



Giunte e Commissioni

**RESOCONTO SOMMARIO**

n. 179

Resoconti

Allegati

**GIUNTE E COMMISSIONI**

Sedute di mercoledì 8 luglio 2009

## I N D I C E

### Commissioni congiunte

3 <sup>a</sup> (Affari esteri) e 4 <sup>a</sup> (Difesa-Senato) e III (Affari esteri e comunitari) e IV (Difesa-Camera) . . . . .	Pag. 5
---	--------

### Commissioni riunite

1 <sup>a</sup> (Affari costituzionali) e 11 <sup>a</sup> (Lavoro) . . . . .	Pag. 7
---	--------

### Commissioni permanenti

1 <sup>a</sup> - Affari costituzionali . . . . .	Pag. 15
2 <sup>a</sup> - Giustizia . . . . .	» 28
5 <sup>a</sup> - Bilancio . . . . .	» 33
6 <sup>a</sup> - Finanze e tesoro . . . . .	» 38
7 <sup>a</sup> - Istruzione . . . . .	» 42
8 <sup>a</sup> - Lavori pubblici, comunicazioni . . . . .	» 52
9 <sup>a</sup> - Agricoltura e produzione agroalimentare . . . . .	» 60
10 <sup>a</sup> - Industria, commercio, turismo . . . . .	» 62
11 <sup>a</sup> - Lavoro . . . . .	» 109
12 <sup>a</sup> - Igiene e sanità . . . . .	» 112
13 <sup>a</sup> - Territorio, ambiente, beni ambientali . . . . .	» 164
14 <sup>a</sup> - Politiche dell'Unione europea . . . . .	» 169

### Commissioni bicamerali

Indirizzo e vigilanza dei servizi radiotelevisivi . . . . .	Pag. 178
Inchiesta sul fenomeno della mafia e sulle altre associazioni criminali, anche straniere . . . . .	» 179
Per la sicurezza della Repubblica . . . . .	» 181
Vigilanza sull'anagrafe tributaria . . . . .	» 182
Controllo sugli enti di previdenza e assistenza sociale . . . . .	» 324
Inchiesta sulle attività illecite connesse al ciclo dei rifiuti . . . . .	» 328
Per la semplificazione . . . . .	» 331

---

*N.B. Sigle dei Gruppi parlamentari: Italia dei Valori: IdV; Il Popolo della Libertà: PdL; Lega Nord Padania: LNP; Partito Democratico: PD; UDC, SVP e Autonomie: UDC-SVP-Aut; Misto: Misto; Misto-IO SUD: Misto-IS; Misto-MPA-Movimento per l'Autonomia: Misto-MPA.*

**Commissioni monocamerali d'inchiesta**

Sull'efficacia e l'efficienza del Servizio sanitario nazionale	Pag.	334
Sul fenomeno degli infortuni sul lavoro . . . . .	»	336

**Sottocommissioni permanenti**

1 <sup>a</sup> - Affari costituzionali - Pareri . . . . .	Pag.	340
5 <sup>a</sup> - Bilancio - Pareri . . . . .	»	341

---

CONVOCAZIONI . . . . .	Pag.	344
------------------------	------	-----



## COMMISSIONI CONGIUNTE

**3<sup>a</sup> (Affari esteri, emigrazione) e 4<sup>a</sup> (Difesa)**

del Senato della Repubblica

con le Commissioni

**III (Affari esteri e comunitari) e IV (Difesa)**

della Camera dei deputati

Mercoledì 8 luglio 2009

**2<sup>a</sup> Seduta**

*Presidenza del Presidente della 3<sup>a</sup> Commissione del Senato*

DINI

*Intervengono il ministro della difesa La Russa e il sottosegretario di Stato per gli affari esteri Scotti.*

*La seduta inizia alle ore 14,10.*

### *SULLA PUBBLICITÀ DEI LAVORI*

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

Poiché non vi sono osservazioni, tali forme di pubblicità sono dunque adottate per il prosieguo dei lavori.

Avverte inoltre che della procedura informativa sarà redatto il resoconto stenografico, che sarà reso disponibile in tempi brevi.

