



Giunte e Commissioni

RESOCONTO SOMMARIO

n. 333

Resoconti

Allegati

GIUNTE E COMMISSIONI

Sedute di giovedì 29 luglio 2010

INDICE**Commissioni permanenti**

2 ^a - Giustizia	<i>Pag.</i>	3
3 ^a - Affari esteri	»	4
5 ^a - Bilancio	»	11
7 ^a - Istruzione	»	15
8 ^a - Lavori pubblici, comunicazioni	»	20
12 ^a - Igiene e sanità	»	29

Commissioni bicamerali

Questioni regionali	<i>Pag.</i>	79
Indirizzo e vigilanza dei servizi radiotelevisivi	»	88
Per la sicurezza della Repubblica	»	93
Per l'attuazione del federalismo fiscale	»	94

Sottocommissioni permanenti

5 ^a - Bilancio - Pareri	<i>Pag.</i>	148
14 ^a - Politiche dell'Unione europea - Pareri	»	152

N.B. Sigle dei Gruppi parlamentari: Italia dei Valori: IdV; Il Popolo della Libertà: PdL; Lega Nord Padania: LNP; Partito Democratico: PD; Unione di Centro, SVP e Autonomie (Union Valdôtaine, MAIE, Io Sud, Movimento Repubblicani Europei): UDC-SVP-Aut: UV-MAIE-IS-MRE; Misto: Misto; Misto-Alleanza per l'Italia: Misto-ApI; Misto-MPA-Movimento per le Autonomie-Alleati per il Sud: Misto-MPA-AS.

GIUSTIZIA (2^a)

Giovedì 29 luglio 2010

182^a Seduta

Presidenza del Presidente

BERSELLI

Interviene il sottosegretario di Stato per la giustizia Maria Elisabetta Alberti Casellati.

La seduta inizia alle ore 8,45.

SULL'ESAME DEI DISEGNI DI LEGGE NN. 71 E CONGIUNTI IN MATERIA DI CONDOMINIO

Il presidente BERSELLI avverte che il seguito dell'esame del provvedimento è rinviato ad una successiva seduta che si convoca fin d'ora per lunedì 2 agosto alle ore 16,30.

In quella sede, il relatore e il rappresentante del Governo riprenderanno e concluderanno l'espressione dei prescritti pareri.

La seduta termina alle ore 8,50.

AFFARI ESTERI, EMIGRAZIONE (3^a)

Giovedì 29 luglio 2010

100^a Seduta*Presidenza del Presidente*

DINI

Interviene il sottosegretario di Stato per gli affari esteri Stefania Craxi.

La seduta inizia alle ore 15,15.

IN SEDE REFERENTE

(2292) Ratifica ed esecuzione dell'Accordo di stabilizzazione e di associazione tra le Comunità europee e i loro Stati membri, da una parte, e la Repubblica di Serbia, dall'altra, con Allegati, Protocolli e Atto finale e Dichiarazioni, fatto a Lussemburgo il 29 aprile 2008, approvato dalla Camera dei deputati

(Esame e rinvio)

Il presidente relatore DINI (*PdL*) illustra il provvedimento in titolo, che rappresenta una tappa fondamentale nel processo di avvicinamento di Belgrado all'Unione europea. L'Accordo s'inquadra nel più vasto Processo di stabilizzazione e di associazione dei Balcani, lanciato dal Consiglio europeo di Colonia del 3-4 giugno 1999. L'Accordo è stato firmato al Lussemburgo il 29 aprile 2008, contestualmente all'Accordo interinale che ha reso operative, a partire dal 1° febbraio 2010, le disposizioni riguardanti gli scambi, le questioni commerciali e i trasporti.

L'Accordo è stato fortemente sostenuto dall'Italia, e si inserisce nel processo di allargamento inteso a stabilizzare l'intera regione balcanica.

Belgrado ha compiuto in questi anni passi avanti sulla strada dell'integrazione comunitaria, anticipando sin dall'inizio del 2009 l'applicazione interinale unilaterale dell'Accordo, con la rinuncia ai diritti doganali.

La ratifica dell'Accordo cade in una fase importante della storia serba: pochi mesi fa è stata approvata una risoluzione del Parlamento di Belgrado che riconosce la responsabilità dei dirigenti serbi per il massacro di Srebrenica nel 1995. È di pochi giorni fa il verdetto della Corte internazionale di giustizia dell'Aja sull'indipendenza del Kosovo. La Serbia si

sta muovendo in una prospettiva di piena apertura nei riguardi della Comunità internazionale.

L'Accordo con la Serbia segue quelli conclusi dall'Unione europea con la Macedonia, Croazia, Albania, Montenegro, e il 18 giugno 2008 quello con la Bosnia-Erzegovina. Pertanto tutti i Paesi dei Balcani occidentali, a eccezione del Kosovo, sono ora dotati di stabili e articolate relazioni negoziali con l'Unione europea.

L'obiettivo primario dell'Accordo è il consolidamento dei legami tra le Parti e l'instaurazione tra di esse di relazioni strette e durature, basate sulla reciprocità e sul mutuo interesse. Esso prevede un dialogo politico regolare sulle questioni bilaterali e internazionali di reciproco interesse, compresi gli aspetti regionali, che tenga conto della politica estera e di sicurezza comune dell'Unione europea.

L'Accordo favorisce inoltre lo sviluppo del commercio, con la creazione di una zona di libero scambio tra l'Unione e la Serbia, degli investimenti e della cooperazione tra le Parti in numerosi settori, tra cui, in particolare, giustizia e affari interni. Dal punto di vista economico l'Accordo potrà dare nuovo slancio agli scambi tra Belgrado e l'Unione europea (verso la quale si dirige già il 54 per cento delle esportazioni serbe), sancendo la disponibilità dell'UE a integrare il più possibile la Serbia nel contesto politico ed economico dell'Europa.

La disposizione di cui all'articolo 115 subordina l'erogazione dell'aiuto comunitario sia all'ottenimento di risultati concreti da parte della Serbia nel conformarsi ai criteri politici di Copenaghen, sia all'impegno per l'attuazione delle riforme democratiche.

Il disegno di legge in esame si compone di quattro articoli: i primi due recano, rispettivamente, l'autorizzazione alla ratifica e l'ordine di esecuzione. L'articolo 4 prevede l'entrata in vigore. L'articolo 3 riporta la norma di copertura, i cui oneri sono valutati in 8.472 euro annui con decorrenza dal 2010.

Ricorda che Serbia, Montenegro e Macedonia sono parte del sistema Schengen già dal dicembre del 2009. Inoltre, la Serbia ha già presentato istanza di adesione all'Unione europea l'anno scorso e nel prossimo futuro assumerà lo *status* di Paese candidato. Rispetto a tale prospettiva di ingresso si riscontra una forte volontà politica adesiva da parte dell'Unione.

Richiama altresì che anche la Croazia ha lo *status* di paese candidato e che potrebbe entrare a far parte dell'Unione nel 2012; per gli altri Paesi dei Balcani Occidentali le previsioni sono invece di medio-lungo termine, e ciò vale anche per la Serbia. Detta tempistica tiene conto di fattori storici ed economici ineludibili.

L'esame parlamentare del provvedimento avviene in una fase di particolare delicatezza; ritiene che la ratifica dell'Accordo rivesta un'importanza strategica, per cui auspica il conferimento del mandato a riferire favorevolmente in Assemblea sul provvedimento.

Il senatore AMORUSO (*PdL*) condivide pienamente il contenuto del provvedimento e reputa l'Accordo con la Serbia una iniziativa da soste-

nere in un'ottica di incremento dell'interscambio e anche nella testé delineata prospettiva di adesione all'Unione europea.

Il presidente relatore DINI (*PdL*) ricorda che a seguito della recente pronuncia della Corte internazionale dell'Aja sull'indipendenza del Kosovo la politica dell'Unione europea è fortemente improntata ad una distensione dei rapporti tra Serbia e Kosovo.

Il senatore BETTAMIO (*PdL*) chiede chiarimenti sulla disciplina delle produzioni agricole nell'ambito dell'Accordo in esame, richiamando la politica tradizionalmente restrittiva praticata dalla Serbia.

Il presidente relatore DINI (*PdL*) osserva che ai sensi degli articoli 24 e seguenti dell'Accordo in materia di agricoltura e pesca, vengono abolite le restrizioni quantitative e i dazi doganali in ingresso e in uscita tra Italia e Serbia.

Il senatore MARCENARO (*PD*) rileva a sua volta il significato politico dell'Accordo in esame in particolare nell'immediato seguito alla già ricordata pronuncia della Corte dell'Aja sull'indipendenza del Kosovo. Auspica un indebolimento di qualsiasi tentazione nazionalistica nei Balcani Occidentali e, quanto ai contenuti dell'Accordo, ne sottolinea l'importanza in un'ottica di incremento delle relazioni industriali con la Serbia.

Il sottosegretario Stefania CRAXI auspica una sollecita approvazione dell'importante provvedimento in esame.

Il seguito dell'esame è quindi rinviato.

IN SEDE CONSULTIVA

Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sulle condizioni di ingresso e soggiorno di cittadini di paesi terzi per motivi di lavoro stagionale (n. COM (2010) 379 definitivo)

(Osservazioni alla 11^a Commissione. Esame. Osservazioni favorevoli con rilievi)

Il relatore LIVI BACCI (*PD*) illustra la proposta di direttiva in titolo. Si tratta di un'iniziativa della Commissione europea che trae origine dai mandati conferiti nel programma dell'Aia del 2004, nel Piano di azione sull'immigrazione legale del 2005, nel Patto europeo sull'immigrazione e l'asilo del 2008, nel Programma di Stoccolma del 2009, nonché nella strategia Europa 2020.

Ricorda che vi sono direttive comunitarie ancora non recepite da parte dell'Italia e altre che sono state recepite solo parzialmente come, ad esempio, la direttiva rimpatri che reca importanti disposizioni anche per quanto concerne le misure volontarie.

Per quanto riguarda le condizioni di ammissione del lavoratore stagionale, la direttiva inserisce come requisito la presentazione di un contratto di lavoro o di un'offerta vincolante di lavoro, in cui sia specificato l'ammontare della retribuzione, l'orario di lavoro e la prova che il lavoratore beneficerà di un alloggio adeguato.

La direttiva lascia ampi margini di discrezionalità per quanto concerne la possibilità di rifiuto, in caso di mancanza dei suddetti requisiti e nel caso in cui la retribuzione fosse giudicata insufficiente al mantenimento durante il soggiorno. Tale ultima valutazione spetta all'autorità nazionale individuata dallo Stato membro coinvolto. E' attribuita inoltre agli Stati membri la facoltà di accertare l'effettiva necessità, per il datore di lavoro, di impiegare cittadini terzi invece che cittadini nazionali o dell'Unione. In base a tale direttiva inoltre gli Stati potranno stabilire delle quote massime di ammissione, superate le quali non verrà più ammesso l'ingresso di lavoratori stagionali da paesi terzi. Motivi di ordine pubblico, sicurezza e sanità pubblica sono inoltre sempre previsti per rifiutare l'ammissione o revocarla.

Per quanto riguarda le procedure, i tempi vengono abbreviati, con la previsione di un'unica procedura di massimo 30 giorni, impugnabile, per l'attribuzione del permesso di soggiorno da «lavoratore stagionale». Inoltre al fine di favorire una migliore gestione dei flussi, lo Stato membro interessato può rilasciare permessi valevoli fino a tre stagioni.

La direttiva prevede sanzioni per i cittadini terzi e per i datori di lavoro che non rispettino gli obblighi previsti, come ad esempio la revoca del permesso, l'esclusione dall'ammissione per più anni successivi e l'impossibilità di richiedere lavoratori stagionali per almeno un anno.

In linea con le disposizioni contenute nella direttiva sulle sanzioni contro i datori di lavoro del giugno 2009, la proposta mira a fissare in maniera vincolante i diritti socio-economici dei lavoratori in questione, come la garanzia di parità di trattamento con i cittadini nazionali in termini sia economici che di libertà garantite e l'obbligo per il datore di lavoro di fornire un alloggio adeguato. Tali previsioni hanno il precipuo fine di eliminare gli abusi dei datori di lavoro e di salvaguardare i cittadini dell'UE dalla concorrenza sleale che potrebbe derivare dallo sfruttamento dei cittadini di paesi terzi da parte dei datori di lavoro.

La proposta di direttiva contiene una serie di disposizioni che appaiono in armonia con la normativa nazionale sulla gestione dei flussi migratori e sulla concessione di permessi per motivi di lavoro. Rileva tuttavia come il termine di trenta giorni previsto per l'espletamento dell'intera procedura richiederà un complesso impegno di adattamento da parte delle amministrazioni interessate, e come la durata dei permessi stessi, fissata in sei mesi, potrebbe non essere del tutto adeguata alle esigenze del sistema economico italiano, in quanto molti dei lavoratori stagionali ammessi nel nostro paese sono impiegati nel settore agricolo, il cui ciclo di produzione (con particolare riferimento alla raccolta dei prodotti del suolo) si estende fino a nove mesi.

Formula l'auspicio possa essere condotta un'attenta riflessione sulla possibilità che i permessi di ingresso per motivi di lavoro in un paese dell'Unione europea possano permettere una mobilità nell'ambito dell'Unione fermo restando il limite temporale per cui il permesso è stato concesso. Ciò potrebbe agevolare i lavoratori stagionali soprattutto in materia di agricoltura, turismo e in relazione ad eventi e manifestazioni particolari.

Per quanto concerne il rispetto del principio di sussidiarietà, non rileva elementi di criticità.

Il presidente DINI osserva che la disciplina del transito e della libera circolazione delle persone è una materia da tenere distinta rispetto ai movimenti legati alla ricerca o allo svolgimento del lavoro.

Il relatore LIVI BACCI (*PD*) fa presente che a fronte di un mercato del lavoro ormai globale anche le regole nazionali e comunitarie dovrebbero essere rese maggiormente flessibili.

La senatrice MARINARO (*PD*) ricorda che è in avanzata fase di discussione a livello europeo una direttiva quadro sul titolo unico di soggiorno.

È possibile, peraltro, che tale atto di normazione comunitaria possa prevedere delle deroghe proprio per il lavoro stagionale e ciò potrebbe creare profili di problematicità.

Reputa in ogni caso assolutamente condivisibili gli strumenti comunitari sovranazionali in materia di immigrazione e ne auspica il pronto recepimento anche da parte dell'Italia, non appena adottati.

Dopo che è stata verificata la presenza del numero legale, la Commissione conferisce al relatore il mandato a redigere osservazioni favorevoli con i rilievi emersi nel corso del dibattito sull'atto comunitario in titolo.

Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sulle condizioni di ingresso e soggiorno di cittadini di paesi terzi nell'ambito di trasferimenti intrasocietari (n. COM (2010) 378 definitivo)

(Osservazioni alla 11^a Commissione. Esame. Osservazioni favorevoli con rilievi)

Il relatore LIVI BACCI (*PD*) illustra la proposta di direttiva in titolo, intesa a definire le condizioni di ingresso e soggiorno, per periodi superiori a 3 mesi, nel territorio degli Stati membri dell'Unione europea, di cittadini di Paesi terzi (e dei loro familiari), nell'ambito di trasferimenti intrasocietari, che si inserisce tra le iniziative dell'Unione europea volte a sviluppare una politica globale in materia di immigrazione.

Riguardo al presupposto costituito dal trasferimento intrasocietario, esso è definito dalla proposta come «il distacco temporaneo di un cittadino di un paese terzo da un'impresa stabilita al di fuori del territorio di uno

Stato membro, e a cui il cittadino di un paese terzo è vincolato da un contratto di lavoro, a un'entità appartenente all'impresa o allo stesso gruppo di imprese stabilita in quel territorio».

Ai fini in esame, il trasferimento può riguardare esclusivamente un manager o uno specialista (come definiti dall'art. 3 e dall'art. 5), oppure un soggetto in possesso di un titolo di istruzione superiore post-secondaria (cosiddetto laureato in tirocinio); in quest'ultimo caso, il trasferimento deve essere volto all'accrescimento delle conoscenze ed esperienze ed operato in prospettiva dell'occupazione di un posto dirigenziale nello stesso gruppo societario.

La durata della validità del permesso di soggiorno concesso in base alla proposta di direttiva è pari ad un anno – ovvero alla durata, se inferiore, del trasferimento intrasocietario sottostante – (articolo 11). La validità del permesso può essere prorogata fino ad un massimo di tre anni per i manager e gli specialisti e fino ad un massimo di un anno per i laureati in tirocinio.

Gli articoli 13 e 14 stabiliscono i diritti del titolare del permesso in oggetto, mentre l'articolo 15 attribuisce, in favore dei familiari, il diritto al permesso di soggiorno a titolo di ricongiungimento. La durata di quest'ultimo permesso è uguale a quella del permesso di soggiorno del lavoratore.

L'articolo 16 consente che il lavoratore in esame richieda l'autorizzazione a trasferirsi in un'azienda dello stesso gruppo societario di un altro Stato membro (ovvero nei siti dei clienti di tale azienda), nel rispetto dei limiti temporali di durata del soggiorno ivi definiti.

Gli articoli da 17 a 22 recano alcune norme finali, le quali concernono – oltre alla data di entrata in vigore della direttiva – adempimenti a carico degli Stati membri o della Commissione europea.

Quanto ai profili di rispetto del principio di sussidiarietà, non rileva elementi di criticità.

Osserva conclusivamente come le procedure descritte nella proposta di direttiva risultino complesse e pertanto suscettibili di ulteriori semplificazioni.

Dopo che è stata verificata la presenza del numero legale, la Commissione conferisce al relatore il mandato a redigere osservazioni favorevoli con i rilievi emersi nel corso del dibattito sull'atto comunitario in titolo.

SUI LAVORI DELLA COMMISSIONE

Il presidente DINI informa che è stata inserita all'ordine del giorno della Commissione una proposta di indagine conoscitiva sull'assetto del Ministero degli Affari esteri sulla base di un'istanza formulata dal senatore Micheloni ed altri.

Fa presente che sulla stessa è opportuna una valutazione e un ulteriore approfondimento e che l'argomento potrà essere trattato dopo la sospensione estiva dei lavori.

Prende atto la Commissione.

La seduta termina alle ore 16.

BILANCIO (5^a)

Giovedì 29 luglio 2010

389^a Seduta (antimeridiana)

Presidenza del Presidente
AZZOLLINI

Intervengono il vice ministro dell'economia e delle finanze Vegas e il sottosegretario di Stato per il medesimo dicastero Sonia Viale.

La seduta inizia alle ore 9,10.

IN SEDE CONSULTIVA

(2291) Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 6 luglio 2010, n. 102, recante proroga degli interventi di cooperazione allo sviluppo e a sostegno dei processi di pace, di stabilizzazione e delle missioni internazionali delle Forze armate e di polizia, approvato dalla Camera dei deputati

(Parere alle 3^a e 4^a Commissioni riunite su testo ed emendamenti. Seguito dell'esame e rinvio)

Riprende l'esame sospeso nella prima seduta pomeridiana del 27 luglio.

Il presidente AZZOLLINI ricorda che la Commissione è in attesa di chiarimenti del Governo sul testo e sui relativi emendamenti.

Il vice ministro VEGAS chiede di disporre di un tempo aggiuntivo per fornire i chiarimenti richiesti.

Il presidente AZZOLLINI sollecita il Governo a fornire i chiarimenti richiesti anche valutando la possibilità di convocare una seduta pomeridiana per esaminare il provvedimento in titolo.

Il seguito dell'esame viene quindi rinviato.

(2224) *Deputati META ed altri. – Modifiche all'articolo 4 del decreto legislativo 10 agosto 2007, n. 162, finalizzate a garantire la funzionalità dell'Agenzia nazionale per la sicurezza delle ferrovie*, approvato dalla Camera dei deputati
(Parere all'8^a Commissione. Seguito dell'esame e rinvio)

Riprende l'esame sospeso nella seduta pomeridiana del 20 luglio scorso.

Il vice ministro VEGAS consegna una documentazione contenente gli elementi di chiarimento richiesti dalla Commissione.

Il presidente AZZOLLINI propone di rinviare il seguito dell'esame al fine di consentire l'approfondimento della documentazione consegnata.

La Commissione conviene.

Il seguito dell'esame viene quindi rinviato.

SUI LAVORI DELLA COMMISSIONE

Il senatore MORANDO (PD), in relazione ai pareri resi dalla Commissione bilancio sul provvedimento di riforma dell'università (Atto Senato n. 1905), rileva che la delega ivi prevista all'articolo 8 e concernente, in particolare, la trasformazione della progressione biennale per classi e scatti di stipendio in progressione triennale, non appare coordinato con il blocco degli scatti automatici previsti dalla manovra (decreto-legge n. 78 del 2010).

Il vice ministro VEGAS prende atto della questione sollevata dal senatore Morando che sottoporrà all'attenzione del ministro competente.

CONVOCAZIONE DI UNA SEDUTA POMERIDIANA DELLA COMMISSIONE

Il presidente AZZOLLINI avverte che la Commissione è ulteriormente convocata alle ore 15 con il medesimo ordine del giorno.

Prende atto la Commissione.

CONVOCAZIONE DELLE SEDUTE DELLA SOTTOCOMMISSIONE PER I PARERI

Il presidente AZZOLLINI, stante l'esigenza di rendere alcuni pareri sollecitati dalle Commissioni di merito, avverte che la Sottocommissione per i pareri è convocata al termine dei lavori della Commissione ed è ulteriormente convocata alle ore 15,15.

Prende atto la Commissione.

La seduta termina alle ore 9,25.

390^a Seduta (pomeridiana)

Presidenza del Presidente
AZZOLLINI

Interviene il vice ministro dell'economia e delle finanze Vegas.

La seduta inizia alle ore 15,25.

IN SEDE CONSULTIVA

(2291) Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 6 luglio 2010, n. 102, recante proroga degli interventi di cooperazione allo sviluppo e a sostegno dei processi di pace, di stabilizzazione e delle missioni internazionali delle Forze armate e di polizia, approvato dalla Camera dei deputati

(Parere alle 3^a e 4^a Commissioni riunite su testo ed emendamenti. Seguito dell'esame e rinvio)

Riprende l'esame sospeso nella seduta antimeridiana di oggi.

Il presidente AZZOLLINI ricorda che si era in attesa dei necessari chiarimenti da parte del Governo.

Il vice ministro VEGAS, ad integrazione della relazione tecnica, rileva che, in ordine all'articolo 10-*bis*, può essere data conferma circa la disponibilità delle relative risorse. Rileva inoltre, in ordine all'articolo 8, comma 2, lettera b-*bis*, che sussistono le relative risorse.

Il senatore LUSI (PD) chiede chiarimenti riguardo alla possibile sovrapposizione della norma di copertura relativa al finanziamento delle missioni internazionali rispetto alla disposizione inserita nel decreto-legge n. 78 del 2010, recante la manovra economica, relative al sostegno delle aree colpite dal terremoto dell'Abruzzo. Ricorda infatti che sul testo del maxi emendamento presentato in Assemblea, erano stati svolti rilievi critici in ordine al finanziamento a valere sulle missioni internazionali, per cui appare necessario che il Governo chiarisca il quadro di riferimento su tale punto.

Il PRESIDENTE, alla luce di quanto è emerso, chiede al rappresentante del Governo di verificare eventuali profili di sovrapposizione tra la copertura recata per le misure di sostegno a favore dell'Abruzzo e le norme di finanziamento delle norme internazionali.

Il vice ministro VEGAS si riserva di fornire i chiarimenti richiesti.

Il PRESIDENTE propone quindi di rinviare il seguito dell'esame.

Il seguito dell'esame è quindi rinviato.

La seduta termina alle ore 15,55.

ISTRUZIONE (7^a)

Giovedì 29 luglio 2010

235^a Seduta*Presidenza del Vice Presidente*

VITA

Interviene il sottosegretario di Stato per l'istruzione, l'università e la ricerca Viceconte.

La seduta inizia alle ore 15,15.

PROCEDURE INFORMATIVE**Interrogazioni**

La senatrice Mariapia GARAVAGLIA (PD) dichiara di avere aggiunto la propria firma all'interrogazione n. 3-01389 presentata dal senatore Vita.

Il sottosegretario VICECONTE risponde all'interrogazione n. 3-01389 del senatore Vita, precisando anzitutto che il riordino degli ordinamenti dell'istruzione professionale ha profondamente modificato l'identità degli istituti professionali, in quanto nel nuovo assetto si prevede il rilascio di un diploma di istruzione secondaria superiore al termine di un percorso di durata quinquennale e si affida alle Regioni l'offerta di percorsi di istruzione e formazione, che si concludono con il rilascio del diploma di qualifica. In questo nuovo quadro di competenze, il regolamento n. 87 del 2010 dispone che gli istituti professionali possano svolgere un ruolo complementare e integrativo rispetto al sistema di istruzione e formazione professionale di competenza regionale potendo attivare, in regime di sussidiarietà, percorsi per il conseguimento di qualifiche triennali e di diplomi professionali quadriennali. Invita quindi a tener conto che, con il recente riordino, si è inteso affidare prioritariamente agli istituti professionali il compito di far acquisire agli studenti saperi e competenze necessari per rispondere alle esigenze formative del mondo del lavoro e, in particolare, delle filiere produttive di riferimento, per un rapido inserimento

nell'attività lavorativa nonché per l'accesso all'università e all'istruzione e formazione tecnica superiore.

Il Sottosegretario richiama indi i tratti salienti della riorganizzazione, che colloca gli istituti professionali nel settore «Servizi», comprensivo di quattro indirizzi, e nel settore «Industria e Artigianato», che si articola in due indirizzi. Il regolamento prevede per tutti gli istituti professionali lo stesso impianto curricolare, strutturato con un monte ore annuo di 1056 ore nel primo e nel secondo biennio nonché nell'ultimo anno.

Fa presente poi che l'offerta formativa dell'Istituto «Rossellini» si inserisce nell'indirizzo «Servizi commerciali» e in quello «Produzioni industriali e artigianali», i quali includono diverse specializzazioni ma non prevedono articolazioni specifiche. Precisa dunque che detta offerta formativa si pone all'interno di tre grandi aree (servizi commerciali, industria e artigianato): in quel contesto e in funzione della sua unicità culturale e specificità metodologica, l'Istituto ridefinisce i percorsi didattici, calibrandoli sulla richiesta del mercato del lavoro e dell'industria audiovisivo-cinematografica e fotografica e facendo leva sulla disponibilità di strutture ed attrezzature, sulla professionalità specifica dei docenti, sulla motivazione degli studenti e su una elevata interrelazione con il mondo esterno.

Quanto alle perplessità manifestate in merito alla presunta riduzione del numero di ore causata dal passaggio al nuovo ordinamento, sottolinea che dal confronto tra il quadro orario del corrente anno scolastico e quello previsto dal riordino si evince l'invarianza del tempo effettivamente dedicato alla didattica. Segnala inoltre che, con l'entrata in vigore del decreto di riordino degli istituti professionali, a partire dal prossimo anno scolastico interverranno significative modifiche delle articolazioni orarie che consentiranno tra l'altro di evitare riduzioni delle ore di lezione. Conseguentemente, prosegue il Sottosegretario, il tempo scuola, d'ora in poi calcolato sulla base dell'orario complessivo annuale e non con riferimento a rigide scansioni settimanali, permetterà alle istituzioni scolastiche di garantire, nell'esercizio della loro autonomia organizzativa e didattica, la prestazione degli orari previsti nei rispettivi Piani dell'offerta formativa per ciascuna disciplina interessata.

Circa l'attivazione e l'organizzazione dei laboratori di settore nel corso del quinquennio, puntualizza che, nell'ambito degli indirizzi definiti dalle Regioni e in coerenza con il profilo professionale, è possibile utilizzare la quota di autonomia del 20 per cento dei curricoli sia per potenziare gli insegnamenti obbligatori per tutti gli studenti, anche per le attività di laboratorio, sia per attivare ulteriori insegnamenti, finalizzati al raggiungimento degli obiettivi previsti dal Piano dell'offerta formativa. Per quanto riguarda la difficoltà prospettata circa l'inserimento del lavoro di *troupe* fin dal primo biennio e l'esigenza di spazi orari da destinare alle discipline professionalizzanti, afferma che il riordino consente di utilizzare nella progettazione del Piano dell'offerta formativa, oltre la quota di autonomia del 20 per cento, la quota di flessibilità riservata agli istituti professionali (25 per cento primo biennio, 35 per cento secondo biennio, 40 per cento nell'ultimo anno).

Ricorda altresì che il regolamento dà indicazioni sullo sviluppo dei percorsi didattici soprattutto attraverso metodologie basate sulla didattica di laboratorio, sull'orientamento progressivo, sull'analisi e la soluzione dei problemi relativi al settore produttivo di riferimento. In questo contesto, sono inclusi il lavoro cooperativo per progetti, la personalizzazione dei prodotti e dei servizi, la gestione di processi in ambiti organizzati e l'alternanza scuola-lavoro.

Ritiene conclusivamente che l'Istituto «Rossellini» abbia gli strumenti culturali e normativi per ridefinire finalità peculiari, percorsi didattici, scelte metodologiche, modalità di valutazione e organizzazione scolastica, e per riprogettare la nuova offerta formativa, tenuto conto che il monte ore annuo effettivamente destinato alla didattica non subisce variazioni di rilievo e che vi sono ampi spazi di flessibilità oraria e molteplici opportunità metodologiche. In aggiunta a ciò, invita infine a considerare, che il quadro orario degli indirizzi «Produzioni industriali e artigianali» e «Servizi commerciali» individua, anche nell'area di indirizzo, tipologie di discipline a carattere generale da specificare ulteriormente attraverso opzioni e modulazioni flessibili riferite sia all'intero quinquennio che alle sue articolazioni in primo biennio, secondo biennio e ultimo anno di corso.

Il presidente VITA (PD) dà atto al Sottosegretario di aver risposto in maniera accurata. Tiene peraltro a precisare che l'Istituto «Rossellini» è l'unico in Italia ad occuparsi delle alte specializzazioni nei settori cinematografico ed audiovisivo. Dopo aver ricordato le sollecitazioni avanzate dal personale docente e studente dell'Istituto, da cui del resto ha avuto origine l'interrogazione, paventa il rischio che, a causa dell'entrata in vigore del riordino degli istituti professionali, si perdano le peculiarità della scuola in questione. Il dirigente scolastico dell'Istituto, prosegue, ha invocato infatti in più occasioni un'autonomia tale da garantire più ore di laboratorio e maggiori sperimentazioni, onde non mortificare l'alta professionalizzazione degli studenti.

Nel dichiararsi solo parzialmente soddisfatto della risposta, sollecita l'Esecutivo a svolgere un ulteriore approfondimento al fine di verificare la possibilità di un intervento normativo più puntuale in favore dell'Istituto.

Il sottosegretario VICECONTE risponde poi all'interrogazione n. 3-01375 della senatrice Vittoria Franco sull'effettuazione del tempo pieno nelle scuole, premettendo che i provvedimenti promossi dal Governo tendono a restituire al servizio scolastico efficienza ed efficacia attraverso l'innalzamento della qualità, per avvicinarlo agli *standard* internazionali ed europei. Afferma inoltre che dette misure rientrano nel processo di riqualificazione dell'intero sistema scolastico e mirano a realizzare il riordino complessivo mediante la valorizzazione dell'autonomia, il pieno coinvolgimento delle Regioni e delle autonomie locali, una nuova *governance* territoriale dell'istruzione-formazione ed un più appropriato

utilizzo delle risorse, anche in relazione alla difficile congiuntura finanziaria ed economica internazionale.

In questa prospettiva, prosegue il Sottosegretario, si collocano le disposizioni introdotte dall'articolo 64 del decreto-legge n. 112 del 2008, il cui impianto complessivo è stato riconosciuto costituzionalmente legittimo, con sentenza n. 200 del 2009, dalla Corte costituzionale.

Ciò premesso, con riguardo al tempo pieno nella scuola primaria, fa presente che nella circolare n. 37 del 13 aprile 2010, concernente le dotazioni organiche del personale docente per l'anno scolastico 2010-2011, sono stati confermati l'orario di 40 ore settimanali per classe, comprensive del tempo dedicato alla mensa, l'assegnazione di due docenti per classe e l'obbligo dei rientri settimanali. Si è inoltre specificato che le quattro ore residuali rispetto alle 40 settimanali per classe (44 ore di docenza a fronte delle 40 di lezioni e di attività), comunque disponibili nell'organico di istituto, potranno essere utilizzate prioritariamente per l'ampliamento del tempo pieno sulla base delle richieste delle famiglie e, in subordine, per la realizzazione di altre attività volte a potenziare l'offerta formativa, incluso il tempo mensa per le classi che attualmente praticano i rientri pomeridiani. Precisa comunque che il tempo pieno può essere attivato solo in presenza di strutture e servizi idonei nonché di risorse all'interno della scuola.

Sottolinea peraltro che la normativa in materia di tempo pieno non ha mai contemplato l'automatico accoglimento delle relative richieste, le quali possono essere soddisfatte nel rispetto dei vincoli complessivi di spesa pubblica.

Con particolare riferimento alla regione Toscana, segnala che il contingente di posti di scuola primaria destinato, per l'anno scolastico 2010-2011, al competente Ufficio scolastico regionale corrisponde alla progressiva entrata a regime dei nuovi orari di funzionamento previsti dal decreto del Presidente della Repubblica n. 89 del 2009, e non è dunque automaticamente rapportabile alla consistenza degli alunni previsti. L'Ufficio scolastico regionale della Toscana, all'interno della complessiva dotazione organica assegnata annualmente, ha del resto perseguito nel tempo l'obiettivo dell'espansione del tempo pieno, con un incremento, dall'anno scolastico 2003-04 ad oggi, di 449 classi a tempo pieno e un corrispondente aumento degli alunni in esse accolti, passati da 53.562 a 65.482.

Riferisce poi che, per l'anno scolastico 2010-11, le classi a tempo pieno sono pari a 3.108, con un incremento di 31 classi rispetto al totale funzionante nell'anno scolastico 2009-2010, fermo restando che eventuali ulteriori risorse di organico potranno essere destinate all'espansione del tempo pieno in sede di adeguamento dell'organico alle situazioni di fatto. Quanto alla provincia di Firenze, il Sottosegretario comunica conclusivamente che il numero di classi a tempo pieno assorbe già oggi più del 59 per cento del totale degli alunni dell'area provinciale.

La senatrice Vittoria FRANCO (PD) si dichiara totalmente insoddisfatta della risposta, stigmatizzando la drastica riduzione del tempo pieno

sul territorio nazionale, soprattutto in quelle Regioni che hanno investito maggiormente su di esso. Tiene peraltro a precisare che il tempo pieno non equivale affatto al tempo lungo, in quanto si configura come una modalità didattica più ricca e più fruttuosa, che necessita evidentemente di risorse adeguate.

Contesta pertanto i dati citati dal Sottosegretario, che tengono conto – a suo avviso impropriamente – anche del tempo lungo. Nel menzionare le cospicue decurtazioni di classi a tempo pieno sia in Toscana che in Emilia-Romagna, lamenta inoltre l’impoverimento della scuola in termini anzitutto pedagogici.

Coglie poi l’occasione per deplorare la riduzione delle classi di scuola dell’infanzia in controtendenza rispetto al passato, ricordando che già all’epoca dell’allora ministro Moratti si concordava sulla esigenza di generalizzare detto segmento scolastico. In proposito, si interroga sulle reali possibilità per le famiglie di coprire i bisogni dei bambini, rimarcando le difficoltà soprattutto delle donne nel conciliare lavoro e tempo scuola.

Né può a suo avviso essere invocata la crisi economica come giustificazione, in quanto i tagli al settore scolastico sono stati una scelta voluta e programmata attraverso il decreto-legge n. 112 del 2008, emanato assai prima che si verificasse la difficile congiuntura economica. Ciò dimostra a suo giudizio una precisa idea di scuola fatta propria dal Centro-destra, in un’ottica penalizzante. Ritiene peraltro che l’intera materia non possa essere delegata alle Regioni, in quanto si tratta di garantire l’accesso alla scuola pubblica statale, pena il rischio di avere profonde disomogeneità sull’intero territorio nazionale.

Il PRESIDENTE dichiara concluso lo svolgimento delle interrogazioni all’ordine del giorno.

La seduta termina alle ore 15,45.

LAVORI PUBBLICI, COMUNICAZIONI (8^a)

Giovedì 29 luglio 2010

215^a Seduta

Presidenza del Presidente
GRILLO

La seduta inizia alle ore 8,45.

SUI LAVORI DELLA COMMISSIONE

Il presidente GRILLO comunica che, per quanto riguarda l'esame del disegno di legge n. 2224 sulla funzionalità dell'Agenzia nazionale per la sicurezza ferroviaria, sono stati presi contatti informali con la Commissione Bilancio, per l'acquisizione del parere. Qualora questo pervenga in tempo utile, l'esame del provvedimento potrà essere concluso, in sede referente, in un'apposita seduta pomeridiana.

IN SEDE CONSULTIVA

(2156) *Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione*

(2044) *BAIO ed altri. – Misure per contrastare fenomeni corruttivi nel rapporto tra eletti, cittadini e pubblica amministrazione*

(2168) *D'ALIA. – Disciplina della partecipazione alla vita pubblica e degli emolumenti per l'esercizio della funzione pubblica, regolamentazione degli incarichi di consulenza e norme in materia di contrasto a fenomeni di corruzione*

(2174) *FINOCCHIARO ed altri. – Norme per il contrasto alla corruzione nella pubblica amministrazione e nel settore privato. Cause ostative all'assunzione di incarichi di governo, incandidabilità ed ineleggibilità dei responsabili per reati contro la pubblica amministrazione e collegati*

(Parere alle Commissioni 1^a e 2^a riunite. Seguito e conclusione dell'esame congiunto. Parere favorevole con osservazioni.)

Riprende l'esame congiunto sospeso nella seduta antimeridiana del 21 luglio scorso.

Il relatore, senatore GALLO (*PdL*), illustra una proposta di parere favorevole, con osservazioni, pubblicata in allegato al resoconto di seduta.

In particolare, nelle osservazioni si pone l'attenzione sulla necessità di strutturare secondo un formato intellegibile la Banca dati nazionale dei contratti pubblici, nonché di rafforzare i poteri dell'Autorità di vigilanza sui contratti pubblici, delle Direzioni provinciali del lavoro e dei Servizi di prevenzione delle ASL; altresì, viene posto l'accento sulla necessità di garantire l'immediata identificazione del personale impiegato nei cantieri e sulla valorizzazione della figura dei collaudatori.

Il senatore Marco FILIPPI (*PD*), pur manifestando apprezzamento per l'impegno e la sensibilità del Relatore, dichiara il voto contrario del proprio Gruppo sulla proposta di parere, ritenendo che il disegno di legge n. 2156 sia del tutto inadeguato al contesto sociale esistente.

Il senatore DE TONI (*IdV*) dichiara il voto contrario del proprio Gruppo sulla proposta di parere avanzata dal Relatore.

Previa verifica del prescritto numero legale, il presidente GRILLO pone ai voti la proposta di parere favorevole, con osservazioni, presentata dal Relatore, che risulta approvata.

(2243) Disposizioni in materia di semplificazione dei rapporti della Pubblica Amministrazione con cittadini e imprese e delega al Governo per l'emanazione della Carta dei doveri delle amministrazioni pubbliche e per la codificazione in materia di pubblica amministrazione, approvato dalla Camera dei deputati

(Parere alla 1^a Commissione. Seguito e conclusione dell'esame. Parere favorevole con osservazioni)

Riprende l'esame sospeso nella seduta del 7 luglio scorso.

Il presidente GRILLO (*PdL*), in qualità di relatore, illustra una proposta di parere favorevole, con osservazioni, pubblicata in allegato al resoconto di seduta.

In particolare, si sofferma su un'osservazione volta a ridurre i termini procedurali di approvazione dei progetti di infrastrutture strategiche, prevedendo che, al progetto all'esame del CIPE, sia allegato anche lo schema di bando, con l'obbligo di pubblicazione del bando medesimo entro trenta giorni dal parere del CIPE.

Il senatore Marco FILIPPI (*PD*), pur apprezzando le considerazioni del Relatore per quanto riguarda la necessità di accelerare i tempi di esame dei progetti infrastrutturali da parte del CIPE, dichiara il voto contrario del proprio Gruppo sulla proposta di parere, censurando altresì la produzione normativa adottata dall'Esecutivo basata sul continuo affastellamento di provvedimenti disorganici.

Il senatore DE TONI (*IdV*) dichiara il voto contrario del proprio Gruppo sulla proposta di parere formulata dal Relatore.

Il senatore MENARDI (*PdL*) suggerisce di integrare la proposta di parere, inserendo tra le osservazioni il riferimento all'opportunità di introdurre la metodologia del dibattito pubblico preventivo all'interno delle procedure relative alla realizzazione delle infrastrutture strategiche.

Il presidente GRILLO (*PdL*), in qualità di relatore, riformula la proposta di parere in un nuovo testo, allegato al resoconto di seduta, al fine di recepire l'osservazione formulata dal senatore Menardi.

Il senatore ZANETTA (*PdL*) si sofferma sull'osservazione concernente l'innalzamento del limite massimo di importo per l'affidamento di lavori con procedura negoziata senza bando ovvero con procedura ristretta semplificata, rilevando che sarebbe opportuno introdurre meccanismi di trasparenza basati sulla rotazione delle imprese.

Il presidente GRILLO (*PdL*) ritiene che tale rilievo possa essere più efficacemente valorizzato in sede di stesura delle proposte emendative riferite al disegno di legge n. 2243.

Previa verifica del prescritto numero legale, viene posta in votazione ed approvata la proposta di parere favorevole, con osservazioni, avanzata dal Relatore.

(2226) Piano straordinario contro le mafie, nonché delega al Governo in materia di normativa antimafia, approvato dalla Camera dei deputati

(Parere alle Commissioni 1^a e 2^a riunite. Seguito e conclusione dell'esame. Parere favorevole)

Riprende l'esame sospeso nella seduta del 7 luglio scorso.

Il relatore, senatore CICOLANI (*PdL*), propone l'approvazione di un parere favorevole sul provvedimento in titolo.

Il presidente GRILLO, previa verifica del prescritto numero legale, pone ai voti la proposta di parere favorevole avanzata dal Relatore, che viene approvata.

CONVOCAZIONE DELLA SEDUTA POMERIDIANA DI OGGI

Il presidente GRILLO avverte che è convocata una seduta oggi, alle ore 15, per l'esame, in sede referente, del disegno di legge n. 2224, sulla funzionalità dell'Agenzia nazionale per la sicurezza delle ferrovie.

La seduta termina alle ore 9,15.

PARERE APPROVATO DALLA COMMISSIONE SUI DISEGNI DI LEGGE N. 2156, 2044, 2168 e 2174

La 8^a Commissione, esaminati per quanto di propria competenza i disegni di legge congiunti in titolo, considerato che:

– i disegni di legge in esame appaiono finalizzati a prevenire i fenomeni degenerativi della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione, in modo da fornire risposte adeguate alla domanda di trasparenza e controllo proveniente dall'intera collettività;

– il disegno di legge n. 2156, in particolare, coglie tale esigenza attraverso un condivisibile e opportuno approccio multidisciplinare, partendo dal presupposto che i tradizionali strumenti sanzionatori rappresentano solo alcuni fra i diversi mezzi di contrasto alla corruzione e all'illegalità nell'azione amministrativa;

– risulta altresì apprezzabile la disposizione (articolo 3 del disegno di legge n. 2156) che – modificando l'articolo 7 del «Codice dei contratti pubblici» – istituisce, presso l'Autorità di vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture, la Banca dati nazionale dei contratti pubblici (BDNCP), che dovrà contenere tutte le informazioni riguardanti i bandi e gli avvisi di gara, le aggiudicazioni e gli affidamenti, le imprese partecipanti, l'impiego della manodopera e le relative norme di sicurezza, i costi e gli scostamenti rispetto a quelli preventivati, i tempi di esecuzione e le modalità di attuazione degli interventi, i ritardi e le disfunzioni, i programmi triennali dei lavori pubblici, l'elenco dei contratti pubblici affidati, gli stati di avanzamento e l'ultimazione di lavori, servizi e forniture, l'effettuazione del collaudo e l'importo finale;

– la prevenzione ed il contrasto dei fenomeni della corruzione all'interno della pubblica amministrazione e, più in particolare, all'interno del complesso dei rapporti contrattuali tra stazioni appaltanti e imprese aggiudicatrici, possono essere efficacemente perseguiti soltanto attraverso la predisposizione di puntuali meccanismi basati sull'effettiva trasparenza ed accessibilità dei dati, nonché di adeguati strumenti di segnalazione preventiva delle anomalie e successiva irrogazione di sanzioni certe e proporzionate alla gravità degli illeciti e delle infrazioni commesse;

– dall'impostazione del disegno di legge n. 2156 consegue la necessità di introdurre una serie di misure normative volte ad avviare un processo di riqualificazione delle stazioni appaltanti, per elevarne la professionalità e l'efficienza,

esprime parere favorevole, con le seguenti osservazioni:

– la Banca dati nazionale dei contratti pubblici deve essere strutturata secondo un formato di facile ed immediata leggibilità ed accessibile gratuitamente sulla rete *internet*;

– vanno rafforzati i poteri ispettivi ed istruttori dell’Autorità di vigilanza sui contratti pubblici, con particolare riguardo alla possibilità di segnalare preventivamente eventuali anomalie nell’esecuzione dei contratti pubblici e di irrogare tempestivamente misure sanzionatorie adeguate alla gravità degli illeciti e delle infrazioni;

– occorre rafforzare i poteri ispettivi e gli organici delle Direzioni provinciali del lavoro e dei Servizi di prevenzione delle ASL, garantendo altresì la piena applicazione, in tutte le Regioni, dell’articolo 13, comma 6, del decreto legislativo n. 81 del 2008 e successive modificazioni, allo scopo di contrastare il lavoro nero e la violazione delle norme sulla sicurezza sul lavoro;

– è opportuno dotare la mano d’opera impiegata nei cantieri di un tesserino personale di riconoscimento, allo scopo di garantirne la immediata identificazione;

– è necessario valorizzare la figura dei collaudatori, sia sul piano dei controlli tecnici che di quelli amministrativi, configurando tali figure come soggetti fiduciari delle amministrazioni pubbliche, a presidio del corretto funzionamento delle procedure di affidamento dei contratti di appalto.

