti e altri, la Commissione ritiene che la conclusione di operazioni di particolare complessità da parte di enti territoriali, non solo di ridotte dimensioni anche organizzative, susciti forti perplessità, essendo emerse particolari criticità in relazione ai contratti da essi conclusi. Con particolare riferimento alle audizioni svolte dalla Corte dei conti e dalla Guardia di finanza, sono infatti emersi elementi dai quali si evidenziano operazioni poco trasparenti e condizioni di non adeguato equilibrio tra gli interessi delle pubbliche amministrazioni e quelle delle banche proponenti i contratti. Pertanto la Commissione ritiene essenziale, per il futuro, da parte di tutti i soggetti coinvolti, il rispetto delle linee guida indicate nel presente documento e con l'auspicio che esse vengano tradotte in specifiche disposizioni.

2. La Commissione rileva dunque la necessità di delineare *in primis* l'esatta dimensione quantitativa del fenomeno, a fronte di dati e cifre non sempre coincidenti e tenuto altresì conto delle molteplici angolazioni e prospettive dalle quali il volume complessivo dei derivati negoziati dagli enti territoriali può essere traguadato. La Commissione conferma la competenza di vigilanza e controllo su tale aspetto del Ministero dell'Economia e delle finanze in piena collaborazione con gli enti territoriali e locali. Tuttavia appare incontrovertibile dai dati esposti che il fenomeno non presenta profili di rischi sistemici per la finanza locale italiana, pur nella necessità di dover comunque procedere verso la piena trasparenza dei bilanci e alla risoluzione concordata di tali forme di contratti, anche alla luce dell'attuale fase di bassi tassi di interesse.

3. La Commissione ritiene utile approfondire l'ipotesi di consentire agli enti locali e territoriali di rinegoziare, con vincoli ed entro limiti espressamente stabiliti, i contratti derivati attualmente in essere e di prevedere, eventualmente, l'istituzione di un apposito organo pubblico di con-

sulenza cui possano essere deferite, su base volontaria, eventuali questioni problematiche concernenti i derivati in essere.

4. Con riferimento alle singole operazioni, la Commissione esprime il convincimento che la struttura del *sinking fund* è all'evidenza difficilmente compatibile con le regole che presidono all'attività degli enti territoriali: tale affermazione risulta ancora più netta se si pone mente alla circostanza che, in diversi casi, gli intermediari finanziari hanno proposto agli enti territoriali di costituire il *sinking fund* con titoli obbligazionari a loro volta emessi da altri enti locali, costituendo di fatto un'interrelazione, di dimensioni teoricamente sistemiche, tra le condizioni finanziarie di diversi enti territoriali.

In ordine alle operazioni *bullet* la Commissione ritiene che la scelta di una regolamentazione «leggera» in questa materia solleva non poche perplessità poiché le modalità di costituzione e gestione del fondo sono estremamente rilevanti, anche in considerazione della lunga durata dei prestiti obbligazionari e del conseguente rischio che l'ente assume in caso di insolvenza dell'intermediario finanziario al quale è affidata la gestione del fondo. Infatti, qualora il fondo venga costituito presso un intermediario finanziario e quest'ultimo, per qualsivoglia ragione, non provveda alla scadenza a versare all'ente territoriale l'importo accumulato per poter procedere all'estinzione del prestito obbligazionario, l'ente territoriale non potrà che far fronte ai pagamenti nei confronti degli obbligazionisti con risorse proprie, sempre che ne abbia la disponibilità considerato l'elevato importo dei prestiti obbligazionari. L'accumulo progressivo in un fondo della quota capitale può essere elemento utile nell'economia del rapporto contrattuale, ma considerata la natura degli enti pubblici e la circostanza che i capitali che essi gestiscono sono della collettività, sussistono forti dubbi in ordine all'utilizzo di questa modalità contrattuale. Va pertanto apprezzata la scelta compiuta, da ultimo, nell'ambito della manovra finanziaria per il 2009 di introdurre un divieto generalizzato per Regioni ed enti territoriali di emettere titoli obbligazionari o altre passività che prevedano il rimborso del capitale in un'unica soluzione alla scadenza.