*PROCEDURE INFORMATIVE***Comunicazioni del Governo relative alla strategia e agli sviluppi della partecipazione italiana alle missioni internazionali nel 2009**

Dopo un breve indirizzo introduttivo del presidente DINI, il ministro LA RUSSA e il sottosegretario SCOTTI rendono comunicazioni sull'argomento in titolo.

Intervengono quindi, per porre quesiti e formulare osservazioni i deputati Rosa Maria VILLECCO CALIPARI (*PD*) e CICU (*PdL*), i senatori MARCENARO (*PD*) e RAMPONI (*PdL*), il deputato DI STANISLAO (*IdV*) e i senatori DIVINA (*LNP*), PERDUCA (*PD*) e SERRA (*PD*).

Dopo una replica del ministro LA RUSSA, seguono brevi interventi del deputato DI STANISLAO (*IdV*), del senatore MARCENARO (*PD*), del deputato Furio COLOMBO (*PD*) e del senatore DIVINA (*LNP*), cui risponde il ministro LA RUSSA.

Il sottosegretario SCOTTI replica ai quesiti posti e fornisce ulteriori precisazioni.

Il presidente DINI ringrazia gli intervenuti e dichiara conclusa la seduta.

*La seduta termina alle ore 16,10.*

## COMMISSIONI 1<sup>a</sup> e 11<sup>a</sup> RIUNITE

1<sup>a</sup> (Affari costituzionali)

11<sup>a</sup> (Lavoro, previdenza sociale)

Mercoledì 8 luglio 2009

13<sup>a</sup> Seduta

*Presidenza del Presidente della 11<sup>a</sup> Commissione*  
GIULIANO

*Interviene il sottosegretario di Stato per il lavoro, la salute e le politiche sociali Viespoli.*

*La seduta inizia alle ore 14,40.*

*IN SEDE REFERENTE*

**(1167) Delega al Governo in materia di lavori usuranti, di riorganizzazione di enti, di congedi, aspettative e permessi, nonché misure contro il lavoro sommerso e norme in tema di lavoro pubblico, di controversie di lavoro e di ammortizzatori sociali**, approvato dalla Camera dei deputati in un testo risultante dallo stralcio, deliberato dalla Camera dei deputati, degli articoli 23, 24, 32 da 37 a 39 eda 65 a 67, del disegno di legge n. 1441 d'iniziativa governativa

(Seguito dell'esame e rinvio)

Prosegue l'esame, sospeso nella seduta di ieri.

Riprende la trattazione degli ordini del giorno e degli emendamenti, pubblicati in allegato al resoconto della seduta dell'11 marzo 2009.

Il PRESIDENTE informa che il Governo ha presentato l'emendamento 1.0.1000 e ha riformulato in un testo corretto l'emendamento 8.0.1000. Inoltre, avverte che il senatore Valditara ha riformulato l'emendamento 6.0.2 (6.0.2 testo 2) e che la senatrice Ghedini ha riformulato l'emendamento 2.0.101/3 (2.0.101/3 testo 2). Tali nuovi testi sono pubblicati in allegato al resoconto; resta ferma la scadenza del termine per la presentazione dei subemendamenti alle ore 16 di domani 9 luglio.

Il senatore ROILO (*PD*) domanda se è stato effettuato il vaglio circa la proponibilità degli emendamenti.

Il presidente GIULIANO precisa che la valutazione della Presidenza circa la proponibilità degli emendamenti sarà compiuta tempestivamente, nell'intesa, già definita, di accantonare intanto gli emendamenti aggiuntivi di articoli.

Si procede quindi all'esame degli emendamenti all'articolo 2.

La senatrice CARLINO (*IdV*) illustra l'emendamento 2.1, diretto ad assicurare che la riorganizzazione degli enti sottoposti alla vigilanza del Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali sia finalizzata a conseguire complessivamente minori spese.

Dà conto anche dell'emendamento 2.13, che propone la costituzione di un fondo a favore dei lavoratori con familiari gravemente disabili.

Il relatore CASTRO (*PdL*) e il sottosegretario VIESPOLI si pronunciano negativamente sull'emendamento 2.1, che, presente il prescritto numero di senatori, è posto in votazione e, dopo la controprova richiesta dal senatore Bianco, risulta respinto.