PARERE APPROVATO DALLA COMMISSIONE SUL DISEGNO DI LEGGE N. 2243

La 8^a Commissione, esaminato per quanto di propria competenza il disegno di legge in titolo, considerato che:

- il disegno di legge in esame, all'articolo 9, reca disposizioni di semplificazione in materia ambientale riguardanti la realizzazione di strutture di interesse turistico-ricreativo dedicate alla nautica da diporto;
- all'articolo 11, elimina la facoltatività del meccanismo di individuazione del nuovo aggiudicatario di contratti pubblici di lavori, servizi e forniture, in caso di fallimento dell'esecutore o di risoluzione del contratto per grave inadempimento dell'esecutore;
- all'articolo 16, detta norme di semplificazione in materia di nautica da diporto;
- all'articolo 18, aggiunge un nuovo comma *9-bis* all'articolo 10 del codice della strada in tema di veicoli eccezionali e di trasporti in condizioni di eccezionalità relativi a beni della medesima tipologia e ripetuti nel tempo, prevedendo che siano soggetti all'autorizzazione periodica rilasciata con modalità semplificate, da definire con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e con il Ministro per la semplificazione normativa;

nel condividere le predette disposizioni già presenti nel disegno di legge, esprime parere favorevole, con le seguenti osservazioni:

- con la finalità di accelerare e semplificare le procedure di affidamento dei contratti pubblici, si ritiene opportuno ipotizzare un periodo transitorio (fino al 31 dicembre 2013), durante il quale mantenere la possibilità dell'esclusione automatica delle offerte anomale, per gli appalti di importo non superiore alla soglia di rilevanza comunitaria aggiudicati con il criterio del prezzo più basso;
- in materia di finanza di progetto, occorre introdurre una procedura di affidamento semplificata per affidamenti relativi ad opere non comprese nella programmazione triennale, riformulando la procedura attualmente prevista dall'articolo 153, comma 19, del codice dei contratti pubblici;
- al fine di prevenire l'insorgenza di contenziosi riferiti alla fase della gara, pare necessario riformulare l'articolo 38 del codice dei contratti pubblici contenente i requisiti d'ordine generale per definire più puntualmente le cause di esclusione dalle gare;
- andrebbe prolungata dal 31 dicembre 2010 al 31 dicembre 2013 l'efficacia della norma di cui all'articolo 253, commi *9-bis* e *15-bis*, del

Codice dei contratti, che consente agli esecutori di lavori pubblici la dimostrazione dei requisiti anziché attraverso il riferimento agli ultimi 5 o 3 anni, attraverso i migliori 5 anni degli ultimi 10;

– al fine di procedere più rapidamente all'affidamento dei lavori di minore importo, per semplificare l'attività delle stazioni appaltanti, sarebbe opportuno prevedere l'innalzamento da 500 mila euro a 1 milione di euro del limite massimo di importo per l'affidamento dei lavori con procedura negoziata senza bando previo esperimento di gara informale a 5, e, contestualmente, innalzare da 1 milione di euro a 1,5 milioni di euro il limite massimo di importo per l'affidamento dei lavori con procedura ristretta semplificata; in proposito si segnala che analoga previsione è contenuta nel disegno di legge n. 2259, con riferimento ai piccoli comuni, nonché nell'Atto Camera 41, con riferimento ai comuni di montagna;

– in materia di infrastrutture strategiche, si propone di valutare la proposta di ulteriore riduzione dei termini procedurali previsti nell'ambito dell'*iter* di approvazione dei progetti, nonché di prevedere che al progetto posto all'esame del CIPE sia allegato anche lo schema di bando con l'obbligo di pubblicazione del bando entro 30 giorni dal parere CIPE al fine di ridurre i tempi di realizzazione delle opere;

– per esigenze di contenimento dei costi delle infrastrutture, si suggerisce di valutare la possibilità di introdurre disposizioni maggiormente incisive per limitare l'impatto economico-finanziario delle cosiddette «opere compensative» nel quadro dei costi complessivi di un'opera;

– si propone di valutare l'opportunità di modificare il regime temporale di validità della VIA, prevedendo, ad esempio, che il provvedimento di VIA resti valido qualora, entro cinque anni dalla pubblicazione della stessa, siano iniziati i lavori;

– si suggerisce di valutare la possibilità di inserire la metodologia del dibattito pubblico preventivo all'interno delle procedure relative alla realizzazione delle infrastrutture strategiche.

SCHEMA DI PARERE PROPOSTO DAL RELATORE SUL DISEGNO DI LEGGE N. 2243

La 8^a Commissione, esaminato per quanto di propria competenza il disegno di legge in titolo, considerato che:

– il disegno di legge in esame, all'articolo 9, reca disposizioni di semplificazione in materia ambientale riguardanti la realizzazione di strutture di interesse turistico-ricreativo dedicate alla nautica da diporto;

– all'articolo 11, elimina la facoltatività del meccanismo di individuazione del nuovo aggiudicatario di contratti pubblici di lavori, servizi e forniture, in caso di fallimento dell'esecutore o di risoluzione del contratto per grave inadempimento dell'esecutore;

– all'articolo 16, detta norme di semplificazione in materia di nautica da diporto;

– all'articolo 18, aggiunge un nuovo comma *9-bis* all'articolo 10 del codice della strada in tema di veicoli eccezionali e di trasporti in condizioni di eccezionalità relativi a beni della medesima tipologia e ripetuti nel tempo, prevedendo che siano soggetti all'autorizzazione periodica rilasciata con modalità semplificate, da definire con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e con il Ministro per la semplificazione normativa;

nel condividere le predette disposizioni già presenti nel disegno di legge, esprime parere favorevole, con le seguenti osservazioni:

– con la finalità di accelerare e semplificare le procedure di affidamento dei contratti pubblici, si ritiene opportuno ipotizzare un periodo transitorio (fino al 31 dicembre 2013), durante il quale mantenere la possibilità dell'esclusione automatica delle offerte anomale, per gli appalti di importo non superiore alla soglia di rilevanza comunitaria aggiudicati con il criterio del prezzo più basso;

– in materia di finanza di progetto, occorre introdurre una procedura di affidamento semplificata per affidamenti relativi ad opere non comprese nella programmazione triennale, riformulando la procedura attualmente prevista dall'articolo 153, comma 19, del codice dei contratti pubblici;

– al fine di prevenire l'insorgenza di contenziosi riferiti alla fase della gara, pare necessario riformulare l'articolo 38 del codice dei contratti pubblici contenente i requisiti d'ordine generale per definire più puntualmente le cause di esclusione dalle gare;

- andrebbe prolungata dal 31 dicembre 2010 al 31 dicembre 2013 l'efficacia della norma di cui all'articolo 253, commi 9-*bis* e 15-*bis*, del Codice dei contratti, che consente agli esecutori di lavori pubblici la dimostrazione dei requisiti anziché attraverso il riferimento agli ultimi 5 o 3 anni, attraverso i migliori 5 anni degli ultimi 10;
- al fine di procedere più rapidamente all'affidamento dei lavori di minore importo, per semplificare l'attività delle stazioni appaltanti, sarebbe opportuno prevedere l'innalzamento da 500 mila euro a 1 milione di euro del limite massimo di importo per l'affidamento dei lavori con procedura negoziata senza bando previo esperimento di gara informale a 5, e, contestualmente, innalzare da 1 milione di euro a 1,5 milioni di euro il limite massimo di importo per l'affidamento dei lavori con procedura ristretta semplificata; in proposito si segnala che analoga previsione è contenuta nel disegno di legge n. 2259, con riferimento ai piccoli comuni, nonché nell'Atto Camera 41, con riferimento ai comuni di montagna;
- in materia di infrastrutture strategiche, si propone di valutare la proposta di ulteriore riduzione dei termini procedurali previsti nell'ambito dell'*iter* di approvazione dei progetti, nonché di prevedere che al progetto posto all'esame del CIPE sia allegato anche lo schema di bando con l'obbligo di pubblicazione del bando entro 30 giorni dal parere CIPE al fine di ridurre i tempi di realizzazione delle opere;
- per esigenze di contenimento dei costi delle infrastrutture, si suggerisce di valutare la possibilità di introdurre disposizioni maggiormente incisive per limitare l'impatto economico-finanziario delle cosiddette «opere compensative» nel quadro dei costi complessivi di un'opera;
- si propone di valutare l'opportunità di modificare il regime temporale di validità della VIA, prevedendo, ad esempio, che il provvedimento di VIA resti valido qualora, entro cinque anni dalla pubblicazione della stessa, siano iniziati i lavori.

IGIENE E SANITÀ (12^a)

Giovedì 29 luglio 2010

189^a Seduta*Presidenza del Presidente*

TOMASSINI

*La seduta inizia alle ore 8,30.**IN SEDE CONSULTIVA*

(2206) Norme in favore dei lavoratori che assistono familiari gravemente disabili, approvato dalla Camera dei deputati in un testo risultante dall'unificazione dei disegni di legge d'iniziativa dei deputati Stucchi ed altri; Barbieri ed altri; Schirru ed altri; Volonté e Delfino; Osvaldo Napoli e Carlucci; Prestigiacomo; Ciocchetti, Marinello ed altri; Grimoldi ed altri; Naccarato e Miotto; Caparini ed altri; Cazzola ed altri; Commercio e Lombardo; Pisicchio.

(Parere alla 11^a Commissione. Seguito e conclusione dell'esame. Parere favorevole con osservazioni)

Riprende l'esame sospesa nella seduta di ieri in cui si è aperta la discussione generale.

La senatrice BIONDELLI (*PD*) esprime apprezzamento per una iniziativa legislativa volta a recare rilevanti benefici per i lavoratori che assistono familiari disabili, trattandosi a suo giudizio di un concreto passo avanti nell'attenzione alle problematiche di natura sociale che affliggono persone in difficoltà.

Concorda quindi con il senatore Rizzi in merito all'esigenza di riconoscere il diritto alla liquidazione anticipata sul trattamento pensionistico di cui all'articolo 2 anche con il raggiungimento dell'anzianità contributiva di almeno 35 anni indipendentemente dall'età anagrafica, sottolineando tuttavia l'opportunità di estendere la disciplina di cui all'articolo 2 anche ai dipendenti del settore pubblico. A tale ultimo riguardo, infatti, ai fini di una maggiore uniformità di trattamento occorrerebbe a suo avviso equiparare i lavoratori del settore pubblico con quelli in ambito privato nel senso di prevedere, anche per quanto riguarda l'esonero anticipato dal servizio di cui all'articolo 1, il requisito dell'anzianità contributiva nella misura ridotta pari a 35 anni proposta per il settore privato, in luogo

dei 40 anni previsti ai sensi del comma 1, articolo 72 del decreto legge n. 112 del 2008. In tal senso, tiene a sottolineare che l'aspetto centrale della disciplina in esame è costituito dall'assistenza alla persona disabile che può venire da un familiare, a prescindere dalla natura pubblica o privata dell'impiego da questi ricoperto.

Nessun altro senatore chiedendo di intervenire, il presidente TOMASSINI dichiara conclusa la discussione generale.

Il relatore, senatore SACCOMANNO (*PdL*), intervenendo in replica, presenta e illustra una proposta di parere favorevole con osservazioni, pubblicata in allegato al resoconto della presente seduta, volta a recepire le considerazioni emerse nella discussione generale. In particolare, quanto al requisito alternativo dell'anzianità contributiva, sottolinea l'esigenza di proporre – in sede di espressione del parere – una ulteriore riduzione, da 35 a 30 anni, degli anni di versamento dei contributi previdenziali previsti per accedere ai benefici di cui alla liquidazione anticipata del trattamento pensionistico.

Chiede infine al Presidente se non sia possibile individuare delle modalità volte a rendere tali osservazioni quanto più incisive ai fini dell'esame in sede referente presso la Commissione di merito.

Il presidente TOMASSINI fa presente al senatore Saccomanno che, a norma delle disposizioni regolamentari, non è consentita l'espressione di un parere rafforzato, ferma restando tuttavia la possibilità che i singoli senatori possano partecipare all'esame in sede referente presso la Commissione di merito e avanzare eventuali proposte emendative. Ricorda inoltre che la Commissione ha la facoltà di richiedere che il parere sia stampato in allegato alla relazione che la Commissione competente presenta all'Assemblea.

Ciò nondimeno assicura che si adopererà presso la presidenza della Commissione Lavoro affinché nel corso dell'esame in sede referente siano tenute nella massima considerazione le osservazioni formulate dalla Commissione Igiene e sanità con l'espressione del parere.

Previa verifica del numero legale, la Commissione approva la proposta di parere favorevole con osservazioni formulata dal relatore Saccomanno, chiedendo, ai sensi dell'articolo 39, comma 4 del Regolamento, che il parere scritto sia stampato in allegato alla relazione che la Commissione di merito presenta all'Assemblea.

*IN SEDE CONSULTIVA SU ATTI DEL GOVERNO***Schema di decreto legislativo recante: «Attuazione della direttiva 2007/43/CE del Consiglio del 28 giugno 2007 che stabilisce norme minime per la protezione dei polli allevati per la produzione di carne» (n. 229)**

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

Riprende l'esame sospeso nella seduta del 20 luglio scorso, in cui si è svolta la relazione introduttiva.

Si apre quindi la discussione.

La senatrice BASSOLI (*PD*) rileva preliminarmente come, al di là di ogni possibile iniziale reazione di ilarità, l'argomento dell'allevamento dei polli assuma una rilevanza niente affatto secondaria poiché consente di approfondire talune problematiche che attengono alla salute pubblica. Dopo aver reso noto che nell'ambito di stabilimenti di tipo intensivo tali animali sono costretti a vivere in condizioni di ristrettezza di spazi e in condizioni di promiscuità, la tematica sulle modalità di gestione delle attività di allevamento merita un dovuto approfondimento per le implicazioni che derivano sulla salute umana dal consumo di carne avicola, quale parte integrante del nostro sistema alimentare. Da molto tempo ormai, si è imposta infatti l'esigenza di privilegiare la qualità del cibo piuttosto che la quantità, soprattutto alla luce del tasso di incremento nella diffusione dell'obesità.

Con riferimento ai dati recentemente pubblicati, evidenzia con preoccupazione come solo lo 0,03 per cento di controlli è effettivamente reso operativo nei confronti degli animali da carne, in misura inferiore quindi allo *standard* europeo. Tale dato è vieppiù allarmante poiché attraverso tali animali possono diffondersi epidemie e salmonellosi, queste ultime in particolare in forte incremento.

Nel condividere le disposizioni che prevedono la presentazione di una relazione da parte del Ministero della salute in sede comunitaria circa i controlli effettuati, nonché l'elenco delle operazioni dirette ad affrontare le problematiche legate al benessere animale, osserva come il provvedimento in esame sia volto al miglioramento delle condizioni climatiche in edifici adibiti ad allevamento ad alta intensità, nella prospettiva di diminuirne i connessi effetti negativi.

Dichiara tuttavia di dissentire dalle considerazioni formulate dalla relatrice Bianconi circa l'assunta inutilità dell'attività di formazione nei confronti di allevatori in ragione della lunga esperienza maturata sul campo, tenuto conto che l'esigenza prioritaria che si pone è proprio quella di favorire un cambiamento radicale nell'impostazione degli allevamenti di tipo intensivo, nel senso che appare indispensabile una idonea attività di formazione e di informazione, anche nella prospettiva di evitare situazioni distorsive della concorrenza che potrebbero essere sanzionate in sede co-

munitaria. Conclude infine auspicando una rapida conclusione dell'*iter* parlamentare ai fini dell'espressione del parere.

Il senatore CASOLI (*PdL*) rileva come l'industria del settore si è sempre contraddistinta per avere in larga parte rispettato le norme, anche anticipando le direttive europee. Fa presente quindi che il comparto ha dato ampia prova di grande serietà e si pone all'avanguardia in Europa; pertanto, esprime qualche riserva sulle considerazioni critiche formulate dalla senatrice Bassoli, anche perché l'allevamento in gabbie ridotte è previsto per lo più per la fabbricazione delle uova e non direttamente per l'allevamento delle carni.

Il presidente TOMASSINI, dopo aver sottolineato il primato dei produttori italiani per l'allevamento di carni di pollo, fa presente al senatore Casoli che molto spesso la salmonellosi si deposita proprio sul guscio delle uova.

Si chiude quindi la discussione.

La relatrice, senatrice BIANCONI (*PdL*), nell'illustrare e dare lettura dello schema di parere favorevole con osservazioni – allegato al resoconto della seduta – sottolinea come occorra valutare con grande attenzione la qualità del prodotto, anche tenuto conto come le diete alimentari si stiano orientando verso il consumo di carni bianche che però non devono avere estrogeni. Di conseguenza, la discussione sullo schema di decreto in titolo rappresenta l'occasione per comprendere come l'allevamento delle carni di pollo debba svolgersi secondo determinati requisiti vista l'incidenza che si può avere sia sui consumi sia sulla tutela della salute e della sicurezza alimentare.

Il comparto avicolo costituisce una grande filiera rispetto alla quale, come già ricordato, l'Italia si pone all'avanguardia in Europa, basti pensare al fatto che la produzione italiana copre l'intero fabbisogno, senza bisogno di apporti da parte di paesi stranieri dove i controlli sono spesso inferiori. Peraltro, va ricordato che le regioni in cui è più forte questa industria vantano un servizio veterinario piuttosto efficiente.

Per quanto riguarda alcune osservazioni svolte dalla senatrice Bassoli in merito alla formazione degli allevatori anziani, tiene a precisare che le norme di cui si chiede il recepimento sono piuttosto rigide e di immediata applicazione; questa è la ragione per la quale, a suo avviso, la formazione dovrebbe riguardare soprattutto coloro che sono addetti ai controlli.

Nello specifico, tuttavia, non bisogna trascurare che il recepimento della direttiva europea potrebbe comportare qualche problema per l'Italia; infatti, spesso le normative di rango europeo sono soggette a modifiche dopo pochi anni, quando imprenditori e operatori del settore hanno già effettuato ingenti investimenti. Di conseguenza, l'Italia non si sottrae all'obbligo di adeguare il proprio ordinamento alle nuove direttive comunitarie, sebbene appare indispensabile che il Governo valuti che tale adeguamento

avvenga secondo una tempistica elastica e nell'auspicio che in tutta Europa si riscontri analoga solerzia nel recepire tali regole.

Il presidente TOMASSINI comunica che, sul provvedimento in esame, non è ancora pervenuto il previsto parere della Conferenza Stato-Regioni. Peraltro, in considerazione di quanto previsto dall'articolo 1, comma 3 della legge n. 88 del 2009 (Legge comunitaria 2008), qualora il termine per l'espressione del parere parlamentare scada successivamente al termine di recepimento fissato dalle singole direttive – che nella fattispecie è posto al 30 giugno 2010 – tale ultimo termine è prorogato di novanta giorni, quindi al 30 settembre 2010.

Si fa altresì presente che, nel corso della seduta del 27 luglio scorso della Commissione Affari sociali della Camera dei deputati, in relazione al medesimo atto del Governo n. 229, il Governo si è dichiarato disponibile ad attendere il parere della Commissione fino alla ripresa dei lavori nel mese di settembre, prima di procedere all'emanazione del decreto in esame, fermo restando, naturalmente, il termine per l'esercizio della delega.

Pertanto, fa presente che nella seduta odierna si procederà alle dichiarazioni di voto sullo schema di parere favorevole con osservazioni predisposto dalla relatrice Bianconi, rinviando le operazioni di voto finale alla ripresa dei lavori, dopo la pausa estiva.

La senatrice BASSOLI (*PD*), nel dichiarare il voto favorevole del Gruppo del Partito Democratico, fa presente di non aver mai espresso giudizi negativi nei confronti degli allevatori italiani, sebbene i dati dimostrino una situazione di fatto assai preoccupante negli allevamenti improntati a sistemi intensivi, con percentuali di salmonellosi superiori alla media europea.

Nel ricordare come la possibilità di un adeguamento graduale della normativa europea da recepire sia prevista nello stesso schema di decreto, laddove peraltro si stabiliscono alcune deroghe che, ad esempio, riguardano gli allevamenti con meno di 500 animali, ribadisce la rilevanza del provvedimento in titolo, nell'auspicio che il rispetto degli animali e la tutela della salute possano trovare un giusto punto di equilibrio.

Il seguito dell'esame è quindi rinviato.

PROCEDURE INFORMATIVE

Seguito dell'indagine conoscitiva sul fenomeno della contraffazione e dell'e-commerce farmaceutico: seguito e conclusione dell'esame dello schema di documento conclusivo. Approvazione del documento conclusivo

Riprende l'indagine conoscitiva, sospesa nella seduta del 13 luglio scorso.

Il PRESIDENTE dichiara aperta la discussione sullo schema di documento conclusivo, predisposto dal relatore ed illustrato nella precedente seduta.

Il senatore BOSONE (*PD*) ricorda che l'indagine conoscitiva in titolo è nata anche in seguito ad una interrogazione presentata dal Gruppo del Partito Democratico, a riprova di un fenomeno emergente e preoccupante, quale quello della contraffazione farmaceutica *on line*. L'indagine conoscitiva si è articolata in modo soddisfacente, confermando la serietà dei problemi connessi all'utilizzo *on line* di farmaci che molto spesso si rivelano contraffatti e, quindi, dannosi per la salute. D'altro canto, nel corso delle audizioni si è avuto modo di apprezzare il lavoro svolto dalle forze dell'ordine e dai magistrati, nonché il ruolo della *task force* Impact, all'interno di un sistema internazionale che non risulta ancora sufficientemente coordinato, sebbene la prossima approvazione della Convenzione del Consiglio d'Europa sulla criminalizzazione della contraffazione farmaceutica rappresenterà senz'altro un indubbio progresso.

Nell'ambito dello schema di documento conclusivo – sul quale esprime un generale apprezzamento – invita il relatore ad approfondire alcuni aspetti: ad esempio, per quanto riguarda il ruolo di Impact, occorrerebbe lasciare che tale struttura si muova in forma agile ed autonoma, senza appesantimenti burocratici. Inoltre, occorrerebbe intervenire per una certificazione dei siti *on line*, superando le difficoltà intrinseche alla loro mobilità. Manifesta poi la convinzione che sarebbe opportuno creare una procura che abbia una competenza specifica sulla contraffazione farmaceutica, anche per avvalersi della citata Convenzione sul *medicrime*, in corso di approvazione.

Un ulteriore profilo problematico è costituito dalla istituzione delle farmacie *on line* (*e-pharmacies*) in quanto, a suo avviso, non dovrebbe essere messo a repentaglio il sistema delle farmacie attualmente inserito nel Servizio sanitario nazionale, anche come strumento di continuità territoriale. Pertanto, si tratta non di allargare, ma semmai di limitare e controllare il mercato *on line* della distribuzione dei farmaci, anche per venire incontro alle fasce giovanili che non sono sempre attrezzate per distinguere siti legali da siti illegali.

Nel condividere l'esigenza di incentivare la produzione in Italia di materie prime, contemperando la necessità della semplificazione con il rispetto dei profili di sicurezza, si augura che i risultati dell'indagine conoscitiva siano illustrati anche con un'apposita iniziativa, non solo per informare l'opinione pubblica del lavoro svolto, ma anche per promuovere campagne di sensibilizzazione.

Il presidente TOMASSINI (*PdL*), poiché nessun altro senatore chiede di intervenire, dichiara chiusa la discussione.

Coglie l'occasione per far presente al senatore Bosone che, come peraltro avvenuto in altre circostanze, si potrà prevedere la pubblicazione del

documento finale, anche con iniziative presso i *mass media* che permettano di enfatizzare le conclusioni cui è giunta la Commissione.

Dopo una serie di interventi incidentali da parte del senatore CALABRÒ (*PdL*) e della senatrice BASSOLI (*PD*) – che si manifestano concordi nell’approvare lo schema di documento conclusivo nell’odierna seduta – il PRESIDENTE invita quindi il relatore ad intervenire in sede di replica.

Il relatore, senatore D’AMBROSIO LETTIERI (*PdL*), rileva come l’indagine conoscitiva svolta dalla Commissione abbia confermato l’attualità e la rilevanza del fenomeno della contraffazione farmaceutica che, per i suoi caratteri invasivi e pervasivi, non incide solo su aspetti economici, ma lede la tutela della salute pubblica. Per tali motivi, l’iniziativa della Commissione si è dimostrata assai proficua e di questo ringrazia il Presidente e tutti i senatori che, con il loro contributo, hanno consentito la redazione dello schema di documento conclusivo che ci si accinge ad approvare.

Il fenomeno della contraffazione farmaceutica suscita allarme non solo all’interno dei confini nazionali, ma anche in ambito sovra nazionale, al punto che appare meritoria l’attività svolta dal gruppo Impact, nonché l’iniziativa del Consiglio d’Europa che entro l’anno procederà all’approvazione di una Convenzione sul cosiddetto *medicrime*. Tra le proposte suggerite nello schema di documento conclusivo, segnala l’esigenza di un riconoscimento normativo di Impact, il cui tavolo va allargato a tutti i soggetti coinvolti, anche per promuovere i necessari progetti di formazione ed informazione. Concorda poi con la proposta di una migliore e maggiore certificazione dei siti *on line*, cercando sempre di perseguire la semplificazione senza mettere a repentaglio la sicurezza.

Nel ringraziare la senatrice Bassoli ed il senatore Calabrò per la loro disponibilità a che nella seduta odierna sia approvato lo schema di documento in esame e nell’accogliere il senso dei suggerimenti avanzati dal senatore Bosone, sottolinea l’opportunità, alla ripresa dei lavori a settembre, di programmare tutte quelle iniziative volte a dare il giusto risalto al serio lavoro svolto nel corso della procedura informativa. Al di là della pubblicazione degli atti dell’indagine conoscitiva – che potrebbe essere accompagnata anche da una conferenza stampa e da un’opera di sensibilizzazione presso l’opinione pubblica – si augura che, attraverso un’apposita mozione, questi argomenti possano essere dibattuti anche in Assemblea, magari per sollecitare la ratifica della Convenzione sul *medicrime*, più volte ricordata in precedenza.

Il PRESIDENTE avverte quindi che si procederà alla votazione dello schema di documento conclusivo predisposto dal relatore, con le modifiche suggerite dal senatore Bosone, con particolare riferimento ai profili problematici della apertura delle cosiddette *e-pharmacies* ed al coordinamento delle attività investigative mediante l’istituzione di una procura

con competenze specifiche in materia di contraffazione farmaceutica. Infine, ribadisce la propria disponibilità verso una possibile mozione da dibattere in Assemblea sui temi toccati dalla procedura informativa, nonché sulla opportunità che le risultanze della stessa possano essere illustrate presso l'opinione pubblica, con adeguate iniziative. Fa quindi presente alla senatrice BASSOLI – che chiede che venga fornito un programma dei lavori per la ripresa a settembre che tenga conto soprattutto delle modalità con cui dare massimo risalto alle risultanze dell'indagine conoscitiva – che la Commissione sarà senz'altro messa nelle condizioni di conoscere ogni eventuale iniziativa sulle forme più efficaci per sottolineare le conclusioni dell'indagine conoscitiva.

Previa verifica del prescritto numero legale, la Commissione approva lo schema di documento conclusivo predisposto dal relatore, con le modifiche emerse nel corso del dibattito, dando allo stesso relatore mandato ad effettuare gli occorrenti interventi di coordinamento.

Su proposta del PRESIDENTE, la Commissione delibera altresì di procedere alla pubblicazione in volumi di tutti gli atti dell'indagine conoscitiva.

Il PRESIDENTE, nel ringraziare tutti i senatori intervenuti, dichiara quindi chiusa l'indagine conoscitiva in titolo.

La seduta termina alle ore 9,30.

PARERE APPROVATO DALLA COMMISSIONE SUL DISEGNO DI LEGGE N. 2206

La 12^a Commissione permanente, esaminato per le parti di competenza, il disegno di legge in titolo, considerato che:

a) il disegno di legge reca rilevanti benefici in favore dei lavoratori che assistano familiari gravemente disabili;

b) in particolare, con riferimento all'esonero dal servizio per i dipendenti pubblici, l'articolo 1 propone una disciplina speciale – rispetto a quella generale definita ai commi 1, 2 e 3 dell'articolo 72 del decreto legge n. 112 del 2008 – per quei dipendenti pubblici che si dedichino alla cura di familiari aventi totale e permanente inabilità lavorativa e necessità di assistenza continua;

c) riguardo ai lavoratori dipendenti privati nonché ai lavoratori autonomi – iscritti alle relative gestioni dell'INPS – che si dedichino alla cura di familiari aventi totale e permanente inabilità lavorativa e necessità di assistenza continua, l'articolo 2 attribuisce, in via sperimentale per il triennio 2010-2012, il diritto alla liquidazione anticipata del trattamento pensionistico. Tale diritto è riconosciuto ai soggetti – esclusi i dipendenti pubblici e coloro che siano iscritti a forme pensionistiche obbligatorie di base non gestite dall'INPS – che abbiano compiuto il sessantesimo anno di età (o cinquantacinquesimo per le donne) e abbiano maturato un'anzianità contributiva pari ad almeno venti anni, a condizione che abbiano svolto un periodo di assistenza continuativa del familiare convivente disabile pari almeno a diciotto anni.

esprime parere favorevole con le seguenti osservazioni:

a) all'articolo 1, comma 1, capoverso 3-*bis*, appare necessario prevedere una nozione specifica di «familiari» disabili, precisando il grado di parentela tra questi e il dipendente pubblico che può accedere al beneficio dell'esonero anticipato dal servizio, analogamente a quanto previsto al comma 3 del successivo articolo 2 per i lavoratori dipendenti e autonomi del settore privato;

b) sempre all'articolo 1, comma 1, capoverso 3-*bis*, occorre altresì precisare il numero esatto di familiari dipendenti pubblici – legati da rapporto di parentela con familiari disabili – che possono usufruire del beneficio di cui sopra, analogamente a quanto previsto al comma 2 del successivo articolo 2 per i lavoratori dipendenti e autonomi del settore privato;

c) sarebbe opportuno prevedere, quale condizione per il riconoscimento del diritto alla liquidazione anticipata del trattamento pensionistico di cui al citato articolo 2, lo svolgimento dell'assistenza continuativa in

favore del familiare disabile anche per un periodo inferiore a diciotto anni dall'insorgenza della patologia;

d) sarebbe altresì auspicabile che, sempre per il riconoscimento del diritto alla liquidazione anticipata del trattamento pensionistico, venga considerato, oltre al requisito del compimento di 60 o 55 anni di età unitamente all'anzianità contributiva di 20 anni, anche il raggiungimento dell'anzianità contributiva di almeno 30 anni indipendentemente dall'età anagrafica;

e) si sottolinea, inoltre, l'opportunità di estendere la disciplina di cui al menzionato articolo 2 anche ai dipendenti pubblici, per i quali opera unicamente l'esonero ai sensi dell'articolo 1;

f) occorre, infine, valutare la compatibilità finanziaria dei benefici disposti dalla disciplina in esame alla luce delle disposizioni contenute nel decreto legge n.78 del 2010 in corso di conversione.

**SCHEMA DI PARERE PROPOSTO DAL RELATORE
SULL'ATTO DEL GOVERNO N. 229**

La 12^a Commissione permanente, esaminato lo schema di decreto legislativo in titolo, esprime parere favorevole con le seguenti osservazioni:

a) all'articolo 4, al comma 3, per quanto riguarda la formazione e l'orientamento per il personale che si occupa dei polli, si reputa necessario l'inserimento di un'ulteriore lettera per il riconoscimento dell'esperienza acquisita anteriormente alla data di entrata in vigore del presente decreto come equivalente alla formazione di cui alla lettera a) dello stesso comma;

b) all'articolo 11, comma 2 si valuti l'opportunità di verificare la compatibilità comunitaria di tale disposizione con la direttiva 2007/43/CE il cui termine di recepimento è scaduto il 30 giugno 2010.

DOCUMENTO CONCLUSIVO APPROVATO DALLA COMMISSIONE SULL'INDAGINE CONOSCITIVA SUL FENOMENO DELLA CONTRAFFAZIONE E DELL'E-COMMERCE FARMACEUTICO

1. Quadro generale

La rete di distribuzione farmaceutica italiana è unanimemente considerata, nel panorama internazionale, tra le più sicure: la protezione garantita dal sistema di tracciatura (legata al cosiddetto «bollino»), che permette di seguire i farmaci in tutto il loro percorso, dal produttore alla farmacia, insieme alle altre iniziative promosse dalle amministrazioni, volte a contrastare l'ingresso di prodotti illegali, fanno sì che tali tipologie di prodotti, nella fattispecie i farmaci contraffatti, possano raggiungere i consumatori italiani solo quando questi ricorrono a canali non autorizzati.

I prodotti illegali e contraffatti possono essere acquistati mediante transazioni commerciali tra soggetti che operano a livello internazionale e singoli soggetti, ovvero realtà non deputate alla vendita di farmaci (come per esempio *beauty center*, palestre e negozi etnici scoperti recentemente dalle Forze di polizia).

In questo sistema illegale di transazioni, un ruolo rilevante è svolto da *internet*: le farmacie illegali presenti sulla rete rappresentano oggi uno dei principali canali di distribuzione dei farmaci contraffatti.

Secondo il servizio di verifica statunitense *Legiscript*, il 99 per cento delle farmacie *on line* non rispetta gli *standard* di legge.

Dagli studi effettuati indipendentemente da diverse istituzioni – tra le altre, l'*European Federation of Pharmaceutical Industries and Associations* (EFPIA), l'Agenzia italiana del farmaco (AIFA) e la *World Health Organization* (WHO) – emerge invece che la percentuale di siti «sospetti» e illegali che spediscono farmaci di scarsa qualità, non autorizzati e contraffatti, supera il 50 per cento.

L'offerta *internet* è percepita quindi generalmente come una chiara fonte di pericoli per gli utenti: una analisi più accurata permette di identificare e caratterizzare meglio i profili di rischio, necessari a studiare efficaci azioni di contrasto.

Secondo lo studio AIFA pubblicato nel 2009 dall'*European Directorate for the Quality of Medicines & HealthCare* (EDQM) e Consiglio d'Europa, quella che viene considerata di solito indistintamente come «offerta di farmaci *on line*» riguarda in realtà le seguenti tre categorie di siti, aventi finalità e strutture diverse:

– siti di farmacie legali, autorizzate a livello europeo o internazionale e ispezionate da enti certificatori o autorità regolatorie: in Europa sono presenti solo in pochi paesi, tra cui Regno Unito e Germania, mentre sono più comuni negli USA e in Canada.

– siti di false farmacie che sono la maggior parte di quelle divenute oggetto di articoli e verifiche superficiali in rete. Dietro queste «esche» (promosse per lo più attraverso lo «spam» nella posta elettronica) operano organizzazioni di truffatori informatici dediti ad attività quali *phishing* e furti di identità digitale. Questi siti in realtà non vendono medicinali: si mascherano dietro lo schermo di una farmacia *on line* solo per attirare le vittime cui sottraggono l'identità informatica, i dati della carta di credito e altre informazioni utili. Oggi l'uso di farmacie *on line* come esca sta diminuendo, a favore di altri mascheramenti (banche, offerte di lavoro): i siti esca esistenti sono però ancora molti e hanno la caratteristica peculiare di cambiare in maniera rapida ed efficace la propria localizzazione, attraverso una sostituzione continua degli indirizzi «bruciati» con altri nuovi e di aggiornare rapidamente la propria offerta, nei casi di «crisi», con i farmaci più richiesti in un determinato momento.

– siti di farmacie illegali che distribuiscono farmaci contraffatti e non autorizzati: hanno in genere una localizzazione «distribuita» tra diverse nazioni e agiscono spesso come «broker», raccogliendo ordini che poi vengono soddisfatti da aziende che spediscono dall'Asia. Recentemente è stato notato che alcuni siti operano anche attraverso «filiali illegali» nell'Unione europea, che inviano i pacchetti dall'interno delle frontiere UE, in modo da «sfuggire» ai controlli doganali. Questi siti sono abbastanza stabili, in quanto operano da nazioni nelle quali il commercio *on line* di farmaci è legale: hanno spesso uno «schema di reclutamento» che permette loro di creare siti (cosiddetti «mirror») localizzati in paesi dove il loro commercio è illegale, attraverso l'acquisto di uno spazio *web* da parte di prestanome remunerati, ai quali viene fornito un sito completo dell'offerta di farmaci e dei collegamenti con la farmacia «madre» che raccoglie gli ordini.

Gli strumenti da utilizzare per contrastare le farmacie false sono chiaramente diversi da quelli da predisporre per quelle illegali: le forme di crimine e di rischio sono decisamente differenti e riconducibili a organizzazioni criminose di matrice diversa.

Purtroppo, la gran parte delle statistiche relative alla vendita *on line* di farmaci presenta spesso una mescolanza di questi tre piani (farmacie legali, illegali e false) che non permette di ottenere dati reali.

Quasi tutti i dati sul fenomeno disponibili in rete concordano però sulla pericolosità dei siti illegali; da quasi tutte le ricerche emerge, inoltre, che la percentuale di farmaci contraffatti distribuiti da questi siti sarebbe superiore al 50 per cento.

Il ricorso alle farmacie *on line* in Italia è illegale ed è tuttora abbastanza limitato: la sicurezza della rete legale, la rimborsabilità dei farmaci

essenziali e la scarsa propensione all'uso di *internet* e all'*e-commerce* hanno sicuramente contribuito finora ad arginare il problema.

Il fenomeno sta tuttavia crescendo grazie al progredire della «alfabetizzazione informatica», alla velocizzazione delle reti e allo sviluppo di strumenti di pagamento elettronico sicuri: parallelamente, la distribuzione illegale di farmaci si sta adattando al nostro mercato per diventare più efficace.

Sempre più spesso, per esempio, le forze di polizia scoprono l'esistenza di «intermediari sul territorio», che si approvvigionano su *internet* di farmaci illegali per poi rivenderli attraverso negozi non autorizzati: questi «agenti locali» di fatto permettono di superare alcune delle barriere sopra citate, facendo sì che il paziente poco propenso ad acquistare farmaci attraverso *internet* possa comunque reperirli, con meno rischi economici e una maggiore tutela, attraverso contatti personali (in palestra, nel *sexy shop* o altrove).

In questo quadro, appare tra l'altro crescente un nuovo fenomeno di «mascheramento» dei prodotti contraffatti e illegali: attraverso le reti non autorizzate vengono infatti distribuiti falsi integratori alimentari, in realtà contenenti principi attivi farmaceutici, come del resto mostrato dal recente caso dei sequestri avvenuti in Toscana per prodotti non etichettati come medicinali, ma contenenti sibutramina e sildenafil.

Il farmaco è un bene etico di primaria importanza: acquistarlo da fonti non sicure rappresenta un enorme rischio per la salute.

Le farmacie *on line* illegali girano gli ordini ricevuti a ditte diverse, secondo la propria convenienza e quindi chi vi ricorre può ricevere di volta in volta dallo stesso sito farmaci non autorizzati, non controllati, contraffatti, scaduti o prossimi alla scadenza, sempre comunque di scarsa qualità.

È di tutta evidenza che l'utilizzo di questi prodotti, quando non letale, determina comunque delle conseguenze in termini di effetti collaterali, per profili di tossicità diretta o di lungo termine o per mancanza degli effetti terapeutici attesi.

I pericoli principali causati dall'acquisto di farmaci non controllati attraverso questi canali impropri possono essere dunque schematicamente ricondotti a una serie di tipologie di danni alla salute legati a:

- ricorso improprio all'«autoprescrizione»;
- assunzione di prodotti erroneamente ritenuti naturali ma in realtà contenenti principi attivi farmacologici;
- assunzione di farmaci contraffatti o di scarsa qualità;
- ritardi nell'assunzione della terapia farmacologica adatta.

A questi vanno aggiunti i danni economici per frodi informatiche, non significativi per la salute, ma sicuramente di più facile percezione da parte delle vittime.

L'indagine conoscitiva sui temi dell'*e-commerce* e della contraffazione farmaceutica promossa dalla Commissione igiene e sanità del Senato della Repubblica ha preso le mosse da una serie di riscontri oggettivi,

riportati nella relazione introduttiva alla stessa indagine conoscitiva (seduta dell'8 aprile 2009): l'aumento dei sequestri sul nostro territorio, la crescente offerta sul *web* e il parallelo allarme sulla qualità dei prodotti presenti sul mercato lanciato da numerose istituzioni nazionali e internazionali.

Questo esercizio mira a ricostruire un quadro oggettivo sia del fenomeno che delle attività di contrasto ad oggi in corso in Italia, al fine di contribuire allo sviluppo di adeguate proposte aventi lo scopo di tutelare la salute pubblica.

2. L'indagine conoscitiva

Dal maggio 2009 al marzo 2010, presso la Commissione igiene e sanità del Senato della Repubblica, ha avuto luogo una serie di audizioni sui temi dell'*e-commerce* e della contraffazione farmaceutica, con soggetti istituzionali e associazioni indicati nell'allegato 1.

Va anzitutto registrato il fatto che tutti gli auditi hanno dimostrato piena condivisione rispetto alla valutazione dei rischi collegati al crescente ricorso degli utenti, anche italiani, a fonti improprie di approvvigionamento di farmaci e soprattutto di quelle riconducibili a *internet*, come i negozi che agiscono attraverso vere e proprie farmacie *on line* o utilizzando la rete dei *social network*.

Unanime condivisione è stata registrata rispetto alla percezione del nostro sistema di distribuzione farmaceutica, la cui sicurezza è assolutamente garantita: ogni singola confezione è monitorata in tutto il suo percorso, dal produttore alla farmacia. In questo quadro, i canali impropri rappresentano la porta d'elezione per i prodotti illegali e contraffatti.

L'associazione esistente, nel nostro mercato farmaceutico, tra «contraffazione» ed «*e-commerce*» è quindi un dato di fatto condiviso e basato su riscontri oggettivi: il tema oggetto dell'indagine sottolinea questo stato delle cose.

Le audizioni effettuate confermano quanto il problema sia preso in considerazione dalle amministrazioni e dalle associazioni di settore:

- le istituzioni, in generale, hanno potuto riferire di attività in corso nei vari settori: «*enforcement*» e indagini, formazione degli operatori, informazione al pubblico;

- le Forze di polizia e le dogane hanno fornito esempi e casi recenti, mostrando le possibilità di contrasto già previste dalle leggi vigenti;

- le associazioni del settore produttivo e distributivo hanno sottolineato la dimensione internazionale del fenomeno, offrendo in alcuni casi proposte di attività di tutela del mercato di più ampio respiro, mirate a contrastare il fenomeno già a partire dalle fasi iniziali di approvvigionamento dei siti di vendita;

- le associazioni di professionisti sanitari e consumatori hanno mostrato conoscenza del problema e consapevolezza della tutela garantita dai sistemi di protezione della filiera distributiva legale, rimarcando l'esi-

genza di garantire una informazione adeguata agli operatori e al pubblico, per arginare la crescita del fenomeno, considerata come fisiologica all'aumentare dell'alfabetizzazione informatica degli utenti.

Sul territorio (pazienti, consumatori, medici di base, farmacisti) si registra una comune consapevolezza della gravità del fenomeno: nonostante la mancanza di una adeguata segnalazione che testimoni l'aumento dell'incidenza del problema, questo non viene considerato marginale, come potrebbero indurre a fare le peculiarità del mercato italiano, caratterizzato da rimborsabilità estesa, disponibilità rapida dei nuovi farmaci, prezzi di livello medio-basso rispetto al resto d'Europa.