5. In relazione alla tematica della classificazione nel bilancio dell'ente dei flussi differenziali che maturano periodicamente in favore dell'una o dell'altra parte, la commissione, facendo proprie le osservazioni svolte sul punto dalla Corte dei Conti, ritiene che, anche a salvaguardia degli equilibri di bilancio, la particolarità di tali risorse impone un comportamento prudente che dovrebbe indurre gli enti a destinare i flussi positivi a spese di investimento ovvero ad accantonarli e vincolarli in relazione al futuro possibile, e in moltissimi casi certo, pagamento di flussi negativi all'intermediario finanziario. Ragion per cui la Commissione ritiene che la allocazione in bilancio che meglio risponde ai principi di sana gestione finanziaria sia quella dell'inserimento di una specifica, e innovativa posta da imputare al titolo IV. Tuttavia, la mancanza di una specifica previsione nell'ambito dell'odierna classificazione di bilancio e la presenza di indicazioni parzialmente contrastanti all'interno dell'ordinamento (codici di classificazione SIOPE) mette in luce che sia da ritenere

ammissibile procedere ad una diversa classificazione che preveda l'inserimento dei flussi in questione nell'ambito del Titolo III, purché l'ente che proceda in questo modo adotti una rigorosa politica nell'utilizzo di questi peculiari proventi, facendoli confluire nell'avanzo di amministrazione vincolato al pagamento dei futuri flussi negativi ovvero destinandoli, a seguito di una rigorosa analisi finanziaria in ordine al futuro andamento positivo del contratto, al pagamento esclusivo degli interessi relativi al debito nozionale. Ove, al contrario, l'ente ritenga di dover affrontare degli esborsi, considerata la natura della minusvalenza, in uscita dovrà essere previsto un apposito stanziamento, da imputare al titolo I, spese correnti.

6. Altra questione estremamente delicata riguarda la dichiarazione che numerosi enti territoriali hanno reso in sede contrattuale, circa il possesso di una specifica competenza in materia finanziaria. Al riguardo, appare utile sottolineare che, normalmente, gli strumenti finanziari derivati vengono negoziati tra un intermediario finanziario ed un soggetto che può avere o meno la qualifica di operatore qualificato (o professionale). La disciplina normativa relativa ai servizi finanziari prevede un diverso grado di applicazione in relazione alla sussistenza o meno della qualifica di operatore professionale, con differenti livelli di informazione e cautele che debbono essere attuate dall'operatore finanziario che tratta con i soggetti non qualificati. In quest'ultimo caso, l'operatore finanziario è tenuto ad effettuare alcuni adempimenti informativi previsti dal TUF e dal regolamento intermediari. Se l'operatore è qualificato, l'intermediario finanziario non è tenuto all'osservanza di questi obblighi. Conseguentemente, la questione che si pone è quella di decidere quale valore assuma la dichiarazione resa dal funzionario dell'ente locale e territoriale preposto ai servizi finanziari che può impegnare l'ente in relazione al singolo contratto, ma non può attestare che l'ente abbia o meno la competenza richiesta dalla norma. Al di là del rischio che si assume colui che dichiara di possedere la specifica competenza in materia finanziaria, è evidente che sussistono dubbi in ordine alla validità di siffatta clausola, in assenza della prova dell'effettiva competenza di chi ha concluso il contratto e, più in generale, dell'ente stesso. Questa conclusione risulta avvalorata dal decreto legislativo 17 settembre 2007, n. 164, che ha recepito nell'ordinamento italiano la direttiva 2004/39/CE relativa ai mercati degli strumenti finanziari (c.d. MiFID), nel quale è stato espressamente previsto che il Ministero dell'economia individui con apposito regolamento i requisiti di competenza che debbono possedere gli enti territoriali al fine di essere considerati operatori qualificati. La Commissione osserva che tale regolamento non è stato tuttora adottato, e ne sollecita quindi la rapida adozione. Si suggerisce di considerare comunque gli enti locali clienti non professionali.