Il relatore CASTRO (*PdL*) dà per illustrato l'emendamento 2.100.

La senatrice GHEDINI (*PD*) illustra complessivamente le proposte di modifica di cui è prima firmataria, dirette a specificare la delega per il riordino degli enti vigilati dal Ministero del lavoro; in particolare sottolinea l'esigenza di garantire l'autonomia di quegli enti e la loro terzietà quando siano loro attribuite funzioni di controllo. Inoltre, richiama l'attenzione sulla necessità di escludere gli istituti zooprofilattici sperimentali dall'ambito della riorganizzazione, in quanto la loro attività rientra nelle competenze delle Regioni. Si sofferma quindi sull'emendamento 2.11, diretto a sottolineare l'autonomia dell'Istituto superiore per la prevenzione e la sicurezza del lavoro, dell'Istituto superiore di sanità e dell'Agenzia italiana del farmaco.

La senatrice MARAVENTANO (*LNP*) dà per illustrati gli emendamenti a sua firma.

La senatrice BLAZINA (*PD*), nell'illustrare congiuntamente gli emendamenti 2.10, 2.12 e 2.16, sottolinea l'opportunità di specificare la delega, con particolare riguardo all'attività dell'Istituto per lo sviluppo della formazione professionale dei lavoratori, e di escludere gli istituti zooprofilattici sperimentali dalla riorganizzazione.

La senatrice INCOSTANTE (*PD*) rileva che nel provvedimento sono state introdotte disposizioni disomogenee rispetto allo scopo principale e



ai relativi aspetti. In particolare, si prevede la riorganizzazione di enti che operano in diversi settori e per i quali è indispensabile l'esame anche da parte delle Commissioni di merito, nonché, per quanto riguarda le funzioni della sanità, il parere delle Regioni nelle sedi proprie. A tale ultimo riguardo, nota che vi è una forte contraddizione nel comportamento della maggioranza: da un lato si è proceduto con decisione verso la riforma federalista, ma nella pratica legislativa si perpetuano norme centralistiche. Per tali motivi, invita il Governo e la maggioranza ad accogliere gli emendamenti della sua parte politica, che propongono di escludere dalla delega gli interventi non strettamente connessi all'oggetto proprio del disegno di legge. Infine, dichiara di aggiungere la firma agli emendamenti 2.10, 2.12 e 2.16.

Il senatore COSENTINO (PD) sottolinea la necessità di evitare che la delega investa materie di competenza legislativa concorrente o regionale. Osserva che nell'ambito delle attività della Commissione sanità, di cui egli è componente, viene riconosciuta grande importanza alla ricostruzione di un nuovo assetto istituzionale per armonizzare le funzioni che spettano rispettivamente allo Stato e alle Regioni.

Il senatore ROILO (PD) illustra l'emendamento 2.17, sottolineando l'opportunità di preservare l'efficienza e la missione degli enti vigilati.

Il senatore BIANCO (PD) ricorda che la Commissione affari costituzionali è convocata dalle ore 15. Sottolinea pertanto l'opportunità di togliere la seduta delle Commissioni riunite.

Il PRESIDENTE, accogliendo la richiesta, propone di rinviare il seguito dell'esame.

Convengono le Commissioni riunite.

Il seguito dell'esame è quindi rinviato.

*La seduta termina alle ore 15,15.*

---

---

**EMENDAMENTI E SUBEMENDAMENTI  
AL DISEGNO DI LEGGE N. 1167**

**Art. 1.**

**1.0.1000**

IL GOVERNO

*Dopo l'articolo 1, inserire il seguente:*

**«Art. 1-bis.**

1. I principi e criteri direttivi di cui all'articolo 1, comma 3, della legge 24 dicembre 2007, n. 247, nel cui rispetto il Governo è delegato ad adottare la revisione della disciplina in tema di lavori usuranti di cui all'articolo 1, sono integrati da una clausola di salvaguardia idonea a garantire un meccanismo di priorità nella decorrenza dei trattamenti pensionistici qualora, nell'ambito della funzione di accertamento del diritto al beneficio, emergano scostamenti tra il numero di domande accolte e la copertura finanziaria a disposizione».