I riscontri diretti riportati dalle Forze di polizia testimoniano la crescita del fenomeno, che si andrebbe sempre più adattando alle caratteristiche del nostro mercato:

– clienti con disponibilità economica e alfabetizzazione informatica elevata si rivolgono alla rete per l'acquisto dei medicinali «*lifestyle*». Prodotti come quelli contro le disfunzioni erettili hanno le caratteristiche ideali per attirare i clienti italiani: sono normalmente costosi, non vengono rimborsati dal Servizio sanitario nazionale (SSN), sono soggetti a prescrizione medica e per molti pazienti rappresentano una causa di imbarazzo sufficiente a voler evitare di parlarne col medico e il farmacista;

– intermediari locali fungono da collegamento tra un pubblico poco alfabetizzato informaticamente e i siti: nascono piccoli «negozi sommersi» che si riforniscono di piccoli quantitativi di farmaci e altri prodotti salutistici illegali (come quelli considerati erboristici, fitoterapici e cosmetici che spesso contengono invece ingredienti farmaceutici) dai siti *internet* o addirittura attraverso frontiere più «permeabili» e li rivendono al dettaglio a comunità circoscritte (come la clientela di certi *sexy shop*, palestre o centri estetici che non rispettano la normativa vigente in termini di approvvigionamento, commercializzazione ed uso dei medicinali).

Proprio per questi prodotti più «popolari», ma nascosti nei canali illegali, viene sottostimata anche la risposta di farmacovigilanza: un paziente che abbia effetti collaterali dopo l'assunzione di un farmaco che ha ottenuto in maniera illegale (per esempio in esercizio commerciale non autorizzato alla vendita di farmaci) o che curi una patologia che si vuole mantenere riservata, non sarà stimolato a dichiarare in maniera trasparente la sua condotta al proprio medico o al farmacista e difficilmente genererà un segnale di farmacovigilanza.

Dalle indicazioni ricevute dagli auditi è quindi possibile individuare le aree di intervento per il miglioramento delle attività di contrasto:

– sarebbe positiva l'individuazione di singoli «punti di contatto» (uffici o unità «stabili» o «di crisi») dedicati alla tematica, secondo il modello di *network* intersettoriale sviluppato dal Consiglio d'Europa e dalla *International Medical Products Anti-Counterfeiting Task-force* (IMPACT) dell'Organizzazione mondiale della sanità, già fatto proprio dalle istituzioni coinvolte nel gruppo di lavoro nazionale IMPACT Italia. La possi-

bilità di individuare uffici di riferimento all'interno di tutte le amministrazioni interessate al fenomeno sarebbe un valido aiuto nel canalizzare le segnalazioni su casi sospetti e nello sviluppare attività focalizzate sugli aspetti rilevanti del problema, fornendo agli operatori una formazione che permetta di individuare efficacemente gli eventuali casi sospetti;

– un aumento della «visibilità» delle unità già attive in seno alla *task-force* IMPACT Italia e l'allargamento della struttura ad altre categorie professionali aiuterebbe gli enti meno interessati dal problema a inquadrare il fenomeno in maniera più specifica, evidenziandone le peculiarità rispetto agli ambiti in cui questo viene oggi spesso inserito: tutti gli interessati hanno sottolineato la differenza tra la contraffazione farmaceutica e le altre frodi economiche riconducibili alla violazione dei diritti di proprietà intellettuale (IPR), ma l'assenza di una informazione «certificata», che evidenzi le peculiarità del problema non permette ai diversi attori di poterlo affrontare efficacemente in modo mirato.

– il coinvolgimento delle associazioni di professionisti sanitari e pazienti nei progetti della *task-force* già esistente (IMPACT Italia) potrebbe consentire l'avvio di studi nazionali sull'incidenza del fenomeno: il ricorso, per esempio, a questionari *ad hoc* per farmacisti e medici permetterebbe di ottenere valutazioni dirette sul fenomeno, che consentirebbero a loro volta una stima più oggettiva della reale incidenza del problema in Italia, contribuendo in tal modo a completare e integrare il quadro bibliografico oggi basato principalmente su studi effettuati all'estero;

– per quanto riguarda le Forze di polizia e le dogane, è indubbio che potrebbero trarre grande beneficio dall'introduzione di strumenti normativi *ad hoc*, che permettano per esempio di rendere tempestivi i sequestri dei prodotti in transito o l'oscuramento dei siti sospetti. L'ordinamento italiano è tra i pochi che considerano il medicinale contraffatto come fattispecie (articolo 440 del codice penale): tuttavia, non essendo la produzione/distribuzione/promozione di farmaci contraffatti specificamente criminalizzata, anche in Italia si incontrerebbero difficoltà nel perseguire alcune azioni, chiaramente illegali, in maniera proporzionata al rischio generato. Come chiarito anche da pronunciamenti della Corte di cassazione, «non può ritenersi pericoloso per la salute un medicinale contraffatto solo in considerazione del fatto che si «limiti» a non arrecare danni alla salute, che non reintegri l'organismo malato o con effetti curativi nulli: la pericolosità deve essere evinta dal rapporto causa-effetto tra assunzione del medicinale e possibile danno» (sentenza n. 1503 del 17 maggio 1966, cfr. Ciavarella/Plantera: Lotta alla pirateria, Laurus Robuffo editore 2010). Questo significa che per perseguire i siti illegali, che operano da paesi nei quali tale tipo di attività è lecita o difficile da bloccare, sarebbe necessario oggi provare il danno o almeno il pericolo per i pazienti: la semplice vendita di farmaci contraffatti rischierebbe quindi di non essere di fatto perseguibile.

3. L'evoluzione del quadro normativo

Un'ulteriore aggravante che fa sì che il fenomeno possa aumentare la propria incidenza senza incontrare ostacoli è l'assenza di una normativa «quadro» a livello internazionale sulle farmacie *on line* e la simmetrica assenza di leggi nazionali mirate a normare il settore: la vendita di farmaci *on line* non è oggi prevista nelle norme italiane (e quindi va considerata come proibita), mentre l'acquisto da farmacie estere di piccoli quantitativi per uso personale può contrastare al più alcune indicazioni della legislazione farmaceutica (necessità della prescrizione per alcune tipologie di farmaci – decreto legislativo 24 aprile 2006, n. 219, articoli 87 e seguenti; obbligo della richiesta del medico curante e dell'autorizzazione del Ministero della salute per l'importazione di farmaci non autorizzati in Italia – decreto del Ministro della sanità dell'11 febbraio 1997, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* del 27 marzo 1997, n. 72, la cui applicazione in sede doganale troverebbe grosse difficoltà.

Negli ultimi anni, il contrasto al fenomeno della contraffazione farmaceutica, in relazione anche all'*e-commerce*, ha avuto rilievo nelle agende di tutte le istituzioni nazionali e internazionali: Organizzazione mondiale della sanità, Consiglio d'Europa e Commissione europea hanno promosso iniziative specifiche, echeggiate anche da analoghe attività nazionali.

Da questo punto di vista, l'indagine ha rappresentato un segno di continuità con altri pronunciamenti politici nazionali espressi durante l'ultimo biennio, come per esempio la risoluzione approvata nel luglio 2008 dalla 14^a Commissione permanente (Politiche dell'Unione europea) del Senato della Repubblica (Doc. XVIII, n. 2), che tocca anche il tema della vendita di farmaci attraverso *internet* e impegna il Governo ad adoperarsi nel contrasto al fenomeno:

«La 14^a Commissione permanente (...) impegna il Governo:

(...) ad adoperarsi in sede nazionale e comunitaria per una più efficace azione di controllo e vigilanza, e di conseguente contrasto, sull'*e-commerce* farmaceutico, a tutela della salute pubblica, considerato che il 50 per cento dei farmaci venduti attraverso *internet* risulta essere contraffatto e che tale commercio avviene in assenza di prescrizione medica e delle attività di farmaco-vigilanza *postmarketing*».

Il quadro normativo di riferimento è tuttavia in evoluzione e sembra al momento inopportuna la possibilità di predisporre norme nazionali di settore, che potrebbero entro breve dover essere riscritte a causa del mutato assetto internazionale.

Allo stato attuale, risultano in corso di approvazione due importanti strumenti normativi a livello internazionale: la revisione della direttiva 2001/83/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 6 novembre 2001, mirata a rinforzare le norme del settore farmaceutico per impedire ai farmaci contraffatti l'accesso al mercato europeo e una convenzione

del Consiglio d'Europa che prevede la criminalizzazione specifica delle attività legate alla contraffazione farmaceutica.

I due strumenti normativi, entrambi già discussi a livello tecnico, dovrebbero affrontare la fase di negoziazione politica entro il 2010, per poter poi avviare l'*iter* di recepimento nelle normative nazionali. Conseguentemente, sembra opportuno prevedere azioni normative coordinate con i due strumenti in corso di approvazione e intervenire ove possibile nelle fasi di sviluppo dei testi (segnatamente, di quello della direttiva, tutt'ora in discussione), per facilitare una preventiva armonizzazione di queste norme con quelle già vigenti in Italia.

La proposta di direttiva non prevedeva originariamente riferimenti al commercio di farmaci attraverso *internet*: la vendita al dettaglio dei medicinali è infatti considerata tra le fattispecie per le quali è possibile intervenire a livello nazionale.

Nella discussione tecnica nell'ambito del Consiglio dell'Unione europea il tema è conseguentemente stato messo da parte; nella discussione politica presso il Parlamento europeo, viceversa, è tornato al centro del dibattito e, nella seduta del 27 aprile 2010 della Commissione per l'ambiente, la sanità pubblica e la sicurezza alimentare, sono stati approvati alcuni emendamenti che aggiungono ai titoli della direttiva un nuovo titolo, completamente dedicato alla regolamentazione delle *e-pharmacies* ai fini della protezione dei pazienti dai pericoli dei medicinali contraffatti.

La proposta approvata dal Parlamento europeo prevede, in grandi linee, la qualificazione delle *e-pharmacies* legali: i paesi membri che consentono il commercio *on line* di farmaci dovranno garantire che i siti autorizzati rispettino determinati *standard* di qualità.

La gestione della lista complessiva dei siti approvati verrebbe garantita a livello centrale europeo: sulle *e-pharmacies* legali sarebbe quindi apposto anche un marchio di certificazione parimenti centralizzato.

La proposta di emendamento mira a rendere chiaramente distinguibili le farmacie legali, senza intervenire direttamente su quelle illegali, che rappresentano la reale fonte di prodotti contraffatti: questo è coerente con il quadro generale interessato dalla direttiva, ovvero la filiera legale e autorizzata della produzione e della distribuzione farmaceutica.

Secondo la proposta attuale, ancora da sottoporre alla discussione tra i livelli politici (il Parlamento europeo) e tecnici (il Consiglio dell'Unione europea), gli Stati membri nei quali il commercio di farmaci non è legale potranno continuare a proibire questo tipo di vendita: l'applicabilità di un vincolo simile andrà tuttavia verificata e, verosimilmente, potrà condizionare la discussione in sede di Consiglio dell'Unione europea, alla luce dell'attuale contrapposizione sul tema che vede da un lato schierati i pochi Stati che hanno regolamentato il settore (soprattutto Regno Unito e Germania) e dall'altro quelli nei quali tale commercio è illegale.

Al fine di garantire la predisposizione di un quadro coerente in materia di distribuzione farmaceutica, sarebbe però importante che le farmacie legali limitassero la propria attività al paese dove sono autorizzate, per evitare la distribuzione di prodotti con confezioni estere a pazienti non in

grado di verificarne l'autenticità: questo potrebbe essere ottenuto attraverso un esplicito riferimento alle condizioni di vendita dei farmaci rispetto alla prescrizione medica, da rilasciare solo dopo visita personale e non attraverso le «visite telematiche» considerate legali solo in alcuni Paesi.

Una proposta in tal senso era stata già messa agli atti dalla 14^a Commissione permanente (Politiche dell'Unione europea) nel commento a un'altra direttiva inerente l'assistenza sanitaria transfrontaliera: questo testo, contenuto nel parere della Commissione stessa allegato alla risoluzione della 12^a Commissione permanente (Doc. XVIII, n. 15), potrebbe essere un utile riferimento per il prosieguo della discussione sul tema:

«(...) si ritiene opportuno esplicitare, nell'ambito delle disposizioni relative al riconoscimento delle prescrizioni rilasciate in un altro Stato membro, di cui all'articolo 14, che il requisito dell'autenticità non possa prevedere la validità di prescrizioni conseguenti a visite telematiche».

Questo punto potrà essere tenuto in debita considerazione nella fase di recepimento della citata proposta di modifica della direttiva 2001/83/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 6 novembre 2001, qualora l'esito della discussione nell'ambito dell'Unione europea porti a inserire effettivamente nell'articolato il proposto titolo sul commercio di farmaci *on line*.

L'evoluzione normativa dovrebbe fornire agli operatori strumenti utili a contrastare la distribuzione di farmaci contraffatti, ben più efficaci di quelli legati alla tutela dei diritti di proprietà intellettuale (IPR): secondo dati ufficiosi di alcune istituzioni europee, ad oggi, solo il 20 per cento dei farmaci contraffatti presenti sul mercato potrebbero rappresentare una violazione degli IPR.

Negli ultimi mesi è stato registrato un naturale spostamento dei contraffattori dal settore dei farmaci «con marchio» a quello dei «generici asiatici»: per eludere le maglie dei controlli doganali, che si stringono su stimolo degli «aventi diritto» per ostacolare i prodotti che violino i marchi commerciali, i criminali preferiscono imitare oggi i prodotti senza marchio, per i quali le dogane non hanno in genere motivo di intervento, a meno di un coinvolgimento diretto delle autorità sanitarie.

Lo sviluppo della normativa che permetta di sequestrare i prodotti sospetti presso le dogane è tra le indicazioni contenute nei testi in fase di approvazione a livello europeo.

4. Iniziative di contrasto

Il fenomeno della diffusione di farmaci contraffatti attraverso *internet* viene correntemente affrontato attraverso iniziative di matrice diversa:

– informazione al pubblico sui rischi relativi agli acquisti di farmaci da canali non controllati;

- formazione sul tema dei funzionari operanti in ambito giudiziario (organi di polizia giudiziaria, dogane);
- attività di controllo sulla vendita di farmaci attraverso canali impropri.

Le audizioni hanno permesso di evidenziare le attività già in corso in questi tre settori.

L'informazione corretta al pubblico deve essere basata su dati reali che permettano di comunicare il rischio con modalità efficaci e senza generare panico tra gli utenti. A tal proposito si evidenzia che purtroppo il tema si presta a possibili distorsioni e confusioni, che contribuiscono a far crescere nel pubblico l'idea che l'attività di contrasto alla contraffazione si possa risolvere, anche nella farmaceutica, non tanto nella tutela di un valore pubblico, quanto nella pur condivisibile e necessaria protezione di diritti privati. Va peraltro scongiurato il rischio che l'impegno istituzionale profuso nella lotta alla contraffazione e nella protezione dei «diritti proprietari» porti a considerare i venditori non controllati come delle risorse «alternative al sistema», piuttosto che come un grave pericolo per la salute pubblica, quali in realtà sono.

Questo problema ha già causato, a livello internazionale, il rallentamento dei lavori della *task-force* anticontraffazione dell'Organizzazione mondiale della sanità (OMS) denominata IMPACT: alcuni Paesi asiatici e sudamericani, nei quali è più forte l'industria dei generici prodotti in deroga ai «diritti proprietari» (come India, Brasile), hanno sollevato il dubbio che dietro il giusto contrasto alla contraffazione fosse celata anche la volontà di ostacolare le ditte che producono «generici in deroga» per i mercati locali, causando un dibattito tuttora in corso.

D'altra parte, è anche fondamentale individuare in maniera specifica i «target» delle iniziative di comunicazione: alla informazione per i professionisti e per il pubblico «generalista» andrebbero affiancate iniziative mirate alle fasce della comunità più esposte ai rischi causati dall'offerta illegale, come i giovanissimi utenti di *internet* (potenziali vittime di pubblicità ingannevoli) e quella fascia di soggetti ad alta alfabetizzazione informatica persuasa che l'acquisto di farmaci illegali sia, analogamente alle altre forme di contraffazione, una mera questione di violazione di diritti proprietari.

Il linguaggio utilizzato nei primi esperimenti di informazione al pubblico (inclusi quelli effettuate dal Ministero della salute italiano nell'ambito della *task-force* anticontraffazione IMPACT Italia, basati sui modelli dell'OMS e di IMPACT) era istituzionale, e puntava a diffondere messaggi e dati certificati presso i professionisti sanitari, che a loro volta venivano chiamati ad agire da «filtro» verso i pazienti: negli ultimi mesi sono stati effettuati i primi tentativi organici di indirizzare messaggi mirati agli utenti «a rischio», con campagne basate su messaggi «scioccanti» come quelli lanciati recentemente da una multinazionale del farmaco attraverso un'efficace *spot* in cui la compressa acquistata su *internet* viene esplicitamente accostata a immagini ripugnanti.

Se il linguaggio è opinabile, il concetto sotteso a questo cambiamento di strategia comunicativa dimostra l'importanza di campagne informative che veicolino i concetti chiave alle categorie a rischio, come gli utenti abituali di *internet* e i soggetti di giovane età.

La formazione deve servire a sensibilizzare gli operatori e a favorire lo scambio di *know-how* tra esperti di settori diversi: i modelli di «*training intersettoriale*» sviluppati dal Consiglio d'Europa e già utilizzati dalle istituzioni italiane, permettono il confronto tra operatori di dogane, Forze di polizia e istituzioni sanitarie e sembrano rappresentare già uno standard adeguato alle necessità.

Va quindi rafforzato ed esteso il ricorso a tali modelli, con una particolare attenzione alla intersettorialità e al coinvolgimento dei livelli operativi e di coloro che sono a contatto col pubblico, consentendo per esempio la partecipazione ai professionisti sanitari attivi sul territorio.

Le attività di controllo attualmente in corso sono significative: tutte le forze di polizia che sono state audite hanno confermato che i rilevanti successi delle iniziative realizzate – come ad esempio il sequestro di ingenti quantitativi di farmaci contraffatti o illegali – si sono giovate anche di un approccio di cooperazione intersettoriale e di strategie investigative condivise.

L'approccio cooperativo sembra infatti l'unico che possa garantire risultati nel breve termine: le normative esistenti fanno riferimento a molte istituzioni diverse e il coordinamento degli sforzi dei singoli enti, a livello nazionale e internazionale, non solo garantisce contro lo spreco di risorse e i conflitti di competenza, ma soprattutto permette di potenziare le iniziative che i singoli già svolgono nel settore. Per questo aspetto, l'Italia rappresenta un punto di riferimento a livello europeo: l'istituzione di una *task-force* intersettoriale, IMPACT Italia, basata sul modello di «Singoli punti di contatto (SPOC)» adottato da Consiglio d'Europa e OMS, è una delle prime e più fruttuose esperienze nel settore ed è presa a modello da altre nazioni europee.

Alla luce dei crescenti rischi per la salute legati ai farmaci contraffatti, l'Agenzia italiana del farmaco (AIFA), dal 2005, si è fatta promotrice del progetto che ha portato alla costituzione della *task-force* nazionale, della quale fanno parte, oltre all'AIFA, l'Istituto superiore di sanità, il Comando carabinieri per la tutela della salute-NAS, il Ministero della salute e l'Alto commissario per la lotta alla contraffazione (oggi disciolto e sostituito con il Ministero dello sviluppo economico – Dipartimento per l'impresa e l'internazionalizzazione – Direzione generale per la lotta alla contraffazione-Ufficio italiano brevetti e marchi), l'Agenzia delle dogane e il Ministero dell'interno.

Alcuni dei progetti promossi sul tema delle farmacie *on line* attraverso IMPACT Italia dimostrano l'efficacia dell'approccio cooperativo:

– campionamento «OMS»: enti sanitari e forze dell'ordine hanno individuato farmacie *on line* sospette con pagine *web* in italiano, ed hanno proceduto all'acquisto di farmaci che sono stati successivamente analizzati

nei laboratori ufficiali di controllo, per caratterizzare l'offerta delle farmacie illegali;

– intervento mirato su una farmacia *on line*: l'AIFA ha messo a disposizione dei NAS e dell'unità investigativa dell'agenzia farmaceutica del Regno Unito i dati dei propri studi di *intelligence* informatica, permettendo di tracciare il sito e consentendo agli ispettori inglesi di agire direttamente sulla sede fisica del negozio illegale. Dalle indagini compiute è emerso che il sito sospetto faceva parte di un'organizzazione molto ramificata, con sede legale in Svizzera e affiliazioni in Asia e nell'Est Europa, che spediva dalla Germania farmaci indiani, promossi da siti su *server* in USA e Canada: senza un *network* intersettoriale e internazionale sarebbe stato impossibile contrastare questo genere di organizzazione criminale.

IMPACT Italia è già oggi un punto di riferimento istituzionale di assoluta rilevanza strategica per gli operatori del settore: non vi sono, tuttavia, specifiche norme che impongano, nel rispetto dei vincoli di riservatezza e segreto, l'inoltro a IMPACT Italia delle segnalazioni al fine di ottenere i già evidenziati benefici derivanti dalle necessarie sinergie tra i soggetti istituzionali. Da questo *vulnus* normativo deriva il rischio che le singole attività di contrasto restino confinate al territorio, restando preclusa la verifica di possibili connessioni nazionali e internazionali con fenomeni criminosi di analogia matrice e aventi la medesima regia.

5. Proposte per il potenziamento delle iniziative di contrasto

Per concretizzare le finalità dell'indagine conoscitiva e tesaurizzare il prezioso contributo proposto dai soggetti auditi si propongono le seguenti iniziative.

A – Riconoscimento formale di IMPACT Italia

IMPACT Italia rappresenta oggi l'unica sede di cooperazione istituzionale sul tema: riconoscerne e disciplinarne l'attività attraverso un provvedimento legislativo rappresentano la condizione per renderne più efficace il ruolo e più concrete le attività svolte.

IMPACT Italia, infatti, è già oggi un punto di riferimento istituzionale di assoluta rilevanza strategica per gli operatori del settore: la previsione di specifiche norme che impongano, nel rispetto dei vincoli di riservatezza e segretezza, e, quanto alle attività investigative, previo *nulla osta* dell'Autorità giudiziaria, l'inoltro a IMPACT Italia delle segnalazioni produrrebbe le necessarie sinergie tra i soggetti istituzionali ed eviterebbe il rischio che le singole attività di contrasto restino confinate al territorio, pregiudicando la verifica di possibili connessioni nazionali e internazionali con fenomeni criminosi di analogia matrice e aventi la medesima regia.

In proposito va ricordato che una migliore formalizzazione delle attività anti-contraffazione già esistenti, era stata proposta senza successo, con un emendamento alla legge 7 luglio 2009, n. 88 – legge comunitaria 2008

(vedi allegato n. 2) con cui si riconoscevano le funzioni di IMPACT Italia attraverso una specifica disposizione legislativa e dunque di rango superiore alla determinazione del 30 aprile 2008 con cui AIFA ne stabilì l'istituzione. Con il medesimo emendamento, inoltre, le istituzioni coinvolte venivano vincolate ad effettuare attività specifiche per il contrasto alla distribuzione di farmaci contraffatti attraverso *internet*.

Una proposta complessiva in tal senso potrebbe essere riproposta attraverso una modifica al decreto legislativo 24 aprile 2006, n. 219 (cosiddetto «codice farmaceutico»).

B – Allargamento delle competenze in IMPACT Italia

Il coinvolgimento nella *task-force* di esperti provenienti dalle amministrazioni competenti in tema di cosmetici e integratori alimentari consentirebbe la possibilità di un confronto tecnico con lo scopo di avviare la rimozione di quelle «aree grigie», rappresentate dai prodotti «*border-line*» quali integratori e cosmetici venduti come aventi azione farmaceutica: su questi prodotti che oggi vengono sfruttati come «mascheramento» dai contraffattori di farmaci, deve essere possibile intervenire tempestivamente attraverso lo stesso *network* che agisce sui farmaci contraffatti veri e propri.

Inoltre, la partecipazione alla *task-force* IMPACT Italia di rappresentanti delle categorie professionali sanitarie a maggior contatto coi pazienti (medici, farmacisti, infermieri), apporterebbe un utile patrimonio di esperienze e competenze, consentendo la realizzazione di iniziative di maggiore efficacia.

A titolo di esempio, il proposto allargamento dell'ambito operativo di IMPACT Italia permetterebbe di effettuare proficue attività di formazione e informazione «*ad hoc*», attraverso le associazioni professionali e di raccogliere dati dal territorio con strumenti specifici quali la somministrazione a farmacisti e medici di questionari sui casi di effetti collaterali derivanti da farmaci acquistati su *internet* e la creazione di casistiche dirette sul fenomeno in Italia.

L'inserimento nella lista degli esperti di IMPACT Italia di rappresentanti appartenenti a:

- amministrazioni competenti per *medical devices* e cosmetici,
- organizzazioni delle categorie professionali (medici, farmacisti, infermieri),
- associazioni dei pazienti,

può essere proposto nell'ambito della sopra indicata ipotesi di modifica del decreto legislativo n. 219 del 2006 o, in alternativa, nel quadro dell'aggiornamento in via di approvazione della determina AIFA di istituzione della *task-force*.

C – Centralizzazione delle analisi e delle investigazioni on line relative al fenomeno della contraffazione farmaceutica

Un'attività continua di monitoraggio della rete *internet* e di campionamento dei farmaci venduti attraverso siti sospetti, sviluppata sulla base dell'esperienza già fatta da alcune istituzioni, permetterebbe di accumulare dati utilizzabili sia in iniziative di informazione al pubblico sui rischi degli acquisti *on line* che in attività giudiziarie nazionali e internazionali: un obbligo in tal senso potrebbe discendere dalla citata revisione della direttiva 2001/83/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 6 novembre 2001, in discussione.

Per rendere questa attività proficua è opportuno che ci sia un raccordo continuo tra le Forze di polizia (che supporteranno e svolgeranno materialmente le indagini e il monitoraggio) e le istituzioni sanitarie interessate al tema. In tal senso, sarebbe necessario promuovere la centralizzazione e il coordinamento dell'attività investigativa nazionale, anche con le opportune misure di raccordo a livello internazionale, mediante l'istituzione di una procura nazionale *ad hoc* ovvero l'attribuzione di competenze specifiche in materia ad una delle procure distrettuali già esistenti.

Il vincolo all'invio dei campioni di farmaci sospetti al laboratorio di controllo nazionale dei farmaci (presso l'Istituto superiore di sanità) e l'attribuzione alle istituzioni sanitarie (AIFA, Ministero della salute) o a IMPACT Italia di una funzione di coordinamento tecnico e supporto nelle indagini *on line* da sviluppare possono essere proposti nell'ambito della citata ipotesi di modifica del decreto legislativo n. 219 del 2006.

D – Sviluppo di strumenti normativi ad hoc per le forze di polizia

Le esigenze normative evidenziate da Forze di polizia e dogane potrebbero venire efficacemente ricomprese anche nel recepimento della convenzione «*Medicrime*» del Consiglio d'Europa, il cui corso di approvazione e ratifica dovrebbe concludersi entro il 2010: la specifica criminalizzazione di produzione/distribuzione/promozione di farmaci contraffatti permetterebbe infatti l'introduzione di strumenti normativi che permettano di rendere tempestivi i sequestri dei prodotti in transito o l'oscuramento dei siti sospetti, riducendo le difficoltà nel perseguire alcune azioni, chiaramente illegali, in maniera proporzionata al rischio che causano.

Il provvedimento del Consiglio d'Europa, mirato all'inserimento del principio di «*crimine farmaceutico*» negli ordinamenti penali dei 47 Stati membri del Consiglio d'Europa, è stato sviluppato come convenzione aperta e potrebbe quindi essere recepito anche dagli altri Stati che partecipano ai lavori del Consiglio d'Europa in veste di osservatori (come USA e Giappone), permettendo in tal modo la condivisione di principi giuridici, a livello internazionale, che è alla base di ogni efficace azione di contrasto del fenomeno.

Il testo non prevede esplicitamente norme contro la vendita di farmaci contraffatti su *internet*, ma la sola criminalizzazione di produzione,

diffusione e promozione di questi prodotti sarebbe sufficiente a rendere applicabili norme (già esistenti) di tutela degli utenti *internet*.

La stessa convenzione prevede anche il vincolo alla cooperazione e allo scambio di dati tra amministrazioni e privati, a livello nazionale e internazionale: questo potrebbe dare ai tavoli di cooperazione esistenti (come IMPACT Italia) un ruolo più centrale, vincolando ogni amministrazione a segnalare i casi sospetti. Questo al fine di consentire il coinvolgimento degli esperti nelle indagini, che beneficerebbero di un adeguato approfondimento tecnico, evitando in tal modo che iniziative isolate si risolvano in investigazioni limitate.

Un rapido ed efficace recepimento di questa convenzione, col supporto di tutte le amministrazioni competenti, potrebbe rappresentare un contributo significativo nel contrasto al fenomeno della contraffazione farmaceutica.

La natura intersettoriale e generale del provvedimento si presta, infatti, ad affrontare il fenomeno non solo nelle forme ben note da questo assunto, ma anche in quelle verso cui si sta evolvendo.

Il testo appare utilizzabile per contrastare la distribuzione attraverso *internet*, grazie alla specifica criminalizzazione di distribuzione e promozione di farmaci contraffatti (articoli 6, 7), che permetterebbe l'applicazione contro i siti illegali di altre normative specifiche sul *cybercrime*; la previsione di schemi cooperativi nazionali (articolo 17) e internazionali (articoli 21, 22) consentirà di contrastare in maniera organica le organizzazioni criminali del settore; infine, l'ampia definizione data di «*medicinal product*» (articolo 4b) permetterà di far rientrare nell'ambito di applicazione anche altri problemi emergenti, come il mascheramento dei farmaci contraffatti sotto altre tipologie commerciali meno soggette a controlli (integratori, cosmetici).

I principi contenuti nella convenzione permetterebbero inoltre:

– la disposizione di specifiche e proporzionate sanzioni per gli acquirenti che utilizzino illegalmente i siti *internet* per approvvigionarsi di farmaci non autorizzati: allo stato attuale, in assenza di una specifica criminalizzazione della contraffazione farmaceutica, non sarebbe semplice sostenere in sede dibattimentale l'illegalità di questa condotta, riconducibile al limite a fattispecie come l'importazione non autorizzata di farmaci;

– la creazione di messaggi di «allerta» mirati che segnalino agli utenti che visitano le *e-pharmacies* non autorizzate l'illegalità dell'acquisto che stanno per effettuare, in analogia a quanto già effettuato a norma della legge 6 febbraio 2006, n. 38, per segnalare i siti pedopornografici: esistono già esempi di «allerta *web*» di questo tipo anche nel settore farmaceutico (vedi per esempio il «*Consumer Alert*» del Dipartimento di giustizia statunitense in allegato 3), laddove la normativa ha definito chiaramente come illegali le citate condotte.

Il testo completo in inglese della convenzione, corredato del «report esplicativo» predisposto dal Consiglio d'Europa, è riportato in allegato 4.

Il sostegno al recepimento della convenzione potrebbe essere rivolto al Governo attraverso apposito atto di indirizzo del Senato; l'assorbimento di alcuni degli istituti più significativi proposti dal testo nella normativa nazionale potrebbe essere realizzato attraverso apposite integrazioni al decreto legislativo n. 219 del 2006.

E – Informazione al pubblico

La diffusione di una informazione qualificata al pubblico sui rischi connessi all'acquisto di farmaci da fonti illegali, da realizzare possibilmente attraverso il filtro dei professionisti sanitari, è uno strumento necessario a rendere consapevoli gli utenti e arginare il fenomeno.

Un obbligo circa l'avvio di progetti di comunicazione a carico delle istituzioni sanitarie centrali (AIFA e Ministero della salute) potrebbe discendere dalla citata revisione della direttiva 2001/83/CE, in discussione.

Le istituzioni che collaborano attraverso IMPACT Italia hanno già realizzato efficaci iniziative per il pubblico (sito *internet*, campagna informativa nelle farmacie) e gli operatori del settore (pubblicazioni, *webinar*): queste iniziative andrebbero sostenute con continuità e affiancate ad altre attività di comunicazione mirate alle categorie a rischio, come i giovanissimi e gli utenti esperti di *internet*.

In Italia si stima che ci siano 8 milioni di utenti propensi all'acquisto attraverso *internet*, pari al 19 per cento dei fruitori del *web*: un dato inferiore a quello di altri paesi europei (in Francia gli acquirenti potenziali sarebbero 19 milioni, il 54 per cento degli utenti *web*; nel Regno Unito 28 milioni, pari a oltre il 70 per cento; in Germania 33 milioni, pari oltre il 60 per cento), ma che ha registrato anche nel 2009 una crescita sia in termini di numero acquirenti (+2 per cento) che di ordini (21,3 milioni, +13 per cento rispetto al 2008: vedi «*eCommerce 2009: segnali positivi, nonostante la crisi*», Osservatorio *eCommerce B2c* del Politecnico di Milano, <http://www.conorzionetcomm.it/downloads/report'b2c'2009.zip>).

La percentuale di questi utenti che oggi è interessata ai farmaci *on line* è difficile da valutare, ma dai riscontri ottenuti sul campo risulta limitata: è però fisiologico che al crescere del mercato *on line* nazionale si verificherà un parallelo aumento della richiesta anche per i prodotti per la salute.

Nelle prossime iniziative di informazione al pubblico da parte delle amministrazioni sarà quindi opportuno focalizzare come *target* prioritario anche quello degli utenti esperti di *internet*.

A questo scopo potrebbe essere valutata anche l'ipotesi di una «certificazione» per i siti che forniscono informazioni sui farmaci e, in prospettiva, per quelli che verranno autorizzati alla vendita a seguito dello sviluppo della normativa in discussione a livello europeo.

Tra gli emendamenti proposti dal Parlamento europeo alla revisione della citata direttiva 2001/83/CE ne va registrata infatti una serie che prevede specificamente un «bollino di qualità» da rilasciare a cura delle istituzioni europee per le *e-pharmacies* legali: qualora il testo finale della di-

rettiva contenesse un articolato in tal senso, l'Italia potrebbe intanto applicare il concetto della «certificazione» sull'informazione, in attesa di doverlo fare anche sulla vendita, al recepimento della direttiva.

A tale riguardo, tuttavia, si esprimono forti perplessità circa i reali benefici che dovrebbero derivare dalla vendita di farmaci *on line*, in quanto potrebbero risultare compromessi i profili di sicurezza che attengono alla primaria esigenza di tutela della salute pubblica. In ogni caso, la semplificazione della normativa volta ad agevolare l'acquisto di medicinali *on line* su *e-pharmacies* legali non deve contrastare con l'inquadramento delle farmacie nell'ambito del sistema sanitario territoriale. Si raccomanda quindi una maggiore cautela in fase di attuazione della futura disciplina comunitaria, affinché la possibilità del commercio legale sul *web* non finisca per sortire indirettamente effetti di agevolazione nei confronti del fenomeno della contraffazione farmaceutica che proprio attraverso i siti *on line* trova il suo maggiore canale di diffusione.

Il sostegno alle iniziative di informazione, l'indicazione della platea dei destinatari privilegiati individuati tra le categorie più esposte al rischio e l'ipotesi di sviluppo di un «marchio di qualità» per i siti sicuri, potrebbero essere esplicitati in sede di recepimento delle normative europee in discussione e potrebbero essere rappresentati al Governo attraverso apposito atto di indirizzo del Senato.

F – Sensibilizzazione del pubblico della fascia scolare

I giovanissimi sono una categoria a rischio rispetto all'offerta di farmaci contraffatti attraverso *internet*: alla luce di questi fatti sarebbe utile e opportuno avviare una attività di sensibilizzazione del pubblico di fascia scolare, da promuovere attraverso progetti *ad hoc* (lezioni, conferenze, sviluppo di linee guida) da concordare con il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca.

La platea di utenti di *internet* sta sensibilmente aumentando anche nel nostro paese: le rilevazioni sull'uso della rete effettuate dagli istituti di ricerca concordano su questo incremento, misurato secondo parametri diversi (vedi per esempio i dati *Audiweb* di maggio 2010, che indicano un aumento annuo del 17,7 per cento delle connessioni domestiche italiane nel 2010 – <http://www.audiweb.it/cms/attach/aw'cs'25maggio2010.pdf>).

Questo incremento è più rilevante tra gli utenti in età scolare: studi italiani ed esteri registrano un rilevante aumento del tempo trascorso al computer tra i giovanissimi (quasi il 50 per cento di incremento nel quinquennio 2004-2009, secondo il testo statunitense *Generation M2: Media in the lives of 8- to 18-Years-Old* della Kaiser Family Foundation, <http://www.kff.org/entmedia/upload/8010.pdf>).

L'offerta e la promozione di farmaci su *internet* sono anch'esse in fase di crescita: pubblicità illegali realizzate con *spam* e *link* nascosti dentro siti destinati ai giovanissimi permettono di far arrivare anche a loro indicazioni su quei farmaci «ricreativi» dei quali si registra un uso improprio anche sul nostro territorio, come testimoniato dai sequestri di questi

farmaci insieme ad altri prodotti illegali, come cocaina o altre droghe, nell'ambito di operazioni contro lo spaccio nelle discoteche.

L'esposizione degli utenti più giovani a messaggi promozionali riguardo i farmaci «ricreativi» è stata già provata come pericolosa: uno studio americano del 2007 (*Beliefs and Social Norms About Sildenafil Citrate (Viagra) Misuse and Perceived Consequences Among Houstonian Teenage Males*, Peters et al., in *American Journal of Men's Health*, 3/2007, 208-212, Sage Publications: <http://www.scribd.com/doc/25113723>) sottolineava la sensibilità degli adolescenti alle proposte inerenti i farmaci «ricreativi», tanto che la maggioranza degli utenti tra i diciotto e i diciannove anni del campione interessato dall'indagine aveva ammesso di aver acquistato e assunto «per provare» questi farmaci, normalmente destinati a un pubblico di età molto più avanzata.

Il richiamo alla necessità di progetti di sensibilizzazione della fascia scolare attraverso progetti mirati del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca potrebbe essere rappresentato al Governo attraverso apposito atto di indirizzo del Senato.

G – Formazione sistematica degli operatori

Le istituzioni che collaborano attraverso IMPACT Italia hanno già realizzato efficaci iniziative di formazione intersettoriale per gli operatori di Forze di polizia, dogane, enti sanitari: queste iniziative andrebbero sostenute con continuità e affiancate ad altre attività di formazione sistematica destinate ai professionisti sanitari (farmacisti, medici, infermieri), da realizzarsi col supporto delle organizzazioni di settore, ricorrendo anche a strumenti di formazione a distanza come quelli già utilizzati per alcuni degli eventi di *training* sviluppati nel 2010 dalle amministrazioni audite.

In questo ambito appare necessaria l'istituzione di *master* universitari in «Farmaceutica forense» e l'integrazione con appositi insegnamenti dei *curricula* universitari relativi ai corsi di laurea maggiormente interessati alla materia come quelli in medicina, farmacia, scienze infermieristiche, chimica: un modello in tal senso potrebbe essere trovato nel corso di «*Forensic Pharmacy*» realizzato già dal 2008 presso l'Università di Utrecht (Olanda) grazie alla cooperazione con le istituzioni europee, quali la direzione europea della qualità dei medicinali e cura della salute del Consiglio d'Europa (EDQM), che ha garantito il supporto di insegnanti provenienti dalle amministrazioni interessate al fenomeno della contraffazione farmaceutica.

Nel programma del corso, riportato in allegato 5, trovano spazio esperienze sul campo da parte di operatori delle diverse aree (enti sanitari, dogane, Forze di polizia, privati), che toccano in maniera appropriata tutti i diversi aspetti del problema: una analoga iniziativa italiana potrebbe riprendere i concetti di base dell'esperienza olandese, adattando al diverso quadro nazionale i messaggi e le esperienze da condividere.

L'opportunità dello sviluppo di iniziative formative a livello universitario per gli operatori sanitari, focalizzate sul fenomeno della contraffa-

zione farmaceutica, potrebbe essere rappresentato al Governo attraverso apposito atto di indirizzo del Senato.

H – Il contrasto della contraffazione delle materie prime farmaceutiche

A margine dei provvedimenti diretti al contrasto della distribuzione di farmaci contraffatti potrebbero essere studiate altre iniziative normative coordinate con altri Ministeri, come quelle contro la contraffazione delle materie prime farmaceutiche mediante la «tutela del *made in Italy*» suggerite dagli auditi di parte industriale: nell'allegato 6 viene riportata un'ipotesi di iniziativa interministeriale, che prende le mosse dai recenti casi di contraffazione di principi attivi farmaceutici (eparina, gentamicina) e affronta in prospettiva i rischi di una produzione di materie prime sempre più localizzata in paesi lontani dalle nostre efficaci strutture di controllo, con impatti già visibili sulla salute pubblica (le eparine contraffatte nel 2007 sono state causa del decesso di oltre 200 pazienti negli USA) e sull'industria nazionale.

Nella bozza di progetto allegata si considera la possibilità di incentivare la produzione di quelle materie prime farmaceutiche per le quali oggi l'Europa risulti, di fatto, dipendente da fornitori localizzati in paesi terzi extraeuropei.

Il sostegno a un progetto di incentivazione della produzione nazionale di alcune materie prime farmaceutiche critiche potrebbe essere rappresentato al Governo attraverso apposito atto di indirizzo del Senato.

Allegato 1. Elenco degli auditi

La proposta di svolgere un'indagine conoscitiva sul fenomeno della contraffazione e dell'*e-commerce* farmaceutico è stata deliberata dalla Commissione igiene e sanità l'8 aprile 2009 ed autorizzata dal Presidente del Senato il 20 aprile 2009.

Nel periodo maggio 2009-marzo 2010 sono stati auditi rappresentanti di amministrazioni e associazioni interessate al fenomeno della contraffazione farmaceutica:

- l'Agenzia italiana del farmaco (AIFA) con particolare riguardo al gruppo di lavoro sulla contraffazione farmaceutica, IMPACT Italia (sedute del 5 maggio 2009 e del 2 marzo 2010);
- la Direzione farmaci del Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali (seduta del 5 maggio 2009);
- il Dipartimento del farmaco dell'Istituto superiore di sanità (seduta del 12 maggio 2009);
- il Comando Carabinieri per la tutela della salute (NAS) (seduta del 12 maggio 2009);
- la Direzione generale per la lotta alla contraffazione – Ufficio italiano brevetti e marchi del Dipartimento per l'impresa e l'internazionaliz-

zazione del Ministero dello sviluppo economico (seduta del 19 maggio 2009);

– la Direzione centrale di polizia criminale del Dipartimento di pubblica sicurezza del Ministero dell'interno (seduta del 19 maggio 2009);

– l'Agenzia delle dogane (seduta del 1° dicembre 2009);

– la Guardia di finanza (seduta del 28 luglio 2009);

– la Divisione del diritto penale del Consiglio d'Europa, che ha sviluppato un testo di convenzione contro il crimine farmaceutico che verrà sottoscritto e ratificato entro il 2010 (seduta del 2 marzo 2010);

– l'ufficio legislativo e l'ufficio affari legislativi e internazionali della Direzione generale della giustizia penale del Ministero della giustizia, referenti per il recepimento nazionale della Convenzione del Consiglio d'Europa contro il crimine farmaceutico (seduta del 2 marzo 2010);

– Federazione nazionale dei titolari di farmacia italiani (FEDERFARMA), FEDERFARMA servizi (seduta del 17 dicembre 2009) e aziende e servizi socio-farmaceutici (ASSOFARM) (seduta del 21 gennaio 2010);

– Centro studi anticontraffazione (seduta del 21 gennaio 2010);

– l'Associazione dei distributori farmaceutici (seduta del 1° dicembre 2009);

– l'Associazione delle imprese del farmaco (FARMINDUSTRIA) (seduta dell'11 febbraio 2010);

– l'Associazione nazionale industrie farmaci generici (ASSOGENERICI) (seduta dell'11 marzo 2010);

– l'Associazione nazionale dell'industria farmaceutica dell'automedicazione (ANIFA) (seduta del 4 febbraio 2010);

– l'Associazione degli importatori paralleli di farmaci (AIP) (seduta del 23 settembre 2009);

– la Federazione nazionale dell'ordine dei medici chirurghi e degli odontoiatri (FNOMCEO) (seduta del 17 settembre 2009) e la Federazione ordine dei farmacisti italiani (FOFI) (seduta del 23 settembre 2009);

– le organizzazioni di consumatori attive in materia di tutela della salute: Cittadinanzattiva-Tribunale per i diritti del malato, Movimento Consumatori (Osservatorio Farmacie Salute), Altroconsumo, la Commissione anticontraffazione di Adiconsum, Associazione per i diritti degli utenti e dei consumatori (ADUC) (seduta del 30 giugno 2009).