7. Peraltro, l'effettiva mancanza di una specifica competenza finanziaria da parte degli enti interessati ha rappresentato uno dei motivi del diffondersi, negli enti stessi, di prassi operative discutibili che hanno comportato alcune rilevanti criticità nelle procedure per l'utilizzo degli strumenti derivati e nel rispetto dei criteri prudenziali di sana gestione. Tra le questioni più rilevanti emerse nel corso delle audizioni si ricordano l'individuazione

dell'*advisor* caratterizzata in molti – e rilevanti – casi da un generalizzato e sostanziale «aggiramento» delle procedure di gara previste al riguardo dalla normativa vigente. Una situazione cui hanno contribuito anche gli *advisor* scelti che in molti – e rilevanti – casi non hanno ricoperto quella posizione di terzietà tra l'ente e l'intermediario creditizio, come previsto dalla vigente normativa, essendo in molti casi, addirittura emanazione degli stessi intermediari. Si ritiene necessario evidenziare altresì la adeguata valutazione economica delle operazioni e dei relativi contratti proposti dagli intermediari. Si tratta cioè di verificare ex ante come comparare il valore attuale degli oneri futuri derivanti dalle operazioni in derivati rispetto al debito in essere. Nell'operatività instauratasi nei fatti va evidenziata altresì la impossibilità per gli enti di appellarsi alla legge italiana in quanto spesso i contratti, sottoscritti per circa il 60 per cento con intermediari finanziari stranieri, e redatti in lingua inglese, anche con la clausola del foro competente straniero, sono sottoposti a normative di ordinamenti esteri.

8. In considerazione delle particolari criticità relative ai contratti conclusi dagli enti territoriali, soprattutto di ridotte dimensioni anche organizzative, la Commissione propone di vietare la sottoscrizione di contratti, di qualsiasi natura e tipologia, in materia di derivati da parte dei Comuni con popolazione pari o inferiore a 100.000 abitanti con esclusione dei capoluoghi di provincia. Analogamente, tale divieto vale per le associazioni di comuni e le comunità montane.

Proposte

9. A giudizio della Commissione occorre che il legislatore prosegua nell'attuazione di un indirizzo politico di riordino della normativa di settore con un notevole rafforzamento delle regole di correttezza, di trasparenza e di tutela dell'affidamento degli amministratori pubblici. I principi cardine di tale azione, perseguita nei più recenti indirizzi di politica legislativa, possono essere ravvisati nelle seguenti misure:

(a) divieto per gli enti territoriali e locali di emettere prestiti obbligazionari con rimborso unico alla scadenza (*bullet*), di modo che essi non possono più rinviare nel lungo termine il peso dei debiti che contraggono sul mercato;

(b) sospensione della stipula di nuovi contratti relativi a strumenti finanziari derivati fino a quando il Ministero dell'economia e delle finanze fisserà con apposito regolamento le tipologie di operazioni ammesse, i criteri e le condizioni per la loro conclusione;

(c) per il futuro, divieto, proposto dalla Commissione, di sottoscrivere contratti derivati che prevedano il versamento preventivo di premi *upfront*;

(d) dovere per gli intermediari dei contratti derivati, di certificare ai sensi degli obblighi imposti dalla direttiva MiFID, di aver acquisito le informazioni e di aver valutato adeguatamente le loro conoscenze, esperienze e capacità di comprendere i rischi delle operazioni che intendono stipulare. In tal modo pertanto non risulta più sufficiente la mera dichiarazione rila-

sciata dal cliente in modo più o meno superficiale, per esonerare la banca da responsabilità per scarsa diligenza, correttezza e trasparenza.

10. La Commissione valuta con favore il fatto che nell'elaborazione dello schema di regolamento ministeriale sui derivati si sia proceduto, in primo luogo, all'individuazione dell'approccio da preferire al fine di assicurare agli enti la migliore comprensione circa l'effettiva convenienza dei contratti sottoposti alla loro valutazione. La scelta in favore di un approccio metodologico che consente la rappresentazione degli scenari di probabilità del valore a scadenza del portafoglio strutturato rispetto al valore a scadenza del portafoglio iniziale è stata effettuata anche in ragione delle proposte formulate in tal senso dalla Banca d'Italia e dalla Consob. Tuttavia, tali considerazioni non possono essere disgiunte dalla necessaria prescrizione per l'ente che intenda sottoscrivere strumenti di ristrutturazione del debito, di provvedere ad affiancare all'analisi degli aspetti finanziari dell'operazione una propedeutica valutazione sulla sostenibilità economica del contratto derivato, di qualsivoglia natura e tipologia, proposto dall'*advisor* e che tale valutazione ne costituisca un requisito costitutivo e non ultroneo, rispetto a quello finanziario.