---

**Art. 2.**

**2.1**

PARDI, CARLINO

**Respinto**

*Al comma 1, alinea, sostituire le parole: «finalizzati alla riorganizzazione» con le seguenti: «finalizzati a conseguire complessivamente minori spese mediante la riorganizzazione».*

---

**2.10**

BLAZINA, GHEDINI, ROILO, TREU, ADRAGNA, BIONDELLI, ICHINO, NEROZZI, PASSONI, INCOSTANTE

*Al comma 1, lettera b), dopo le parole: «valore strategico» inserire le seguenti: «, l'autonomia, il ruolo e le funzioni».*

---

**2.12**

BLAZINA, GHEDINI, ROILO, TREU, ADRAGNA, BIONDELLI, ICHINO, NEROZZI, PASSONI, INCOSTANTE

*Al comma 1, sopprimere la lettera c).*

---

**2.16**

BLAZINA, GHEDINI, ROILO, TREU, ADAMO, ADRAGNA, BIONDELLI, ICHINO, NEROZZI, PASSONI, INCOSTANTE

*Al comma 2, primo periodo, sostituire le parole: «previo parere della Conferenza unificata» con le seguenti: «d'intesa con la Conferenza unificata».*

---

**2.0.101/3 (testo 2)**

GHEDINI, INCOSTANTE, COSENTINO, ROILO, TREU, BIONDELLI, ADRAGNA, BLAZINA, ICHINO, NEROZZI, PASSONI

*All'emendamento 2.0.101, al comma 1, lettera d) sostituire le parole da: «formula una proposta» fino alla fine del comma con le seguenti: «propone al Ministro del lavoro, della salute e delle politiche sociali ed al Ministro dell'economia e delle finanze, i prezzi da porre a base d'asta. Tali prezzi sono fissati con decreto ministeriale entro il 28 febbraio 2010, previo confronto con le associazioni industriali del settore, al fine di garantire le esigenze di trasparenza e razionalizzazione della spesa e di assicurare per il Servizio sanitario nazionale un effetto finanziario in materia di dispositivi medici non inferiore a quello atteso dal richiamato articolo 1, comma 796, lettera v) della legge 27 dicembre 2006, n. 296. Al fine di offrire alla Commissione unica sui dispositivi medici supporto per la predisposizione delle proposte di cui al presente comma, presso la Direzione generale dei farmaci e dispositivi medici del Ministero del lavoro,*

della salute e delle politiche sociali, è istituito, senza onteri aggiuntivi per il bilancio dello Stato, un "Osservatorio acquisti dei dispositivi medici", che raccoglie ed elabora, in collaborazione con l'Agenzia dei servizi sanitari regionali, i dati sui dispositivi medici acquistati dal Servizio sanitario nazionale, con particolare riferimento alle categorie di dispositivi a minor complessità di fornitura».

---

## Art. 6.

### 6.0.2 (testo 2)

VALDITARA

*Dopo l'articolo 6, aggiungere il seguente:*

#### «Art. 6-bis.

*(Diritto allo studio universitario)*

1. Al fine di dare attuazione agli articoli 3, secondo comma, 33, 34 e 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione, il Governo è delegato ad adottare, su proposta del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi in materia di diritto allo studio universitario, sulla base dei seguenti principi e criteri direttivi:

a) riordino della normativa vigente in materia di diritto allo studio nelle università e nelle Istituzioni di alta formazione artistica, musicale e coreutica, di seguito denominate Istituzioni di istruzione superiore, anche al fine di definire i livelli essenziali delle prestazioni destinate a rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che limitano l'accesso ed il conseguimento della laurea, della laurea magistrale e del dottorato di ricerca agli studenti capaci e meritevoli, anche se privi di mezzi;

b) individuazione dei beneficiari delle prestazioni di cui alla lettera a) con riguardo agli studenti iscritti ai corsi di studio delle istituzioni di istruzione superiore;

c) disciplina con decreti ministeriali a cadenza triennale, adottati previo parere del CUN, del Consiglio nazionale degli studenti universitari (CNSU), del Consiglio nazionale per l'alta formazione artistica musicale e coreutica (CNAM) e della CRUI, d'intesa con la Conferenza per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano, dei seguenti aspetti:

1) requisiti di eleggibilità relativi al merito ed alla condizione economica degli studenti sulla base della situazione economica equiva-

lente di cui al decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 109, e successive modificazioni;

2) importi minimi delle borse di studio e il termine massimo per l'erogazione dei relativi ratei;

3) criteri per l'attribuzione alle Regioni e alle Province autonome di Trento e Bolzano delle risorse statali allo scopo destinate e della relativa rendicontazione;

4) facoltà per le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano di prevedere prestazioni ulteriori rispetto ai livelli essenziali di cui alla lettera a);

5) previsione, nei limiti delle risorse disponibili, di accordi di programma tra Ministero, Regioni e Province autonome di Trento e Bolzano e Istituti di istruzione superiore compresi nel loro ambito territoriale, al fine di elaborare strategie di intervento per il miglioramento dei servizi in favore degli studenti;

d) previsione, nei limiti delle risorse disponibili, di accordi di programma tra Ministero, Regioni e Province autonome di Trento e Bolzano per favorire la trasferibilità transregionale delle borse di studio e dei sussidi assegnati al fine di favorire la mobilità studentesca;

e) disciplina dei requisiti minimi necessari per l'accreditamento dei collegi universitari da parte del Ministero.

2. Sugli schemi di decreti legislativi di cui al comma 1 è acquisito il parere della Conferenza per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano.

3. Fino all'entrata in vigore dei decreti legislativi di cui al comma 1, il decreto di cui all'articolo 4, comma 1, della legge 2 dicembre 1991, n. 390, è adottato sei mesi prima di ciascun anno accademico, sulla base dell'accordo raggiunto in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, ai sensi dell'articolo 4 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281. Con il medesimo decreto sono definiti altresì i criteri di riparto del Fondo di intervento integrativo di cui all'articolo 16, comma 4, della predetta legge n. 390 del 1991, nonché gli interventi che possono essere regolati da specifici accordi stipulati dalle Regioni con il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, fermo restando il carattere nazionale del sistema di sostegno agli studenti universitari. L'attuazione di tali accordi sperimentali è monitorata dal medesimo Ministero.

4. Il comma 2 dell'articolo 4 della legge n. 390 del 1991 è abrogato.».

---

**Art. 8.****8.0.1000 (testo corretto)**

IL GOVERNO

*Dopo l'articolo 8, inserire il seguente:***«Art. 8-bis.***(Disposizioni relative all'Agenzia nazionale  
per la sicurezza delle ferrovie)*

1. Nel limite delle risorse finanziarie di cui all'articolo 26 del decreto legislativo 10 agosto 2007, n. 162, e fino alla definizione del comparto di contrattazione collettiva ai sensi dell'articolo 4, comma 6, lettera *a*), dello stesso decreto, al personale dell'Agenzia nazionale per la sicurezza delle ferrovie si applica il trattamento giuridico ed economico del personale dell'Agenzia nazionale per la sicurezza del volo. Con delibera dell'Agenzia sono definiti, avuto riguardo al contenuto delle corrispondenti professionalità, i criteri di equiparazione fra le qualifiche e le posizioni economiche del personale provvisoriamente assegnato all'Agenzia nazionale per la sicurezza delle ferrovie e quelle previste per il personale dell'Agenzia nazionale per la sicurezza del volo, nonché l'equiparazione tra i profili delle due Agenzie. La delibera è approvata con decreto del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze e il Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei Ministri.».

---

**AFFARI COSTITUZIONALI (1<sup>a</sup>)**

Mercoledì 8 luglio 2009

**116<sup>a</sup> Seduta**

*Presidenza del Presidente*

VIZZINI

*indi della Vice Presidente*

INCOSTANTE

*Intervengono il ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione Brunetta e il sottosegretario di Stato per l'interno Davico.*

*La seduta inizia alle ore 15,35.*

**SUI LAVORI DELLA COMMISSIONE**

Il senatore BIANCO (PD) sollecita il trasferimento alla sede deliberante del disegno di legge n. 952 (Interventi in favore dei disabili gravi tramite il servizio civile volontario) e dei disegni di legge connessi, come richiesto dalla Commissione nella seduta del 4 marzo.