Sono stati inoltre consultati, direttamente o attraverso gli auditi, altri enti interessati al fenomeno:

– le istituzioni locali, in particolare le regioni, che si siano occupate del fenomeno nel proprio territorio (rappresentanti della regione Toscana, seduta del 4 febbraio 2010);

– le società scientifiche, mediche, farmaceutiche ed economiche che abbiano attivato studi, analisi e indagini sull'argomento (seduta dell'11 marzo 2010).

La Commissione, nel corso dell'indagine conoscitiva, si è avvalsa della consulenza del dottor Domenico Di Giorgio, dirigente medico dell'AIFA.

Allegato 2. *Proposta di emendamento alla legge 7 luglio 2009, n. 88 (giugno 2009)*

All'articolo 34, comma 1, della legge 7 luglio 2009, n. 88, dopo la lettera *d*), aggiungere, in fine, la seguente:

«*d-bis*) all'articolo 53, dopo il comma 15, è aggiunto, in fine, il seguente:

"15-*bis*. L'AIFA istituisce con propria determina, senza onere per le amministrazioni, una *task-force* per il contrasto della contraffazione farmaceutica, di concerto con le altre amministrazioni istituzionalmente interessate al fenomeno: Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali, Ministero dello sviluppo economico, Comando Carabinieri NAS per la tutela della salute, Istituto Superiore di Sanità, Agenzia delle dogane, Ministero dell'interno. La *task-force* dovrà coinvolgere anche le altre amministrazioni e Forze di polizia interessate, e potrà realizzare anche in collaborazione con enti privati progetti mirati a:

– canalizzare le segnalazioni relative a possibili casi di contraffazione farmaceutica, per caratterizzare il fenomeno e definire efficaci azioni di contrasto e di informazione al pubblico;

– ridurre l'accesso sul mercato nazionale di prodotti farmaceutici contraffatti, con particolare attenzione ai canali emergenti come le farmacie illegali *on line*».

Allegato 3. *Messaggio di allerta del dipartimento di giustizia USA agli utenti che visitano siti classificati come «Farmacie illegali»*

<http://www.deadiversion.usdoj.gov/consumer/alert.htm>

Il testo del *banner* recita:

«Farmaci con prescrizione: comprare *on-line* può portarti al fresco.».

Il messaggio chiave dell'avviso è che acquistare impropriamente i medicinali con prescrizione è non solo illegale, ma soprattutto pericoloso.

Allegato 4. *Draft convention of the Council of Europe on counterfeiting of medical products and similar crimes involving threats to public health; draft explanatory report*

<http://www.coe.int/pharmacrime>
STRASBOURG, 5 OCTOBER 2009

PC-ISP (2009) 10

PC-ISP/DOCS 2009/PC-ISP (2009) 10 EN REV 1

ad hoc COMMITTEE ON COUNTERFEITING OF MEDICAL PRODUCTS AND SIMILAR CRIMES INVOLVING THREATS TO PUBLIC HEALTH (PC-ISP)

Draft Convention of the Council of Europe on counterfeiting of medical products and similar crimes involving threats to public health

Revised following the debates during the CDPC-BU Document prepared by the Directorate General of Human Rights and Legal Affairs

Preamble

The member states of the Council of Europe and the other signatories to this Convention,

Considering that the aim of the Council of Europe is to achieve a greater unity between its members;

Noting that the counterfeiting of medical products and similar crimes by their very nature seriously endanger public health;

Recalling the Action Plan adopted at the 3rd Summit of Heads of State and Government of the Council of Europe (Warsaw, 16-17 May 2005), which recommends the development of measures to strengthen the security of European citizens;

Bearing in mind the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (1950, CETS No. 5), the Convention on the Elaboration of a European Pharmacopoeia (1964, CETS No.50) and its Protocol (1992, CETS No. 134), the Convention for the Protection of Human Rights and Dignity of the Human Being with regard to the Application of Biology and Medicine: Convention on Human Rights and Biomedicine (1997, CETS No. 164) and the Additional Protocols thereto (1998, CETS No. 168, 2002, CETS No.186 and 2005, CETS No. 195) and the Convention on Cybercrime (2004, CETS No. 185);

Also bearing in mind the other relevant work of the Council of Europe, particularly the decisions of the Committee of Ministers and work of the Parliamentary Assembly, notably Resolution AP(2001)2 concerning the pharmacist's role in the framework of health security, the replies adopted by the Committees of Ministers on 6 April 2005 and on 26 September 2007, respectively, concerning Parliamentary Assembly Recommendations 1673 (2004) on «Counterfeiting: problems and solutions», and 1794 (2007) on «The quality of medicines in Europe»;

Having due regard to other relevant international legal instruments and programmes, conducted notably by the World Health Organisation, in particular the work of the group IMPACT, and by the European Union, as well as in the forum of the G8;

Determined to contribute effectively to the attainment of the common goal of combating crime involving counterfeiting of medical products and similar crimes involving threats to public health, by introducing notably new offences and penal sanctions relative to these offences;

Considering that the purpose of this Convention is to prevent and combat threats to public health, giving effect to the provisions of the Con-

vention concerning substantive criminal law should be carried out taking into account its purpose and the principle of proportionality;

Considering that this Convention does not seek to address issues concerning intellectual property rights;

Taking into account the need to prepare a comprehensive international instrument which is centred on the aspects linked to prevention, protection of victims and criminal law in combating all forms of counterfeiting of medical products and similar crimes involving threats to public health, and which sets up a specific monitoring mechanism;

Have agreed as follows:

Chapter I – *Purposes, principle of non-discrimination, scope, definitions*

Article 1. – *Purposes*

1. The purposes of this Convention are to prevent and combat threats to public health by:

- a. providing for the criminalisation of certain acts;
- b. protecting the rights of victims of the offences established under this Convention;
- c. promoting national and international co-operation.

2. In order to ensure effective implementation of its provisions by the Parties this Convention sets up a specific monitoring mechanism.

Article 2. – *Principle of non-discrimination*

The implementation of the provisions of this Convention by the Parties, in particular the enjoyment of measures to protect the rights of victims, shall be secured without discrimination on any ground such as sex, race, colour, language, religion, political or any other opinion, national or social origin, association with a national minority, property, birth, sexual orientation, state of health, disability or other status.

Article 3. – *Scope*

This Convention concerns medical products whether they are protected under intellectual property rights or not, or whether they are generic or not, including accessories designated to be used together with medical devices, as well as the active substances, excipients, parts and materials designated to be used in the production of medical products.

Article 4. – *Definitions*

For the purposes of this Convention:

- a. the term «medical product» shall mean medicinal products and medical devices;
- b. the term «medicinal product» shall mean medicines for human and veterinary use, which may be:

i. any substance or combination of substances presented as having properties for treating or preventing disease in humans or animals;

ii. any substance or combination of substances which may be used in or administered to human beings or animals either with a view to restoring, correcting or modifying physiological functions by exerting a pharmacological, immunological or metabolic action, or to making a medical diagnosis;

iii. an investigational medicinal product.

c. the term «active substance» shall mean any substance or mixture of substances that is designated to be used in the manufacture of a medicinal product, and that, when used in the production of a medicinal product, becomes an active ingredient of the medicinal product;

d. the term «excipient» shall mean any substance that is not an active substance or a finished medicinal product, but is part of the composition of a medicinal product for human or veterinary use and essential for the integrity of the finished product;

e. the term «medical device» shall mean any instrument, apparatus, appliance, software, material or other article, whether used alone or in combination, including the software, designated by its manufacturer to be used specifically for diagnostic and/or therapeutic purposes and necessary for its proper application, designated by the manufacturer to be used for human beings for the purpose of:

i. diagnosis, prevention, monitoring, treatment or alleviation of disease,

ii. diagnosis, monitoring, treatment, alleviation of or compensation for an injury or handicap,

iii. investigation, replacement or modification of the anatomy or of a physiological process,

iv. control of conception,

and which does not achieve its principal intended action in or on the human body by pharmacological, immunological or metabolic means, but which may be assisted in its function by such means;

f. the term «accessory» shall mean an article which whilst not being a device is designated specifically by its manufacturer to be used together with a device to enable it to be used in accordance with the use of the device intended by the manufacturer of the device;

g. the terms «parts» and «materials» shall mean all parts and materials constructed and designated to be used for medical devices and that are essential for the integrity thereof;

h. the term «document» shall mean any document related to a medicinal product, an active substance, an excipient, a part, a material or an accessory, including the packaging, labelling, instructions for use, certificates of origin or other certificates accompanying it, or otherwise directly associated with the manufacturing and/or distribution thereof;

i. the term «manufacturing» shall mean:

i. as regards a medicinal product, any part of the process of producing the medicinal product, or an active substance or an excipient of such a product, or of bringing the medicinal product, active substance or excipient to its final state;

ii. as regards a medical device, any part of the process of producing the medical device, as well as parts or materials of such a device, including designing the device, the parts or materials, or of bringing the medical device, the parts or materials to their final state;

iii. as regards an accessory, any part of the process of producing the accessory, including designing the accessory, or of bringing the accessory to its final state;

j. the term «counterfeit» shall mean a false representation as regards identity and/or source;

k. the term «victim» shall mean any natural person having suffered adverse physical or psychological effects as a result of having used a counterfeit medical product or a medical product manufactured, supplied or placed on the market without authorisation or without being in compliance with the conformity requirements as described in Article 8.

Chapter II – *Substantive criminal law*

Article 5. – *Manufacturing of counterfeits*

1. Each Party shall take the necessary legislative and other measures to establish as offences under its domestic law, when committed intentionally, the manufacturing of counterfeit medical products, active substances, excipients, parts, materials and accessories.

2. As regards medicinal products, and as appropriate medical devices, active substances and excipients, paragraph 1 shall also apply to any adulteration thereof.

3. Each Party may at the time of signature or when depositing its instrument of ratification, acceptance, approval or accession, by a declaration addressed to the Secretary General of the Council of Europe, declare that it reserves the right not to apply or to apply only in specific cases or conditions paragraph 1, as regards excipients, parts and materials, and paragraph 2, as regards excipients.

Article 6. – *Supplying, offering for supply of, and trafficking in counterfeits*

1. Each Party shall take the necessary legislative and other measures to establish as offences under its domestic law, when committed intentionally, the supplying or the offering to supply, including brokering, the trafficking, including keeping in stock, import and export of counterfeit medical products, active substances, excipients, parts, materials and accessories.

2. Each Party may at the time of signature or when depositing its instrument of ratification, acceptance, approval or accession, by a declaration addressed to the Secretary General of the Council of Europe, declare

that it reserves the right not to apply or to apply only in specific cases or conditions paragraph 1, as regards excipients, parts and materials.

Article 7. – Falsification of documents

1. Each Party shall take the necessary legislative and other measures to establish as offences under its domestic law, when committed intentionally, the making of false documents or the tampering with documents.

2. Each Party may at the time of signature or when depositing its instrument of ratification, acceptance, approval or accession, by a declaration addressed to the Secretary General of the Council of Europe, declare that it reserves the right not to apply or to apply only in specific cases or conditions paragraph 1, as regards documents related to excipients, parts and materials.

Article 8. – Similar crimes involving threats to public health

Each Party shall take the necessary legislative and other measures to establish as offences under its domestic law, when committed intentionally, in so far as such conduct is not covered by Articles 5, 6 and 7:

1. The manufacturing, the keeping in stock for supply, the import, the export, the supply, the offering to supply or the placing on the market of:

- a. medicinal products without authorisation, or
- b. medical devices without being in compliance with the conformity requirements,
as required by the domestic law of the Party;

2. the commercial use of original documents outside their intended use within the legal medical product supply chain, as required by the domestic law of the Party.

Article 9. – Aiding or abetting and attempt

1. Each Party shall adopt such legislative and other measures as may be necessary to establish as offences when committed intentionally, aiding or abetting the commission of any of the offences established in accordance with this Convention.

2. Each Party shall adopt such legislative and other measures as may be necessary to establish as an offence an attempt, when committed intentionally, to commit any of the offences established in accordance with this Convention.

3. Each Party may reserve the right not to apply paragraph 2 to offences established in accordance with Articles 7 and 8.

Article 10. – Jurisdiction

1. Each Party shall adopt such legislative and other measures as may be necessary to establish jurisdiction over any offence established in accordance with this Convention, when the offence is committed:

- a. in its territory; or
- b. on board a ship flying the flag of that Party; or

- c. on board an aircraft registered under the laws of that Party; or
- d. by one of its nationals; or
- e. by a person habitually residing in its territory.

2. Each Party shall adopt such legislative and other measures as may be necessary to establish jurisdiction over any criminal offence established in accordance with this Convention, when the offence is committed against one of its nationals or a person habitually resident in its territory.

3. Each Party shall adopt such legislative and other measures as may be necessary to establish jurisdiction over any offence established in accordance with this Convention, when the alleged offender is present in its territory and cannot be extradited to another Party because of his or her nationality.

4. Each Party may, at the time of signature or when depositing its instrument of ratification, acceptance, approval or accession, by a declaration addressed to the Secretary General of the Council of Europe, declare that it reserves the right not to apply or to apply only in specific cases or conditions the jurisdiction rules laid down in paragraph 1, sub-paragraphs d, and e, and paragraphs 2 and 3 of this Article.

5. Where more than one Party claims jurisdiction over an alleged offence established in accordance with this Convention, the Parties concerned shall consult, where appropriate, with a view to determining the most appropriate jurisdiction for prosecution.

6. Without prejudice to the general rules of international law, this Convention shall not exclude any criminal jurisdiction exercised by a Party in accordance with its domestic law.

Article 11. – *Corporate liability*

1. Each Party shall adopt such legislative and other measures as may be necessary to ensure that legal persons can be held liable for offences established in accordance with this Convention, when committed for their benefit by any natural person, acting either individually or as part of an organ of the legal person, who has a leading position within it based on:

- a. a power of representation of the legal person;
- b. an authority to take decisions on behalf of the legal person;
- c. an authority to exercise control within the legal person.

2. In addition to the cases already provided for in paragraph 1, each Party shall adopt such legislative and other measures as may be necessary to ensure that a legal person can be held liable where the lack of supervision or control by a natural person referred to in paragraph 1 has made possible the commission of an offence established in accordance with this Convention for the benefit of that legal person by a natural person acting under its authority.

3. Subject to the legal principles of the Party, the liability of a legal person may be criminal, civil or administrative.

4. Such liability shall be without prejudice to the criminal liability of the natural persons who have committed the offence.

Article 12. – Sanctions and measures

1. Each Party shall adopt such legislative and other measures as may be necessary to ensure that the offences established in accordance with this Convention are punishable by effective, proportionate and dissuasive sanctions, including criminal or non-criminal monetary sanctions, taking account of their seriousness. These sanctions shall include, for offences established in accordance with Articles 5 and 6, when committed by natural persons, penalties involving deprivation of liberty that may give rise to extradition.

2. Each Party shall adopt such legislative and other measures as may be necessary to ensure that legal persons held liable in accordance with Article 11 are subject to effective, proportionate and dissuasive sanctions, including criminal or non-criminal monetary sanctions, and may include other measures such as:

- a. temporary or permanent disqualification from exercising commercial activity;
- b. placing under judicial supervision;
- c. a judicial winding-up order.

3. Each Party shall adopt such legislative and other measures as may be necessary

- a. to permit seizure and confiscation of:
 - i. medical products, active substances, excipients, parts, materials and accessories as well as goods, documents and other instrumentalities used to commit the offences established in accordance with this Convention or to facilitate their commission;
 - ii. proceeds of these offences, or property whose value corresponds to such proceeds.
- b. to permit the destruction of medical products, active substances, excipients, parts, materials and accessories that are the subject of an offence established under this Convention;
- c. to redress the offending activity in order to prevent future offences.

Article 13. – Aggravating circumstances

Each Party shall adopt such legislative or other measures as may be necessary to ensure that the following circumstances, in so far as they do not already form part of the constituent elements of the offence, may, in conformity with the relevant provisions of national law, be taken into consideration as aggravating circumstances in determining the sanctions in relation to the offences established in accordance with this Convention:

- a. the offence caused the death of, or damage to the physical or mental health of, the victim;
- b. the offence was committed by persons abusing the confidence placed in them in their capacity as professionals;
- c. the offence was committed by persons abusing the confidence placed in them as manufacturers as well as suppliers;

d. the offences of supplying and offering to supply were committed having resort to means of large scale distribution;

e. the offence was committed in the framework of a criminal organisation;

f. the perpetrator has previously been convicted of offences of the same nature.

Article 14. – *Previous convictions*

Each Party shall adopt such legislative or other measures as may be necessary to provide for the possibility to take into account final sentences passed by another Party in relation to the offences of the same nature when determining the sanctions.

Chapter III – *Investigation, prosecution and procedural law*

Article 15. – *Initiation and continuation of proceedings*

Each Party shall adopt such legislative or other measures as may be necessary to ensure that investigations or prosecution of offences established in accordance with this Convention should not be subordinate to a complaint and that the proceedings may continue even if the complaint is withdrawn.

Article 16. – *Criminal investigations*

1. Each Party shall adopt such measures as may be necessary to ensure that persons, units or services in charge of criminal investigations are specialised in the field of combating counterfeiting of medical products and similar crimes involving threats to public health or that persons are trained for this purpose, including financial investigations. Such units or services shall have adequate resources.

2. Each Party shall adopt such legislative or other measures as may be necessary, in conformity with the principles of its domestic law, to ensure effective criminal investigation and prosecution of offences established in accordance with this Convention, allowing, where appropriate, for the possibility of carrying out financial investigations, of covert operations, controlled delivery and other special investigative techniques.

Chapter IV – *Collaborating authorities and information exchange*

Article 17. – *National measures of co-ordination, collaboration and information exchange*

1. Each Party shall adopt such legislative or other measures as may be necessary to ensure that representatives of health authorities, customs, police and the judicial authorities exchange information, assist each other in and co-ordinate preventive and repressive action in accordance with domestic law in order to combat effectively the counterfeiting of medical products and similar crimes involving threats to public health.

2. Each Party shall endeavour to ensure co-operation between its competent authorities and the commercial and industrial sectors as regards

risk management of counterfeit medical products and similar crimes involving threats to public health.

3. With due respect for the requirements of the protection of personal data, each Party shall adopt such legislative or other measures as may be necessary to set up or strengthen mechanisms for:

a. receiving information and data, collection or focal points, at the national or local levels and in collaboration with private sector and civil society, for the purpose of taking preventive and repressive action, observation, evaluation and comparison of phenomena related to counterfeiting of medical products and similar crimes involving threats to public health;

b. making available the respective information and data obtained within each of the regulatory authorities in the health sphere, customs, police and the judicial authorities for the collaboration between the authorities.

4. Each Party shall adopt such measures as may be necessary to ensure that persons, units or services in charge of coordination, collaboration and information exchange are trained for this purpose. Such units or services shall have adequate resources.

Chapter V – *Measures for prevention*

Article 18. – *Preventive measures*

1. Each Party shall adopt such legislative or other measures as may be necessary to establish the quality and safety requirements of medical products.

2. Each Party shall adopt such legislative or other measures as may be necessary to ensure the safe distribution of medical products.

3. With the aim of preventing counterfeiting of medical products, active substances, excipients, parts, materials and accessories, each Party shall take the necessary measures to provide, inter alia, for:

a. training of health care professionals, providers, police and customs authorities as well as relevant regulatory authorities;

b. the promotion of awareness raising campaigns addressed to the general public providing information about counterfeit medical products;

c. the prevention of illegal supplying of counterfeit medical products, active substances, excipients, parts, materials and accessories.

Chapter VI – *Measures for protection*

Article 19. – *Protection of victims*

Each Party shall take the necessary legislative and other measures to protect the rights and interests of victims, in particular by:

a. ensuring that victims have access to information relevant to their case and which is necessary for the protection of their health;

b. assisting victims in their physical, psychological and social recovery;

c. providing, in its domestic law, for the right of victims to compensation from the perpetrators.

Article 20. – *The standing of victims in criminal investigations and proceedings*

1. Each Party shall take the necessary legislative or other measures to protect the rights and interests of victims at all stages of criminal investigations and proceedings, in particular by:

a. informing them of their rights and the services at their disposal and, unless they do not wish to receive such information, the follow-up given to their complaint, the charges, the general progress of the investigation or proceedings, and their role therein as well as the outcome of their cases;

b. enabling them, in a manner consistent with the procedural rules of domestic law, to be heard, to supply evidence and to choose the means of having their views, needs and concerns presented, directly or through an intermediary, and considered;

c. providing them with appropriate support services so that their rights and interests are duly presented and taken into account;

d. providing effective measures for their safety, as well as that of their families and witnesses on their behalf, from intimidation and retaliation.

2. Each Party shall ensure that victims have access, as from their first contact with the competent authorities, to information on relevant judicial and administrative proceedings.

3. Each Party shall ensure that victims have access, provided free of charge where warranted, to legal aid when it is possible for them to have the status of parties to criminal proceedings.

4. Each Party shall provide, by means of legislative or other measures, in accordance with the conditions provided for by its domestic law, the possibility for groups, foundations, associations or governmental or non-governmental organisations, to assist and/or support the victims with their consent during criminal proceedings concerning the offences established in accordance with this Convention.

Chapter VII – *International co-operation*

Article 21. – *International co-operation in criminal matters*

1. The Parties shall co-operate with each other, in accordance with the provisions of this Convention and in pursuance of relevant applicable international and regional instruments and arrangements agreed on the basis of uniform or reciprocal legislation and their domestic law, to the widest extent possible, for the purpose of investigations or proceedings concerning the offences established in accordance with this Convention, including seizure and confiscation.

2. Each Party shall adopt such legislative or other measures as may be necessary to ensure that victims of an offence established in accordance with this Convention committed in the territory of a Party other than the one where they reside can make a complaint before the competent authorities of their state of residence.

3. The Parties shall co-operate to the widest extent possible in pursuance of the relevant applicable international, regional and bilateral treaties on extradition and mutual legal assistance in criminal matters concerning the offences established in accordance with this Convention.

4. If a Party that makes mutual legal assistance in criminal matters or extradition conditional on the existence of a treaty receives a request for legal assistance or extradition from a Party with which it has not concluded such a treaty, it may consider this Convention the legal basis for mutual legal assistance in criminal matters or extradition in respect of the offences established in accordance with this Convention.

Article 22. – International co-operation on prevention and other administrative measures

1. The Parties shall co-operate on protecting and providing assistance to victims.

2. The Parties shall, without prejudice to their internal reporting systems, designate a national contact point which shall be responsible for transmitting and receiving requests for information and/or co-operation in connection with the fight against counterfeiting of medical products and similar crimes involving threats to public health.

3. Each Party shall endeavour to integrate, where appropriate, prevention and combating of the counterfeiting of medical products and similar crimes involving threats to public health into assistance or development programmes provided for the benefit of third states.

Chapter VIII – Monitoring mechanism

Article 23. – Committee of the Parties

1. The Committee of the Parties shall be composed of representatives of the Parties to the Convention.

2. The Committee of the Parties shall be convened by the Secretary General of the Council of Europe. Its first meeting shall be held within a period of one year following the entry into force of this Convention for the tenth signatory having ratified it. It shall subsequently meet whenever at least one third of the Parties or the Secretary General so requests.

3. The Committee of the Parties shall adopt its own rules of procedure.

Article 24. – Other representatives

1. The Parliamentary Assembly of the Council of Europe, the European Directorate for the Quality of Medicines and Healthcare (EDQM), the European Committee on Crime Problems (CDPC), as well as other relevant Council of Europe intergovernmental committees, shall each appoint a representative to the Committee of the Parties in order to contribute to a multisectoral and multidisciplinary approach.

2. The Committee of Ministers may invite other Council of Europe bodies to appoint a representative to the Committee of the Parties after consulting the latter.

3. Representatives of relevant international bodies may be admitted as *observers* to the Committee of the Parties following the procedure established by the relevant rules of the Council of Europe.

4. Representatives of relevant official bodies of the Parties may be admitted as *observers* to the Committee of the Parties following the procedure established by the relevant rules of the Council of Europe.

5. Representatives of civil society, and in particular non-governmental organisations, may be admitted as *observers* to the Committee of the Parties following the procedure established by the relevant rules of the Council of Europe.

6. In the appointment of representatives under paragraphs 2 to 5, a balanced representation of the different sectors and disciplines shall be ensured.

7. Representatives appointed under paragraphs 1 to 5 above shall participate in meetings of the Committee of the Parties without the right to vote.

Article 25. – *Functions of the Committee of the Parties*

1. The Committee of the Parties shall monitor the implementation of this Convention. The rules of procedure of the Committee of the Parties shall determine the procedure for evaluating the implementation of this Convention, using a multisectoral and multidisciplinary approach.

2. The Committee of the Parties shall also facilitate the collection, analysis and exchange of information, experience and good practice between States to improve their capacity to prevent and combat the counterfeiting of medical products and similar crimes involving threats to public health. The Committee may avail itself of the expertise of relevant Council of Europe committees and other bodies.

3. Furthermore, the Committee of the Parties shall, where appropriate:

a. facilitate the effective use and implementation of this Convention, including the identification of any problems and the effects of any declaration or reservation made under this Convention;

b. express an opinion on any question concerning the application of this Convention and facilitate the exchange of information on significant legal, policy or technological developments;

c. make specific recommendations to Parties concerning the implementation of this Convention.

4. The Committee of the Parties shall be assisted by the Secretariat of the Council of Europe in carrying out its functions pursuant to this article.

5. The European Committee on Crime Problems (CDPC) shall be kept periodically informed regarding the activities mentioned in paragraphs 1, 2 and 3 of this article.

*Chapter IX – Relationship with other international instruments**Article 26. – Relationship with other international instruments*

1. This Convention shall not affect the rights and obligations arising from the provisions of other international instruments to which Parties to the present Convention are Parties or shall become Parties and which contain provisions on matters governed by this Convention.

2. The Parties to the Convention may conclude bilateral or multilateral agreements with one another on the matters dealt with in this Convention, for purposes of supplementing or strengthening its provisions or facilitating the application of the principles embodied in it.

*Chapter X – Amendments to the Convention**Article 27. – Amendments*

1. Any proposal for an amendment to this Convention presented by a Party shall be communicated to the Secretary General of the Council of Europe and forwarded by him or her to the member States of the Council of Europe, any signatory, any State Party, the European Community, any State invited to sign this Convention in accordance with the provisions of Article 28, paragraph 1, and any State invited to accede to this Convention in accordance with the provisions of Article 29, paragraph 1.

2. Any amendment proposed by a Party shall be communicated to the European Committee on Crime Problems (CDPC), which shall submit to the Committee of Ministers its opinion on that proposed amendment.

3. The Committee of Ministers shall consider the proposed amendment and the opinion submitted by the CDPC and, following consultation with the non-member States Parties to this Convention, may adopt the amendment.

4. The text of any amendment adopted by the Committee of Ministers in accordance with paragraph 3 of this Article shall be forwarded to the Parties for acceptance.

5. Any amendment adopted in accordance with paragraph 3 of this Article shall enter into force on the first day of the month following the expiration of a period of one month after the date on which all Parties have informed the Secretary General that they have accepted it.

*Chapter XI – Final clauses**Article 28. – Signature and entry into force*

1. This Convention shall be open for signature by the member States of the Council of Europe, the non-member States which have participated in its elaboration as well as the European Community.

2. This Convention is subject to ratification, acceptance or approval. Instruments of ratification, acceptance or approval shall be deposited with the Secretary General of the Council of Europe.

3. This Convention shall enter into force on the first day of the month following the expiration of a period of three months after the date on which 5 signatories, including at least 3 member States of the Council

of Europe, have expressed their consent to be bound by the Convention in accordance with the provisions of the preceding paragraph.

4. In respect of any State referred to in paragraph 1 or the European Community, which subsequently expresses its consent to be bound by it, the Convention shall enter into force on the first day of the month following the expiration of a period of three months after the date of the deposit of its instrument of ratification, acceptance or approval.

Article 29. – *Accession to the Convention*

1. After the entry into force of this Convention, the Committee of Ministers of the Council of Europe may, after consultation of the Parties to this Convention and obtaining their unanimous consent, invite any non-member State of the Council of Europe, which has not participated in the elaboration of the Convention, to accede to this Convention by a decision taken by the majority provided for in Article 20.d of the Statute of the Council of Europe, and by unanimous vote of the representatives of the Contracting States entitled to sit on the Committee of Ministers.

2. In respect of any acceding State, the Convention shall enter into force on the first day of the month following the expiration of a period of three months after the date of deposit of the instrument of accession with the Secretary General of the Council of Europe.

Article 30. – *Territorial application*

1. Any State or the European Community may, at the time of signature or when depositing its instrument of ratification, acceptance, approval or accession, specify the territory or territories to which this Convention shall apply.

2. Any Party may, at any later date, by a declaration addressed to the Secretary General of the Council of Europe, extend the application of this Convention to any other territory specified in the declaration and for whose international relations it is responsible or on whose behalf it is authorised to give undertakings. In respect of such territory, the Convention shall enter into force on the first day of the month following the expiration of a period of three months after the date of receipt of such declaration by the Secretary General.

3. Any declaration made under the two preceding paragraphs may, in respect of any territory specified in such declaration, be withdrawn by a notification addressed to the Secretary General of the Council of Europe. The withdrawal shall become effective on the first day of the month following the expiration of a period of three months after the date of receipt of such notification by the Secretary General.

Article 31. – *Reservations*

No reservation may be made in respect of any provision of this Convention, with the exception of the reservations expressly established. Any reservation may be withdrawn at any time.

Article 32. – *Friendly settlement*

The European Committee on Crime Problems (CDPC) will follow the application of this convention and facilitate, when necessary, the friendly settlement of all difficulties related to its application.

Article 33. – *Denunciation*

1. Any Party may, at any time, denounce this Convention by means of a notification addressed to the Secretary General of the Council of Europe.

2. Such denunciation shall become effective on the first day of the month following the expiration of a period of three months after the date of receipt of the notification by the Secretary General.

Article 34. – *Notification*

The Secretary General of the Council of Europe shall notify the member States of the Council of Europe, any State signatory, any State Party, the European Community, any State invited to sign this Convention in accordance with the provision of Article 28 and any State invited to accede to this Convention in accordance with the provisions of Article 29 of:

- a. Any signature;
- b. The deposit of any instrument of ratification, acceptance, approval or accession;
- c. Any date of entry into force of this Convention in accordance to Articles 28 and 29;
- d. Any amendment adopted in accordance with Article 27 and the date on which such an amendment enters into force;
- e. Any reservation made under Articles 5, 6, 7, 9 and 10;
- f. Any denunciation made in pursuance of the provisions of Article 33;
- g. Any other act, notification or communication relating to this Convention.

In witness whereof the undersigned, being duly authorised thereto, have signed this Convention.

Done in...., this.....in English and in French, both texts being equally authentic, in a single copy which shall be deposited in the archives of the Council of Europe. The Secretary General of the Council of Europe shall transmit certified copies to each member State of the Council of Europe, to the non-member States which have participated in the elaboration of this Convention, to the European Community and to any State invited to accede to this Convention.

Allegato 5. Piano del corso di «Farmacia forense» organizzato presso l'Università di Utrecht (Olanda) col supporto di docenti del comitato «Farmaci contraffatti» del Consiglio d'Europa

Course lectures «Introduction into Forensic Pharmacy», Utrecht, February 2009

Theme#1: What is the problem?

1. MEB's role in the control and innovation of medicinal products; Prof. B. Leufkens, Medicines Evaluation Board, The Hague

2. Safe Medicines: in the interest of Public Health; Mrs. J. Hansen, Chief Inspector, Dutch Healthcare Inspectorate, The Hague

3. Anti-Counterfeit Drugs Campaign; Mr. M. Magoury, International Pharmaceutical Students' Federation, The Hague

4. (Anti-)Counterfeit; Mr. A. Voorschuur; Dutch Pharmaceutical Manufacturers' Association, The Hague

Theme#2: Look carefully!

5. Vibration spectroscopy in forensic analysis; Mrs. M. Vredenburg, National Institute for Public Health, Bilthoven

6. The Heparin Case; Mr. P. Jongen, National Institute for Public Health, Bilthoven

7. The Glycerin Case; Dr. D. de Kaste, National Institute for Public Health, Bilthoven

8. Falsified Medicines – how to detect?; Mr. A. van Nes; Dutch Healthcare Inspectorate, The Hague

9. LC-MS; Dr. B. Venhuis, National Institute for Public Health, Bilthoven

Theme#3: Justice and Unjustice

10. Combat fake / illegal medicines; Mr. W. Kooij, Dutch Customs, Zwolle

11. Patents and designer drugs; Dr. B. Venhuis, National Institute for Public Health, Bilthoven

12. The Libidfit Case; Dr. D. de Kaste, National Institute for Public Health, Bilthoven

13. Pharmaceutical Crime; Prof. M-H. Schutjens, Faculty of Pharmacy, University of Utrecht

14. International developments: WHO, Council of Europe, EU; Mr. B. Wijnberg, Ministry of Health, The Hague

15. Legal environment and international cooperation; Mr. A. How, PSI, London

Theme#4: All is well?

16. Hampering counterfeiting medicines; Mr. T. Bos; Schering-Plough, Oss

17. Authenticity of comparator medicinal products in clinical trials; Ms. N. Burgos, student at Faculty of Pharmacy, University of Utrecht

18. Dutch criminal justice system; Prof. F. Koenraadt, forensic psychologist at Faculty of Law, University of Utrecht

19. The con man – a personality disorder?; Prof. F. Koenraadt, forensic psychologist at Faculty of Law, University of Utrecht

20. Role of HMA/WGEO in the fight against counterfeit medicinal products; Mr. M. Moester, Dutch Healthcare Inspectorate, The Hague

21. Recall procedure; Mr. M. Moester, Dutch Healthcare Inspectorate, The Hague

22. Falsified medicines – role of the pharmacist; Mr. O. Smeets, Royal Society for the Advancement of Pharmacy, The Hague

Allegato 6. *La contraffazione delle materie prime farmaceutiche*

I più rilevanti e insidiosi casi di contraffazione farmaceutica evidenziati in Europa e USA negli ultimi anni non hanno riguardato direttamente i farmaci, ma le materie prime in questi contenute.

Uno studio effettuato dalle autorità tedesche nel 2003 ha evidenziato, per esempio, che la gentamicina utilizzata nella produzione di farmaci dalle aziende in Germania soltanto in due casi su tre aveva corrispondenza con quella valutata e autorizzata dall'agenzia regolatoria: oltre il 30 per cento dei campioni prelevati sono stati classificati come «contraffatti» e, di conseguenza, andrebbero parimenti considerati contraffatti quei farmaci autorizzati e distribuiti nella filiera legale che li contenevano (vedi riferimento 1).

Ancora più significativo è stato il «caso eparine» esploso nel 2008: i produttori cinesi di questo principio attivo farmaceutico (l'eparina, un anticoagulante preparato a partire da materie prime animali) hanno inviato alla multinazionale americana di cui erano fornitori numerosi lotti contraffatti, contenenti una sostanza che simulava la presenza dell'eparina, ma risultava in realtà non solo farmacologicamente inattiva, ma addirittura tossica (vedi riferimento 2).

Il risultato di questa attività contraffattiva è stato l'ingresso, nella filiera legale statunitense, di un prodotto mortale: negli USA si sono registrate centinaia di decessi riconducibili al farmaco contraffatto e, tale tragedia, ha portato anche in Europa alla revisione dei sistemi di controllo su questa e su altre materie prime provenienti dalla Cina.

Entrambi i casi evidenziano difficoltà note nell'approvvigionamento dai paesi asiatici: i sistemi di controllo attuali non sono in grado di gestire il complicato flusso di materie prime e anche l'incremento dei controlli previsto dalla revisione della direttiva 2001/83/CE, attualmente in discussione, potrà soltanto migliorare il quadro, relativamente a tipologie di contraffazione previste o immaginabili, ma non garantirà né un completo e continuo controllo su produttori lontani dall'Unione europea, né tantomeno proteggerà dai rischi di «guerra economica» sui prezzi di quelle materie prime, come gentamicina ed eparina, la cui produzione è ormai effettuata quasi esclusivamente in Asia.

Come rilevato da alcuni degli auditi di parte industriale, l'Italia ha negli ultimi venti anni progressivamente perso il primato mondiale nella produzione di materie prime farmaceutiche: la nostra industria chimica,

pur rimanendo un «asset» significativo per la Nazione, è stata sorpassata dai produttori asiatici, soprattutto cinesi.

Le associazioni di settore prevedono che nel 2010 i produttori asiatici consolideranno ulteriormente il loro primato: la *Chemical Pharmaceutical Generic Association – Italy* (CPA) prevede che, nel 2010, le vendite cinesi aumenteranno fino ad arrivare a 9,9 miliardi di dollari americani (USD), con un ritmo che distanzierà ulteriormente India – 4,8 miliardi di USD e Italia – 3,3 miliardi USD (riferimento 3).

L'Europa, e in particolare l'Italia, dovrebbero considerare i rischi economici e sanitari collegati a una delocalizzazione così spinta delle produzioni di materie prime farmaceutiche: negli ultimi mesi, l'incremento dei controlli e l'innalzamento dei requisiti regolatori imposti ai produttori cinesi ha per esempio portato a un aumento rilevante dei prezzi dell'eparina, difficilmente contrastabile dato il monopolio ormai esistente nel settore.

Produzioni come quelle dell'eparina, che oltre agli aspetti industriali e sanitari hanno risvolti anche sul settore agroalimentare (la materia di partenza per la purificazione del principio attivo si potrebbe ottenere da allevamenti suini qualificati all'uopo) potrebbero essere oggetto di progetti interministeriali di rilievo pratico e mediatico.

Riferimenti

1. Composition and Impurity Profile of Multisource Raw Material of Gentamycine – a Comparison, F. Wiene, R. Deubner and U. Holzgrabe, *Pharmeuropa* Vol.15, n. 2, April 2003, pp. 273 – 279: <http://efcg-cefic.org/isoFILES/publications/items/DOWNLOAD'10.pdf>

2. Information on Adverse Event Reports and Heparin: <http://www.fda.gov/Drugs/DrugSafety/PostmarketDrugSafetyInformationforPatientsandProviders/ucm112669.htm>

3. Materie prime cinesi: quando i soldi non sono tutto. Maria Villa, su NCF Ottobre 2007, disponibile anche in rete: <http://www.lcmcompany.it/news/ncf'2007'008'int100-104.pdf>.

COMMISSIONE PARLAMENTARE
per le questioni regionali

Giovedì 29 luglio 2010

Presidenza del Presidente
Davide CAPARINI

La seduta inizia alle ore 8,30.

SEDE CONSULTIVA

Norme per la salvaguardia del sistema scolastico in Sicilia e per la rinnovazione del concorso per dirigenti scolastici indetto con decreto direttoriale 22 novembre 2004, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale*, 4° serie speciale, n. 94 del 26 novembre 2004

C. 3286 Nuovo testo

(Parere alla I Commissione della Camera)

(*Esame e conclusione – Parere favorevole*)

La Commissione inizia l'esame del provvedimento in titolo.

Il senatore Antonio FOSSON (*UDC-SVP-Aut*), *relatore*, illustra il provvedimento in esame; riferisce che l'articolo 1 dispone che, al fine di consentire all'Ufficio scolastico regionale per la Sicilia di rinnovare le fasi locali del corso-concorso indetto con decreto direttoriale 22 novembre 2004, in esecuzione delle statuizioni della giustizia amministrativa ed allo scopo di garantire la continuità dell'esercizio della funzione dirigenziale, il Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca è autorizzato ad emanare un decreto volto a stabilire le modalità di svolgimento della suddetta procedura. Osserva che l'articolo 2 stabilisce che i candidati del concorso che prestano servizio con funzioni di dirigente scolastico con contratto a tempo indeterminato sostengono una prova scritta sull'esperienza maturata nel corso del servizio. Rileva che l'articolo 3 prevede che i candidati che hanno frequentato il corso di formazione e superato l'esame finale del concorso, non ancora in servizio con funzioni di dirigente scolastico, sostengono una prova scritta e a seguito del superamento di tale prova è confermata la posizione occupata nella graduatoria generale finale di merito. Evidenzia che l'articolo 4 stabilisce i termini entro cui devono essere ultimate le prove concorsuali, mentre l'articolo 5 prevede

che sono ammessi alla rinnovazione della procedura concorsuale tutti i candidati che hanno partecipato alle prove scritte del concorso. Si sofferma quindi sull'articolo 6, ai sensi del quale l'organizzazione e lo svolgimento del periodo intensivo di formazione sono curati dagli uffici scolastici regionali con la collaborazione dell'Agenzia nazionale per lo sviluppo dell'autonomia scolastica, nonché sull'articolo 7, inerente alla validità delle graduatorie relative ai rispettivi settori formativi. Riferisce quindi sull'articolo 8, in materia di organizzazione delle procedure e di nomina delle commissioni giudicatrici; sull'articolo 9, relativo alla copertura finanziaria del provvedimento, e sull'articolo 10, riguardante le modalità di svolgimento delle assunzioni. Fa notare che le disposizioni recate dalla proposta di legge possono essere ricondotte alle materie, affidate alla legislazione esclusiva statale, «ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali» e «norme generali sull'istruzione».

Il senatore Gianvittore VACCARI (*LNP*) ritiene opportuno chiarire la portata delle previsioni di cui agli articoli 6 e 9 del testo, affinché sia precisato che gli uffici scolastici regionali ivi richiamati si riferiscano esclusivamente alla regione Sicilia.

Il deputato Nicolò CRISTALDI (*PdL*) evidenzia che per la copertura finanziaria prevista all'articolo 9 è stata già effettuata, relativamente al capitolo di spesa del competente dicastero, la ripartizione di somme da assegnare ai singoli uffici scolastici regionali.

Il senatore Gianvittore VACCARI (*LNP*), nel ringraziare il deputato Cristaldi per il chiarimento fornito, avanza al relatore la richiesta che tale precisazione sia menzionata in premessa al parere.

Il senatore Antonio FOSSON (*UDC-SVP-Aut*), *relatore*, accedendo alla richiesta del senatore Vaccari, formula una proposta di parere favorevole (*vedi allegato 1*).

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

DL 103/10: Disposizioni urgenti per assicurare la regolarità del servizio pubblico di trasporto marittimo

C. 3646 Governo, approvato dal Senato

(Parere alla IX Commissione della Camera)

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

La Commissione inizia l'esame del provvedimento in titolo.

Il senatore Salvatore PISCITELLI (*PdL*), *relatore*, riferisce sul provvedimento in esame, recante disposizioni urgenti per assicurare la regolarità del servizio pubblico di trasporto marittimo. Rileva che l'articolo 1, lettera *a*), stabilisce, nelle more del completamento della procedura di dismissione in corso dell'intero capitale sociale della Tirrenia di Navigazione S.p.A., il commissariamento di Tirrenia mediante un decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti. Osserva che la lettera *b*) della medesima disposizione esclude la responsabilità civile ed amministrativa per i comportamenti, gli atti e i provvedimenti posti in essere dagli amministratori unici, dai componenti del collegio sindacale, dal dirigente preposto alla redazione dei documenti contabili societari, ponendola a carico esclusivamente delle società interessate; la lettera *c*) consente l'erogazione da parte di banche o intermediari autorizzati di nuovi finanziamenti o l'erogazione della quota non ancora erogata dei finanziamenti già concessi in virtù di contratti sottoscritti, mentre la lettera *d*) prevede la garanzia dello Stato, mediante Fintecna-Finanziaria per i Settori Industriale e dei Servizi S.p.A., sui crediti derivanti dai nuovi finanziamenti, alle condizioni e nei termini previsti dalla comunicazione della Commissione europea 2009/C 16/01 del 22 gennaio 2009. riferisce che l'articolo 1-*bis* reca misure urgenti in materia di trasporto stradale e aereo, apportando modifiche, in particolare, all'articolo 83-*bis* del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, ed al decreto legislativo 21 novembre 2005, n. 286. In particolare, rileva, si prevede, per il trasporto stradale, che al fine di garantire la tutela della sicurezza stradale e la regolarità del mercato dell'autotrasporto di merci per conto di terzi, nel contratto di trasporto l'importo a favore del vettore deve essere tale da consentire almeno la copertura dei costi minimi di esercizio, individuati nell'ambito degli accordi volontari di settore, conclusi tra organizzazioni associative di vettori e organizzazioni associative dei committenti. Sottolinea che in materia di trasporto aereo sono previste norme recanti la disciplina dei tempi di attesa ai fini del carico e scarico e la previsione di un decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministro dell'interno e con il Ministro dell'economia e delle finanze, volto a stabilire il contenuto della scheda di trasporto in cui devono figurare le indicazioni relative al vettore, al committente, al caricatore ed al proprietario della merce, nonché quelle relative alla tipologia ed al peso della merce trasportata, ed ai luoghi di carico e scarico della stessa.