11. Necessità che gli *advisor*, accanto ai necessari requisiti di professionalità, possiedano una configurazione giuridica ed operativa che garantisca l'effettiva terzietà/imparzialità, nella prospettiva dell'adozione dello specifico Albo dei consulenti finanziari indipendenti, tra l'ente territoriale e l'intermediario finanziario nella fornitura del servizio di assistenza/consulenza all'ente che intenda utilizzare gli strumenti derivati previsti per la gestione del proprio debito.

12. La Commissione, inoltre, apprezza il fatto che lo schema di regolamento comprende alcune istruzioni metodologiche, che sono mutate dall'approccio largamente utilizzato in altri contesti dall'autorità di vigilanza dei mercati finanziari relativamente all'informazione obbligatoria da rendere al sottoscrittore meno esperto.

13. In sintesi, la Commissione esprime apprezzamento per i seguenti profili della normativa proposta, nell'ottica di rendere effettiva la garanzia di trasparenza degli strumenti negoziati, essa include infatti:

(e) l'elenco delle operazioni ritenute ammissibili e l'indicazione di talune caratteristiche che le stesse, o la controparte con cui vengono concluse, devono possedere (articolo 2);

(f) il contenuto dell'allegato informativo e della dichiarazione rilasciata dalla persona incaricata della sottoscrizione del contratto (articoli 3 e 4);

(g) la specificazione delle conseguenze derivanti dal mancato rispetto delle norme di garanzia (articolo 5) e, infine;

(h) l'indicazione degli adempimenti in termini di bilanci pubblici (articolo 6) e di comunicazioni preventive (articolo 7).

14. Nel dettaglio, la Commissione giudica positivamente la scelta di prevedere che le norme dettate dal regolamento costituiscano norme di ap-

plicazione necessaria (articolo 1, comma 2) e di delimitare espressamente la tipologia dei contratti relativi a strumenti finanziari derivati che possono essere conclusi dalle regioni, dalle province autonome di Trento e Bolzano, e dagli enti locali oltre alla necessità che siano indicate le componenti derivate, implicite o esplicite, che gli stessi enti hanno facoltà di prevedere nei contratti di finanziamento. Tra le indicazioni obbligatorie previste dal regolamento, la Commissione ritiene opportuno segnalare, per la loro rilevanza, quelle concernenti il portafoglio finanziario iniziale (ovvero la posizione finanziaria dell'ente formata dalla passività finanziaria sottostante e dalle eventuali operazioni già stipulate su tale passività, incluse eventuali componenti derivate laddove l'operazione in derivati conclusa dall'ente sia riferita ad un preesistente contratto di finanziamento) e il portafoglio finanziario strutturato, consistente nella posizione finanziaria assunta dall'ente successivamente alla conclusione dell'operazione in derivati, formata da quest'ultima e dal portafoglio finanziario iniziale.

15. A giudizio della Commissione appare condivisibile anche la limitazione, di cui all'articolo 2, delle operazioni in strumenti derivati consentite agli enti locali, con la riproposizione, in caso di operazioni di indebitamento effettuate in valute diverse dall'euro, di quanto previsto dal decreto ministeriale n. 389 del 2003 ovvero l'obbligo per l'ente locale contraente di prevedere la copertura del rischio di cambio mediante *swap di tasso di cambio*; a ciò si aggiungono ulteriori limiti alle tipologie di operazioni consentite: esse si limitano infatti allo *swap di tasso di interesse*, all'acquisto di un *forward rate agreement*, di un *cap* o di un *collar* di tasso di interesse (a condizione che il relativo valore equo alla data di acquisto risulti non negativo), con esclusione di operazioni che potrebbero prestarsi a un maggiore profilo di rischio o anche a intenti più marcatamente speculativi, come i *sinking funds* o gli *amortizing swaps*.