Inoltre, preannuncia la presentazione, insieme al senatore Ceccanti, di una iniziativa legislativa in materia di sistema per l'elezione dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia, con particolare riguardo alla divisione del territorio nazionale in circoscrizioni e al computo dei voti utili per l'elezione nelle singole circoscrizioni. Auspica che, quando sarà assegnato, la Commissione avvierà l'esame congiuntamente alle altre iniziative sulla stessa materia.

La senatrice INCOSTANTE (PD) sollecita il trasferimento alla sede deliberante del disegno di legge n. 37 (Riconoscimento della lingua italiana dei segni) e dei disegni di legge connessi, come richiesto dalla Commissione nella seduta del 4 marzo.

Il PRESIDENTE ricorda che per quanto riguarda il trasferimento alla sede deliberante dei disegni di legge nn. 952 e connessi e nn. 37 e con-

nessi la richiesta è stata avanzata tempestivamente al Presidente del Senato, ma non risulta ancora pervenuto l'orientamento del Governo.

Assicura che il disegno di legge preannunciato dal senatore Bianco, in materia di elezione dei membri italiani del Parlamento europeo, non appena assegnato, sarà trattato congiuntamente agli altri disegni di legge già iscritti all'ordine del giorno riguardanti quella materia.

*IN SEDE REFERENTE*

**(1552) Distacco dei comuni di Casteldelci, Maiolo, Novafeltria, Pennabilli, San Leo, Sant'Agata Feltria e Talamello dalla regione Marche e loro aggregazione alla regione Emilia - Romagna, nell'ambito della provincia di Rimini, ai sensi dell'articolo 132, secondo comma, della Costituzione**, approvato dalla Camera dei deputati in un testo risultante dall'unificazione dei disegni di legge d'iniziativa dei deputati Pizzolante ed altri; Pini ed altri

**(628) BERSELLI e BALBONI. - Distacco dei comuni di San Leo, Pennabilli, Novafeltria, Sant'Agata Feltria, Talamello, Casteldelci e Maiolo dalla regione Marche e relativa aggregazione alla regione Emilia-Romagna**

(Seguito e conclusione dell'esame congiunto)

Prosegue l'esame congiunto, sospeso nella seduta del 26 maggio.

Il PRESIDENTE comunica che è pervenuto il parere non ostativo della Commissione bilancio.

Il senatore CECCANTI (*PD*) presenta e illustra l'ordine del giorno G/1552/1/1, pubblicato in allegato, che con il parere favorevole del rappresentante del Governo, accertata la presenza del prescritto numero di senatori, viene posto in votazione ed è accolto.

Il PRESIDENTE avverte che non essendo stati presentati emendamenti si procederà alla votazione del mandato al relatore.

La Commissione conferisce ai relatori Ceccanti e Saltamartini il mandato a riferire favorevolmente all'Assemblea per l'approvazione del disegno di legge n. 1552, nel quale si propone di ritenere assorbito il disegno di legge n. 628.

I relatori CECCANTI (*PD*) e SALTAMARTINI (*PdL*) propongono di richiedere l'assegnazione dei disegni di legge in titolo in sede deliberante, in modo da accelerare l'*iter* legislativo.

I senatori BOSCETTO (*PdL*), BODEGA (*LNP*) e INCOSTANTE (*PD*) dichiarano il consenso dei rispettivi Gruppi.

La Commissione conviene.



Il PRESIDENTE si riserva di acquisire il consenso dei rappresentanti degli altri Gruppi parlamentari e di rivolgere al Presidente del Senato una richiesta di nuova assegnazione in sede deliberante.

*IN SEDE CONSULTIVA SU ATTI DEL GOVERNO*

**Schema di decreto legislativo recante: «Attuazione della legge 4 marzo 2009, n. 15, in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza nelle pubbliche amministrazioni» (n. 82)**

(Parere al Ministro per i rapporti con il Parlamento, ai sensi dell'articolo 2, comma 2, della legge 4 marzo 2009, n. 15. Seguito dell'esame e rinvio)

Prosegue l'esame, sospeso nella seduta del 16 giugno.