Formula quindi una proposta di parere favorevole con condizione (*vedi allegato 2*).

Il deputato Luciano PIZZETTI (*PD*) valuta negativamente la portata delle previsioni dell'articolo 1 sul commissariamento di Tirrenia ed esprime invece un orientamento favorevole sull'articolo 1-*bis* in materia di trasporto stradale e aereo. Preannuncia quindi il proprio voto di astensione sulla proposta di parere del relatore.

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

DL 105/10: Misure urgenti in materia di energia. Proroga di termine per l'esercizio di delega legislativa in materia di riordino del sistema degli incentivi

C. 3660 Governo, approvato dal Senato

(Parere alla X Commissione della Camera)

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

La Commissione inizia l'esame del provvedimento in titolo.

Il deputato Giuseppe SCALERA (*PdL*), *relatore*, riferisce sul provvedimento in esame, approvato dal Senato e su cui la Commissione ha reso parere alla 10^a Commissione del Senato in data 20 luglio 2010. Riferisce che l'articolo 1 prevede un maggior coinvolgimento delle regioni nella procedura di nomina dei commissari straordinari per lo sblocco delle procedure autorizzative per la realizzazione di infrastrutture per la produzione e distribuzione dell'energia e delle fonti energetiche; su proposta del Ministro dello sviluppo economico, di concerto con i ministri competenti, il Consiglio dei Ministri individua, d'intesa con le regioni e le province autonome interessate, gli interventi urgenti ed indifferibili, connessi alla trasmissione, alla distribuzione e alla produzione dell'energia, che rivestono carattere strategico nazionale, anche in relazione alla possibile insorgenza di situazioni di emergenza, ovvero per i quali ricorrono particolari ragioni di urgenza in riferimento allo sviluppo socio-economico. Rammenta che nel corso dell'esame del provvedimento al Senato si è stabilito che gli interventi predetti sono realizzati in regime di cooperazione funzionale ed organizzativa tra commissari straordinari del Governo e le regioni e province autonome interessate. Osserva che con le menzionate intese sono inoltre definiti i criteri per l'esercizio della cooperazione funzionale ed organizzativa tra commissari straordinari, regioni e province autonome per l'esercizio dei compiti di cui al presente articolo. Rileva che l'articolo 1-*bis* regola il sistema informatico integrato per la gestione dei flussi informativi relativi ai mercati dell'energia elettrica e del gas; l'articolo 1-*ter* dispone finanziamenti ed incentivi alle fonti rinnovabili di energia; l'articolo 1-*quater* reca l'interpretazione autentica in materia di tariffa onnicomprensiva per gli impianti di potenza media annua non superiore a 1 MW. Evidenzia che l'articolo 1-*quinquies* interviene in materia di denunce di inizio attività per la realizzazione di impianti di energia elettrica da fonti rinnovabili; l'articolo 1-*sexies* prevede garanzie finanziarie ai fini dell'autorizzazione di impianti di produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili e l'articolo 1-*septies* dispone il rafforzamento degli strumenti per garantire la sicurezza del sistema elettrico. Fa notare che l'articolo 1-*octies* reca ulteriori disposizioni in materia di impianti per la produzione di energia da fonti rinnovabili; l'articolo 1-*novies* interviene in materia di opere connesse agli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili;

l'articolo 1-*decies* regola la competenza in materia di attività sulla rete di trasmissione elettrica oggetto di DIA. Riferisce che l'articolo 2 del provvedimento reca una proroga di termini a favore della società Invitalia per l'attuazione del piano di riordino e delle dismissioni e l'articolo 3 prevede l'abrogazione di alcune disposizioni della legge n. 99 del 2009 in materia di incompatibilità del Presidente dell'Agenzia per la sicurezza nucleare. Ravvisa l'opportunità di riproporre nel parere le osservazioni apposte al menzionato parere reso alla 10ª Commissione del Senato il 20 luglio scorso, non recepite nel testo modificato nel corso dell'esame al Senato. In particolare, ritiene opportuno precisare che la nomina dei commissari straordinari possa avvenire in casi di urgenza e che sia prevista l'intesa con le regioni e le province autonome interessate in ordine alla realizzazione degli interventi richiamati al comma 3 dell'articolo 4 del decreto-legge 1º luglio 2009, n. 78, nonché in relazione alle attività compiute dal commissario straordinario del Governo ai sensi del comma 4 della medesima disposizione. Ravvisa altresì l'opportunità che sia prorogato al 31 dicembre 2011 il termine previsto dall'articolo 11, comma 14, del decreto-legge 14 marzo 2005, n. 35, e che siano escluse le regioni a statuto speciale dall'applicazione dell'articolo 42, comma 1, della legge 23 luglio 2009, n. 99.

Il deputato Luciano PIZZETTI (*PD*), pur ritenendo che nel corso dell'esame al Senato il provvedimento sia stato migliorato nei contenuti, esprime riserve in ordine al regime del commissariamento previsto all'articolo 1 ed alle previsioni di cui all'articolo 3 sulla disciplina della incompatibilità del Presidente dell'Agenzia per la sicurezza nucleare. Preannuncia il proprio voto di astensione qualora il relatore accolga la sua richiesta di apporre al parere le seguenti condizioni: che sia precisato che la nomina dei commissari straordinari possa avvenire in casi di urgenza e che sia prevista l'intesa con le regioni in ordine alla realizzazione degli interventi richiamati al comma 3 dell'articolo 4 del decreto-legge 1º luglio 2009, n. 78, nonché in relazione alle attività compiute dal commissario straordinario del Governo ai sensi del comma 4 della medesima disposizione.

Il deputato Giuseppe SCALERA (*PdL*), *relatore*, accede alla richiesta avanzata dal deputato Pizzetti e formula una proposta di parere favorevole con condizioni e osservazioni (*vedi allegato 3*).

Nessun altro chiedendo di intervenire, la Commissione approva la proposta di parere così come riformulata.

La seduta termina alle ore 8,55.

ALLEGATO

Norme per la salvaguardia del sistema scolastico in Sicilia e per la rinnovazione del concorso per dirigenti scolastici indetto con decreto direttoriale 22 novembre 2004, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale*, 4° serie speciale, n. 94 del 26 novembre 2004 (C. 3286)

PARERE APPROVATO DALLA COMMISSIONE

La Commissione parlamentare per le questioni regionali,

esaminato, per i profili di propria competenza, il nuovo testo della proposta di legge C. 3286, in corso di esame presso la I Commissione della Camera, recante norme per la salvaguardia del sistema scolastico in Sicilia e per la rinnovazione del concorso per dirigenti scolastici indetto con decreto direttoriale 22 novembre 2004, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale*, 4^a serie speciale, n. 94 del 26 novembre 2004;

considerato che il provvedimento in esame è volto a consentire all'Ufficio scolastico regionale per la Sicilia di rinnovare le fasi locali del corso-concorso indetto con decreto direttoriale 22 novembre 2004, in esecuzione delle statuizioni della giustizia amministrativa;

rilevato che il contenuto della proposta di legge appare riconducibile alle materie, affidate alla legislazione esclusiva statale, «ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali» e «norme generali sull'istruzione», ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettere g) ed n), della Costituzione;

considerato e nel presupposto che le previsioni di cui agli articoli 6 e 9 relative agli uffici scolastici regionali si riferiscono esclusivamente alla regione Sicilia;

esprime:

PARERE FAVOREVOLE

ALLEGATO 2

DL 103/10: Disposizioni urgenti per assicurare la regolarità del servizio pubblico di trasporto marittimo (C. 3646 Governo, approvato dal Senato)

PARERE APPROVATO DALLA COMMISSIONE

La Commissione parlamentare per le questioni regionali,

esaminato, per i profili di propria competenza, il testo del disegno di legge, in corso di esame presso la IX Commissione della Camera, recante disposizioni urgenti per assicurare la regolarità del servizio pubblico di trasporto marittimo, approvato dal Senato;

considerato che il decreto-legge in oggetto contempla previsioni eterogenee che incidono sulla competenza concorrente Stato-regioni in ordine ai diversi settori del trasporto marittimo, stradale e aereo;

esprime:

PARERE FAVOREVOLE

con la seguente condizione:

sia preveduto che il decreto del Ministro dell'economia e delle finanze con cui si procede al commissariamento di Tirrenia, ai sensi dell'articolo 1, nonché il decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, teso a stabilire il contenuto della scheda di trasporto recante le indicazioni relative al vettore, al committente, alla tipologia della merce trasportata, ai sensi dell'articolo 1-bis, siano adottati previo parere della Conferenza unificata.

ALLEGATO 3

DL 105/10 Misure urgenti in materia di energia. Proroga di termine per l'esercizio di delega legislativa in materia di riordino del sistema degli incentivi (C. 3660 Governo, approvato dal Senato)

PARERE APPROVATO DALLA COMMISSIONE

La Commissione parlamentare per le questioni regionali,

esaminato, per i profili di propria competenza, il disegno di legge di conversione del decreto-legge 8 luglio 2010, n. 105, approvato dal Senato ed in corso di esame presso la X Commissione della Camera, recante misure urgenti in materia di energia. Proroga di termine per l'esercizio di delega legislativa in materia di riordino del sistema degli incentivi, su cui la Commissione ha reso parere alla 10^a Commissione del Senato in data 20 luglio 2010;

considerato che il provvedimento in esame reca norme riconducibili alla «distribuzione nazionale dell'energia» che, ai sensi del terzo comma dell'articolo 117 della Costituzione, rientrano in ambiti di competenza legislativa concorrente;

preso atto dei motivi di urgenza del testo in esame e tenuto conto della sentenza 17 giugno 2010, n. 215, della Corte costituzionale che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dei commi da 1 a 4 dell'articolo 4 del decreto-legge n. 78 del 2009 convertito dalla legge 3 agosto 2009, n. 102;

rilevate le modifiche apportate al testo del decreto-legge nel corso dell'esame al Senato;

esprime:

PARERE FAVOREVOLE

con le seguenti condizioni:

1) sia precisato che la nomina dei commissari straordinari di cui all'articolo 1 del testo in esame può avvenire in casi di urgenza, rimanendo altrimenti ferma in capo alle regioni la relativa competenza;

2) sia previsto l'intesa con le regioni e le province autonome interessate in ordine alla realizzazione degli interventi richiamati al comma 3 dell'articolo 4 del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78, come modificato dall'articolo 1 del testo in esame, nonché in relazione alle attività compiute dal commissario straordinario del Governo ai sensi del comma 4 della medesima disposizione;

e con le seguenti osservazioni:

a) valuti la Commissione di merito l'opportunità di prorogare al 31 dicembre 2011 il termine previsto dall'articolo 11, comma 14, del decreto-legge 14 marzo 2005, n. 35, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 maggio 2005, n. 80, concernente «Disposizioni urgenti nell'ambito del Piano di azione per lo sviluppo economico, sociale e territoriale», modificato dalla legge 23 luglio 2009, n. 99;

b) valuti altresì la Commissione di merito l'opportunità di escludere le regioni a statuto speciale dall'applicazione dell'articolo 42, comma 1, della legge 23 luglio 2009, n. 99, recante «Disposizioni per lo sviluppo e l'internazionalizzazione delle imprese, nonché in materia di energia».

COMMISSIONE PARLAMENTARE
per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi

Giovedì 29 luglio 2010

59ª Seduta

Presidenza del Presidente
ZAVOLI

La seduta inizia alle ore 20,20.

(La Commissione approva il processo verbale della seduta precedente).

Intervengono per la RAI il presidente, dottor Paolo Garimberti, il direttore generale, professor Mauro Masi, i consiglieri di amministrazione, Angelo Maria Petroni, Antonino Rizzo Nervo, Rodolfo De Laurentiis e Antonio Verro, il direttore delle Relazioni Istituzionali, dottor Marco Simeon, il portavoce del presidente della RAI, dottor Lorenzo Ottolenghi, il capo ufficio stampa del direttore generale, dottor Fabrizio Casinelli, il dottor Nicola Caligiore, il dottor Gianluca De Matteis Tortora, il dottor Lorenzo Iannarelli, il dottor Guido Paglia e il dottor Daniele Mattaccini.

Il PRESIDENTE avverte che, ai sensi dell'articolo 13, comma 4, del Regolamento della Commissione, la pubblicità della seduta sarà assicurata per mezzo della trasmissione con il sistema audiovisivo a circuito chiuso e che dell'odierna audizione sarà redatto e pubblicato il resoconto stenografico.

PROCEDURE INFORMATIVE

Seguito dell'audizione del presidente, del direttore generale e del consiglio di amministrazione della RAI

(Seguito e conclusione)

Il PRESIDENTE, dopo aver dato notizia delle comunicazioni pervenute da parte dei consiglieri di amministrazione Bianchi Clerici, Rositani e Van Straten circa l'impossibilità a partecipare alla seduta, segnala come la presenza odierna del direttore generale renda ancora più proficua l'audi-

zione in corso, tendente a realizzare una riflessione condivisa sulla base delle funzioni di indirizzo e di vigilanza della Commissione.

Il presidente GARIMBERTI comunica che, onde evitare possibili ulteriori polemiche, il consiglio di amministrazione della RAI ha oggi rinviato le decisioni sulle nomine, al fine di raggiungere la più ampia condizione possibile.

Rinnovando le proprie scuse per la precedente assenza, dovuta ad importanti oneri connessi alla preparazione del consiglio di amministrazione, il professor MASI rappresenta il bilancio complessivo dei risultati gestionali relativi al periodo trascorso dall'assunzione dell'incarico, momento caratterizzato da una situazione economica molto preoccupante, anche legata ad una sottovalutazione del successivo calo degli introiti pubblicitari. Fornisce poi alcune informazioni relative al piano industriale, mirato in particolare alla ridefinizione dei costi e al loro contenimento attraverso scelte comunque strategiche. Precisando che nel rinnovamento del *management* si è operato un contenuto ricorso a professionalità esterne, prestando altresì grande attenzione alle risorse umane, fornisce poi al deputato Beltrandi i dati sulle presenze degli esponenti radicali nell'informazione in RAI. Infine, ribadisce la necessità di procedere alle nomine previste, pur confermando l'opportunità del rinvio oggi deliberato.

Lamentando l'evidenza della penalizzazione comunque esistente a danno dei radicali e lamentando l'eccessivo periodo di sospensione dei *talk show* nel periodo estivo, il deputato BELTRANDI (PD) chiede chiarimenti definitivi in merito al futuro di RaiNews.

Il senatore MORRI (PD) chiede le ragioni della differente interpretazione della situazione da parte dei dirigenti RAI rispetto al direttore generale, nonché di sapere come siano giudicati gli editoriali realizzati dal direttore del TG1 Minzolini.

Il senatore VIMERCATI (PD) chiede di conoscere i dati esatti dell'evasione del canone e chiarimenti sulle intenzioni della RAI in merito ai possibili investimenti riguardanti l'area riservata alla realizzazione di Expo Milano 2015 e ad una conseguente eventuale riorganizzazione dei centri di produzione situati nel Nord Italia.

Paventando il rischio che, in materia di nomine, la magistratura, attraverso le decisioni sui ricorsi, possa in realtà sostituirsi al consiglio di amministrazione, il deputato SARDELLI (Misto-MPA-AS) chiede di sapere se i vertici RAI si ritengano soddisfatti del lavoro di rinnovamento realizzato finora.

Il deputato PELUFFO (PD), associatosi alla richiesta di informazione circa i rapporti tra la RAI ed Expo Milano 2015, domanda quali siano i

sacrifici previsti dal piano industriale per i dipendenti e i professionisti della RAI, nonché quale sia l'effettivo pluralismo garantito dal TG1.

Il deputato DE ANGELIS (*PdL*) chiede se siano previste decisioni in materia di soglia anagrafica e di quota riservata a precari e disoccupati per le imminenti prove selettive per giornalisti nelle sedi regionali.

Premettendo come appaia difficilmente comprensibile la mancata divulgazione del piano industriale, il senatore VITA (*PD*) chiede come mai, nonostante i numerosi problemi riguardanti il servizio pubblico radiotelevisivo, l'unico argomento di cui ci si occupa per quanto riguarda la RAI siano le nomine.

Il deputato MERLO (*PD*) intende sapere se il capitolo delle nomine rappresenti un processo politicamente governabile, così come se in RAI è possibile realizzare una effettiva valorizzazione delle risorse interne.

Il deputato GENTILONI SILVERI (*PD*), giudicati difficilmente comprensibili i conti economici della RAI, chiede secondo quali criteri vengano individuate le risorse esterne, ed in particolare il nominativo del candidato alla direzione di RaiNews, nonché informazioni sulle ragioni per cui non si ritengano adeguate molte risorse presenti nell'azienda.

L'onorevole MAZZUCA (*PdL*) chiede in particolare al consigliere Petroni chiarimenti sulla proposta di agganciare il canone alla bolletta dell'energia elettrica.

L'onorevole LANDOLFI (*PdL*) si sofferma sull'ingresso anticipato di Sky nel digitale terrestre e chiede quale impatto ne derivi sulla strategia della RAI. Chiede inoltre quali siano le ragioni che dovrebbero portare ad un avvicendamento alla direzione di RaiNews.

Il senatore PARDI (*PD*), dopo aver ricordato come non si possa smentire la penalizzazione degli esponenti della sua parte politica a livello di presenza televisiva, chiede quale sia il destino dei giornalisti e dei direttori che restano senza incarico, nonché dati più precisi sul bilancio dell'azienda. Avanza poi l'ipotesi che il giudizio positivo del direttore generale sull'andamento dell'azienda probabilmente si riferisca alle reiterate violazioni del pluralismo.

L'onorevole LAINATI (*PdL*), premesse – in relazione all'intervento dell'onorevole Gentiloni Silveri – le qualità professionali del giornalista Ferraro, prospetta l'opportunità che debba essere migliorata da parte della RAI proprio la comunicazione che la riguarda, considerato che gli aspetti positivi emergono poco nella discussione pubblica.

Prende quindi la parola per la replica il presidente GARIMBERTI il quale, precisando che il canone deve essere connesso con il possesso di un apparecchio televisivo, fornisce le informazioni richieste in merito a Expo Milano 2015. Dichiara poi la non piena soddisfazione per il lavoro di rinnovamento finora svolto che deve continuare per raggiungere l'obiettivo di un servizio pubblico di qualità. Ricorda quindi, in relazione ai criteri da lui proposti in materia di nomine, che occorre assolutamente evitare un avvicendamento in caso di mancata individuazione di un incarico alternativo. Affermato poi di non ritenere sufficientemente pluralista il Tg1 di oggi, pur ritenendo che un direttore abbia il pieno diritto di decidere come organizzare la propria testata, giudica necessaria una riflessione più ampia sulle modalità dell'informazione con particolare riguardo all'esigenza di esportarla nel mondo globalizzato.

Replica quindi il direttore generale MASI il quale, dopo aver smentito le affermazioni dell'onorevole Beltrandi sulla lunga vacanza estiva dell'azienda, esprime l'avviso che il confronto delle nomine dovrebbe essere svolto al momento della loro definizione. Dopo aver affermato che per le testate *all news* debba essere individuato a suo avviso un soggetto professionalmente preparato per la trasmissione di notizie diverse nell'arco delle 24 ore, comunica che il piano industriale è stato approvato all'unanimità dal consiglio di amministrazione e che i dirigenti sono stati pienamente coinvolti nella conoscenza di esso così come lo saranno nella fase di attuazione. Nel dichiarare di non condividere l'opinione del presidente Garimberti sul TG1, fa presente di non aver ancora ricevuto alcuna proposta in merito ad Expo Milano 2015. Dichiarando poi che sul problema del canone è in corso un'attività di studio, che vede anche la collaborazione dell'INPS, per formulare una proposta che tuteli le categorie meno abbienti, si dice soddisfatto soprattutto per quanto riguarda l'*audience* ed in misura minore per i risultati di bilancio che sono ancora migliorabili, ma ritiene ancora insufficiente il rinnovamento finora operato, in considerazione delle forti resistenze dell'azienda al cambiamento. Riservandosi di fornire una risposta dettagliata sulle selezioni regionali, precisa poi che il piano industriale è stato elaborato prescindendo dalla questione del recupero dell'evasione del canone e che sulla sua conoscibilità deve pronunciarsi il consiglio di amministrazione. Esprimendo l'avviso che i ricorsi siano parte della fisiologia di un'azienda e pertanto non possano influire sulla sua gestibilità, considera ascrivibile a ragioni strutturali la carenza della comunicazione riguardante la stessa RAI. Conclude affermando che si sta valutando un eventuale un'opposizione sul piano giuridico alla decisione di anticipare l'ingresso di Sky sulla piattaforma digitale.

Il consigliere RIZZO NERVO, confermato preliminarmente che il piano industriale è stato approvato all'unanimità, nonché quanto affermato dal direttore generale sui ricorsi e i reintegri, giudica auspicabile la preventiva definizione da parte del consiglio di amministrazione dei criteri cui ispirare le nomine e quindi il conferimento degli incarichi. Non con-

dividendo personalmente la riservatezza sul piano industriale, rileva come RaiNews sia un progetto completamente innovativo rispetto alla situazione attuale; peraltro, in generale, il ricorso ad incarichi esterni è legittimo, laddove motivato dalle capacità del professionista individuato.

Evidenziando come nell'azienda sia notevolmente cambiato il comportamento dei dirigenti in relazione ad eventuali cambi di incarico, il consigliere PETRONI sottolinea come la vera questione che si pone per la RAI sia quella del recupero dell'evasione del canone, ricordando la propria proposta di collegarlo alla bolletta elettrica.

In conclusione, il PRESIDENTE, rimarcando come questione nodale sia quella della definizione del servizio pubblico, ritiene che la grande attenzione sulla questione delle nomine sia motivata dalla identificazione in Italia tra televisione e politica. Auspicando comunque che le prossime decisioni sulle nomine siano assunte nell'interesse dell'azienda, dichiara conclusa l'audizione.

La seduta termina alle ore 22,40.

COMITATO PARLAMENTARE per la sicurezza della Repubblica

Giovedì 29 luglio 2010

Presidenza del Presidente
Massimo D'ALEMA

La seduta inizia alle ore 8,45.

COMUNICAZIONI DEL PRESIDENTE

Il presidente D'ALEMA (PD) svolge alcune comunicazioni concernenti la documentazione pervenuta e l'organizzazione dei lavori.

Esame della proposta di relazione annuale di cui all'articolo 35, comma 1, della legge 3 agosto 2007, n. 124

(Esame e approvazione)

Il presidente D'ALEMA (PD) illustra lo schema di relazione annuale al Parlamento, predisposto ai sensi dell'articolo 35, comma 1, della legge n. 124 del 2007.

Si apre quindi un dibattito nel quale intervengono i senatori ESPOSITO (PdL) e RUTELLI (Misto-ApI) e i deputati BRIGUGLIO (PdL) e ROSATO (PD).

Il Comitato approva all'unanimità, con alcune modificazioni, la proposta di relazione annuale al Parlamento predisposta dal Presidente.

La seduta termina alle ore 9,25.

COMMISSIONE PARLAMENTARE per l'attuazione del federalismo fiscale

Giovedì 29 luglio 2010

Presidenza del Presidente
Enrico LA LOGGIA

La seduta inizia alle ore 14,40.

RELAZIONI AL PARLAMENTO

Relazione concernente il quadro generale di finanziamento degli enti territoriali e ipotesi di definizione su base quantitativa della struttura fondamentale dei rapporti finanziari tra lo Stato, le regioni, le province autonome di Trento e di Bolzano e gli enti locali, con l'indicazione delle possibili distribuzioni delle risorse (articolo 2, comma 6, della legge 5 maggio 2009, n. 42) (Doc. XXVII, n. 22)

(Seguito dell'esame, ai sensi dell'articolo 5, comma 4, del regolamento della Commissione, e rinvio)

La Commissione prosegue l'esame del provvedimento, rinviato, da ultimo, nella seduta del 27 luglio 2010.

Il deputato Rolando NANNICINI (*PD*), *relatore*, ricorda che nella seduta del 27 luglio i relatori hanno presentato una proposta di documento comune, che tuttavia conteneva ancora alcuni aspetti non pienamente condivisi, che sarebbero stati oggetto di confronto nel corso dell'esame in Commissione, quali la determinazione dei costi *standard* e dei livelli essenziali di assistenza (LEA). Ritiene inoltre che sia necessario definire meglio il cosiddetto federalismo municipale, cioè l'autonomia finanziaria degli enti territoriali, in particolare per quanto riguarda l'IMU, che deve essere considerata diversamente. Alla luce di tali esigenze di approfondimento, consegna alla Commissione una nuova proposta di documento (*vedi allegato 1*), che reca ulteriori elementi rispetto a quella presentata nella scorsa seduta.

Enrico LA LOGGIA, *presidente*, ad un primo esame rileva come la nuova proposta dell'onorevole Nannicini presenti numerose novità, che rendono opportuno, al fine di esaminarne con cura i contenuti, un rinvio del seguito dell'esame alla ripresa dei lavori.

Il senatore Paolo FRANCO (*LNP*), *relatore*, nel prendere atto che l'altro relatore nella sua nuova proposta esprime considerazioni nuove e diverse rispetto a quelle che erano confluite nel documento presentato congiuntamente nella precedente seduta, conviene con il rinvio dell'esame a dopo la pausa estiva, anche al fine di valutare se il processo che si era avviato con la redazione del predetto documento possa continuare. Al momento tuttavia deve prendere atto che ciò non è possibile e, pertanto, ritiene necessario presentare anche da parte sua nuove indicazioni in ordine alla valutazione della relazione del Governo, in modo che i commissari, nell'approfondire i nuovi contenuti proposti dal collega Nannicini, possano avvalersi anche del contributo di entrambi i relatori.

Nel presentare, quindi, anch'egli una nuova proposta di parere (*vedi allegato 2*), ne segnala in estrema sintesi alcuni elementi, il primo dei quali concerne la necessità che, pur in presenza della riduzione delle risorse prevista nella manovra in corso, il processo federalista debba comunque proseguire, atteso che, peraltro, la stessa manovra prevede che tali riduzioni non abbiano rilievo ai fini della nuova fiscalità territoriale.

Un ulteriore elemento contenuto nella propria proposta attiene alla evidenziazione di taluni aspetti positivi che la Relazione contiene, pur all'interno di un quadro che, come era stato rilevato nell'originario documento, necessitava ancora di alcuni approfondimenti.

Pur osservando che rispetto ai contenuti dei prossimi decreti attuativi la presentazione di due diversi documenti potrebbe aver minore efficacia rispetto a quella rivestita dal documento comune che era stato predisposto, conclude auspicando, comunque, che alla ripresa dei lavori questi possano condursi con il necessario spirito collaborativo, atteso che il processo federale non appartiene ad una sola parte politica, come può desumersi dall'ampia maggioranza che ha approvato la legge n. 42 del 2009.

Enrico LA LOGGIA, *presidente*, nel rimettere alla valutazione dei commissari le nuove proposte ora presentate, rinvia il seguito dell'esame alla ripresa dei lavori che, presumibilmente, potranno avviarsi con una seduta dell'Ufficio di presidenza nella giornata di giovedì 9 settembre 2010.

La seduta termina alle ore 14,55.

ALLEGATO 1

Relazione concernente il quadro generale di finanziamento degli enti territoriali e ipotesi di definizione su base quantitativa della struttura fondamentale dei rapporti finanziari tra lo Stato, le regioni, le province autonome di Trento e di Bolzano e gli enti locali, con l'indicazione delle possibili distribuzioni delle risorse (articolo 2, comma 6, della legge 5 maggio 2009, n. 42) (Doc. XXVII, n. 22)

NUOVA PROPOSTA DI DOCUMENTO PREDISPOSTA
DAL RELATORE, ON. NANNICINI

La Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale,

esaminata la Relazione sull'attuazione del federalismo fiscale – e i relativi allegati tecnici – che il Governo ha presentato alle Camere ai sensi di quanto disposto dall'articolo 2, comma 6, della legge 5 maggio 2009, n. 42;

preso atto dei chiarimenti e delle indicazioni forniti dal Ministro dell'economia e delle finanze nell'audizione svoltasi presso la Commissione il 21 luglio 2010;

esaminate le ulteriori informazioni e ricostruzioni contabili fornite dalla Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale;

ascoltate le dichiarazioni rilasciate nelle diverse audizioni dai soggetti interessati, e in particolare in base all'audizione del 28 luglio del Comitato di rappresentanti delle autonomie territoriali;

formula, ai sensi dell'articolo 3, comma 5, lettera b), della legge n. 42/2009, le seguenti osservazioni e valutazioni utili alla predisposizione dei decreti legislativi di attuazione della delega.

1. Il contesto europeo

La citata Relazione sull'attuazione del federalismo fiscale (d'ora in avanti semplicemente Relazione) – presentata all'attenzione del Parlamento in data 30 giugno 2010 – interviene in una fase congiunturale di particolare delicatezza e in un contesto che registra una significativa evoluzione, a livello nazionale e comunitario, degli strumenti di governo della finanza pubblica e di coordinamento delle politiche economiche.

Nella medesima data del 30 giugno la Commissione europea, facendo seguito alla richiesta del Consiglio europeo del 17-18 giugno, ha, infatti,

presentato una Comunicazione¹ che propone una serie di misure, legislative e non, volte a definire una più forte sorveglianza macroeconomica; un quadro nazionale di bilancio più rigoroso; un'applicazione più stringente del Patto di stabilità e crescita, nonché a introdurre un «*semestre europeo*» che definisca una cornice per le politiche economiche nazionali.

È evidente come le determinazioni che saranno assunte in sede comunitaria non possano che riflettersi sul processo di attuazione dell'articolo 119 della Costituzione e sulle nuove modalità di coordinamento dinamico della finanza pubblica desumibili dal combinato disposto della legge n. 42 e della nuova legge di contabilità e finanza pubblica n. 196 del 2009.

È, infatti, la stessa Commissione europea che prospetta, con particolare riferimento ai Paesi con assetti decentrati, l'adozione di un quadro di bilancio nazionale che comprenda l'intero sistema di finanza pubblica, nell'ambito del quale le regole di bilancio dovranno sempre più perseguire obiettivi di medio termine, ispirandosi ad un criterio di pianificazione pluriennale, che richiede l'indicazione delle entrate e delle spese programmate e degli aggiustamenti richiesti per realizzare l'obiettivo di finanze pubbliche solide.

A tal fine, si propone sia un'applicazione più rigorosa degli strumenti preventivi e correttivi già previsti dal Patto di stabilità e crescita europeo, sia l'introduzione di un nuovo sistema di sanzioni e di incentivi a favore degli Stati membri che attuano politiche di bilancio virtuose.

Quanto alle prime, facendo leva su talune voci del bilancio UE destinate agli Stati membri (essenzialmente fondi strutturali, della politica agricola comune e fondo europeo della pesca), la Commissione prospetta, tra l'altro, un meccanismo in base al quale l'avvio della procedura per disavanzo eccessivo comporterebbe la sospensione degli stanziamenti di impegno connessi ai programmi pluriennali relativi a tali fondi, mentre nel caso di mancata attuazione delle raccomandazioni adottate nell'ambito della procedura, verrebbe disposta la cancellazione degli stanziamenti di impegno².

Sotto altro versante, è opportuno rilevare come sempre in sede comunitaria sia altresì emersa l'esigenza di introdurre nella politica di coesione un principio di condizionalità *ex ante*, in base al quale l'allocazione dei relativi finanziamenti dovrebbe essere vincolata all'adozione di riforme strutturali mirate ad accrescerne l'efficacia e l'efficienza; riforme nell'ambito delle quali non può che essere annoverata la stessa legge n. 42, che rappresenta, in effetti, il più moderno e articolato tentativo di coniugare in modo nuovo l'equità e l'efficienza della spesa nei diversi livelli territoriali.

¹ «Rafforzare il coordinamento delle politiche economiche per la stabilità, la crescita ed i posti di lavoro - Strumenti per una *governance* economica più forte in ambito UE» (COM(2010)367).

² Alcuni incentivi potrebbero, invece, derivare da una rimodulazione dei tassi di cofinanziamento, oppure dall'introduzione di una riserva di fondi (finanziata con gli stanziamenti di impegno cancellati nell'ambito della procedura sopra esposta) a favore degli Stati membri che attuano politiche di bilancio virtuose.

A tal proposito, la Commissione invita il Governo a definire con tempestività e con chiarezza le modalità con cui le nuove regole europee debbano interfacciarsi con le nuove regole nazionali di coordinamento della finanza pubblica multilivello prevista dalla Costituzione e definite nel combinato disposto delle leggi n. 42 e n. 196 del 2009.

2. Lo scenario nazionale

Alla luce dell'accennata evoluzione politico- istituzionale che si registra a livello comunitario – che le citate leggi n. 42 e n. 196 hanno a ben vedere in un certo senso preceduto – le osservazioni su principi, obiettivi e strumenti di stabilità finanziaria contenute nella parte conclusiva della Relazione appaiono ancora non conclusive.

In questa prospettiva, la stessa Relazione evidenzia altresì la necessità – che la Commissione condivide – di strutturare in modo compiuto la nuova formula di *governance* della finanza pubblica sottesa alla legge n. 42/2009, dando in particolare attuazione all'articolo 5 della medesima legge, che prevede, com'è noto, l'istituzione della Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, configurato quale «*organismo stabile di coordinamento della finanza pubblica*» che concorre alla definizione degli obiettivi di finanza pubblica «*per comparto*».

A tal fine, la Commissione sollecita la costituzione della Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica.

In proposito, appare utile svolgere alcune considerazioni, rilevando, in primo luogo, come nella Relazione non vi sia un richiamo alle procedure di coordinamento della finanza pubblica delineate dalla nuova legge di contabilità n. 196/2009, nonostante tale legge si integri in modo sistematico e complementare con il disposto della stessa legge n. 42.

Il *corpus* normativo e l'architettura complessa di organi e procedure delineati dalle due leggi sono, infatti, volti a definire un sistema di finanza multilivello che declina in modo nuovo ed originale i rapporti tra Stato, Autonomie ed Unione europea, al fine di assicurare un coordinamento unitario e coerente non solo della finanza pubblica, ma delle stesse politiche pubbliche che si dipanano oggi tra i diversi livelli di governo.

In questa cornice si innestano sia le Linee guida per il riparto degli obiettivi programmatici di finanza pubblica (articolati per i sottosettori del conto della PA – amministrazioni centrali, amministrazioni locali ed enti di previdenza e assistenza sociale) – che il Governo è chiamato ad inviare alla Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, per il preventivo parere da esprimere entro il 10 settembre, e alle Camere – sia il nuovo Patto di convergenza di cui all'articolo 18 della legge 42 – teso a realizzare l'obiettivo della convergenza dei costi e dei fabbisogni *standard* dei vari livelli di governo, nonché a delineare un percorso di convergenza degli obiettivi di servizio ai livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali – il quale, assieme al tradizionale Patto di stabilità interno, è destinato ad essere trasfuso, ai sensi

della nuova legge contabilità, prima nella Decisione di finanza pubblica, da presentare alle Camere entro il 15 settembre, e successivamente, entro il 15 ottobre, nella Legge di Stabilità. Un sintetico quadro della spesa discrezionale della PA, ripartita per sottosettori istituzionali, è riportato nella Tavola 1 al presente documento.

Di tali nuove e avanzate regole di disciplina fiscale multilivello – che attribuiscono, peraltro, al Parlamento un importante ruolo di sintesi e compensazione tra le diverse istanze territoriali – non si tiene conto nella Relazione presentata dal Governo, anche laddove si evidenzia, come un obiettivo fondamentale sia quello di assicurare *«l'appropriato grado di perequazione infraregionale che, garantendo livelli appropriati di assistenza sanitaria e sociale a livello nazionale, sia governato da meccanismi di solidarietà responsabile, economicamente sostenibile, ispirati allo spirito mutualistico (e quindi di copertura temporanea di rischi imprevedibili) e non basato sul presupposto di trasferimenti irrazionalmente operati ex post»*.

Quest'ultimo obiettivo presuppone il passaggio dalla spesa storica ai costi e fabbisogni *standard*, che la legge n. 42 intende realizzare con gradualità proprio attraverso la definizione del Patto e del percorso di convergenza degli obiettivi di servizio sopra richiamati, che costituiscono elementi qualificanti della medesima legge i quali dovranno consentire, in prospettiva, attraverso la previsione di appositi stanziamenti ad opera delle leggi annuali di stabilità, di elevare la quantità e la qualità dell'offerta delle prestazioni nei territori attualmente meno dotati e nei settori sotto *standard* per poter raggiungere i livelli essenziali delle prestazioni.

Alla luce di tali considerazioni, la Commissione auspica in primo luogo che il quadro generale di finanziamento degli enti territoriali contenuto nell'allegato 2 alla Relazione possa essere utilmente aggiornato ed arricchito da ulteriori elementi informativi in occasione della trasmissione al Parlamento delle suddette Linee guida e, soprattutto, dello schema di Decisione di finanza pubblica (di seguito DFP), nell'ambito del quale potranno essere affrontate, in una prospettiva di medio termine, le ipotesi di evoluzione dell'intero comparto della finanza locale, con l'espressa indicazione *«dell'obiettivo di massima della pressione fiscale complessiva, coerente con il livello massimo di spesa corrente»*, nonché delle *«misure atte a realizzare il percorso di convergenza»*, così come del resto previsto dall'articolo 10, comma 2, lettere e) e g), della legge n. 196/2009.

Nell'ambito della DFP potrà, inoltre, trovare adeguato spazio la *programmazione dettagliata* – enunciata come obiettivo dalla Relazione – di un *«quadro pluriennale delle azioni di governo nazionale e regionale volte ad assicurare l'equilibrio economico e finanziario del sistema sanitario e delle pensioni di invalidità, sia complessivo che per ogni singola Regione, in compatibilità con i vincoli di bilancio nazionali imposti dal Patto Europeo di Stabilità e Crescita e dalle nuove procedure Europee rafforzate di vigilanza sul deficit e debito pubblico»*.

Occorre, infatti, tenere presente che il concorso delle autonomie territoriali agli obiettivi di finanza pubblica per il triennio 2011-2013, deter-

minato in 6.300 milioni nel 2011 e in 8.500 milioni a decorrere dal 2012, è stato già definito, ai sensi dell'articolo 14, commi 1 e 2, del citato decreto-legge, mediante una riduzione delle risorse statali a qualunque titolo spettanti alle regioni ed enti locali, senza inquadrare pertanto la definizione del riparto degli obiettivi di finanza tra i diversi livelli di governo nell'ambito delle procedure di concertazione, sopra richiamate, definite dalla nuova legge di contabilità (Linee Guida – parere Conferenza – DFP).

Occorre peraltro tenere presente che, a differenza di quanto si è verificato negli anni precedenti, il raggiungimento dei risparmi previsti per i singoli comparti non risulti affidato all'applicazione dello strumento del Patto di stabilità interno³, bensì ottenuto direttamente attraverso la riduzione delle risorse, spettanti agli enti. I vincoli previsti dalla vigente normativa del Patto (articoli 77-bis e 77-ter del decreto-legge n. 112/2008), che copre un arco temporale che arriva fino al 2011, sono rimasti pertanto invariati, salvo alcune pur apprezzabili deroghe allo stesso introdotte dal decreto medesimo al fine, tra l'altro, di sostenere la spesa per investimenti degli enti locali.

È innegabile che tali decisioni, contenute nella manovra economica congiunturale, generano un quadro di grave preoccupazione e incertezza presso gli amministratori regionali e locali, come emerso chiaramente nell'audizione del Comitato di rappresentanti delle autonomie territoriali di cui all'articolo 3, comma 4, della legge n. 42 del 2009 presso la Commissione. La mancata concertazione della manovra da parte del Governo e il mancato avvio delle nuove procedure di costruzione del bilancio previste dalla legge 196 attraverso il varo di linee guida della DFP entro il 15 luglio sono peraltro stigmatizzati in un ordine del giorno presentato in aula alla Camera dei Deputati e sottoscritto dal presidente della V Commissione bilancio. Il quadro prospettico fornito dal Governo con la Relazione non sembra in grado, per effetto delle sue lacune, di ristabilire certezza agli amministratori regionali e locali in merito ad un processo di attuazione della legge 42 pienamente coerente con i principi e il dettato della stessa legge.

La Commissione ritiene, in particolare, che la riduzione di risorse finanziarie previste nel biennio 2011-2012, pari a 14.800 milioni di euro per il settore delle regioni e degli enti locali, debba trovare un'adeguata copertura nell'attuazione della legge 42, come previsto nel sopra citato decreto.

Il decreto-legge n.78/2010 prevede, inoltre, un inasprimento delle sanzioni vigenti in caso di mancato rispetto del Patto di stabilità, che si sostanzia, per gli enti locali, in una riduzione dei trasferimenti erariali in misura pari allo scostamento tra saldo obiettivo e saldo conseguito, mentre per le regioni è richiesto il versamento all'entrata del bilancio dello Stato di un importo pari allo scostamento tra l'obiettivo ed il risultato conseguito.

³ Fatta eccezione per le autonomie speciali, per le quali come in passato, lo strumento utilizzato per il conseguimento dei risparmi resta affidato al patto di stabilità interno, mediante accordi tra lo Stato e le regioni stesse.

Particolare rilievo assume, infine, la previsione, assai innovativa e la cui portata andrà debitamente approfondita, di cui all'articolo 14, comma 6, del decreto-legge n. 78, in base alla quale, il Governo, proprio «in funzione della riforma» – sopra richiamata – «del Patto europeo di stabilità e crescita ed in applicazione dello stesso nella Repubblica italiana», ha disposto che con DPCM, previa deliberazione del Consiglio dei ministri da adottare «sentita la Regione interessata», possa essere disposta la «*sospensione dei trasferimenti erariali nei confronti delle Regioni che risultino in deficit eccessivo di bilancio.*»

Appare dunque evidente come la valenza qualitativa e quantitativa del quadro normativo testè richiamato – che si completa con le misure previste in favore del Comune di Roma e con quelle finalizzate a promuovere, ai fini del contenimento delle spese, l'esercizio in forma associata delle funzioni fondamentali dei comuni – inciderà in modo sensibile sul processo di attuazione del federalismo fiscale, a partire dai profili concernenti l'individuazione dei trasferimenti erariali alle regioni e agli enti locali da sostituire con forme di autonomia e fiscalità territoriale, di cui tratta la Relazione e l'allegato 2 predisposto dalla Copaff.

Al fine di conferire un carattere sistematico alle diverse misure di riordino della finanza locale, la Commissione invita pertanto il Governo, in conformità con quanto previsto dal combinato disposto delle leggi n. 42 e n. 196, ad adoperarsi affinché nello schema di DFP da presentare alle Camere entro il prossimo 15 settembre siano delineati in modo compiuto gli indirizzi di riforma – concernenti anche le modifiche inerenti alla tempistica del ciclo di bilancio definito dalla legge n. 196/2009 che si rendano eventualmente necessarie a seguito degli sviluppi sopra richiamati del contesto europeo – che si intendono adottare in relazione all'esigenza di:

– assicurare i caratteri di «*stabilità, coerenza, conformità ai parametri europei e rispetto dell'autonomia gestionale degli enti*», che l'articolo 8, comma 2, della legge n. 196/2009 enuncia in relazione al Patto di stabilità interno, tenendo conto anche dell'esigenza di garantire, ai sensi dell'articolo 17, comma 1, lettera *c*) della legge n. 42/2009, che le regioni, ai fini del conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica, possano adattare, previa concertazione con gli enti locali ricadenti nel proprio territorio regionale, le regole e i vincoli posti dal legislatore nazionale, differenziando le regole di evoluzione dei flussi finanziari dei singoli enti in relazione alla diversità delle situazioni finanziarie esistenti nelle diverse regioni;

– garantire il rispetto degli equilibri di bilancio e un'elevata qualità dei servizi pubblici resi dagli enti territoriali attraverso meccanismi di carattere premiale ovvero sanzionatorio da affiancare ai tradizionali meccanismi di monitoraggio e controllo della spesa e dei saldi degli come previsto ai sensi dell'articolo 17, comma 1, lettera *e*) della legge n. 42/2009. Occorre, infatti, tenere presente che il sistema premiante contemplato dalle citate disposizioni è, tra l'altro, riservato in favore degli enti che assicu-

rino un livello della pressione fiscale inferiore alla media degli altri enti del proprio livello di governo a parità di servizi offerti, nonché a quelli che partecipano a progetti strategici mediante l'assunzione di oneri e di impegni nell'interesse della collettività nazionale, ivi compresi quelli di carattere ambientale, ovvero degli enti che incentivano l'occupazione e l'imprenditorialità femminile.