16. La Commissione ritiene meritevoli di approfondimento le disposizioni sul *rating* dell'intermediario, che il regolamento (all'articolo 2, comma 4) detta nell'evidente intento di circoscrivere l'operatività in derivati con gli enti locali ai soggetti ritenuti più affidabili dal mercato.

17. Si ribadisce poi che, qualora al momento del perfezionamento dell'operazione in derivati sia stato previsto il riconoscimento a favore dell'ente di un *upfront*, questo non può essere superiore all'1 per cento del capitale nozionale iniziale dell'operazione in derivati. Resta ferma la proposta di vietare la sottoscrizione di contratti in futuro che prevedano il versamento del premio *upfront*.

18. La Commissione sottolinea con favore le norme riguardanti l'informativa finalizzata alla trasparenza dei contratti (recate dall'articolo 3), secondo cui i contratti devono comprendere una versione allegata della traduzione in lingua italiana, che ne costituisce parte integrante, contenente – tra le altre – le seguenti informazioni:

(i) l'indicazione esplicita del valore equo alla data di sottoscrizione;

(j) la descrizione analitica degli elementi di base nei quali è scomponibile il portafoglio finanziario strutturato, indicando, per ciascun elemento, se lo stesso rientra nella passività finanziaria sottostante ovvero nelle eventuali operazioni già stipulate su tale passività ovvero nell'operazione in derivati definita nel contratto;

(k) la rappresentazione, in forma sia numerica che grafica, dei risultati delle simulazioni numeriche che identificano il costo implicito dell'operazione in derivati. La Commissione ritiene necessario prevedere che la competenza sia del Foro italiano.

19. Ad avviso della Commissione riveste particolare valore anche la previsione (all'articolo 5) della nullità del contratto (che può essere fatta valere solo dall'ente) stipulato in violazione dei limiti alle operazioni consentite, di cui all'articolo 2, commi 1, 2, e 3, ovvero privo dell'allegato contenente le informazioni di cui all'articolo 3 o dell'attestazione di cui all'articolo 4, a tutela dell'interesse dell'ente coinvolto.

20. La Commissione reputa condivisibile la normativa che l'articolo 6 introduce per garantire la pubblicità e la conoscibilità delle operazioni in derivati concluse dai singoli enti locali, nel tentativo di superare il problema della limitatezza del patrimonio informativo tuttora disponibile, come segnalato da più parti in audizione. In particolare, agli enti locali viene imposta la redazione di una nota informativa, sottoscritta dal responsabile della gestione finanziaria, da allegare al bilancio di previsione e al rendiconto, che evidenzia per ciascuna operazione in derivati in essere le seguenti informazioni:

(l) la tipologia dell'operazione, come individuata dall'articolo 2;

(m) il capitale nozionale dell'operazione al momento della stipula e alla data di redazione del bilancio;

(n) la passività finanziaria sottostante al momento della stipula dell'operazione e alla data di redazione del bilancio;

(o) il valore previsto dei flussi di cassa dell'operazione in derivati nel periodo considerato dal bilancio.

21. La Commissione ritiene opportuno avviare una riflessione sulla possibilità di rafforzare i poteri di controllo del Ministero dell'economia e delle finanze, al quale, ai sensi dell'articolo 7, vanno trasmessi i contratti aventi per oggetto strumenti derivati: appare infatti alquanto limitativo prevedere che i competenti uffici ministeriali verificano esclusivamente che nell'allegato al contratto siano presenti gli elementi informativi richiesti dall'articolo 3 e che la loro efficacia sia subordinata alla mera trasmissione effettuata ai sensi della medesima disposizione e non all'esito della verifica stessa, anche se si dispone che i contratti pervenuti al Ministero dell'economia e delle finanze siano trasmessi alla Banca d'Italia e alla Consob per le finalità proprie di ciascuna autorità di vigilanza.

IGIENE E SANITÀ (12^a)

Giovedì 11 marzo 2010

157^a Seduta

Presidenza del Presidente

TOMASSINI

Intervengono, ai sensi dell'articolo 48 del Regolamento, in rappresentanza di Assogenerici, il dottor Enrique Hausermann, vice presidente, il dottor Michele Uda, responsabile del centro studi, nonché la dottoressa Licia Soncini, responsabile delle relazioni esterne.