Il ministro BRUNETTA informa che pur essendo stato raggiunto un sostanziale accordo con le rappresentanze delle Regioni e degli enti locali, in particolare su una serie di principi di cui dà conto un documento che consegna alla Presidenza della Commissione, la Conferenza unificata nella seduta dell'11 giugno contrariamente a quanto previsto non ha approvato l'intesa sullo schema di decreto legislativo in titolo. Ricorda le missive che il Presidente dell'Unione Province d'Italia e il Presidente dell'Associazione nazionale Comuni italiani hanno inviato in proposito ai Presidenti delle Camere, di cui pure consegna copia al Presidente della Commissione.

Preannuncia l'intenzione di recepire nel testo del decreto legislativo i punti definiti nella consultazione già svolta e auspica che nella riunione della Conferenza convocata per la prossima settimana per l'esame del Documento di programmazione economico-finanziaria si possa dare corso anche all'intesa e al parere sull'atto del Governo n. 82.

Il PRESIDENTE ringrazia il Ministro per l'attività, anche informale, svolta per mantenere uno stretto rapporto con il Parlamento in relazione all'attuazione della delega. Ricorda che l'assegnazione dell'esame in sede consultiva è stata disposta dai Presidenti delle Camere con riserva, in mancanza del parere e dell'intesa previsti dalla legge di delegazione. In data 8 luglio il Ministro per i rapporti con il Parlamento ha dato notizia ai Presidenti delle Camere che la Conferenza unificata non aveva ancora approvato l'intesa né il parere, per cui vi è motivo di ritenere che quella riserva non sarà rimossa. In mancanza di una formale rimozione della riserva, la Commissione non potrà esprimere il parere sullo schema di decreto legislativo.

Il senatore BIANCO (PD) ricorda il metodo di leale collaborazione che ha caratterizzato l'esame e l'approvazione della delega, che auspica si mantenga anche in sede di espressione del parere sullo schema di decreto legislativo. Dichiara che la sua parte politica si impegnerà per conservare l'impostazione su cui il Parlamento ha convenuto a larga maggio-

ranza contrastando ogni possibile alterazione di impianto, di qualsiasi provenienza. Tuttavia, prospetta l'opportunità di rinviare il seguito dell'esame, in attesa di acquisire l'intesa e il parere della Conferenza unificata.

Il PRESIDENTE precisa che l'assegnazione con riserva non preclude la possibilità di svolgere la discussione, ma solo l'espressione finale del parere.

Il ministro BRUNETTA auspica che la Commissione proceda nell'istruttoria del parere valutando i principi dell'accordo da lui riferiti, in modo da accelerare la procedura per l'emanazione del decreto legislativo.

Inoltre, ringrazia il senatore Bianco per l'impegno politico a preservare l'impianto definito nel disegno di legge delega.

Il PRESIDENTE auspica che nella riunione della Conferenza unificata prevista per la prossima settimana siano approvati l'intesa e il parere sullo schema di decreto legislativo. Successivamente la Commissione potrà esaminare con sollecitudine l'atto del Governo ed esprimere il proprio parere.

Il senatore BIANCO (PD) precisa che la sua parte politica conviene sull'opportunità di approvare tempestivamente il parere. Tuttavia, chiede che sia rispettata la procedura sostanzialmente più corretta, cioè che si proceda nell'esame solo dopo che saranno acquisiti l'intesa e il parere della Conferenza unificata, che sono tra i presupposti della valutazione da compiere in sede parlamentare.

Il seguito dell'esame è quindi rinviato.

#### *IN SEDE REFERENTE*

**(306) Laura BIANCONI e CARRARA.** – *Disposizioni per favorire la ricerca delle persone scomparse e istituzione di un Fondo di solidarietà per i familiari delle persone scomparse*

**(346) DI GIOVAN PAOLO ed altri.** – *Disposizioni per favorire la ricerca delle persone scomparse e istituzione di un fondo di solidarietà per i familiari delle persone scomparse*  
(Seguito dell'esame congiunto e rinvio)

Prosegue l'esame, sospeso nella seduta del 6 maggio.