A tale ultimo proposito, la Commissione osserva come nel corso dell'esame del decreto-legge di manovra presso il Senato, siano state introdotte (all'articolo 14, comma 2), alcune disposizioni, ai fini della riduzione delle risorse spettanti alle autonomie territoriali per il concorso al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica, che sembrano prefigurare l'applicazione di nuovi principi di premialità a favore delle regioni e degli enti locali più virtuosi in termini di equilibri di bilancio e minore incidenza percentuale della spesa per il personale rispetto alla spesa corrente complessiva; per le regioni, in particolare, si fa riferimento anche dell'adozione di misure di contenimento della spesa sanitaria e di azioni di contrasto al fenomeno dei falsi invalidi, questione, quest'ultima, più volte richiamata nella Relazione, mentre per gli enti locali si fa riferimento al conseguimento di «adeguati indici di autonomia finanziaria».

Si osserva, inoltre, come le modifiche apportate dal Senato abbiano altresì attribuito un ruolo delle autonomie nella definizione del riparto dei sacrifici finanziari imposti agli enti territoriali ai fini del consolidamento dei conti: rispetto alla formulazione vigente del decreto – che prevede solo forme di consultazione, ancorando il riparto delle risorse sostanzialmente ad un semplice principio di proporzionalità – le innovazioni introdotte prevedono che le riduzioni di risorse siano ripartite secondo criteri e modalità stabiliti in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e province autonome (per le regioni) e in sede di Conferenza Stato-città ed autonomie locali (per gli enti locali), e recepiti, rispettivamente, con DPCM e con decreto del Ministro dell'interno, secondo principi che tengano conto dei profili di premialità sopra evidenziati.

In caso di mancata deliberazione delle predette Conferenze entro 90 giorni dall'entrata in vigore della legge di conversione del decreto n. 78 – e, per gli anni successivi al 2011, entro il 30 settembre dell'anno precedente – si prevede che i citati decreti governativi siano comunque emanati, entro i successivi trenta giorni, ripartendo la riduzione dei trasferimenti secondo un criterio proporzionale.

Anche in tal caso, la Commissione ravvisa dunque l'opportunità di ricondurre le fattispecie richiamate nell'ambito delle procedure di coordinamento della finanza pubblica previste dalla legge n. 196/2009, sottolineando altresì l'esigenza di definire quanto prima in modo permanente, attraverso l'adozione di un apposito decreto legislativo, il sistema premiante e sanzionatorio previsto dai criteri direttivi della legge delega n. 42/2009.

3. Il quadro di finanziamento degli enti territoriali e il processo di omogeneizzazione dei dati contabili

La Relazione presentata dal Governo si sofferma, in una prima parte, sull'evoluzione della finanza locale italiana, ripercorrendo le vicende che dal testo unico della finanza locale del 1931, passando attraverso la riforma fiscale del 1971 e i successivi decreti Stammati del 1977, hanno condotto prima al decentramento amministrativo disposto dalle leggi Basanini e, successivamente, alle recenti modifiche del Titolo V della Costituzione.

In proposito, la Commissione in questa sede si limita a rilevare come, nonostante durante gli anni '90 si sia realizzata una positiva evoluzione nella composizione delle fonti di finanziamento della spesa pubblica locale – con una decisa riduzione dei trasferimenti (finanza derivata) a vantaggio delle entrate proprie (autonomia impositiva)⁴ – non si sia ancora pervenuti ad un compiuto e coerente assetto atto a garantire un'effettiva autonomia finanziaria e tributaria degli enti territoriali; il processo di superamento del sistema di finanza derivata si è infatti sviluppato in modo discontinuo e tale da rendere non più differibile l'attuazione della legge n. 42/2009.

Una seconda parte della Relazione reca, invece, alcune prime indicazioni, riferite in particolare al comparto dei comuni, relative alla possibile tipologia delle fonti di gettito e dei cespiti tributari che potranno sostituire i trasferimenti erariali da sopprimere, nonché alcuni criteri e orientamenti, di carattere prevalentemente metodologico, relativi alla tempistica e alla modalità di attuazione del federalismo fiscale.

La base quantitativa è rinvenibile nell'Allegato 2 alla Relazione, laddove si può individuare l'ammontare delle risorse, attualmente attribuite agli enti territoriali sotto forma di trasferimenti, in relazione alle quali dovrà essere attribuita la titolarità di gettito fiscale ai diversi comparti degli enti territoriali.

Elementi di interesse per la Commissione sono altresì ravvisabili negli altri allegati alla Relazione, in particolare nell'Allegato 3, recante alcuni approfondimenti tecnici di particolare rilievo in materia, tra gli altri, di fabbisogni *standard* di Province e comuni e di costi *standard* delle Regioni, i quali, tuttavia, al pari dei dati e delle ipotesi di lavoro contenuti nel predetto Allegato 2, assumono una valenza di carattere esclusivamente tecnico, che in quanto tale, come specifica la stessa Relazione, non è impegnativa né per il Governo, né per il Parlamento.

In questo senso, la Relazione non fornisce ipotesi compiute di «*definizione su base quantitativa della struttura fondamentale dei rapporti finanziari tra lo Stato, le regioni, le province autonome di Trento e di Bolzano e gli enti locali*», né provvede ad indicare in modo puntuale gli sce-

⁴ Il finanziamento via trasferimenti, pari all'81% nel 1980 e al 72,6% nel 1990, si riduce al 40,4% nel 2000. Di converso, il finanziamento via imposte sale dal 14,9% del 1990 al 43,1% nel 2000.

nari di possibile «*distribuzione delle risorse*» conseguenti all'attuazione della legge delega.

Tale circostanza appare riconducibile a due ordini di ragioni, l'una di carattere tecnico, l'altra di carattere politico-istituzionale.

Quanto alla prima, nonostante gli apprezzabili sforzi compiuti dalle strutture tecniche, e in particolare dalla Copaff, la piattaforma dei dati contabili a tutt'oggi a disposizione non appare ancora completa e tale da poter essere utilizzata per esercizi di simulazione e con finalità operative, tant'è che la stessa Copaff ha preannunciato la presentazione di ulteriori documenti di approfondimento di alcune questioni di carattere contabile.

Quanto alla seconda, la Relazione e i documenti ad essa allegati sembrano voler lasciare impregiudicate alcune determinazioni fondanti da assumere in via preliminare ai fini dell'attuazione della delega – in relazione, ad esempio, ai criteri di perequazione da adottare in sede di fiscalizzazione dei trasferimenti e alle metodologie per la definizione dei costi e dei fabbisogni *standard*. Pur potendosi questo dato leggere sulla base di una volontà del Governo di attendere indicazioni e osservazioni da parte del Parlamento, ed in particolare della Commissione, in questa sede chiamata a offrire al Governo elementi di stimolo e riflessione utili ad avvenire a scelte quanto più possibile condivise, ciò nondimeno non può sottrarsi che la suddetta Relazione non sembra adempiere pienamente agli obblighi di legge.

3.1 La base dei dati contabili

Per quanto concerne, in particolare, il primo dei suddetti aspetti, occorre evidenziare come da una disamina dei dati contenuti nel predetto Allegato 2 elaborato dalla Copaff si evince che, sia sul versante della spesa, che su quello dell'entrata, la riclassificazione dei bilanci operata ai sensi dell'articolo 19-*bis* del decreto-legge n. 135 del 2009 richieda un'integrazione ed un ampliamento della base di dati contabili ai fini della definizione delle predette ipotesi di carattere quantitativo e su base territoriale di attuazione della delega; tale riclassificazione è stata, infatti, effettuata dalle Regioni in mancanza di un'armonizzazione dei principi contabili – che la Commissione auspica realizzarsi quanto prima – e ciò ha determinato l'applicazione di criteri non uniformi di classificazione delle poste da parte degli enti: da qui l'insorgere di incongruenze e aspetti problematici e suscettibili di approfondimento, anche in sede di predisposizione dello schema di DFP, quali ad esempio:

– l'elevata incidenza delle contabilità speciali, che rappresentano in media il 38% della spesa ordinaria del complesso delle Regioni., con un peso, all'interno di ciascuna Regione, che presenta un'alta variabilità, dal 4% del Piemonte al 77% della Puglia;

– l'elevata quota delle spese non attribuite (25% in media, con estremi di 50% in Liguria e 0% in Abruzzo, Molise e Campania), la

cui variabilità si riflette inevitabilmente sulle altre voci di spesa, (si pensi, ad esempio, agli oltre 6 miliardi di spesa per amministrazione generale in Campania, contro i circa 560 milioni della Lombardia, scostamenti che appaiono difficilmente interamente riconducibili a differenti comportamenti di spesa, quanto piuttosto all'imperfetta omogeneizzazione dei criteri di riclassificazione degli impegni di spesa per funzioni);

– lo stesso assetto contabile della spesa regionale corrente, che prende la forma di trasferimenti per una percentuale vicina al 90% per gran parte delle Regioni a Statuto ordinario (RSO), indirizzati prevalentemente verso i sistemi sanitari regionali, rendendo complessa l'individuazione, a partire dai bilanci regionali, della destinazione funzionale della spesa;

– i differenziali regionali dei valori procapite, che appaiono difficilmente riconducibili ad una effettiva variabilità dei comportamenti di spesa, come nel caso della spesa per la salute – caratterizzata da una struttura di finanziamento prevalentemente regolata dalla numerosità della popolazione che dovrebbe comportare una sostanziale omogeneità della spesa complessiva procapite – che evidenzia invece una sensibile variabilità della spesa procapite a livello regionale (la spesa corrente procapite dell'Abruzzo per la salute risulta, ad esempio, circa il doppio dello stesso aggregato rilevato nel Veneto);

Analoghi problemi possono, altresì, essere rinvenuti sul versante della classificazione delle poste di entrata delle regioni, in relazione alle quali non si osservano differenziali sistematici nord-sud nelle entrate tributarie procapite (che comprendono la compartecipazione IVA, connotata da finalità perequative), mentre i trasferimenti procapite (correnti e in conto capitale) risultano generalmente più elevati al sud (con l'esclusione di Basilicata e Calabria per quanto riguarda la parte corrente); nelle regioni del nord risulta, inoltre, prevalente il finanziamento attraverso tributi propri o devoluti, mentre nel sud, corrispondentemente ad una più elevata quota di spesa in conto capitale, è in evidenza la quota dei trasferimenti in conto capitale; modesto risulta l'apporto delle entrate extra-tributarie nel complesso delle entrate regionali delle RSO (2%) rispetto a quanto riscontrabile in quelle a statuto speciale (RSS) (8%), mentre molto eterogeneo appare il peso dei trasferimenti di parte corrente, particolarmente elevato in Molise, Campania, Abruzzo e Liguria; è, infine, elevato il peso delle entrate per contabilità speciali, la cui entità è in generale corrispondente, Regione per Regione, alle spese per contabilità speciali.

Per una ricognizione del ruolo dei trasferimenti e della compartecipazione Iva sulle entrate correnti per regione si rinvia alla tabella di cui alla Tavola 2 del presente documento.

Profili suscettibili di approfondimento emergono altresì in relazione alla sezione 4 del predetto Allegato 2 concernente i bilanci degli enti locali; con particolare riferimento, in tale ambito, all'esigenza di assicurare una sufficiente omogeneità dei criteri applicati dagli enti per il ricalcolo delle spese per funzioni e, in particolare, per le informazioni relative

alle esternalizzazioni dei servizi, anch'essi previsti dal citato articolo 19-bis, comma 2, del decreto-legge n. 135/2009.

Anche tale circostanza testimonia, ad avviso della Commissione, l'esigenza di pervenire quanto prima ad un'armonizzazione contabile che consenta un effettivo consolidamento dei bilanci degli enti locali con le società partecipate.

In linea generale, la Commissione auspica, inoltre, che il lavoro istruttorio di preparazione del decreto di attuazione della legge n. 42/2009 concernente l'armonizzazione dei bilanci degli enti territoriali possa essere al più presto portato a compimento, così come il processo di costruzione della banca dati unitaria della PA previsto dalla recente legge di riforma della contabilità.

3.2 La quantificazione dei trasferimenti da fiscalizzare – Regioni

Particolare rilievo assumono inoltre le problematiche, segnatamente di carattere metodologico, relative all'individuazione dei trasferimenti erariali alle regioni e agli enti locali da sostituire con forme di fiscalità locale.

In proposito, va rilevato, come sia lo stesso allegato alla Relazione ad evidenziare il carattere provvisorio delle stime fornite – le quali costituiscono una prima ipotesi di lavoro che necessita di ulteriori approfondimenti che saranno oggetto di successive comunicazioni della Copaff – e la presenza di alcune zone di incertezza nella delimitazione dell'area dei trasferimenti che, in attuazione della legge n. 42/2009, andranno soppressi e sostituiti con risorse fiscali.

Con riferimento, segnatamente, alle regioni, l'Allegato 2, sez. 1, della Relazione opera un primo tentativo di individuazione dei trasferimenti statali alle Regioni da fiscalizzare, utilizzando a tal fine tre criteri metodologici (generalità, permanenza e riferibilità dei trasferimenti alle funzioni di competenza regionale) che possono essere interpretati, secondo quanto affermato dalla stessa Copaff, in senso più o meno restrittivo; per ciascuna delle possibili interpretazioni sussistono profili problematici in merito ai quali occorrerà adottare soluzioni idonee anche al fine di limitare possibili contenziosi.

In particolare, rispetto alla determinazione dell'entità del Fondo unico, operata adottando in termini stringenti i predetti criteri di generalità e permanenza, la Commissione sottolinea l'esigenza, alla luce dei criteri di delega previsti dalla legge n. 42/2009 e dello stesso dettato costituzionale del Titolo V, di un'interpretazione flessibile del criterio della permanenza volta ad ampliare il volume delle risorse da considerare ai fini della fiscalizzazione, al fine di includervi:

– i trasferimenti dal bilancio dello Stato a favore delle regioni per i quali non è attualmente previsto un finanziamento permanente, quantificati in un importo pari a 1.591 milioni di euro ; fra le diverse finalità cui tali risorse sono attualmente destinate vi sono il fondo per le non autosuf-

ficienze, il trasporto pubblico locale, l'edilizia agevolata, l'edilizia scolastica, l'accesso allo studio. Ai fini di una fiscalizzazione di tali somme la Commissione condivide quanto rilevato dalla Copaff in ordine alla necessità di reperire preventivamente un'adeguata copertura a regime per il finanziamento delle suddette funzioni e attività, ancorandone il livello ad appropriati parametri quantitativi e qualitativi in conformità ai criteri enunciati dalla legge delega in ciascun ambito;

– alcuni fondi, attualmente attribuiti alle amministrazioni centrali, ma la cui gestione è rivendicata dalle regioni, che ammontano, complessivamente, a 243 milioni; tali risorse sono attualmente gestite dai Ministeri delle infrastrutture e trasporti (Fondo nazionale per il sostegno all'accesso alle abitazioni in locazione), della salute (risorse per i centri regionali e interregionali per i trapianti) e del Lavoro e delle politiche sociali (prevenzione in materia di salute e sicurezza sul lavoro);

– i trasferimenti permanenti alle regioni provenienti della Presidenza del Consiglio, che ammontano a 515 milioni, destinati, principalmente, alle funzioni inerenti alle politiche giovanili e alla famiglia, i servizi socio-educativi e il settore turistico, nonché i trasferimenti di carattere non permanente, per i quali, ai fini di una loro eventuale fiscalizzazione, sarebbe comunque necessario reperire una copertura a regime, relativi al Fondo nazionale per la montagna e al Fondo regionale di protezione civile, che ammontano a 241 milioni.

La Commissione conviene, inoltre, con l'esigenza di adottare un'interpretazione restrittiva del criterio della generalità, al fine di escludere dalla fiscalizzazione i trasferimenti non destinati alla totalità del comparto degli enti territoriali, posto che, altrimenti, occorrerebbe definire criteri di perequazione di particolare complessità.

In via generale, la Commissione sottolinea come la stima dei trasferimenti da fiscalizzare sembri finalizzata unicamente a delimitare l'ammontare di risorse per le quali occorre individuare cespiti tributari sostitutivi, ma non sembra poter esaurire l'ammontare delle risorse per le quali troveranno applicazione i nuovi criteri di finanziamento delle funzioni regionali previsti dalla legge n. 42/2009; tali criteri – riassumibili nel finanziamento sulla base dei fabbisogni connessi ai LEP, valutati ai costi *standard*, per le funzioni soggette a livelli essenziali delle prestazioni o fondamentali e sulla base della perequazione parziale delle capacità fiscali per le altre funzioni – dovranno infatti trovare applicazione anche con riferimento alle funzioni già attualmente finanziate a valere sulla compartecipazione al gettito di tributi erariali (rispettivamente IVA e accisa sul gasolio), nonché a valere sugli altri cespiti tributari di competenza regionale; rispetto alla futura definizione dell'ammontare complessivo delle risorse in relazione alle quali dovranno trovare applicazione i nuovi criteri di attribuzione, potrebbe dunque essere utile acquisire un'indicazione circa la significatività, limitatamente all'ammontare dei trasferimenti in oggetto, della somma delle partecipazioni già previste – destinate a finanziare la sanità (IVA) e il trasporto pubblico locale (accisa sul gasolio) – con

l'ammontare dei trasferimenti da fiscalizzare individuati dagli allegati Copaff.

In proposito, occorre peraltro evidenziare come l'articolo 14, comma 2, del citato decreto-legge n.8, abbia disposto l'abrogazione della normativa che prevedeva l'incremento, a decorrere dal 2011, della compartecipazione regionale al gettito dell'accisa sul gasolio per autotrazione, al fine di sostituire anche i trasferimenti statali alle regioni relativi ai servizi ferroviari in concessione a Trenitalia S.p.a. di interesse regionale e locale⁵.

Anche in tale ultima fattispecie, la Commissione ravvisa l'opportunità definire quanto prima, con appositi decreti legislativi da adottare ai sensi degli articoli 2 e 8, comma 2, lettera c), della legge n. 42/2009, le modalità in base alle quali nella determinazione dell'ammontare del finanziamento concernente la spesa per il trasporto pubblico locale si tiene conto della «fornitura di un livello adeguato del servizio» su tutto il territorio nazionale nonché dei costi *standard*.

Sotto altro profilo, occorre rilevare come nell'ambito della quantificazione dei trasferimenti fiscalizzabili (7.486 milioni, di cui indicativamente 6.770 riferibili alle RSO), il citato allegato non fornisca una ripartizione delle risorse destinate a finanziare funzioni fondamentali e di quelle destinate a finanziare le altre funzioni (alcune informazioni in merito possono desumersi dalle finalizzazioni dei capitoli dei trasferimenti, da cui si evidenziano alcune voci sicuramente riferibili al primo tipo – quali ad esempio il fondo per le non autosufficienze – mentre altre sembrano riferibili al secondo tipo di funzioni (settore turistico, federalismo amministrativo); una tale classificazione risulterebbe di particolare utilità, sia ai fini dell'individuazione dei tributi che dovranno sostituire i finanziamenti, sia ai fini della perequazione cui il relativo gettito dovrà essere sottoposto. La legge delega prevede, infatti, che tutti i trasferimenti destinati al finanziamento delle funzioni non fondamentali dovranno essere sostituiti, per pari importo, con il gettito dell'addizionale regionale all'IRPEF, senza escludere peraltro che il medesimo tributo sostituisca anche trasferimenti destinati a finanziare funzioni fondamentali. Una distinzione tra i due aggregati dei trasferimenti, anche qualora venissero sostituiti dal medesimo tributo, appare rilevante in quanto il relativo gettito dovrà essere separatamente considerato ai fini dell'applicazione dei due diversi criteri di perequazione previsti dalla legge delega per le due classi di funzioni (perequazione integrale e verticale sui fabbisogni per le funzioni fondamentali e perequazione parziale e orizzontale sulle capacità fiscali per le altre).

In merito ai profili di copertura, si evidenzia, infine, la necessità, ai fini della fiscalizzazione dei trasferimenti oggetto di rifinanziamento annuale, di individuare preventivamente un'adeguata copertura a regime. Occorre, infatti, considerare che le quantificazioni indicate nella Relazione

⁵ Ai sensi del comma 296 dell'articolo 1 della legge finanziaria 2008 a decorrere dal 2011 la quota di compartecipazione spettante a ciascuna regione avrebbe dovuto garantire anche la copertura dei trasferimenti soppressi.

non tengono conto della riduzione trasferimenti operata dal più volte richiamato articolo 14 del decreto-legge n. 78/2010, del quale il medesimo provvedimento prevede non debba tenersi conto in sede di attuazione della legge delega sul federalismo fiscale.

La Commissione condivide pertanto quanto affermato nell'allegato 2 della Copaff, laddove si evidenzia la necessità di individuare adeguate soluzioni per garantire le compatibilità finanziarie; il citato decreto-legge n. 78/2010, con riferimento alla riduzione delle risorse prevista per il comparto delle regioni, quantifica risparmi per un importo pari a 4,5 miliardi per il periodo 2011-2013; ove si preveda che la fiscalizzazione dei trasferimenti individuati debba avvenire nel corso del predetto triennio, andrebbe chiarito quali mezzi di copertura, ulteriori rispetto all'importo relativo ai trasferimenti non permanenti da fiscalizzare, siano destinati a finanziare la riduzione dei trasferimenti alle regioni operata dal citato decreto.

Tale problematica si estende, peraltro, anche alle previsioni contenute nella manovra del decreto 78 relativa a comuni e province.

3.3 La quantificazione dei trasferimenti da fiscalizzare – Enti locali

L'allegato 2 redatto da Copaff opera, altresì, una prima quantificazione dei trasferimenti da sopprimere spettanti a comuni e province, evidenziando anche in tal caso talune problematiche ai fini dell'individuazione della componente da fiscalizzare.

In proposito, mentre per i trasferimenti derivanti dal Ministero dell'interno non si sono riscontrate particolari difficoltà, in quanto facendo riferimento alle «spettanze» si è potuto agevolmente determinarsi la natura del trasferimento, negli altri casi sussiste la necessità di un ulteriore lavoro di indagine per la quantificazione della componente fiscalizzabile, che si dovrà strutturare attraverso la dimostrazione, da parte delle regioni e delle altre amministrazioni centrali, degli elementi per i quali i trasferimenti non si ritengono fiscalizzabili in quanto rientranti nei criteri di esclusione previsti dall'articolo 11 della legge delega.

Per quanto riguarda i trasferimenti dal Ministero dell'interno, nell'individuazione delle componenti da escludere ai fini della fiscalizzazione, profili suscettibili di approfondimento sono rinvenibili per i trasferimenti di carattere permanente, ma che non sono destinati alla totalità degli enti, per i quali sembra opportuno fare ricorso ad un meccanismo perequativo in grado di riequilibrare le risorse anche in relazione a gruppi ristretti di enti.

Aspetti problematici per i quali la Commissione auspica ulteriori approfondimenti sussistono anche in relazione ai trasferimenti dalle regioni agli enti locali, per i quali si evidenziano sensibili scostamenti tra i dati dei bilanci regionali e quelli dei bilanci consuntivi degli enti locali, a testimonianza di come il processo di armonizzazione contabile attualmente in corso, anche grazie all'esercizio parallelo della delega della legge n. 42 e di quello della legge n.196 di riforma della contabilità pubblica, sia un

passaggio essenziale per ottenere la necessaria coerenza tra i dati contabili degli enti della P.A., anche in raccordo con le regole europee di contabilità nazionale.

Fra le motivazioni che incidono sullo scollamento tra i bilanci regionali e quelli degli enti locali, la Copaff ricorda le diverse modalità di applicazione del patto di stabilità che incentivano comportamenti asimmetrici tra la regione e l'ente locale nella contabilizzazione; l'analisi di tali differenze dovrà essere oggetto di particolare approfondimento.

I medesimi profili problematici già evidenziati in relazione alle regioni possono in larga parte essere riferiti anche in relazione alla fiscalizzazione dei trasferimenti agli enti locali; tra questi, si richiamano l'esigenza di una ripartizione delle risorse destinate a finanziare le funzioni fondamentali rispetto a quelle destinate alle funzioni non fondamentali, nonché alcune questioni più specifiche, quali la necessità di chiarire se nel caso degli enti locali la quantificazione delle risorse da sostituire con cespiti tributari includa anche la compartecipazione IRPEF.

Da ultimo, la Commissione sottolinea l'esigenza di adottare ogni iniziativa utile al fine di pervenire ad una fiscalizzazione dei trasferimenti concernenti anche gli enti locali situati nelle regioni a statuto speciale. Al riguardo, è noto che la legge delega delinea, in ragione del particolare regime di autonomia statutaria riservato a tali enti, modalità peculiari di coordinamento della finanza degli enti medesimi, che prevedono, tra l'altro, appositi tavoli di confronto tra il Governo e ciascuna regione e provincia autonoma, volti ad assicurare il rispetto delle norme fondamentali della stessa legge e dei principi che da essa derivano.

Occorre pertanto evidenziare come stante l'entità degli attuali trasferimenti agli enti locali e, segnatamente, a quelli della Sicilia e della Sardegna – che nel complesso ammontano a circa 2,8 miliardi di euro – una non applicazione, pur con le specifiche modalità previste, dei principi generali di delega contenuti nell'articolo 2 della legge inficerebbe il processo di attuazione del federalismo fiscale, rendendo parziale il superamento della spesa storica.

A ciò occorre aggiungere il diverso impatto tra le regioni a statuto ordinario e quelle a statuto speciale, e tra gli enti ricadenti nei rispettivi territori, delle riduzioni di risorse previste dal decreto-legge n. 78. Per tali ragioni, la Commissione auspica che non vi sia alcuna inerzia nella definizione delle norme di attuazione previste per le autonomie speciali dall'articolo 27 della legge n. 42.

4. I criteri per la fiscalizzazione dei trasferimenti

La Relazione sottolinea come la soppressione e conseguente trasformazione in forme di fiscalità dei trasferimenti statali alle regioni e dei trasferimenti statali e regionali agli enti locali configuri un passaggio fondamentale per attivare il circuito della piena responsabilizzazione delle realtà

territoriali, evitando al contempo l'insorgere di contenziosi su criteri e tempi di assegnazione delle risorse.

La fiscalizzazione, come precisa la Relazione, «*permette al contrario una maggiore tracciabilità della spesa e della imposizione, favorendo quindi il controllo democratico da parte degli elettori*».

Tale impostazione, che la Commissione sostiene, non è accompagnata dall'indicazione di un quadro dettagliato delle modalità di sostituzione dei trasferimenti con forme di autonomia finanziaria territoriale, indicando piuttosto la Relazione un percorso di carattere metodologico, in base al quale alla soppressione degli attuali trasferimenti statali a Comuni e Province – cui dovrebbe corrispondere un aumento importante della autonomia impositiva locale e una conseguente riduzione della pressione fiscale statale – dovrà poi successivamente seguire l'abolizione e fiscalizzazione dei trasferimenti regionali.

Il federalismo municipale

In particolare, per quanto attiene gli enti locali ed in particolare la finanza comunale, la Relazione evidenzia come il processo di sostituzione dei trasferimenti debba avvenire in modo graduale, attraverso una prima fase in cui si opererebbe attribuendo ai Comuni la titolarità dei tributi statali attualmente connessi al comparto immobiliare (quali, ad esempio, le imposte di registro, le imposte ipotecarie e catastali e l'IRPEF sugli immobili), che dovrebbero generare un gettito di entità analoga all'ammontare dei trasferimenti di risorse statali che verrebbero simmetricamente ridotti.

Per assicurare la gradualità del processo di fiscalizzazione, in luogo dei trasferimenti erariali soppressi dovrebbe essere istituito un apposito fondo perequativo, il cui ammontare sarebbe destinato a decrescere annualmente.

A corollario e complemento di tale costruzione, la Relazione ricorda, infine, come il decreto-legge n. 78/2010, attualmente all'esame del Parlamento, preveda la partecipazione dei Comuni all'attività di accertamento e al contrasto all'evasione fiscale e contributiva (articolo 18), nonché l'aggiornamento del catasto con l'istituzione dell'anagrafe immobiliare integrata (articolo 19).

La Commissione ritiene che il Governo debba impegnarsi per proseguire il processo di decentramento della gestione del Catasto ai Comuni.

La Relazione sottolinea, infine, come in prospettiva, in una seconda e successiva fase, da svilupparsi non per vincolo legale, ma sulla base del consenso comunale, agli attuali tributi statali e municipali che a vario titolo insistono sul comparto immobiliare potrebbero essere concentrati in un unico titolo di prelievo, che potrebbe essere istituito, su iniziativa di singoli Comuni «*previa verifica di consenso popolare*».

In tale prelievo unico potrebbe essere concentrata una platea di tributi eterogenei (non meno di 17, suscettibili di arrivare per delibera comunale fino a 24), ferma restando l'esclusione dall'imposizione degli immobili

adibiti ad abitazione principale – come del resto esplicitamente previsto dalla legge di delega – e con la possibilità, ventilata, di introdurre una cedolare secca sugli affitti.

Rispetto alla situazione attuale, la Relazione sottolinea come in entrambe le fasi l'onere fiscale complessivo resterebbe comunque invariato, salvo il prevedibile «*fortissimo recupero di evasione fiscale, con i conseguenti effetti di possibile sgravio fiscale e/o incremento di servizi a favore dei cittadini*».

Con riferimento alla fase di transizione, la relazione fornisce alcune limitate indicazioni in merito alle modalità e ai tempi di sostituzione dei trasferimenti con risorse tributarie, prefigurando un criterio di gradualità nella sostituzione dei trasferimenti con gettito tributario.

Al riguardo, la Commissione condivide, in via generale, l'orientamento volto a ricondurre in capo ai comuni i prelievi collegati al comparto immobiliare, pur rilevando alcuni profili problematici rispetto a quanto prefigurato nella Relazione.

In particolare, per quanto concerne la prima fase, essa sembra doversi esaurire di fatto nell'introduzione di un vincolo di destinazione sui gettiti derivanti da una serie di imposte erariali (che sembrerebbero rimanere tali anche in termini di possibilità, da parte dello Stato, di modificarne i parametri fondamentali) attualmente in vario modo gravante sugli immobili.

Pur in mancanza di informazioni dettagliate, da quanto è dato conoscere sembrerebbe che i gettiti corrispondenti ai suddetti tributi affluirebbero a un fondo statale che alimenterebbe i trasferimenti statali a favore dei singoli comuni determinati secondo le attuali regole di riparto (spesa storica). Tecnicamente, non si tratterebbe pertanto di una compartecipazione comunale al 100% sui gettiti delle imposte sopra ricordate attribuita ai singoli comuni secondo un criterio di territorialità (localizzazione delle diverse basi imponibili), ma soltanto di un modo particolare di alimentare il fondo che finanzia i trasferimenti a favore dei comuni che evidenzia il legame con la materia tributaria «privilegiata» a livello municipale, ossia quella immobiliare.

Tale soluzione non sembrerebbe potere adeguatamente garantire l'autonomia dei comuni, posto che la tassazione immobiliare dovrebbe essere alla base della capacità fiscale comunale (da perequare fra comuni) con il riconoscimento di spazi di manovrabilità, e non invece esser utilizzata per raccogliere risorse da assegnare via trasferimenti (perequativi o meno) ai comuni stessi. Per questa seconda funzione viene in evidenza la fiscalità generale dello Stato, che dovrebbe garantire al fondo perequativo tutte le risorse necessarie per portare ciascun comune, data la propria capacità fiscale *standard*, al pieno finanziamento dei fabbisogni *standard*, senza vincolare le dimensioni del fondo in relazione all'alimentazione di uno specifico tributo.

Se la ricostruzione testè illustrata dovesse essere confermata, rispetto alla situazione attuale, per i comuni non vi sarebbero differenze in termini di ammontare di risorse, tranne il fatto che il fondo che finanzierebbe i trasferimenti attuali dello Stato ai comuni verrebbe alimentato non dalla

fiscaltà generale ma da un insieme di specifiche imposte (quelle «immobiliari», appunto).

Sul punto occorrerebbe comunque verificare se questa diversa configurazione offerta ai comuni maggiori garanzie rispetto a possibili riduzioni delle risorse complessive loro attribuite dallo Stato

Occorre, inoltre, tenere presente che far dipendere l'alimentazione del fondo dai tributi erariali collegati alle transazioni immobiliari avrebbe la controindicazione che la dimensione del fondo dipenderebbe da entrate fortemente cicliche (a meno di una revisione frequente delle relative aliquote) con la necessità di attivare altri trasferimenti con una valenza «complementare» per garantire la spesa storica. Infine, non sarebbe concesso ai comuni alcun nuovo spazio di variazione autonoma delle aliquote rispetto all'attuale situazione determinata dai provvedimenti adottati degli scorsi anni.

È necessario, infine, rilevare come, per ragioni di efficienza e di economicità, sussista comunque l'esigenza di mantenere la gestione di tributi quali l'imposta di registro, le ipocatastali e l'Irpef sugli immobili in capo all'Agenzia delle Entrate, che già oggi gestisce tali forme di prelievo, fatti ovviamente salvi i meccanismi di collaborazione interistituzionale in materia di accertamento su cui il legislatore è intervenuto anche nella manovra attualmente all'esame della Camera.

A tal proposito, la Commissione evidenzia la circostanza che il gettito delle imposte devolute al fondo è distribuito in modo asimmetrico per aree geografiche (con forti divari non solo fra nord e sud, ma anche fra grandi e piccole città, fra centri urbani e periferie metropolitane, fra aree urbane e aree rurali) e si evolve in modo idiosincratico nel tempo, essendo legato in prevalenza alla dinamica contrattuale del settore immobiliare. La Commissione invita pertanto il Governo a prevedere adeguate misure correttive e di compensazione, ad esempio diversificando il trattamento dei Comuni di piccola dimensione al confronto con quelli di dimensione media e grande.

Profili problematici di particolare rilevanza possono essere evidenziati in relazione alla seconda fase prefigurata dalla Relazione, ossia l'istituzione di un'imposta unica comunale.

In proposito, va anzitutto sottolineata l'estrema eterogeneità dei presupposti degli attuali tributi che sono in qualche misura connessi agli immobili.

All'Ici sulle seconde case (e sulle prime di lusso), che è un'imposta patrimoniale, dovrebbero aggiungersi, in un'unica forma di prelievo, l'imposta di registro e le imposte ipocatastali, tributi sui trasferimenti immobiliari, nonché l'Irpef sui redditi promananti, anche in modo figurativo, dagli immobili, e, addirittura la Tarsu, che non è nemmeno un'imposta, ma piuttosto una tassa il cui presupposto va ravvisato nella fruizione di un servizio, quello dell'asporto e dello smaltimento dei rifiuti, fornito in regime di privativa dall'ente locale.

Questo *mix* di forme di prelievo non sembra poter soddisfare le esigenze di autonomia impositiva dei comuni, anche in ragione del fatto che

i gettiti corrispondenti di alcune imposte che sarebbero incluse nel prelievo unico (quali l'imposta di registro e quella ipo-catastale) sono, come noto, fortemente sperequati tra comuni e variabili in termini temporali, con la conseguente necessità di aggiustamenti mediante trasferimenti perequativi da un lato e revisioni di aliquote delle compartecipazioni dall'altro.

La portata della nuova imposta municipale, in termini di ampiezza della base imponibile e di gravosità dell'aliquota, dovrebbe inoltre essere valutata in relazione alla razionalità del disegno generale del sistema tributario nazionale e, in particolare, dell'esigenza di trasferire parte del carico fiscale dai redditi da lavoro al capitale, in particolare quello immobiliare.

A tal proposito la Commissione rileva che la Relazione del Governo non fornisce indicazioni sul punto più importante e delicato dell'intera materia, e cioè sulle forme di fiscalizzazione dei 3,4 miliardi di trasferimenti statali ai Comuni derivanti dal ristoro delle entrate venute a mancare in conseguenza dell'abolizione dell'Ici sulla prima casa.

Se, infatti, la nuova imposta municipale dovesse avere l'obiettivo di assorbire anche questa somma, l'esito inevitabile sarebbe la reintroduzione di uno sforzo fiscale locale al posto di quello nazionale oggi sotteso a quella categoria di trasferimenti. La natura di tale sforzo fiscale locale e i suoi effetti in termini di equità e di efficienza vanno attentamente valutati, nello specifico e all'interno del generale scenario di riforma del sistema fiscale.

In particolare il Governo dovrebbe fornire elementi di valutazione su due aspetti sui quali la relazione non si sofferma: (a) quale ripartizione operare del detto sforzo fiscale locale fra le persone residenti e le altre basi imponibili potenzialmente utilizzabili dai Comuni e relative alle «cose» (suolo, sottosuolo, popolazione fluttuante, valore creato dalle autorizzazioni urbanistiche, ecc.); (b) per ciò che concerne lo sforzo fiscale a carico dei residenti, come evitare una ripartizione meramente capitaria, che avrebbe evidentemente risultati fortemente regressivi al confronto con l'imposta che, di fatto, verrebbe sostituita, e cioè con l'Ici prima casa.

Per ciò che concerne il punto (a) del precedente paragrafo, la Commissione invita il Governo a valutare, proprio all'interno della riforma dell'autonomia impositiva dei Comuni, la possibilità di sperimentare l'indirizzo più volte emerso verso lo spostamento delle imposte «dalle persone alle cose», a partire da basi imponibili già esistenti, dalle previsioni della legge n. 42 in merito alle imposte di scopo, oltre che da alcune innovazioni introdotte nel decreto n. 78 del 2010 a vantaggio del solo Comune di Roma.

Se invece la nuova imposta municipale non è destinata ad assorbire per intero i trasferimenti originati dall'abolizione dell'Ici prima casa, la Commissione invita il Governo a valutare la possibilità di utilizzare lo strumento della compartecipazione al gettito di un grande tributo erariale per fornire una «chiusura» più stabile e certa alla riforma della finanza comunale.

La Relazione affida il passaggio dalla prima fase alla seconda fase (e quindi l'effettiva istituzione dell'Imu) «*ad una verifica di consenso popolare su iniziativa dei singoli comuni*». Tale approccio appare assai discutibile, posto che in un paese che conta 8.000 comuni, potrebbe capitare che alcuni di essi adottino il prelievo unico, altri no. Accadrebbe quindi che l'assoggettamento ad imposta di registro o al tributo unico, con modalità al momento ignote, dipenderebbe dal luogo in cui è collocato l'immobile trasferito, con conseguenti evidenti effetti di complicazione del sistema. Occorre, inoltre, rilevare che sarebbe invero singolare sottoporre direttamente ai cittadini la decisione su una questione fortemente tecnica, in un contesto ordinamentale in cui il referendum, per il vero abrogativo, non è ammesso in materia tributaria.

Occorre inoltre valutare il possibile esito di una situazione in cui alcuni comuni decidano di passare all'Imu, mentre altri scelgano di rimanere legati ai trasferimenti derivati, secondo le regole attuali, dal fondo di cui alla fase uno. A parte la questione non secondaria dell'adeguatezza della dimensione del fondo a finanziare i trasferimenti richiesti nel caso di uscita di comuni con basi imponibili particolarmente consistenti, va sottolineato come il sistema perequativo comunale dipenda criticamente, oltretutto dalla determinazione dei fabbisogni *standard* per ciascun comune, dalla parallela determinazione della loro capacità fiscale, la quale deve necessariamente riferirsi a tributi di applicazione generale in tutti i comuni.

Occorre quindi rilevare come la non obbligatorietà del passaggio all'Imu renderebbe impossibili le valutazioni, richieste dalla legge n. 42, connesse alla standardizzazione delle entrate ad aliquota e basi imponibili uniformi.

La Commissione sottolinea pertanto che un'imposta municipale unica attivata da alcuni comuni ma non da altri potrebbe porre al sistema impositivo e quello perequativo comunale seri problemi di funzionalità. Auspica, inoltre, che sia definito con chiarezza in quali forme verranno fiscalizzati i trasferimenti compensativi derivanti dal venir meno del gettito Ici sulla prima abitazione, se con nuove imposte aggiuntive oppure con forme di compartecipazione, e con quale impatto sotto il profilo della distribuzione delle risorse.

Per quanto concerne l'ipotesi di istituire un'imposta sostitutiva sui redditi da locazione immobiliare – la c.d. «cedolare secca» sugli affitti, tale scelta dovrebbe costituire un incentivo alla riduzione del fenomeno dell'evasione degli affitti percepiti, e, quindi, da questo punto di vista, la valutazione non può che essere positiva, anche in ragione del fatto che la destinazione del relativo gettito ai comuni consente di attivare una più efficace attività di contrasto ai fenomeni di evasione.

Alcune perplessità potrebbero, peraltro, sorgere in relazione all'entità dell'aliquota dell'imposta sostitutiva, la quale, per evidenti ragioni di equità e di salvaguardia della progressività del sistema tributario, dovrebbe poter coniugare l'esigenza di promuovere un recupero di basi imponibili con quella di non favorire fiscalmente in modo eccessivo forme di rendita in un contesto generale caratterizzato da un elevato livello della tassazione

del lavoro e delle imprese, senza peraltro che ciò trovi giustificazione nella mobilità dell'oggetto da sottoporre a tassazione.

Va in ogni caso valutato favorevolmente l'incremento di risorse di carattere tributario che risulteranno a disposizione dei comuni, garantendo tale circostanza una più sicura realizzazione del principio di responsabilità.

Al tempo stesso, va affrontato a parere della Commissione con maggiore prudenza il tema del totale assorbimento degli attuali trasferimenti via tributi locali e senza utilizzo di compartecipazioni. Infine, va affrontato il tema dell'articolo 15 della legge n. 42 sul finanziamento delle aree metropolitane.

5. La fiscalità regionale

Quanto al comparto regionale, la Relazione ribadisce come il combinato effetto dell'applicazione dei costi *standard* e della razionalizzazione delle fonti di gettito sia suscettibile di attivare un processo progressivo di responsabilizzazione, nel cui ambito le ipotesi di lavoro allo studio sono volte all'obiettivo prioritario di consentire ai governi regionali di effettuare manovre «virtuose» rispetto a *standard* di aliquota fissati a livello nazionale.

Al riguardo, la Relazione richiama l'articolo 40 del decreto-legge n. 78/2010, attualmente all'esame del Parlamento, che prevede la possibilità, per le Regioni del Sud, di rimodulare, con propria legge, le aliquote IRAP, fino ad azzerarle, nonché di disporre esenzioni, detrazioni e deduzioni nei riguardi delle nuove iniziative produttive.

Anche in tal caso, la Commissione non può che auspicare una riconduzione entro la cornice unitaria stabilita dalla legge delega delle disposizioni volte a consentire la manovrabilità sui tributi propri derivati, invitando altresì il Governo a dare una compiuta attuazione – attraverso un decreto delegato – al criterio direttivo di cui all'articolo 2, comma 2, lettera *mm*), della legge n. 42/2009, al fine di individuare, in conformità con il diritto comunitario, «*forme di fiscalità di sviluppo, con particolare riguardo alla creazione di nuove attività di impresa nelle aree sotto-utilizzate*».

Per quanto concerne, in via generale, l'autonomia impositiva delle regioni, l'approfondimento tecnico n. 6 allegato alla Relazione sottolinea come il quadro definito dalla legge delega sia piuttosto preciso, non lasciando ai decreti legislativi margini di attuazione ampi come quelli previsti invece per la finanza locale.

Nel sistema di finanziamento delle Regioni previsto dalla legge di delega la possibilità di introdurre tributi regionali autonomi è del resto minore, non essendo possibile introdurre prelievi regionali su presupposti già oggetto di imposizione statale; tale circostanza deve essere valutata alla luce dell'esigenza di non creare, almeno nella fase di avvio del federalismo fiscale, un'eccessiva frammentazione del sistema tributario.

Una significativa novità sarà peraltro connessa al sistema delle compartecipazioni, il cui ancoraggio al principio della territorialità consentirà di renderle «intelligenti», inducendo altresì un recupero di basi imponibili evase, posto che alla singola Regione dovrà essere destinato il gettito effettivamente percepito sul territorio e non, come attualmente previsto per la compartecipazione all'IVA, quello virtuale calcolato secondo i consumi ISTAT, superando la fase transitoria aperta dal decreto 56 del 2000.

Tale impostazione consentirà di superare una delle anomalie del sistema della finanza derivata, ed in particolare di evitare, in futuro, la logica di negoziazione, più che discutibile, che in questi anni ha caratterizzato, ad esempio i vari «Patti per la salute», in cui l'aliquota di compartecipazione all'Iva prevista dal d.lgs. n. 56 del 2000 – «che viene peraltro sempre determinata con D.M. ex post rispetto alla spesa concordata» – è «quasi raddoppiata in 10 anni» – passando dal 25,7% al 44,72% – dimostrando con ciò che «l'aggancio tributario "versione IVA" del finanziamento della spesa per la sanità contribuisce, in realtà, un trasferimento sostanzialmente incondizionato dal bilancio statale».

Appare pertanto condivisibile il fatto che nel sistema della legge delega la compartecipazione all'IVA sia destinata – secondo quanto riportato nel predetto allegato – ad assumere una dimensione importante, ciò in quanto si tratta di un'imposta distribuita in modo uniforme sul territorio nazionale. In ogni caso, possono essere previste quote percentuali di compartecipazione differenziate regione per regione in coerenza con i fabbisogni e i costi *standard* da finanziare.