La seduta inizia alle ore 9,15.

SULLA PUBBLICITÀ DEI LAVORI

Il PRESIDENTE comunica che è stata chiesta la trasmissione audiovisiva a circuito chiuso per la procedura che sta per iniziare e che la Presidenza del Senato ha già preventivamente fatto conoscere il proprio assenso. Inoltre, della stessa procedura sarà pubblicato il resoconto stenografico.

La Commissione prende atto.

PROCEDURE INFORMATIVE

Seguito dell'indagine conoscitiva sul fenomeno della contraffazione e dell'e-commerce farmaceutico: audizione di rappresentanti di Assogenerici

Riprende l'indagine conoscitiva sospesa nella seduta del 2 marzo scorso.

Il dottor HAUSERMANN rileva come la contraffazione farmaceutica risulti alquanto pericolosa in quanto mina la salute e la vita dei consumatori, mentre l'e-commerce costituisce il miglior veicolo per la diffusione del prodotto farmaceutico contraffatto. Sebbene in Italia il fenomeno della contraffazione appare ancora circoscritto, bisogna tener conto che esso

trae origine dal costo elevato di alcuni prodotti, per lo più dedicati al benessere della persona più che alla cura o alle terapie. In particolare, i prodotti contraffatti sono per lo più costosi, non rimborsati, né accessibili presso le farmacie.

Nonostante in Italia il controllo sulla filiera farmaceutica consenta una buona tracciabilità dei prodotti, ritiene, a suo avviso, necessario un inasprimento delle pene, una maggiore vigilanza sull'*e-commerce*, nonché un potenziamento dell'informazione ad opera delle istituzioni e delle associazioni di categoria.

Il senatore D'AMBROSIO LETTIERI (*PdL*), nell'esprimere la convinzione che l'indagine conoscitiva, anche grazie alle valutazioni fornite da parte di tutti i soggetti fin qui auditi, potrà concludersi offrendo indicazioni utili ed efficaci, ricorda che di recente il legislatore ha introdotto sanzioni più severe in materia di contraffazione, la quale, peraltro, è oggetto di una specifica convenzione da parte del Consiglio d'Europa.

Chiede quindi se l'*e-commerce* ha avuto ripercussioni negative sullo sviluppo dei farmaci generici.

Il dottor HAUSERMANN osserva che l'*e-commerce* non ha rallentato lo sviluppo dei farmaci generici i quali sono poco costosi e riguardano terapie specifiche. Se il fenomeno dell'*e-commerce* è diffuso in maniera uniforme in vari Paesi europei, il mercato del farmaco generico presenta delle differenze nelle varie aree.

Il PRESIDENTE , dopo aver ringraziato i soggetti intervenuti, avverte che, con l'odierna audizione, si conclude la fase dell'indagine conoscitiva dedicata alla interlocuzione di esperti e associazioni del settore.

Pertanto, dalle prossime sedute si potrà discutere lo schema di documento conclusivo che il relatore si accinge a predisporre.

Il seguito dell'indagine conoscitiva è quindi rinviato.

La seduta termina alle ore 9,30.

COMMISSIONE STRAORDINARIA
per la tutela e la promozione
dei diritti umani

Giovedì 11 marzo 2010

35ª Seduta

Presidenza del Presidente
MARCENARO

Intervengono, ai sensi dell'articolo 48 del Regolamento, la direttrice dell'Ufficio campagna e ricerca della Sezione italiana di Amnesty International Daniela Carboni, John Dalhuisen esperto sulla discriminazione, Programma Europa e Asia Centrale del Segretariato Internazionale di Amnesty International, Ignacio Jovtis esperto sull'Italia, Programma Europa e Asia Centrale del Segretariato Internazionale di Amnesty International.

La seduta inizia alle ore 14,10.

SULLA PUBBLICITÀ DEI LAVORI

Il PRESIDENTE comunica che è stata avanzata, ai sensi dell'articolo 33, comma 4, del Regolamento, la richiesta di attivare l'impianto audiovisivo in modo da consentire la speciale forma di pubblicità della seduta ivi prevista. Avverte che, ove la Commissione convenga sull'utilizzazione di tale forma di pubblicità, il Presidente del Senato ha già preannunciato il proprio assenso.

Non facendosi osservazioni, la forma di pubblicità di cui all'articolo 33, comma 4, del Regolamento, viene adottata per il prosieguo dei lavori.

PROCEDURE INFORMATIVE

Seguito dell'indagine conoscitiva sui livelli e i meccanismi di tutela dei diritti umani, vigenti in Italia e nella realtà internazionale: audizione di rappresentanti di Amnesty International sulle sue conclusioni sulla discriminazione nei confronti dei rom a Roma

Prosegue l'indagine conoscitiva in titolo, sospesa nella seduta del 10 marzo scorso.

Il presidente MARCENARO nel ringraziare calorosamente le personalità audite per la loro partecipazione alla seduta odierna ricorda come la Commissione stia svolgendo una indagine conoscitiva sulla condizione dei rom in Italia e come proprio ieri, in occasione di un'altra audizione della Commissione, l'Alto Commissario per i diritti umani delle Nazioni Unite, Navi Pillay, abbia avuto modo di menzionare la questione dei rom e dei sinti tra i punti di criticità evocati dal Consiglio dei diritti umani ONU di Ginevra nel corso della procedura di revisione periodica universale che sta interessando l'Italia.

Daniela CARBONI, direttrice dell'Ufficio campagne e ricerca della Sezione italiana di Amnesty International, introduce gli esperti chiamati ad illustrare il rapporto presentato questa mattina da Amnesty sull'attuazione del piano nomadi a Roma.

John DALHUISEN, esperto sulla discriminazione, Programma Europa e Asia Centrale del Segretariato Internazionale di Amnesty International, illustra la cornice generale del rapporto, mettendo in rilievo come la condizione in cui si trova la popolazione rom in Europa è di forte discriminazione, una discriminazione che riguarda i settori critici dell'alloggio, dell'accesso ai servizi sanitari, alla scuola ed al mondo del lavoro. I tassi di analfabetismo sono considerevoli e condizionano fortemente la possibilità di avere un posto di lavoro stabile. Nei paesi dell'Est europeo, che hanno vissuto l'esperienza di un regime autocratico, la situazione è ancora più grave. La risposta sia delle autorità nazionali sia dell'Unione europea appare del tutto insufficiente.

Ignacio JOVTIS, esperto sull'Italia, Programma Europa e Asia Centrale del Segretariato Internazionale di Amnesty International, si sofferma in particolare sul rapporto presentato stamane, denominato non a caso «La risposta sbagliata. Italia: il piano nomadi viola il diritto all'alloggio dei rom a Roma». L'indagine che è stata condotta, sia attraverso visite nei campi nomadi, autorizzati e non, sia attraverso contatti con ong e autorità istituzionali – tra le quali il Sindaco di Roma e l'assessore alle politiche sociali – ha messo infatti in evidenza come gli sgomberi attuati in base al piano nomadi non fossero stati concordati con le comunità interessate. Se quindi deve essere apprezzato lo sforzo di formulare un piano che riguarda la condizione di rom e sinti, del tutto insufficiente ne appare l'attuazione, che ha avuto pesanti conseguenze sul diritto alla scuola dei bambini e sulla possibilità di rom e sinti di ottenere un lavoro.

Prendono quindi la parola per rivolgere domande e fare osservazioni i senatori DI GIOVAN PAOLO (PD) e PERDUCA (PD).

Rispondono John DALHUISEN e Ignacio JOVTIS.

Il presidente MARCENARO chiude quindi la seduta con un breve intervento e ringraziando le personalità audite e i senatori che hanno partecipato al dibattito.

Il seguito dell'indagine conoscitiva viene quindi rinviato.

La seduta termina alle ore 15,10.

SOTTOCOMMISSIONI

BILANCIO (5^a) Sottocommissione per i pareri

Giovedì 11 marzo 2010

81^a Seduta

Presidenza del Presidente
AZZOLLINI

Interviene il sottosegretario di Stato per l'economia e le finanze Casero.

La seduta inizia alle ore 9,20.