Un ruolo probabilmente maggiore rispetto a quello attuale sarà inoltre ricoperto dall'addizionale IRPEF – cui dovrà corrispondere una contemporanea riduzione dell'IRPEF nazionale – ciò anche perché non viene più prevista, come modalità ordinaria di finanziamento, l'ipotesi della compartecipazione regionale all'IRPEF.

Nell'ambito dell'addizionale IRPEF, la Commissione auspica peraltro che possano svilupparsi in modo adeguato anche le politiche regionali a favore della famiglia, cui fanno riferimento i principi direttivi di cui all'articolo 2, lettere ff) e gg) della legge di delega n. 42.

Si osserva, infine, che la Relazione non fornisce indicazioni in merito alle modalità e ai tempi di attuazione della sostituzione dei trasferimenti con risorse tributarie.

In proposito, pur considerando che l'argomento in questione, al pari di altri non approfonditi dalla Relazione, sarà presumibilmente oggetto di successive analisi, appare opportuno acquisire alcuni chiarimenti di carattere preliminare.

Con riferimento ai tempi di transizione, mentre per gli enti locali la parte introduttiva della Relazione prevede un criterio di gradualità nella sostituzione dei trasferimenti con gettito tributario, analoga indicazione non è esplicitamente fornita con riferimento alle regioni.

Appare pertanto opportuno che sia chiarito se – ferma restando la gradualità della transizione dal finanziamento sulla base della spesa storica a quello sulla base dei nuovi parametri, su un arco temporale che la legge

delega fissa in 5 anni – anche per le regioni sia prevista una sostituzione graduale dei trasferimenti con gettito tributario o se, invece, sia previsto che la predetta sostituzione possa avvenire integralmente in una fase antecedente rispetto al successivo percorso di transizione verso i nuovi criteri di riparto del gettito.

5.1 I fabbisogni standard di Province e Comuni

La Commissione prende atto della decisione del Governo di avvalersi, come struttura tecnica di supporto per l'individuazione dei fabbisogni *standard* degli enti locali, della SOSE S.p.a., società a partecipazione interamente pubblica, che gestisce e aggiorna circa 206 studi di settore e che possiede adeguati strumenti modellistici e competenze di elaborazione dati per effettuare approfondite analisi statistiche finalizzate all'analisi dei fattori che determinano l'elevata variabilità osservabile nei dati dei comuni, anche attraverso tecniche campionarie.

La Commissione ritiene però che lo schema di decreto governativo recentemente presentato, prevedendo un Dpcm conclusivo da parte del Governo, sia lesivo delle autonomie territoriali e del Parlamento.

Tale metodologia, come è accaduto per gli studi di settore, dovrebbe partire dalla valorizzazione dei dati promananti da questionari che le autonomie dovrebbero fornire, per poi addivenire, grazie all'utilizzo di funzioni di regressione similari a quelle utilizzati per gli studi di settore, all'individuazione dei vari fabbisogni connessi alla fornitura dei servizi e all'espletamento delle funzioni da parte degli enti locali.

L'applicazione della metodologia degli studi di settore, utilizzata da circa un decennio dall'Amministrazione finanziaria, consentirebbe di superare alcuni dei limiti dei metodi tradizionali, presentando dei punti di forza, che la Commissione ritiene debbano essere valorizzati, quali:

- la condivisione delle scelte tecniche nelle diverse fasi della procedura, che consentirebbe, nella determinazione del fabbisogno *standard*, di assicurare una notevole solidità politico-istituzionale alle fondamenta del federalismo; la procedura postula peraltro un significativo ruolo collaborativo da parte degli enti locali nell'inoltro del questionario che la Commissione auspica manifestarsi;

- il perseguimento graduale di un criterio di efficienza, come obiettivo di medio-lungo periodo, e dinamico, da realizzare sulla base di una rideterminazione periodica degli *standard* al fine di tener conto dei cambiamenti nel contesto di riferimento, nonché delle innovazioni nelle tecniche di produzione dei servizi.

Incidentalmente, si rileva come l'esigenza di consentire alle autonomie – al pari di quello che avviene per gli studi di settore – di dare dimostrazione che un determinato fabbisogno per una determinata funzione si situa al di sopra dello *standard* non per ragioni di inefficienza ma, piutto-

sto, per ragioni collegate a particolari e specifiche situazioni locali – con un eventuale conseguente mantenimento del finanziamento al di sopra dello *standard* – rischierebbe di incrementare oltre ogni limite la complessità di sistema, determinando estenuanti trattative che certamente seguirebbero ai tentativi di sottrarsi alle maglie uniformizzanti dei dati emergenti dalle elaborazioni statistiche affidate alla SOSE S.p.a.. L'intervento delle autonomie andrebbe quindi concertato al momento dell'elaborazione del metodo di determinazione dei fabbisogni.

La Commissione tuttavia ritiene che debbano essere maggiormente enfatizzati, nel lavoro di costruzione degli indicatori di fabbisogno, due aspetti su cui la Relazione del Governo non contiene indicazioni: (a) all'interno delle funzioni fondamentali dei Comuni operano anche livelli essenziali delle prestazioni, come la legge n. 42 indica, e in questi casi la definizione degli *standard* dovrà fare riferimento ai «l.e.p.» e agli obiettivi di servizio; (b) una più chiara separazione fra la fase di analisi statistica e la fase di definizione degli strumenti operativi.

Sembra opportuno alla Commissione che il Parlamento sia informato sugli esiti dall'analisi di tipo statistico, prima che si passi alla fase di lavoro più propriamente operativa. E che comunque alla fine della seconda fase le determinazioni in merito ai criteri di calcolo dei fabbisogni *standard* siano anch'esse valutate nell'appropriata sede parlamentare.

Infine, la Commissione invita il Governo a valutare l'opportunità di associare all'intero procedimento anche l'ISTAT, il quale, oltre ad essere depositario di un adeguato *know how* sul piano statistico-metodologico, è anche l'Istituto depositario delle banche dati sugli obiettivi di servizio a livello territoriale, che saranno certamente da utilizzare durante il lavoro di analisi statistica e di valutazione dei modelli.

5.2 I costi standard delle Regioni

Con riferimento ai costi *standard* delle regioni, la Relazione pone un'attenzione particolare al settore della sanità, anche in considerazione dell'elevata incidenza della spesa sanitaria sui bilanci regionali e per la presenza di notevoli margini di recupero di efficienza e di risparmio realizzabili con l'applicazione dei costi *standard*.

Al riguardo, occorre anzitutto rilevare come la crescita della quota di spesa pubblica locale sul totale della spesa della PA sia un fenomeno dovuto alla sola crescita della spesa sanitaria. Secondo un'analisi dei dati Istat, esclusa la sanità, le spese dei Comuni, Province e Regioni si riducono in quota durante gli anni '80, restano costanti durante gli anni '90, si divaricano negli andamenti durante il primo decennio del 2000: i Comuni scendono di un punto, le Regioni restano costanti, le Province aumentano, come può evincersi dalla seguente tabella (fonte: Istat, Conti amministrazioni pubbliche per sottosettore).

SPESA DELLE AMMINISTRAZIONI LOCALI IN PERCENTUALE
SUL TOTALE DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE

	1980	1990	2000	2008
Comuni	11,8%	9,5%	9,6%	8,6%
Province	2,4%	1,1%	1,1%	1,4%
Regioni esclusa sanità	5,0%	4,3%	4,5%	4,4%
Sanità	6,5%	11,3%	12,5%	14,1%
Totale amministrazioni locali	25,7%	26,2%	27,7%	28,5%

Se è evidente che la dinamica del totale «amministrazioni locali» è determinata dalla spesa sanitaria, per la quale è dunque giustificabile un'analisi specifica, che tenga conto delle variabili strutturali rilevanti (ad esempio, invecchiamento della popolazione), occorre peraltro rilevare come in base ai confronti internazionali, la quota sul Pil della spesa sanitaria italiana non sia affatto fuori linea rispetto a quanto emerge nei principali paesi avanzati, e come il nostro sia riconosciuto unanimemente come uno dei migliori sistemi sanitari al mondo.

Così come onestà intellettuale impone di sottolineare come l'incremento delle spese imputate dalla Relazione alle pensioni di invalidità sia in realtà riferibile all'aumento delle spese concernenti le «indennità», le quali sono in larga parte determinate dalle indennità di accompagnamento per gli anziani non autosufficienti, che sono aumentate in modo rilevante in tutto il territorio nazionale anche in relazione a motivi demografici. Per tali ragioni, la Commissione ritiene necessario svolgere un'approfondita riflessione sui sistemi di assistenza alle persone anziane non autosufficienti, al fine di definire in questo campo appropriati «l.e.p.» e valutare il ruolo delle esistenti indennità in questo contesto.

Con riferimento al comparto della sanità, la Commissione condivide l'analisi della Copaff, laddove sottolinea come uno dei limiti più rilevanti dell'attuale sistema sanitario sia strettamente connesso alla definizione dei livelli essenziali di assistenza (LEA) e al loro sistema di finanziamento, poiché è vero in effetti che i LEA sono oggi «un mero elenco di servizi», che ogni ASL deve offrire ai cittadini, senza alcuna connotazione quantitativa degli stessi e privo di un chiaro e definito legame con le modalità di finanziamento.

Quanto ai possibili approcci metodologici per la quantificazione di costi *standard*, la Commissione ritiene che l'approccio analitico – che postula la costruzione dal basso dei fabbisogni *standard* – sia allo stato difficilmente percorribile per la mancanza di dati affidabili e uniformi nel Paese sui volumi di attività e consumi efficienti, nonché sui costi ottimali di erogazione dei servizi.

Quello che definisce «a cascata» fabbisogni e costi *standard* a livello nazionale e regionale sembrerebbe pertanto il metodo più affidabile e realistico, in quanto prevede in una prima fase la fissazione del fabbisogno

standard nazionale (in rapporto normalmente al PIL) e del perimetro dei LEA economicamente sostenibili e, successivamente, la definizione dei fabbisogni *standard* regionali.

Per quanto attiene alla determinazione dei fabbisogni regionali, le metodologie allo studio che prevedono l'utilizzazione degli attuali criteri di riparto del Fondo sanitario nazionale (FSN) con l'introduzione di alcuni meccanismi correttivi al fine di eliminarne le distorsioni, con particolare riferimento alla pesatura della popolazione, debbono essere attentamente approfondite.

Pur condividendo l'esigenza di superare le problematiche connesse al criterio di ponderazione sperimentato nella ripartizione del FSN – nell'ambito del quale la sovra pesatura della popolazione anziana, unitamente all'utilizzo della media nazionale di costo, in luogo delle migliori pratiche, potrebbe alimentare il rischio che siano inglobati nella spesa per la popolazione anziana anche i costi dei sistemi meno efficienti – occorre considerare come la bontà di un modello fondato sulla «*determinazione di una quota capitaria ponderata, con pesatura del 100% delle componenti di spesa*» – nell'ambito della quale la quota capitaria ponderata viene pesata per classi di età e sesso, con pesi determinati dai consumi delle principali variabili della spesa sanitaria (farmaceutica, ricoveri ospedalieri, specialistica ambulatoriale, etc...) – sia anch'essa fortemente condizionata dalla qualità dei dati disponibili.

In questo ambito, meritevole di ulteriore approfondimenti è anche la metodologia che utilizza i DRG/ROD (*Diagnosis Related Group / Raggruppamenti Omogenei di Diagnosi*), già utilizzata in Italia dalle aziende ospedaliere per calcolare il saldo della mobilità interregionale ed anche come parametro per la remunerazione delle prestazioni sanitarie sulla scorta di tariffe dei DRG fissate dalle singole regioni sulla base dei costi di produzione dei servizi.

Sempre in ambito sanitario, appaiono in linea generale condivisibili sia l'ipotesi di adottare un diverso parametro di riferimento per calcolare il fabbisogno regionale che prevede la definizione di uno «*standard ottimale di riferimento*», da costruire sulla base del comportamento di spesa delle «*Regioni ad alto livello di prestazioni*», sia l'orientamento volto a definire «*un nuovo modello di governo responsabile*», in base al quale la definizione delle linee guida per la messa a punto dei costi *standard* dovrebbe essere affidata alla Conferenza Stato-regioni, con la collaborazione dell'A.I.F.A. e dell'AGE.N.A.S., nonché di altri soggetti come le citate SOSE ed ISTAT.

Occorre in particolare ammodernare un sistema di *governance* del comparto sanitario nel quale, di norma, il controllo sulle attività ospedaliere è affidato alle ASL, che gestiscono direttamente anche i presidi ospedalieri, determinando una concentrazione nello stesso soggetto delle attività di programmazione, acquisto, erogazione e controllo delle prestazioni specialistiche ospedaliere.

In tal senso, la costruzione di una *governance* territoriale (DRG e costi *standard*), strutturata sulla base di un sistema di forte responsabilizza-

zione, da realizzare attraverso l'attivazione di nuovi strumenti di monitoraggio e controllo sulle gestioni sanitarie e di nuovi meccanismi di certificazione non potrà che contribuire a migliorare la qualità della spesa ed il livello delle prestazioni in tutto il territorio nazionale.

La Commissione rileva, da ultimo, la necessità di addivenire tempestivamente alla definizione dei LEA/LEP nella sanità e anche a quella delle metodologie per la fissazione dei livelli essenziali e dei costi *standard* riferibili agli altri settori contemplati dalla legge delega, ed in particolare quelli dell'istruzione e dell'assistenza sociale.

5.3 Rapporto fra livelli essenziali dei servizi e costi standard

I livelli essenziali dei servizi costituzionalmente garantiti assumono un valore preliminare nel processo di attuazione del federalismo e devono essere collegati ai costi *standard*, in modo da garantire un livello uniforme dei servizi su tutto il territorio nazionale.

In linea generale, la Commissione sottolinea con forza l'esigenza di far sì che gli eventuali risparmi derivanti dal passaggio ai costi *standard* siano utilizzati, in conformità al combinato disposto delle leggi n. 42 e n. 196, nell'ambito del processo dinamico di coordinamento della finanza pubblica volto a delineare un percorso di convergenza dei costi e dei fabbisogni *standard* dei vari livelli di governo e di convergenza degli obiettivi di servizio ai livelli essenziali delle prestazioni e alle funzioni fondamentali, che sia altresì assistito da indicatori di efficienza e adeguatezza atti a garantire adeguati livelli qualitativi dei servizi resi ai cittadini.

Come conseguenza, ferma restando l'esigenza di garantire comunque l'equilibrio ed il consolidamento dei conti pubblici, le **eventuali economie derivanti** dal superamento della spesa storica potranno essere utilizzate per raggiungere gli *standard* di servizio **nei settori e nei territori** che potrebbero restare al di sotto dei livelli essenziali delle prestazioni stabiliti dalla Costituzione e dalle leggi statali.

L'idea che esistano in Italia aree sociali e territoriali che siano stabilmente in grado di garantire un moderno e avanzato sistema di servizi pubblici di livello europeo finanziato unicamente dalle basi fiscali locali senza un intervento pubblico fondato sul principio di coesione nazionale, è sbagliato sul piano culturale, non è coerente non soltanto con i dati effettivi a nostra disposizione ma anche con la legge n. 42, e anzi mette a rischio l'attuazione del federalismo in Italia.

TAVOLA 1

**LA SPESA DISCREZIONALE DIVISA PER SOTTOSETTORI
ISTITUZIONALI DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE**

(milioni di euro)

	2009
Conto economico consolidato delle PA – spese complessive	798.854
<p>Il dato rappresenta il complesso delle spese delle Amministrazioni pubbliche che, secondo il sistema dei conti SEC95, sono articolate in tre sottosectori: Amministrazioni centrali, Amministrazioni locali, Enti di previdenza.</p> <p>L'elenco delle Amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato, e ripartite nei suddetti sottosectori, è predisposto annualmente dall'ISTAT e pubblicato sulla G.U. (l'ultimo disponibile è pubblicato nella G.U. 31 luglio 2009, n. 176).</p> <p>Il conto economico si dice consolidato in quanto ven-gono eliminati tutti i rapporti di flussi finanziari tra le amministrazioni pubbliche nell'ambito del settore.</p> <p>Il conto viene costruito dall'ISTAT entro la fine del mese di febbraio di ciascun anno al fine di trasmettere alla Commissione UE le statistiche richieste in applicazione del protocollo sui deficit eccessivi annesso al Trattato di Maastricht.</p>	
di cui: <ul style="list-style-type: none"> – Spesa per redditi da lavoro dipendente – Spesa per interessi passivi – Trasferimenti correnti ad enti pubblici – Trasferimenti c/capitale ad enti pubblici 	171.578 71.288 0 0
	2009
Conto economico delle Amministrazioni centrali – spese complessive	467.193
<p>Secondo il SEC95, nella definizione di Amministrazioni centrali rientrano:</p> <ul style="list-style-type: none"> – gli organi amministrativi dello Stato (vedi tab. seguente) – gli altri enti centrali la cui competenza si estende alla totalità del territorio economico, esclusi gli enti centrali di previdenza e assistenza sociale 	
di cui: <ul style="list-style-type: none"> – Spesa per redditi da lavoro dipendente – Spesa per interessi passivi – Trasferimenti correnti ad enti pubblici – Trasferimenti c/capitale ad enti pubblici 	96.263 67.346 194.763 12.586

Di cui:

	2009
Conto economico dello Stato – spese complessive Si intende, per Stato, il settore statale. Secondo il SEC95, vi rientrano: la Presidenza del Consiglio dei Ministri e tutti i Ministeri, gli Organi costituzionali e di rilievo costituzionale, gli interessi attivi e passivi per mutui erogati dalla Cassa depositi e prestiti ad Amministrazioni pubbliche (c.d. gestione conto MEF)	458.866
di cui: <ul style="list-style-type: none"> – <i>Spesa per redditi da lavoro dipendente</i> 92.659 – <i>Spesa per interessi passivi</i> 67.254 – <i>Trasferimenti correnti ad enti pubblici:</i> 199.618 <ul style="list-style-type: none"> (di cui: agli enti di previdenza) (82.611) (di cui: alle Amministrazioni locali) (112.145) – <i>Trasferimenti c/capitale ad enti pubblici</i> 15.491 	
Spesa c.d. discrezionale nella Relazione	83.844

	2009
Conto economico delle Amministrazioni locali – spese complessive	255.055
Secondo il SEC95, nelle Amministrazioni locali rientrano: <ul style="list-style-type: none"> – regioni, province, comuni e unioni di comuni, – tutte le unità istituzionali che hanno un ambito locale, dunque le ASL, le Aziende ospedaliere, i Policlinici universitari, gli Enti locali produttori di servizi assistenziali (es. Università, Parchi, Fondazioni lirico- sinfoniche ed enti di diritto allo studio), – gli enti economici locali (ad es. Camere di commercio, Comunità montane, ATO – Ambiti territoriali ottimali sia relativi ai rifiuti, che all’acqua) 	
di cui: <ul style="list-style-type: none"> – <i>Spesa per redditi da lavoro dipendente</i> – <i>Spesa per interessi passivi</i> – <i>Trasferimenti correnti ad enti pubblici</i> – <i>Trasferimenti c/capitale ad enti pubblici</i> 	71.720 4.641 979 6.060
Spesa discrezionale indicata nella Relazione	171.655

Di cui:

	2009
Amministrazioni regionali – spese complessive	171.926
di cui: <ul style="list-style-type: none"> – <i>Spesa per redditi da lavoro dipendente:</i> – <i>Spesa per interessi passivi:</i> – <i>Trasferimenti correnti ad enti pubblici (per la gran parte destinati alle ASL)</i> – <i>Trasferimenti c/capitale ad enti pubblici</i> 	6.064 1.579 117.807 15.768
Spesa c.d. discrezionale nella Relazione	30.708

	2009
Amministrazioni comunali – spese complessive	68.699
di cui: <ul style="list-style-type: none"> – <i>Spesa per redditi da lavoro dipendente</i> – <i>Spesa per interessi passivi</i> – <i>Trasferimenti correnti ad enti pubblici</i> – <i>Trasferimenti c/capitale ad enti pubblici</i> 	16.331 2.354 1.551 163
Spesa c.d. discrezionale nella Relazione	48.300

	2009
Amministrazioni provinciali – spese complessive	12.840
di cui:	
– <i>Spesa per redditi da lavoro dipendente</i>	2.362
– <i>Spesa per interessi passivi</i>	325
– <i>Trasferimenti correnti ad enti pubblici</i>	571
– <i>Trasferimenti c/capitale ad enti pubblici</i>	224
Spesa c.d. discrezionale nella Relazione	9.358

	2009
Enti sanitari locali – spese complessive	111.332
di cui:	
– <i>Spesa per redditi da lavoro dipendente</i>	36.700
– <i>Spesa per interessi passivi</i>	333
– <i>Trasferimenti correnti ad enti pubblici</i>	764
– <i>Trasferimenti c/capitale ad enti pubblici</i>	0
Spesa discrezionale	73.535

	2009
Conto economico degli Enti di previdenza – spese complessive	298.310
Secondo il SEC95, il sottosettore degli Enti di previdenza ricomprende tutte le unità istituzionali sia centrali sia locali, che erogano prestazioni sociali obbligatorie in forza di disposizioni legislative o regolamentari e a cui determinati gruppi della popolazione sono tenuti a versare contributi. Vi si classificano l'Inps, l'Inail, l'Inpdap e altri enti (Casse previdenziali aziendali, enti di previdenza di varie categorie professionali, le Casse previdenziali privatizzate, ecc.).	
di cui:	
– <i>Spesa per redditi da lavoro dipendente</i>	3.595
– <i>Spesa per interessi passivi</i>	192
– <i>Trasferimenti correnti ad enti pubblici</i>	6.425
– <i>Trasferimenti c/capitale ad enti pubblici</i>	0

TAVOLA 2

**RUOLO DEI TRASFERIMENTI E DELLA COMPARTECIPAZIONE IVA
SULLE ENTRATE CORRENTI PER REGIONE**

Anno 2008 - Valori assoluti

REGIONI	Tributi propri o devoluti (al netto compart. IVA)	Compartecipazione IVA	Entrate proprie	Trasferimenti di parte corrente da amministrazioni centrali	Altri trasferimenti di parte corrente	TOTALE ENTRATE correnti
	<i>Milioni di euro</i>					
Piemonte	4.720	4.015	316	604	127	9.782
Lombardia	12.123	9.679	293	1.564	128	23.787
Veneto	5.063	3.996	159	903	116	10.237
Liguria	1.476	1.626	103	761	23	3.989
Emilia-Romagna	4.921	3.882	145	1.041	86	10.074
Toscana	3.771	3.722	165	770	99	8.526
Marche	1.414	1.583	55	273	32	3.358
Umbria	959	784	32	251	7	2.034
Lazio	7.759	3.905	650	1.108	100	13.522
Abruzzo	1.099	963	32	806	15	2.915
Molise	247	185	21	434	0	887
Campania	3.786	3.509	41	4.840	21	12.198
Basilicata	458	862	56	118	4	1.498
Puglia	2.366	4.956	104	2.066	22	9.515
Calabria	1.172	2.692	29	300	117	4.310
Totale R.S.O.	51.334	46.359	2.202	15.839	898	116.632
Valle d'Aosta	1.400	0	37	25	14	1.475
Trentino-Alto Adige	8.401	0	235	63	151	8.850
Friuli-Venezia Giulia	5.326	0	190	229	17	5.762
Sardegna	5.598	0	208	294	1	6.102
Sicilia	11.281	0	484	2.859	91	14.714
Totale R.S.S.	32.005	0	1.154	3.470	273	36.902
Totale complessivo	83.340	46.359	3.356	19.309	1.171	153.534

ALLEGATO 2

Relazione concernente il quadro generale di finanziamento degli enti territoriali e ipotesi di definizione su base quantitativa della struttura fondamentale dei rapporti finanziari tra lo Stato, le regioni, le province autonome di Trento e di Bolzano e gli enti locali, con l'indicazione delle possibili distribuzioni delle risorse (articolo 2, comma 6, della legge 5 maggio 2009, n. 42) (Doc. XXVII, n. 22)

NUOVA PROPOSTA DI DOCUMENTO PREDISPOSTA
DAL RELATORE, SEN. PAOLO FRANCO

La Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale,

esaminata la Relazione sull'attuazione del federalismo fiscale – e i relativi allegati tecnici – che il Governo ha presentato alle Camere ai sensi di quanto disposto dall'articolo 2, comma 6, della legge 5 maggio 2009, n. 42;

preso atto dei chiarimenti e delle indicazioni fornite dal Ministro dell'economia e delle finanze nell'audizione svoltasi presso la Commissione il 21 luglio 2010 e valutata con favore la volontà del Governo, ribadita in tale sede, di continuare ad operare in stretto raccordo con il Parlamento, seguendo il medesimo costruttivo approccio di leale collaborazione interistituzionale adottato in occasione dell'esame del primo schema di decreto legislativo in materia di federalismo demaniale;

esaminate le ulteriori informazioni e ricostruzioni contabili fornite dalla Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale;

formula, ai sensi dell'articolo 3, comma 5, lettera b), della legge n. 42/2009, anche sulla base delle attività conoscitive svolte, le seguenti osservazioni e valutazioni utili alla predisposizione dei decreti legislativi di attuazione della delega.

1. Il contesto europeo

La citata Relazione sull'attuazione del federalismo fiscale (d'ora in avanti semplicemente Relazione) – presentata all'attenzione del Parlamento in data 30 giugno 2010 – interviene in una fase congiunturale di particolare delicatezza e in un contesto che registra una significativa evoluzione, a livello nazionale e comunitario, degli strumenti di governo della finanza pubblica e di coordinamento delle politiche economiche.

Nella medesima data del 30 giugno la Commissione europea, facendo seguito alla richiesta del Consiglio europeo del 17-18 giugno, ha, infatti, presentato una Comunicazione⁶ che propone una serie di misure, legislative e non, volte a definire una più forte sorveglianza macroeconomica; un quadro nazionale di bilancio più rigoroso; un'applicazione più stringente del Patto di stabilità e crescita, nonché a introdurre un «semestre europeo» che definisca una cornice per le politiche economiche nazionali.

È evidente come le determinazioni che saranno assunte in sede comunitaria non possano che riflettersi sul processo di attuazione dell'articolo 119 della Costituzione e sulle nuove modalità di coordinamento dinamico della finanza pubblica desumibili dal combinato disposto della legge n. 42/2009 e della nuova legge di contabilità e finanza pubblica n.196 del 2009.

È infatti la stessa Commissione europea che prospetta, con particolare riferimento ai Paesi con assetti decentrati, l'adozione di un quadro di bilancio nazionale che comprenda l'intero sistema di finanza pubblica, nell'ambito del quale le regole di bilancio dovranno sempre più perseguire obiettivi di medio termine, ispirandosi ad un criterio di pianificazione pluriennale, che richiede l'indicazione delle entrate e delle spese programmate e degli aggiustamenti richiesti per realizzare l'obiettivo di finanze pubbliche solide.

A tal fine, si propone sia un'applicazione più rigorosa degli strumenti preventivi e correttivi già previsti dal Patto di stabilità e crescita europeo, sia l'introduzione di un nuovo sistema di sanzioni e di incentivi a favore degli Stati membri che attuano politiche di bilancio virtuose.

Quanto alle prime, facendo leva su talune voci del bilancio UE destinate agli Stati membri (essenzialmente fondi strutturali, della politica agricola comune e fondo europeo della pesca), la Commissione prospetta, tra l'altro, un meccanismo in base al quale l'avvio della procedura per disavanzo eccessivo comporterebbe la sospensione degli stanziamenti di impegno connessi ai programmi pluriennali relativi a tali fondi, mentre nel caso di mancata attuazione delle raccomandazioni adottate nell'ambito della procedura, verrebbe disposta la cancellazione degli stanziamenti di impegno⁷.

Sotto altro versante, è opportuno rilevare come sempre in sede comunitaria sia altresì emersa l'esigenza di introdurre nella politica di coesione un principio di condizionalità *ex ante*, in base al quale l'allocazione dei relativi finanziamenti dovrebbe essere vincolata all'adozione di riforme strutturali mirate ad accrescerne l'efficacia e l'efficienza; riforme nell'ambito delle quali non può che essere annoverata la stessa legge n. 42, che

⁶ «Rafforzare il coordinamento delle politiche economiche per la stabilità, la crescita ed i posti di lavoro - Strumenti per una *governance* economica più forte in ambito UE» (COM(2010)367).

⁷ Alcuni incentivi potrebbero, invece, derivare da una rimodulazione dei tassi di cofinanziamento, oppure dall'introduzione di una riserva di fondi (finanziata con gli stanziamenti di impegno cancellati nell'ambito della procedura sopra esposta) a favore degli Stati membri che attuano politiche di bilancio virtuose.

rappresenta, in effetti, il più moderno e articolato tentativo di coniugare in modo nuovo l'equità e l'efficienza della spesa nei diversi livelli territoriali.

In tal senso, non può che essere pienamente condiviso l'assunto, enunciato nella Relazione, in base al quale il riordino della finanza pubblica italiana – da realizzare naturalmente in chiave federalista sulla base del «*controllo democratico e/o fiscale esercitato dai cittadini*» – è necessario anche «*per evitare l'irrogazione di sanzioni ed in particolare la perdita di finanziamenti europei*», la quale «*sarebbe tanto più negativa per le aree più deboli del nostro Paese, che ne hanno dunque più bisogno*».

2. Lo scenario nazionale

Alla luce dell'accennata evoluzione politico- istituzionale che si registra a livello comunitario – che le citate leggi n. 42 e n. 196 hanno a ben vedere in un certo senso preceduto – le osservazioni su principi, obiettivi e strumenti di stabilità finanziaria contenute nella parte conclusiva della Relazione appaiono di particolare rilievo, in special modo laddove evidenziano la necessità di recepimento, a livello nazionale, delle nuove regole del Patto rafforzato di Stabilità e Crescita Europeo, ciò affinché «*l'equilibrio di bilancio e la stabilità finanziaria sia assicurata a tutti i livelli di governo, da quello comunitario a quello locale*», anche attraverso una «*corresponsabilità tra Stato e Regioni, e tra le Regioni stesse, nella programmazione, attuazione e verifica dei vincoli di bilancio*» e l'attuazione dei «*principi di solidarietà responsabile e consapevole tra Regioni e tra Stato e Regioni*».

In questa prospettiva, la stessa Relazione evidenzia altresì la necessità – che la Commissione condivide appieno – di strutturare in modo compiuto la nuova formula di *governance* della finanza pubblica sottesa alla legge n. 42/2009, dando in particolare attuazione all'articolo 5 della medesima legge, che prevede, com'è noto, l'istituzione della Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, configurato quale «*organismo stabile di coordinamento della finanza pubblica*» che concorre alla definizione degli obiettivi di finanza pubblica «*per comparto*».

In proposito, appare utile svolgere alcune considerazioni, rilevando, in primo luogo, la necessità di evidenziare il raccordo con le procedure di coordinamento della finanza pubblica delineate dalla nuova legge di contabilità n. 196/2009, nonostante tale legge si integri in modo sistematico e complementare con il disposto della stessa legge n. 42.

Il *corpus* normativo e l'architettura complessa di organi e procedure delineati dalle due leggi sono, infatti, volti a definire un sistema di finanza multilivello che declina in modo nuovo ed originale i rapporti tra Stato, Autonomie ed Unione europea, al fine di assicurare un coordinamento unitario e coerente non solo della finanza pubblica, ma delle stesse politiche pubbliche che si dipanano oggi tra i diversi livelli di governo.

In questa cornice si innestano sia le Linee guida per il riparto degli obiettivi programmatici di finanza pubblica (articolati per i sottosectori del conto della PA – amministrazioni centrali, amministrazioni locali ed enti di previdenza e assistenza sociale) – che il Governo è chiamato ad inviare alla Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, per il preventivo parere da esprimere entro il 10 settembre, e alle Camere – sia il nuovo Patto di convergenza di cui all'articolo 18 della legge 42 – teso a realizzare l'obiettivo della convergenza dei costi e dei fabbisogni *standard* dei vari livelli di governo, nonché a delineare un percorso di convergenza degli obiettivi di servizio ai livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali – il quale, assieme al tradizionale Patto di stabilità interno, è destinato ad essere trasfuso, ai sensi della nuova legge contabilità, prima nella Decisione di finanza pubblica, da presentare alle Camere entro il 15 settembre, e successivamente, entro il 15 ottobre, nella Legge di Stabilità.

Le nuove e avanzate regole di disciplina fiscale multilivello – che attribuiscono, peraltro, al Parlamento un importante ruolo di sintesi e compensazione tra le diverse istanze territoriali – non costituiscono l'oggetto specifico della Relazione presentata dal Governo, dove peraltro si evidenzia, opportunamente, come un obiettivo fondamentale sia quello di assicurare *«l'appropriato grado di perequazione infraregionale che, garantendo livelli appropriati di assistenza sanitaria e sociale a livello nazionale, sia governato da meccanismi di solidarietà responsabile, economicamente sostenibile, ispirati allo spirito mutualistico (e quindi di copertura temporanea di rischi imprevedibili) e non basato sul presupposto di trasferimenti irrazionalmente operati ex post»*.

Obiettivo, quest'ultimo, che presuppone il passaggio dalla spesa storica ai costi e fabbisogni *standard*, che la legge n. 42 intende realizzare con gradualità proprio attraverso la definizione del Patto e del percorso di convergenza degli obiettivi di servizio sopra richiamati, che costituiscono elementi qualificanti della medesima legge i quali dovranno consentire, in prospettiva, attraverso la previsione di appositi stanziamenti ad opera delle leggi annuali di stabilità, di elevare la quantità e la qualità dell'offerta delle prestazioni nei territori attualmente meno dotati e nei settori sotto *standard* per poter raggiungere i livelli essenziali delle prestazioni.

Alla luce di tali considerazioni, la Commissione auspica in primo luogo che il quadro generale di finanziamento degli enti territoriali contenuto nell'allegato 2 alla Relazione possa essere utilmente aggiornato ed arricchito da ulteriori elementi informativi in occasione della trasmissione al Parlamento delle suddette Linee guida e, soprattutto, dello schema di Decisione di finanza pubblica (di seguito DFP), nell'ambito del quale potranno essere affrontate, in una prospettiva di medio termine, le ipotesi di evoluzione dell'intero comparto della finanza locale, con l'espressa indicazione *«dell'obiettivo di massima della pressione fiscale complessiva, coerente con il livello massimo di spesa corrente»*, nonché delle *«misure atte a realizzare il percorso di convergenza»*, così come del resto previsto dall'articolo 10, comma 2, lettere e) e g), della legge n.196/2009.

Nell'ambito della DFP potrà, inoltre, trovare adeguato spazio la *programmazione dettagliata* – enunciata come obiettivo dalla Relazione – di un «quadro pluriennale delle azioni di governo nazionale e regionale volte ad assicurare l'equilibrio economico e finanziario del sistema sanitario e delle pensioni di invalidità, sia complessivo che per ogni singola Regione, in compatibilità con i vincoli di bilancio nazionali imposti dal Patto Europeo di Stabilità e Crescita e dalle nuove procedure Europee rafforzate di vigilanza sul deficit e debito pubblico».

Analogamente, la Commissione auspica che nello schema di DFP possano essere inquadrare, secondo una visione prospettica ed evolutiva, anche le misure concernenti la finanza territoriale già adottate con il decreto-legge di manovra n. 78 del 2010, attualmente in corso di conversione.

Occorre infatti tenere presente che, in ragione della eccezionalità della crisi economica in atto e della necessità di rispettare il termine del 2 giugno 2010, raccomandato dalle istituzioni UE, per definire nel dettaglio la strategia di consolidamento necessaria per la correzione del disavanzo eccessivo, il concorso delle autonomie territoriali agli obiettivi di finanza pubblica per il triennio 2011-2013, determinato in 6.300 milioni nel 2011 e in 8.500 milioni a decorrere dal 2012, è stato già definito, ai sensi dell'articolo 14, commi 1 e 2 (come modificati in prima lettura dal Senato), del citato decreto-legge, mediante una riduzione delle risorse statali a qualunque titolo spettanti alle regioni ed enti locali.

Tale circostanza ha impedito, di fatto, quest'anno, di inquadrare la definizione del riparto degli obiettivi di finanza tra i diversi livelli di governo nell'ambito delle procedure di concertazione, sopra richiamate, definite dalla nuova legge di contabilità (Linee Guida – parere Conferenza – DFP).

Occorre peraltro tenere presente che, a differenza di quanto si è verificato negli anni precedenti, il raggiungimento dei risparmi previsti per i singoli comparti non risulta affidato all'applicazione dello strumento del Patto di stabilità interno⁸, bensì ottenuto direttamente attraverso la riduzione delle risorse, spettanti agli enti, mentre i vincoli previsti dalla vigente normativa del Patto (articoli 77-bis e 77-ter del decreto-legge n. 112/2008), che copre un arco temporale che arriva fino al 2011, sono rimasti invariati, salvo alcune pur apprezzabili deroghe allo stesso introdotte dal decreto medesimo al fine, tra l'altro, di sostenere la spesa per investimenti degli enti locali.

Il decreto-legge n. 78/2010 prevede, inoltre, un inasprimento delle sanzioni vigenti in caso di mancato rispetto del Patto di stabilità, che si sostanzia, per gli enti locali, in una riduzione dei trasferimenti erariali in misura pari allo scostamento tra saldo obiettivo e saldo conseguito, mentre per le regioni è richiesto il versamento all'entrata del bilancio

⁸ Fatta eccezione per le autonomie speciali, per le quali come in passato, lo strumento utilizzato per il conseguimento dei risparmi resta affidato al patto di stabilità interno, mediante accordi tra lo Stato e le regioni stesse.

dello Stato di un importo pari allo scostamento tra l'obiettivo ed il risultato conseguito.

Particolare rilievo assume, infine, la previsione, assai innovativa e la cui portata andrà debitamente approfondita, di cui all'articolo 14, comma 6, del decreto-legge, in base alla quale, il Governo, proprio «in funzione della riforma» – sopra richiamata – «del Patto europeo di stabilità e crescita ed in applicazione dello stesso nella Repubblica italiana», ha disposto che con DPCM, previa deliberazione del Consiglio dei ministri da adottare «sentita la Regione interessata», possa essere disposta la «*sospensione dei trasferimenti erariali nei confronti delle Regioni che risultino in deficit eccessivo di bilancio*».

Appare dunque evidente come la valenza qualitativa e quantitativa del quadro normativo testè richiamato – che si completa con le misure previste in favore del Comune di Roma e con quelle finalizzate a promuovere, ai fini del contenimento delle spese, l'esercizio in forma associata delle funzioni fondamentali dei comuni – inciderà in modo sensibile sul processo di attuazione del federalismo fiscale, a partire dai profili concernenti l'individuazione dei trasferimenti erariali alle regioni e agli enti locali da sostituire con forme di autonomia e fiscalità territoriale, di cui tratta la Relazione e l'allegato 2 predisposto dalla Copaff. Merita ricordare peraltro che, in base alla manovra, le risorse di cui tenere conto per l'attuazione del federalismo fiscale saranno necessariamente quelle antecedenti alle riduzioni dei trasferimenti prodotte dalla manovra medesima.

Al fine di conferire un carattere sistematico alle diverse misure di riordino della finanza locale, la Commissione invita pertanto il Governo, in conformità con quanto previsto dal combinato disposto delle leggi n. 42 e n. 196, ad adoperarsi affinché nello schema di DFP da presentare alle Camere entro il prossimo 15 settembre siano delineati gli indirizzi di riforma che si intendono adottare in relazione all'esigenza di:

– garantire il rispetto degli equilibri di bilancio e un'elevata qualità dei servizi pubblici resi dagli enti territoriali attraverso meccanismi di carattere premiale ovvero sanzionatorio da affiancare ai tradizionali meccanismi di monitoraggio e controllo della spesa e dei saldi degli enti decentrati, così come previsto ai sensi dell'articolo 17, comma 1, lettera e) della legge n. 42/2009; in base al quale il sistema premiante è, tra l'altro, riservato in favore degli enti che assicurino un livello della pressione fiscale inferiore alla media degli altri enti del proprio livello di governo a parità di servizi offerti, nonché a quelli che partecipano a progetti strategici mediante l'assunzione di oneri e di impegni nell'interesse della collettività nazionale, ivi compresi quelli di carattere ambientale, ovvero degli enti che incentivano l'occupazione e l'imprenditorialità femminile.

A tale ultimo proposito, la Commissione osserva come nel corso dell'esame del decreto-legge di manovra presso il Senato, siano state introdotte (all'articolo 14, comma 2), alcune disposizioni, ai fini della riduzione delle risorse spettanti alle autonomie territoriali per il concorso al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica, che sembrano prefigu-

rare l'applicazione di nuovi principi di premialità a favore delle regioni e degli enti locali più virtuosi in termini di equilibri di bilancio e minore incidenza percentuale della spesa per il personale rispetto alla spesa corrente complessiva; per le regioni, in particolare, si fa riferimento anche dell'adozione di misure di contenimento della spesa sanitaria e di azioni di contrasto al fenomeno dei falsi invalidi, questione, quest'ultima, più volte richiamata nella Relazione, mentre per gli enti locali si fa riferimento al conseguimento di «adeguati indici di autonomia finanziaria».

Si osserva, inoltre, come le modifiche apportate dal Senato abbiano altresì valorizzato il ruolo delle autonomie nella definizione del riparto dei sacrifici finanziari imposti agli enti territoriali ai fini del consolidamento dei conti, posto che rispetto alla formulazione vigente del decreto – che prevede solo forme di consultazione, ancorando il riparto delle risorse sostanzialmente ad un semplice principio di proporzionalità – le innovazioni introdotte prevedono che le predette riduzioni di risorse siano ripartite secondo criteri e modalità stabiliti in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e province autonome (per le regioni) e in sede di Conferenza Stato-città ed autonomie locali (per gli enti locali), e recepiti, rispettivamente, con DPCM e con decreto del Ministro dell'interno, secondo principi che tengano conto dei profili di premialità sopra evidenziati.

In caso di mancata deliberazione delle predette Conferenze entro 90 giorni dall'entrata in vigore della legge di conversione del decreto n. 78 – e, per gli anni successivi al 2011, entro il 30 settembre dell'anno precedente – si prevede che i citati decreti governativi siano comunque emanati, entro i successivi trenta giorni, ripartendo la riduzione dei trasferimenti secondo un criterio proporzionale.

Anche in tal caso, la Commissione ravvisa dunque l'opportunità di ricondurre le fattispecie richiamate nell'ambito delle procedure di coordinamento della finanza pubblica previste dalla legge n. 196/2009, sottolineando altresì l'esigenza di definire quanto prima in modo permanente, attraverso l'adozione di un apposito decreto legislativo, il sistema premiante e sanzionatorio previsto dai criteri direttivi della legge delega n. 42/2009.

3. Il quadro di finanziamento degli enti territoriali e il processo di omogeneizzazione dei dati contabili

La Relazione presentata dal Governo si sofferma, in una prima parte, sull'evoluzione della finanza locale italiana, ripercorrendo le vicende che dal testo unico della finanza locale del 1931, passando attraverso la riforma fiscale del 1971 e i successivi decreti Stammati del 1977, hanno condotto prima al decentramento amministrativo disposto dalle leggi Basanini e, successivamente, alle recenti modifiche del Titolo V della Costituzione.

In proposito la Commissione in questa sede si limita a rilevare come nonostante negli anni 90 si sia realizzata una positiva evoluzione delle

fonti di finanziamento della spesa pubblica locale – con una decisa riduzione dei trasferimenti (finanza derivata) a vantaggio delle entrate proprie (autonomia impositiva) – non si sia ancora pervenuti ad un compiuto e coerente assetto atto a garantire un effettiva autonomia finanziaria e tributaria degli enti territoriali; il processo di superamento del sistema di finanza derivata si è infatti sviluppato in modo discontinuo e tale da rendere non più differibile l'attuazione della legge n. 42/2009.

Una seconda parte della Relazione reca, invece, alcune prime indicazioni, riferite in particolare al comparto dei comuni, relative alla possibile tipologia delle fonti di gettito e dei cespiti tributari che potranno sostituire i trasferimenti erariali da sopprimere, nonché alcuni criteri e orientamenti, di carattere prevalentemente metodologico, relativi alla tempistica e alla modalità di attuazione del federalismo fiscale.

La base quantitativa è rinvenibile nell'allegato 2 alla Relazione, laddove si può individuare l'ammontare delle risorse, attualmente attribuite agli enti territoriali sotto forma di trasferimenti, in relazione alle quali dovrà essere attribuita la titolarità di gettito fiscale ai diversi comparti degli enti territoriali. È necessario sottolineare come dai dati presenti nell'Allegato 2 di provenienza COPAFF, può essere poi desunto il sistema di finanziamento attualmente esistente e i criteri per l'individuazione dei trasferimenti da fiscalizzare al fine di «*attivare nella trasparenza il circuito della piena responsabilizzazione delle realtà territoriali*».