(2007) Conversione in legge del decreto-legge 12 febbraio 2010, n. 10, recante disposizioni urgenti in ordine alla competenza per procedimenti penali a carico di autori di reati di grave allarme sociale

(Parere alla 2^a Commissione su emendamenti. Esame. Parere non ostativo)

Su proposta del relatore PICHETTO FRATIN (*PdL*), con l'avviso conforme del rappresentante del GOVERNO, la Sottocommissione esprime parere non ostativo sugli emendamenti.

(851) LI GOTTI ed altri. – Ratifica ed esecuzione della Convenzione internazionale per la repressione di atti di terrorismo nucleare, adottata dalle Nazioni Unite a New York il 14 settembre 2005, nonché norme di adeguamento dell'ordinamento interno

(Parere alle Commissioni 2^a e 3^a riunite. Esame e rinvio)

Il relatore TANCREDI (*PdL*) illustra il disegno di legge in titolo segnalando, per quanto di competenza, che occorrono elementi in ordine alle attività previste dall'articolo 7, con particolare riferimento al comma 4 della disposizione, nonché dall'articolo 18 della Convenzione, acquisendo

conferma che possa procedersi effettivamente ad invarianza della spesa secondo quanto previsto dall'articolo 8 del testo

Il sottosegretario CASERO si riserva di fornire chiarimenti in altra seduta.

Il seguito dell'esame viene quindi rinviato.

(852) LI GOTTI ed altri. – Ratifica ed esecuzione della Convenzione del Consiglio d'Europa per la prevenzione del terrorismo, fatta a Varsavia, il 16 maggio 2005, nonché norme di adeguamento dell'ordinamento interno

(Parere alle Commissioni 2^a e 3^a riunite. Esame e rinvio)

Il relatore TANCREDI (*PdL*) illustra il disegno di legge in titolo segnalando, per quanto di competenza, che occorrono elementi di chiarimento in ordine all'articolo 3, comma 2, lettere *b*) e *c*), nonché all'articolo 13 della Convenzione, acquisendo conferma che possa procedersi effettivamente ad invarianza della spesa secondo quanto previsto dall'articolo 7 del testo.

Il sottosegretario CASERO si riserva di fornire chiarimenti in altra seduta.

Il seguito dell'esame viene quindi rinviato.

(2043) Ratifica ed esecuzione della Convenzione del Consiglio d'Europa sulla lotta contro la tratta di esseri umani, fatta a Varsavia il 16 maggio 2005, nonché norme di adeguamento dell'ordinamento interno

(Parere alle Commissioni 2^a e 3^a riunite. Esame e rinvio)

Il relatore SAIA (*PdL*) illustra il disegno di legge in titolo segnalando, per quanto di competenza, che il provvedimento è corredato di una clausola di invarianza degli oneri ma non è corredato di una relazione tecnica. A tal riguardo, si ricorda che l'articolo 17, comma 7, della legge n. 196 del 2006 prevede che per le disposizioni corredate di clausola di neutralità finanziaria, la relazione tecnica deve riportare i dati e gli elementi idonei a suffragare l'ipotesi di invarianza degli effetti sui saldi di finanza pubblica anche attraverso l'indicazione dell'entità delle risorse già esistenti e delle somme già stanziati in bilancio, utilizzabili per le finalità indicate dalle disposizioni medesime. Posto che, nella Convenzione, l'articolo 6, recante misure volte a scoraggiare la domanda, l'articolo 12, concernente l'assistenza alle vittime, l'articolo 15, relativo all'indennizzo e al ricorso, e l'articolo 29, inerente le Autorità specializzate e gli organi di coordinamento, prevedono misure suscettibili di determinare maggiori oneri su materie per le quali è verosimile ipotizzare anche stanziamenti già previsti a legislazione vigente, rileva che occorre valutare l'opportunità

di richiedere la predisposizione di una relazione tecnica, predisposta ai sensi dell'articolo 17 citato, al fine di verificare l'effettività della clausola di invarianza degli oneri.

Il sottosegretario CASERO si riserva di fornire chiarimenti in altra seduta.

Il presidente AZZOLLINI, vista la rilevanza sociale del provvedimento, sollecita il Governo a fornire chiarimenti.

Il seguito dell'esame viene quindi rinviato.

La seduta termina alle ore 9,30.