Elementi di interesse per la Commissione sono altresì ravvisabili negli altri allegati alla Relazione, in particolare nell'Allegato 3, recante alcuni approfondimenti tecnici di particolare rilievo in materia, tra gli altri, di fabbisogni *standard* di Province e comuni e di costi *standard* delle Regioni, i quali, tuttavia, al pari dei dati e delle ipotesi di lavoro contenuti nel predetto allegato 2, assumono una valenza di carattere esclusivamente tecnico, che in quanto tale, come specifica la stessa Relazione, non è impegnativa né per il Governo, né per il Parlamento.

In questo senso, la Commissione auspica vengano fornite ipotesi compiute in senso stretto e specifico di «*definizione su base quantitativa della struttura fondamentale dei rapporti finanziari tra lo Stato, le regioni, le province autonome di Trento e di Bolzano e gli enti locali*», e che si provveda ad indicare in modo puntuale gli scenari di possibile «*distribuzione delle risorse*» conseguenti all'attuazione della legge delega.

Tale circostanza appare riconducibile a due ordini di ragioni, l'una di carattere tecnico, l'altra di carattere politico-istituzionale.

Quanto alla prima, nonostante gli apprezzabili sforzi compiuti dalle strutture tecniche, e in particolare dalla Copaff, la piattaforma dei dati contabili a tutt'oggi a disposizione potrebbe essere ulteriormente affinata al fine di poter essere meglio utilizzata per esercizi di simulazione e con finalità operative, tant'è che la stessa Copaff ha preannunciato la presentazione di ulteriori documenti di approfondimento di alcune questioni di carattere contabile.

Quanto alla seconda, la Relazione e i documenti ad essa allegati sembrano voler lasciare impregiudicate alcune determinazioni fondanti da as-

sumere in via preliminare ai fini dell'attuazione della delega – in relazione, ad esempio, ai criteri di perequazione da adottare in sede di fiscalizzazione dei trasferimenti e alle metodologie per la definizione dei costi e dei fabbisogni *standard* – e ciò risponde, ad avviso della Commissione, allo spirito di leale collaborazione interistituzionale sotteso alla legge delega, in base al quale potrà essere proprio il Parlamento – ed in particolare la Commissione in questa sede – ad offrire al Governo elementi di stimolo e riflessione utili ad addivenire a scelte quanto più possibile condivise.

3.1 La base dei dati contabili

Per quanto concerne, in particolare, il primo dei suddetti aspetti, occorre evidenziare come da una disamina dei dati contenuti nel predetto Allegato 2 elaborato dalla Copaff si evinca come sia sul versante della spesa, che su quello dell'entrata, la riclassificazione dei bilanci operata ai sensi dell'articolo 19-*bis* del decreto-legge n. 135 del 2009 non consenta di avere una base dati esaustiva da utilizzare come strumento immediatamente operativo ai fini della definizione delle predette ipotesi di carattere quantitativo e su base territoriale di attuazione della delega; tale riclassificazione è stata, infatti, effettuata dalle Regioni in mancanza di un'armonizzazione dei principi contabili e ciò ha determinato l'applicazione di criteri non uniformi di classificazione delle poste da parte degli enti: da qui l'insorgere di aspetti suscettibili di approfondimento.

Analoghe osservazioni possono, altresì, essere rinvenute sul versante della classificazione delle poste di entrata delle regioni, in relazione alle quali non si osservano differenziali sistematici nord-sud nelle entrate tributarie procapite (che comprendono la compartecipazione IVA, connotata da finalità perequative), mentre i trasferimenti procapite (correnti e in conto capitale) risultano generalmente più elevati al sud (con l'esclusione di Basilicata e Calabria per quanto riguarda la parte corrente); nelle regioni del nord risulta, inoltre, prevalente il finanziamento attraverso tributi propri o devoluti, mentre nel sud, corrispondentemente ad una più elevata quota di spesa in conto capitale, è in evidenza la quota dei trasferimenti in conto capitale; modesto risulta l'apporto delle entrate extra-tributarie nel complesso delle entrate regionali delle RSO (2 per cento) rispetto a quanto riscontrabile in quelle a statuto speciale (RSS) (8 per cento), mentre molto eterogeneo appare il peso dei trasferimenti di parte corrente, particolarmente elevato in Molise, Campania, Abruzzo e Liguria; è, infine, elevato il peso delle entrate per contabilità speciali, la cui entità è in generale corrispondente, Regione per Regione, alle spese per contabilità speciali.

Profili suscettibili di approfondimento emergono altresì in relazione alla sezione 4 del predetto allegato 2 concernente i bilanci degli enti locali; con particolare riferimento, in tale ambito, all'esigenza di assicurare una sufficiente omogeneità dei criteri applicati dagli enti per il ricalcolo delle spese per funzioni e, in particolare, per le informazioni relative

alle esternalizzazioni dei servizi, anch'essi previsti dal citato articolo 19-bis, comma 2, del decreto-legge n. 135/2009.

Anche tale circostanza testimonia, ad avviso della Commissione, l'esigenza di pervenire quanto prima ad un'armonizzazione contabile che consenta un effettivo consolidamento dei bilanci degli enti locali con le società partecipate. Il fenomeno della proliferazione delle società pubbliche partecipate dagli enti territoriali, in molte occasioni strumento per collocare soggetti collegati agli ambienti della politica, con conseguente ulteriore ed irresponsabile incremento delle spese pubbliche è, infatti, una delle anomalie della attuale sistema di finanza pubblica.

3.2 La quantificazione dei trasferimenti da fiscalizzare – Regioni

In merito all'individuazione dei trasferimenti erariali alle regioni e agli enti locali da sostituire con forme di fiscalità locale, va rilevato, come l'allegato alla Relazione evidenzia il carattere provvisorio delle stime fornite – le quali costituiscono una prima ipotesi di lavoro che necessita di ulteriori approfondimenti che saranno oggetto di successive comunicazioni della Copaff – e la presenza di alcune zone di incertezza nella delimitazione dell'area dei trasferimenti che, in attuazione della legge n. 42/2009, andranno soppressi e sostituiti con risorse fiscali.

Con riferimento, segnatamente, alle regioni, l'allegato 2, sez. 1, della Relazione opera un primo tentativo di individuazione dei trasferimenti statali alle Regioni da fiscalizzare, utilizzando a tal fine tre criteri metodologici (generalità, permanenza e riferibilità dei trasferimenti alle funzioni di competenza regionale) che possono essere interpretati, secondo quanto affermato dalla stessa Copaff, in senso più o meno restrittivo; per ciascuna delle possibili interpretazioni si osservano alcune perplessità in merito ai quali occorrerà adottare soluzioni idonee anche al fine di limitare possibili contenziosi.

In particolare, rispetto alla determinazione dell'entità del Fondo unico, operata adottando in termini stringenti i predetti criteri di generalità e permanenza, la Commissione sottolinea l'esigenza, alla luce dei criteri di delega previsti dalla legge n. 42/2009 e dello stesso dettato costituzionale del Titolo V, l'opportunità di un'interpretazione flessibile del criterio della permanenza volta ad ampliare il volume delle risorse da considerare ai fini della fiscalizzazione, al fine di includervi:

– i trasferimenti dal bilancio dello Stato a favore delle regioni per i quali non è attualmente previsto un finanziamento permanente, quantificati in un importo pari a 1.591 milioni di euro ; fra le diverse finalità cui tali risorse sono attualmente destinate vi sono il fondo per le non autosufficienze, il trasporto pubblico locale, l'edilizia agevolata, l'edilizia scolastica, l'accesso allo studio. Ai fini di una fiscalizzazione di tali somme la Commissione condivide quanto rilevato dalla Copaff in ordine alla necessità di reperire preventivamente un'adeguata copertura a regime per il finanziamento delle suddette funzioni e attività, ancorandone il livello ad

appropriati parametri quantitativi e qualitativi in conformità ai criteri enunciati dalla legge delega in ciascun ambito;

– alcuni fondi, attualmente attribuiti alle amministrazioni centrali, ma la cui gestione è rivendicata dalle regioni, che ammontano, complessivamente, a 243 milioni; tali risorse sono attualmente gestite dai Ministeri delle infrastrutture e trasporti (Fondo nazionale per il sostegno all'accesso alle abitazioni in locazione), della salute (risorse per i centri regionali e interregionali per i trapianti) e del Lavoro e delle politiche sociali (prevenzione in materia di salute e sicurezza sul lavoro);

– i trasferimenti permanenti alle regioni provenienti della Presidenza del Consiglio, che ammontano a 515 milioni, destinati, principalmente, alle funzioni inerenti alle politiche giovanili e alla famiglia, i servizi socio-educativi e il settore turistico, nonché i trasferimenti di carattere non permanente, per i quali, ai fini di una loro eventuale fiscalizzazione, sarebbe comunque necessario reperire una copertura a regime, relativi al Fondo nazionale per la montagna e al Fondo regionale di protezione civile, che ammontano a 241 milioni.

La Commissione conviene, inoltre, sull'opportunità di un'attenta valutazione circa la necessità di adottare un'interpretazione restrittiva del criterio della generalità, al fine di escludere dalla fiscalizzazione i trasferimenti non destinati alla totalità del comparto degli enti territoriali, posto che, altrimenti, occorrerebbe definire criteri di perequazione di particolare complessità.

La Commissione ravvisa, inoltre, l'opportunità di definire, con appositi decreti legislativi da adottare ai sensi degli articoli 2 e 8, comma 2, lettera c), della legge n. 42/2009, le modalità in base alle quali nella determinazione dell'ammontare del finanziamento concernente la spesa per il trasporto pubblico locale si tiene conto della «fornitura di un livello adeguato del servizio» su tutto il territorio nazionale nonché dei costi *standard*.

Sotto altro profilo, occorre rilevare come nell'ambito della quantificazione dei trasferimenti fiscalizzabili (7.486 milioni, di cui indicativamente 6.770 riferibili alle RSO), il citato allegato non fornisca una compiuta ripartizione delle risorse destinate a finanziare funzioni fondamentali e di quelle destinate a finanziare le altre funzioni (alcune informazioni in merito possono desumersi dalle finalizzazioni dei capitoli dei trasferimenti, da cui si evidenziano alcune voci sicuramente riferibili al primo tipo – quali ad esempio il fondo per le non autosufficienze – mentre altre sembrano riferibili al secondo tipo di funzioni (settore turistico, federalismo amministrativo); una tale classificazione risulterebbe di particolare utilità, sia ai fini dell'individuazione dei tributi che dovranno sostituire i finanziamenti, sia ai fini della perequazione cui il relativo gettito dovrà essere sottoposto. La legge delega prevede, infatti, che tutti i trasferimenti destinati al finanziamento delle funzioni non fondamentali dovranno essere sostituiti, per pari importo, con il gettito dell'addizionale regionale all'IRPEF, senza escludere peraltro che il medesimo tributo sostituisca anche trasfe-

rimenti destinati a finanziare funzioni fondamentali. Una distinzione tra i due aggregati dei trasferimenti, anche qualora venissero sostituiti dal medesimo tributo, appare rilevante in quanto il relativo gettito dovrà essere separatamente considerato ai fini dell'applicazione dei due diversi criteri di perequazione previsti dalla legge delega per le due classi di funzioni (perequazione integrale e verticale sui fabbisogni per le funzioni fondamentali e perequazione parziale e orizzontale sulle capacità fiscali per le altre).

La Commissione condivide pertanto quanto affermato nell'allegato 2 alla Relazione, laddove si evidenzia la necessità di individuare adeguate soluzioni per garantire le compatibilità finanziarie; il citato decreto-legge n. 78/2010, con riferimento alla riduzione delle risorse prevista per il comparto delle regioni, quantifica risparmi per un importo pari a 4,5 miliardi per il periodo 2011-2013, senza specificare se tali risparmi siano iscritti anche per gli anni successivi a tale arco temporale; ove si preveda che la fiscalizzazione dei trasferimenti individuati debba avvenire nel corso del predetto triennio, andrebbe chiarito quali mezzi di copertura, ulteriori rispetto all'importo relativo ai trasferimenti non permanenti da fiscalizzare, siano destinati a finanziare la riduzione dei trasferimenti alle regioni operata dal citato decreto.

3.3 La quantificazione dei trasferimenti da fiscalizzare – Enti locali

L'allegato 2 della Relazione opera, altresì, una prima quantificazione dei trasferimenti da sopprimere spettanti a comuni e province, evidenziando anche in tal caso talune problematiche ai fini dell'individuazione della componente da fiscalizzare.

In proposito, mentre per i trasferimenti derivanti dal Ministero dell'interno non si sono riscontrate particolari difficoltà, in quanto facendo riferimento alle «spettanze» si è potuto agevolmente determinarsi la natura del trasferimento, negli altri casi sussiste la necessità di un ulteriore lavoro di indagine per la quantificazione della componente fiscalizzabile, che si dovrà strutturare attraverso la dimostrazione, da parte delle regioni e delle altre amministrazioni centrali, degli elementi per i quali i trasferimenti non si ritengono fiscalizzabili in quanto rientranti nei criteri di esclusione previsti dall'articolo 11 della legge delega.

Per quanto riguarda i trasferimenti dal Ministero dell'interno, nell'individuazione delle componenti da escludere ai fini della fiscalizzazione, profili suscettibili di approfondimento sono rinvenibili per i trasferimenti di carattere permanente, ma che non sono destinati alla totalità degli enti, per i quali sembra opportuno fare ricorso ad un meccanismo perequativo in grado di riequilibrare le risorse anche in relazione a gruppi ristretti di enti.

Aspetti problematici per i quali la Commissione auspica ulteriori approfondimenti sussistono anche in relazione ai trasferimenti dalle regioni agli enti locali, per i quali si evidenziano sensibili scostamenti tra i dati dei bilanci regionali e quelli dei bilanci consuntivi degli enti locali, a te-

stimonianza di come il processo di armonizzazione contabile attualmente in corso, anche grazie all'esercizio parallelo della delega della legge n. 42 e di quello della legge n. 196 di riforma della contabilità pubblica, sia un passaggio essenziale per ottenere la necessaria coerenza tra i dati contabili degli enti della P.A., anche in raccordo con le regole europee di contabilità nazionale.

Fra le motivazioni che incidono sullo scollamento tra i bilanci regionali e quelli degli enti locali, la Copaff ricorda le diverse modalità di applicazione del patto di stabilità che incentivano comportamenti asimmetrici tra la regione e l'ente locale nella contabilizzazione; l'analisi di tali differenze dovrà essere oggetto di particolare approfondimento.

Le medesime osservazioni già evidenziate in relazione alle regioni possono in larga parte essere riferiti anche in relazione alla fiscalizzazione dei trasferimenti agli enti locali; tra questi, si richiamano l'esigenza di una ripartizione delle risorse destinate a finanziare le funzioni fondamentali rispetto a quelle destinate alle funzioni non fondamentali, nonché alcune questioni più specifiche, quali la necessità di chiarire se nel caso degli enti locali la quantificazione delle risorse da sostituire con cespiti tributari includa anche la compartecipazione IRPEF.

4. I criteri per la fiscalizzazione dei trasferimenti

La Relazione sottolinea come la soppressione e conseguente trasformazione in forme di fiscalità dei trasferimenti statali alle regioni e dei trasferimenti statali e regionali agli enti locali configuri un passaggio fondamentale per attivare il circuito della piena responsabilizzazione delle realtà territoriali, evitando al contempo l'insorgere di contenziosi su criteri e tempi di assegnazione delle risorse.

La fiscalizzazione, come precisa la Relazione, *«permette al contrario una maggiore tracciabilità della spesa e della imposizione, favorendo quindi il controllo democratico da parte degli elettori»*.

Tale impostazione, che la Commissione sostiene convintamente, non è accompagnata dall'indicazione di un quadro dettagliato delle modalità di sostituzione dei trasferimenti con forme di autonomia finanziaria territoriale, indicando piuttosto la Relazione un percorso di carattere metodologico, in base al quale alla soppressione degli attuali trasferimenti statali a Comuni e Province – cui dovrebbe corrispondere un aumento importante della autonomia impositiva locale e una conseguente riduzione della pressione fiscale statale – dovrà poi successivamente seguire l'abolizione e fiscalizzazione dei trasferimenti regionali.

Il federalismo municipale

La Commissione osserva come siano in stato di positivo avanzamento le ipotesi relative alla fiscalità comunale.

Si individuano infatti due fasi, la prima in cui «*si opera l'attribuzione ai Comuni della titolarità dei tributi oggi statali inerenti al comparto territoriale ed immobiliare (ad esempio: imposte di registro, imposte ipotecarie e catastali, IRPEF su immobili, ecc.)*», realizzandosi in questo modo direttamente «*il passaggio dalla finanza derivata a quella propria*», la seconda e successiva fase, in cui «*gli attuali tributi statali e municipali che a vario titolo e forma insistono sul comparto immobiliare potrebbero essere concentrati in un unico titolo di prelievo, da attivarsi, previa verifica di consenso popolare, su iniziativa dei singoli Comuni*».

Sui comuni si concentrerebbero quindi, e si tratta di scelta condivisibile, tutti i prelievi collegati agli immobili, in un primo momento per via di attribuzione, in un secondo mediante la creazione di un prelievo unico di carattere immobiliare.

Ora, il primo passaggio non sembra particolarmente problematico, anche se sarebbe senz'altro il caso, se non altro per ragioni di efficienza e di costi, di mantenere la gestione dei tributi quali l'imposta di registro, le ipocatastali e l'Irpef sugli immobili in capo all'Agenzia delle Entrate, che già oggi gestisce tali forme di prelievo, fatti ovviamente salvi i meccanismi di collaborazione interistituzionale in materia di accertamento su cui il legislatore è intervenuto anche nella manovra attualmente all'esame della Camera (articolo 18 del decreto-legge n. 78 del 2010, su cui la relazione, nella stessa lettera F) del paragrafo 5, si sofferma).

Più problematico appare invece il secondo passaggio, e ciò, innanzitutto, per l'estrema eterogeneità dei presupposti degli attuali tributi che sono in qualche misura connessi agli immobili.

All'Ici sulle seconde case (e sulle prime di lusso), che è un'imposta patrimoniale, dovrebbero aggiungersi, in un'unica forma di prelievo, l'imposta di registro e le imposte ipocatastali, tributi sui trasferimenti immobiliari, nonché l'Irpef sui redditi promananti, anche in modo figurativo, dagli immobili, e, addirittura la Tarsu, che non è nemmeno un'imposta, ma piuttosto una tassa il cui presupposto va ravvisato nella fruizione di un servizio, quello dell'asporto e dello smaltimento dei rifiuti, fornito in regime di privativa dall'ente locale.

Da valutare attentamente la proposta che il passaggio al tributo unico debba avvenire «*previa verifica di consenso popolare su iniziativa dei singoli comuni*»: ed invero, in un paese che conta 8.000 comuni, potrebbe, se si è ben compreso, capitare che alcuni comuni adottino il prelievo unico, altri no.

Accadrebbe quindi che l'assoggettamento ad imposta di registro o al tributo unico, con modalità per il momento più che nebulose, dipenderebbe dal luogo in cui è collocato l'immobile trasferito, con effetti di complicazione più che evidenti.

Infine, la cedolare secca sugli affitti.

Evidentemente, dovrebbe trattarsi più che di una cedolare, termine con cui si è soliti riferirsi ad una ritenuta a titolo di imposta, che presuppone dunque la presenza di un sostituto, di un'imposta sostitutiva, che il

proprietario andrebbe a versare, non sommando quindi il reddito da affitto agli altri redditi.

La scelta adottata dovrebbe costituire incentivo alla riduzione del fenomeno dell'evasione degli affitti percepiti, e, quindi, da questo punto di vista, la valutazione non può che essere positiva.

Altrettanto positivamente va valutata l'ipotizzata scelta di destinare il gettito della «cedolare» ai comuni, che, certamente, hanno una maggiore possibilità di verificare se le unità immobiliari sono o meno affittate.

La Commissione ritiene sia opportuno valutare attentamente il valore dell'aliquota dell'imposta sostitutiva che, secondo le anticipazioni dovrebbe attestarsi al 23 per cento, con l'aliquota che può gravare sui redditi di lavoro o di impresa (45 per cento): la rendita è favorita, senza che tutto ciò trovi giustificazione nella mobilità dell'oggetto da sottoporre a tassazione. Né si dimentichi che una siffatta scelta attenua ulteriormente la già debole progressività del sistema.

D'altro canto a favore dell'ipotesi della «cedolare» deve essere considerato l'incremento di risorse di carattere tributario che risulteranno a disposizione dei comuni, garantendo tale circostanza una più sicura realizzazione del principio di responsabilità.

Condivisibili, anche se dal chiaro sapore programmatico, risultano infine le osservazioni su principi, obiettivi e strumenti di stabilità finanziaria, così come le osservazioni conclusive sul ruolo del federalismo fiscale nel processo di superamento delle surricordate anomalie.

5. La fiscalità regionale

Quanto al comparto regionale, la Relazione ribadisce come il combinato effetto dell'applicazione dei costi *standard* e della razionalizzazione delle fonti di gettito sia suscettibile di attivare un processo progressivo di responsabilizzazione, nel cui ambito le ipotesi di lavoro allo studio sono volte all'obiettivo prioritario di consentire ai governi regionali di effettuare manovre «virtuose» rispetto a *standard* di aliquota fissati a livello nazionale.

Al riguardo, la Relazione richiama l'articolo 40 del decreto-legge n. 78/2010, attualmente all'esame del Parlamento, che prevede la possibilità, per le Regioni del Sud, di rimodulare, con propria legge, le aliquote IRAP, fino ad azzerarle, nonché di disporre esenzioni, detrazioni e deduzioni nei riguardi delle nuove iniziative produttive.

Anche in tal caso, la Commissione non può che auspicare una riconduzione entro la cornice unitaria stabilita dalla legge delega delle disposizioni volte a consentire la manovrabilità sui tributi propri derivati.

Per quanto concerne, in via generale, l'autonomia impositiva delle regioni, l'approfondimento tecnico n. 6 allegato alla Relazione sottolinea come il quadro definito dalla legge delega sia piuttosto preciso, non lasciando ai decreti legislativi margini di attuazione ampi come quelli previsti invece per la finanza locale.

Nel sistema di finanziamento delle Regioni previsto dalla legge di delega la possibilità di introdurre tributi regionali autonomi è del resto minore, non essendo possibile introdurre prelievi regionali su presupposti già oggetto di imposizione statale; tale circostanza deve essere valutata alla luce dell'esigenza di non creare, almeno nella fase di avvio del federalismo fiscale, un'eccessiva frammentazione del sistema tributario.

Una significativa novità sarà peraltro connessa al sistema delle compartecipazioni, il cui ancoraggio al principio della territorialità consentirà di renderle «intelligenti»(secondo quanto evidenzia la Relazione), inducendo altresì un recupero di basi imponibili evase, posto che alla singola Regione dovrà essere destinato il gettito effettivamente percepito sul territorio e non, come attualmente previsto per la compartecipazione all'IVA, quello virtuale calcolato secondo i consumi ISTAT.

Tale impostazione consentirà di superare una delle anomalie del sistema della finanza derivate evidenziate dalla Relazione, ed in particolare di evitare, in futuro, la logica di negoziazione, più che discutibile, che in questi anni ha caratterizzato, ad esempio i vari «Patti per la salute», in cui l'aliquota di compartecipazione all'Iva prevista dal d.lgs. n. 56 del 2000 – *«che viene peraltro sempre determinata con D.M. ex post rispetto alla spesa concordata»* – è *«quasi raddoppiata in 10 anni»* – passando dal 25,7 per cento al 44,72 per cento – dimostrando con ciò che *«l'aggancio tributario "versione IVA" del finanziamento della spesa per la sanità contribuisce, in realtà, un trasferimento sostanzialmente incondizionato dal bilancio statale»*.

Appare pertanto condivisibile il fatto che nel sistema della legge delega la compartecipazione all'IVA sia destinata – secondo quanto riportato nel predetto allegato – ad assumere una dimensione importante, ciò in quanto si tratta di un'imposta distribuita in modo uniforme sul territorio nazionale.

Un ruolo probabilmente maggiore rispetto a quello attuale sarà inoltre ricoperto dall'addizionale IRPEF – cui dovrà corrispondere una contemporanea riduzione dell'IRPEF nazionale – ciò anche perché non viene più prevista, come modalità ordinaria di finanziamento, l'ipotesi della compartecipazione regionale all'IRPEF.

Nell'ambito dell'addizionale IRPEF, la Commissione auspica peraltro che possano svilupparsi in modo adeguato anche le politiche regionali a favore della famiglia, cui fanno riferimento i principi direttivi di cui all'articolo 2, lettere ff) e gg) della legge di delega n. 42.

Si osserva, infine, che la Relazione non fornisce indicazioni in merito alle modalità e ai tempi di attuazione della sostituzione dei trasferimenti con risorse tributarie.

In proposito, pur considerando che l'argomento in questione, al pari di altri non approfonditi dalla Relazione, sarà presumibilmente oggetto di successive analisi, appare opportuno acquisire alcuni chiarimenti di carattere preliminare.

Con riferimento ai tempi di transizione, mentre per gli enti locali la parte introduttiva della Relazione prevede un criterio di gradualità nella

sostituzione dei trasferimenti con gettito tributario, analoga indicazione non è esplicitamente fornita con riferimento alle regioni.

Appare pertanto opportuno che sia chiarito se – ferma restando la gradualità della transizione dal finanziamento sulla base della spesa storica a quello sulla base dei nuovi parametri, su un arco temporale che la legge delega fissa in 5 anni – anche per le regioni sia prevista una sostituzione graduale dei trasferimenti con gettito tributario o se, invece, sia previsto che la predetta sostituzione possa avvenire integralmente in una fase antecedente rispetto al successivo percorso di transizione verso i nuovi criteri di riparto del gettito.

5.1 I fabbisogni standard di Province e Comuni

La Commissione condivide la metodologia individuata dalla Relazione – e dettagliatamente articolata in uno schema di decreto legislativo approvato in via preliminare dal Consiglio dei ministri – ai fini dell’individuazione dei fabbisogni *standard* degli enti locali, la quale si sostanzierebbe nell’utilizzo delle competenze acquisite dalla SOSE S.p.a., società a partecipazione interamente pubblica che gestisce e aggiorna circa 206 studi di settore.

Tale metodologia, come è accaduto per gli studi di settore, dovrebbe partire dalla valorizzazione dei dati promananti da questionari che le autonomie dovrebbero fornire, per poi addivenire, grazie all’utilizzo di funzioni di regressione similari a quelle utilizzati per gli studi di settore, all’individuazione dei vari fabbisogni connessi alla fornitura dei servizi e all’espletamento delle funzioni da parte degli enti locali.

L’applicazione della metodologia degli studi di settore, utilizzata da circa un decennio dall’Amministrazione finanziaria, consentirebbe di superare alcuni dei limiti dei metodi tradizionali, presentando dei punti di forza, che la Commissione ritiene debbano essere valorizzati, quali:

- la condivisione delle scelte tecniche nelle diverse fasi della procedura, che consentirebbe, se nella determinazione del fabbisogno *standard*, di assicurare una notevole solidità politico-istituzionale alle fondamenta del federalismo; la procedura postula peraltro un significativo ruolo collaborativo da parte degli enti locali nell’inoltro del questionario che la Commissione auspica manifestarsi;

- il perseguimento graduale di un criterio di efficienza, come obiettivo di medio-lungo periodo, e dinamico, da realizzare sulla base di una rideterminazione periodica degli *standard* al fine di tener conto dei cambiamenti nel contesto di riferimento, nonché delle innovazioni nelle tecniche di produzione dei servizi.

Si rileva l’esigenza di consentire alle autonomie un intervento che contribuisca all’elaborazione del metodo di determinazione dei fabbisogni.

5.2 I costi standard delle Regioni

Con riferimento ai costi standard delle regioni, la Relazione pone un'attenzione particolare al settore della sanità, anche in considerazione dell'elevata incidenza della spesa sanitaria sui bilanci regionali e per la presenza di notevoli margini di recupero di efficienza e di risparmio realizzabili con l'applicazione dei costi *standard*.

Al riguardo, occorre anzitutto rilevare come la crescita della quota di spesa pubblica locale sul totale della spesa della PA sia un fenomeno dovuto alla sola crescita della spesa sanitaria. Secondo un'analisi dei dati Istat, esclusa la sanità, le spese dei Comuni, Province e Regioni si riducono in quota durante gli anni '80, restano costanti durante gli anni '90, si divaricano negli andamenti durante il primo decennio del 2000: i Comuni scendono di un punto, le Regioni restano costanti, le Province aumentano, come può evincersi dalla seguente tabella (fonte: Istat, Conti amministrazioni pubbliche per sottosettore).

SPESA DELLE AMMINISTRAZIONI LOCALI IN PERCENTUALE SUL TOTALE DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE

	1980	1990	2000	2008
Comuni	11,8%	9,5%	9,6%	8,6%
Province	2,4%	1,1%	1,1%	1,4%
Regioni esclusa sanità	5,0%	4,3%	4,5%	4,4%
Sanità	6,5%	11,3%	12,5%	14,1%
Totale amministrazioni locali	25,7%	26,2%	27,7%	28,5%

Se è evidente che la dinamica del totale «amministrazioni locali» è determinata dalla spesa sanitaria, per la quale è dunque giustificabile un'analisi specifica, che tenga conto delle variabili strutturali rilevanti (ad esempio, invecchiamento della popolazione), occorre peraltro rilevare come in base ai confronti internazionali, la quota sul Pil della spesa sanitaria italiana non sia affatto fuori linea rispetto a quanto emerge nei principali paesi avanzati, e come il nostro sia riconosciuto unanimemente come uno dei migliori sistemi sanitari al mondo.

Si può osservare poi che il sensibile incremento delle spese imputate, dalla Relazione, alle «pensioni d'invalidità», potrebbe in realtà essere riferito all'aumento delle spese concernenti le «indennità», le quali sono in larga parte determinate dalle indennità di accompagnamento per anziani non autosufficienti, che sono aumentate in modo rilevante in tutto il territorio nazionale per motivi demografici. Per tali ragioni, la Commissione ritiene necessario svolgere una approfondita riflessione sui sistemi di assistenza alle persone anziane non autosufficienti, al fine di definire, in questo campo, appropriati LEP, e valutare il ruolo delle esistenti indennità in questo contesto, fermo restando ovviamente la necessità di contrastare du-

ramente ogni abuso, come peraltro si è già fatto con norme che impegnano in via diretta l'Inps accanto alle Regioni nelle procedure di accertamento del diritto al beneficio.

Con riferimento al comparto della sanità, la Commissione condivide l'analisi della Copaff, laddove sottolinea come uno dei limiti più rilevanti dell'attuale sistema sanitario sia strettamente connesso alla definizione dei livelli essenziali di assistenza (LEA) e al loro sistema di finanziamento, poiché è vero in effetti che i LEA sono oggi «un mero elenco di servizi», che ogni ASL deve offrire ai cittadini, senza alcuna connotazione quantitativa degli stessi e privo di un chiaro e definito legame con le modalità di finanziamento.

Quanto ai possibili approcci metodologici per la quantificazione di costi *standard*, la Commissione ritiene, conformemente alla Relazione, che l'approccio analitico – che postula la costruzione dal basso dei fabbisogni *standard* – sia allo stato difficilmente percorribile per la mancanza di dati affidabili e uniformi nel Paese sui volumi di attività e consumi efficienti, nonché sui costi ottimali di erogazione dei servizi.

Quello che definisce «a cascata» fabbisogni e costi *standard* a livello nazionale e regionale sembrerebbe pertanto il metodo più affidabile e realistico, in quanto prevede in una prima fase la fissazione del fabbisogno *standard* nazionale (in rapporto normalmente al PIL) e del perimetro dei LEA economicamente sostenibili e, successivamente, la definizione dei fabbisogni *standard* regionali.

Per quanto attiene alla determinazione dei fabbisogni regionali, le metodologie allo studio che prevedono l'utilizzazione degli attuali criteri di riparto del Fondo sanitario nazionale (FSN) con l'introduzione di alcuni meccanismi correttivi al fine di eliminarne le distorsioni, con particolare riferimento alla pesatura della popolazione, debbono essere attentamente approfondite.

Pur condividendo l'esigenza di superare le problematiche connesse al criterio di ponderazione sperimentato nella ripartizione del FSN – nell'ambito del quale la sovra pesatura della popolazione anziana, unitamente all'utilizzo della media nazionale di costo, in luogo delle migliori pratiche, potrebbe alimentare il rischio che siano inglobati nella spesa per la popolazione anziana anche i costi dei sistemi meno efficienti – occorre considerare come la bontà di un modello fondato sulla «*determinazione di una quota capitaria ponderata, con pesatura del 100% delle componenti di spesa*» – nell'ambito della quale la quota capitaria ponderata viene pesata per classi di età e sesso, con pesi determinati dai consumi delle principali variabili della spesa sanitaria (farmaceutica, ricoveri ospedalieri, specialistica ambulatoriale, etc...) – sia anch'essa fortemente condizionata dalla qualità dei dati disponibili.

In questo ambito, meritevole di ulteriore approfondimenti è anche la metodologia che utilizza i DRG/ROD (*Diagnosis Related Group / Raggruppamenti Omogenei di Diagnosi*), già utilizzata in Italia dalle aziende ospedaliere per calcolare il saldo della mobilità interregionale ed anche come parametro per la remunerazione delle prestazioni sanitarie sulla

scorta di tariffe dei DRG fissate dalle singole regioni sulla base dei costi di produzione dei servizi.

Sempre in ambito sanitario, appaiono in linea generale condivisibili sia l'ipotesi di adottare un diverso parametro di riferimento per calcolare il fabbisogno regionale che prevede la definizione di uno «standard *ottimale di riferimento*», da costruire sulla base del comportamento di spesa delle «Regioni ad alto livello di prestazioni», sia l'orientamento volto a definire «un nuovo modello di governo responsabile», in base al quale la definizione delle linee guida per la messa a punto dei costi *standard* dovrebbe essere affidata alla Conferenza Stato-regioni, con la collaborazione dell'A.I.F.A. e dell'AGE.NA.S., nonché di altri soggetti come la citata SOSE.

Occorre in particolare ammodernare un sistema di *governance* del comparto sanitario nel quale, di norma, il controllo sulle attività ospedaliere è affidato alle ASL, che gestiscono direttamente anche i presidi ospedalieri, determinando una concentrazione nello stesso soggetto delle attività di programmazione, acquisto, erogazione e controllo delle prestazioni specialistiche ospedaliere.

In tal senso, la costruzione di una *governance* federalista, strutturata sulla base di un sistema di forte responsabilizzazione, da realizzare attraverso l'attivazione di nuovi strumenti di monitoraggio e controllo sulle gestioni sanitarie e di nuovi meccanismi di certificazione non potrà che contribuire a migliorare la qualità della spesa ed il livello delle prestazioni in tutto il territorio nazionale.

In questa prospettiva, la Commissione non può che condividere l'introduzione, quale strumento, benché indiretto, di governo del settore, del c.d. inventario di fine mandato, la dichiarazione certificata da parte degli organi di controllo interno, delle responsabilità del Presidente della Regione, da far approvare in Consiglio regionale sei mesi prima delle elezioni regionali.

In linea generale, la Commissione sottolinea l'esigenza di far sì che gli eventuali risparmi derivanti dal passaggio ai costi *standard* siano utilizzati, in conformità al combinato disposto delle leggi n. 42 e n. 196, nell'ambito del processo dinamico di coordinamento della finanza pubblica. Ferma restando l'esigenza di garantire comunque l'equilibrio ed il consolidamento dei conti pubblici, le eventuali economie derivanti dal superamento della spesa storica del corrispondente livello di governo potranno essere utilizzate per interventi finalizzati alla riduzione del debito pubblico e della pressione fiscale nonché per il raggiungimento di obiettivi atti ad elevare la qualità e la quantità dei servizi.

La Commissione rileva, da ultimo, la necessità di addivenire tempestivamente anche ad una definizione delle metodologie per la definizione dei costi *standard* riferibili agli altri settori contemplati dalla legge delega, ed in particolare quelli dell'istruzione e dell'assistenza sociale.

SOTTOCOMMISSIONI

BILANCIO (5^a) **Sottocommissione per i pareri**

Giovedì 29 luglio 2010

100^a Seduta

Presidenza del Presidente
AZZOLLINI

Intervengono il vice ministro dell'economia e delle finanze Vegas e il sottosegretario di Stato per il medesimo dicastero Sonia Viale.

La seduta inizia alle ore 9,25.

(2272) Deputati PIANETTA e TEMPESTINI. – *Modifiche all'articolo 1 del decreto-legge 14 marzo 2005, n. 35, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 maggio 2005, n. 80 e agli articoli 11 e 13 della legge 26 febbraio 1987, n. 49, concernenti la gestione di fondi dell'Amministrazione degli affari esteri per la cooperazione allo sviluppo*, approvato dalla Camera dei deputati

(Parere alla 3^a Commissione. Esame. Parere non ostativo)

Con l'avviso conforme del vice ministro VEGAS, su proposta del relatore SAIA (*PdL*), la Sottocommissione esprime parere non ostativo.

(2206) Norme in favore dei lavoratori che assistono familiari gravemente disabili, approvato dalla Camera dei deputati

(Parere all'11^a Commissione. Esame e rinvio. Richiesta relazione tecnica)

Il relatore FLERES (*PdL*) illustra il disegno di legge in titolo segnalando, per quanto di competenza, gli articoli 1, 2 e 4. In particolare l'articolo 1, integrando l'articolo 72 del decreto legge n. 112 del 2008, prevede che anche i dipendenti pubblici che assistono familiari gravemente disabili, che richiedono l'esonero anticipato dal servizio, la misura del

trattamento economico temporaneo sia pari al settanta per cento, al pari di coloro che svolgono attività di volontariato. L'articolo 4, comma 5, assume l'invarianza degli oneri della norma e al comma 6 prevede tuttavia una clausola di monitoraggio. L'articolo 2 dispone in via sperimentale, per il triennio 2010-2012, la possibilità per i lavoratori autonomi e per i lavoratori dipendenti del settore privato, che assistano familiari gravemente disabili da almeno 18 anni o, in caso di handicap congenito, dalla nascita, di accedere in via anticipata al pensionamento. Tale possibilità è subordinata al compimento di almeno 60 anni di età per gli uomini e 55 per le donne, nonché al versamento di almeno 20 anni di contributi previdenziali. L'articolo 4 dispone la copertura degli oneri di cui all'articolo 2 ponendola sostanzialmente a carico di un aumento delle imposte sulla produzione e sui consumi relativi alla birra e ai prodotti alcolici. Il comma 4 predispose inoltre una clausola di salvaguardia ai sensi dell'articolo 17, comma 12 della legge 196 del 2009 ponendo a carico dell'aliquota aggiuntiva di cui all'articolo 7 del decreto ministeriale del 12 luglio 2007 l'eventuale ulteriore copertura della norma che si dovesse rendere necessaria in seguito al monitoraggio che accertasse un maggior onere. Poiché alla Camera dei deputati il provvedimento è stato corredato di relazione tecnica, fa presente che appare opportuno chiederne l'aggiornamento secondo quanto previsto dalla nuova legge di contabilità.

Su proposta del PRESIDENTE, la Sottocommissione richiede la predisposizione di una relazione tecnica aggiornata.

Il seguito dell'esame viene quindi rinviato.

(2292) Ratifica ed esecuzione dell'Accordo di stabilizzazione e di associazione tra le Comunità europee e i loro Stati membri, da una parte, e la Repubblica di Serbia, dall'altra, con Allegati, Protocolli e Atto finale e Dichiarazioni, fatto a Lussemburgo il 29 aprile 2008, approvato dalla Camera dei deputati

(Parere alla 3^a Commissione. Esame e rinvio)

Il relatore FLERES (*PdL*) illustra il disegno di legge in titolo segnalando, per quanto di competenza, che la clausola di copertura del disegno di legge di ratifica (articolo 3) non appare correttamente formulata, non essendo previsto se la copertura a valere dei Fondi speciali sia afferente alla parte corrente ovvero alla parte capitale. Inoltre, segnala che occorre acquisire chiarimenti dal Governo in ordine ai profili di possibili perdite di gettito connesse al venir meno dei dazi doganali con la Serbia in relazione all'ingresso nel sistema dell'Unione europea (articoli da 20 a 38 dell'Accordo). Non vi sono ulteriori osservazioni.

Il vice ministro VEGAS si riserva di fornire i chiarimenti richiesti in altra seduta.

Il seguito dell'esame viene quindi rinviato.

(2157) Ratifica ed esecuzione della Convenzione tra il Governo della Repubblica italiana e il Governo della Repubblica di Azerbaigian per evitare le doppie imposizioni in materia di imposte sul reddito e sul patrimonio e per prevenire le evasioni fiscali, con Protocollo aggiuntivo, fatti a Baku il 21 luglio 2004

(Parere alla 3^a Commissione. Esame e rinvio)

Il relatore PICHETTO FRATIN (*PdL*) illustra il disegno di legge in titolo segnalando, per quanto di competenza che in relazione ai numerosi aspetti segnalati dalla Nota del Servizio del bilancio, appare necessario acquisire elementi integrativi della relazione tecnica annessa al provvedimento, al fine di valutarne più pienamente i profili di effetti in termini di gettito tributario, in relazione ai meccanismi previsti, a modifica del quadro previgente circa i criteri per la determinazione dello Stato di imposizione dei redditi. In particolare, in relazione all'articolo 7, in materia di utili di impresa, secondo quanto segnalato dal Servizio del bilancio, rileva che occorrono elementi informativi in ordine a possibili perdite di gettito che potrebbero verificarsi in relazione ai nuovi criteri adottati per la definizione del criterio di stabile organizzazione introdotta dal provvedimento. Inoltre, secondo quanto segnalato dalla Nota del Servizio del bilancio, sottolinea che si rendono necessari elementi integrativi alla relazione tecnica con riferimento all'articolo 10, in materia di dividendi, alla luce di quanto previsto dal paragrafo 4 della disposizione, in base al quale i dividendi in questione ricadrebbero nell'imposizione dello Stato alla fonte, pregiudicando le entrate dello Stato di residenza del percettore; tali chiarimenti si rendono necessari anche in considerazione della crescente presenza imprenditoriale italiana nel territorio a zero. In relazione ai necessari elementi integrativi in ordine agli articoli 11 e 12, rinvia alla Nota del Servizio del bilancio, rispettivamente in materia di interessi e canoni, occorrendo chiarimenti sugli effetti in termini di flussi finanziari provenienti dall'Azerbaijan, non considerati nella relazione tecnica. In relazione all'articolo 13, in materia di *capital gains*, segnala che la relazione tecnica riferisce che non risultano importi ascrivibili alle categorie in questione in base ai dati disponibili per l'anno 2007; al riguardo, rileva che appare opportuno acquisire un quadro più approfondito, non limitato all'esercizio finanziario citato, al fine di chiarire l'assenza di effetti finanziari negativi connessi alle previsioni della disposizione. Fa presente che appare opportuno anche un'analisi differenziale in merito al trattamento fiscale preesistente delle categorie di reddito citate. Segnala che si rendono altresì necessari elementi integrativi con riferimento all'articolo 14, in materia di Professioni indipendenti, posto che la relazione tecnica non fa menzione dei redditi percepiti in Azerbaigian da professionisti italiani, profilo invece da valutare al fine di chiarire gli effetti fiscali della norma. Rinvia infine alle osservazioni di tipo metodologico sollevate dalla Nota del Servizio del bilancio, in ordine agli articoli 15 e 17, occorrendo al riguardo elementi di ordine quantitativo.

Il vice ministro VEGAS si riserva di fornire i chiarimenti richiesti in altra seduta.

Il seguito dell'esame viene quindi rinviato.

La seduta termina alle ore 9,40.

POLITICHE DELL'UNIONE EUROPEA (14^a)
Sottocommissione per i pareri (fase ascendente)

Giovedì 29 luglio 2010

36^a Seduta

Presidenza del Presidente
Mauro Maria MARINO

La Sottocommissione ha adottato le seguenti deliberazioni per i provvedimenti deferiti:

alla 10^a Commissione:

Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica il regolamento (CE) n. 663/2009 che istituisce un programma per favorire la ripresa economica tramite la concessione di un sostegno finanziario comunitario a favore di progetti nel settore dell'energia (n. COM (2010) 283 definitivo): osservazioni favorevoli con rilievi;

Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica la direttiva 97/68/CE per quanto riguarda le disposizioni per i motori immessi sul mercato in regime di flessibilità (n. COM (2010) 362 definitivo): seguito e conclusione dell'esame. Osservazioni favorevoli con rilievi;

alla 9^a Commissione:

Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa alla commercializzazione dei materiali di moltiplicazione vegetativa della vite (n. COM (2010) 359 definitivo): osservazioni favorevoli con rilievi.