Il relatore SALTAMARTINI (PdL) presenta una nuova proposta di testo unificato per i disegni di legge in titolo, pubblicata in allegato al resoconto.

Il seguito dell'esame congiunto è quindi rinviato.

**(83) DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE.** – *Vittoria FRANCO.* – *Modifica dell'articolo 75 della Costituzione in materia di referendum abrogativo*

(1092) **DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE.** – Marilena ADAMO ed altri. – Modifiche agli articoli 71 e 75 della Costituzione recanti l'introduzione del referendum propositivo e la revisione del quorum funzionale del referendum abrogativo

(1428) **DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE.** – PETERLINI ed altri. – Modifiche agli articoli 70, 71, 73, 74, 75 e 138 della Costituzione, in materia di formazione delle leggi e revisione della Costituzione, introduzione dell'iniziativa legislativa popolare e dell'iniziativa legislativa costituzionale e di democrazia diretta

(1625) **DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE.** – Donatella PORETTI. – Modifiche al quarto comma dell'articolo 75 della Costituzione, in materia di referendum abrogativo

(1624) Donatella PORETTI. – Modifiche alla legge 25 maggio 1970, n. 352, recante norme sui referendum previsti dalla Costituzione e sulla iniziativa legislativa del popolo (Esame congiunto e rinvio)

Il relatore NESPOLI (*PdL*) riferisce sui disegni di legge in titolo. Essi intendono in primo luogo porre rimedio a quella che viene sempre più avvertita come la «crisi del referendum», testimoniata dal ripetuto mancato raggiungimento del *quorum* nelle numerose consultazioni svolte a partire dal 1995. Individuando le ragioni della disaffezione verso questo strumento di democrazia diretta nel numero crescente di quesiti e nella disciplina del *quorum* richiesto dalla Costituzione, i disegni di legge propongono modifiche all'articolo 75 della Costituzione operando, sostanzialmente, su due direttrici.

Al fine di evitare la presentazione di un numero eccessivo di quesiti referendari, si propone l'innalzamento – nella misura del doppio – dei requisiti richiesti per la loro presentazione: e ciò in termini di numero di sottoscrizioni necessarie, per le quali si propone di passare dalle cinquecentomila previste dalla Costituzione, a un milione (i disegni di legge n. 83, d'iniziativa della senatrice Vittoria Franco e n. 1092, d'iniziativa della senatrice Adamo ed altri), ma anche – lo prevede il disegno di legge n. 1092 – raddoppiando il numero di Consigli regionali che possono avanzare tale proposta, che passerebbe da 5 a 10.

Inoltre, tutti i disegni di legge costituzionali intervengono sul *quorum* di validità del referendum abrogativo rendendo meno gravoso il suo raggiungimento o abolendolo del tutto: il disegno di legge n. 83 propone infatti di abbassare il *quorum* di validità della consultazione referendaria, portandolo dalla maggioranza degli aventi diritto, attualmente prevista dalla Costituzione, a un terzo degli stessi; per l'approvazione della proposta referendaria si richiede comunque che la maggioranza dei voti validamente espressi corrisponda almeno al 25 per cento degli aventi diritto. Il disegno di legge n. 1092 individua il *quorum* in un numero di elettori pari ad almeno la metà più uno degli elettori che hanno preso parte alle precedenti consultazioni elettorali per la Camera dei deputati. Il disegno di legge n. 1625 (d'iniziativa della senatrice Poretti) propone, invece, la soppressione *tout court* del *quorum*, che costituisce l'unico contenuto del disegno di legge stesso, cui si affianca l'altra iniziativa, il disegno di legge n. 1624, destinata a modificare la legge ordinaria in materia, ossia la

n. 352 del 1970. Per l'abolizione del *quorum* di partecipazione per il *referendum* abrogativo opta anche il disegno di legge n. 1428 (d'iniziativa dei senatori Peterlini ed altri).

Infine, un'ulteriore modifica alla disciplina del *referendum*, proposta dal disegno di legge n. 1092, riguarda il controllo di ammissibilità del quesito referendario da parte della Corte costituzionale, che si prevede di anticipare a un momento precedente la conclusione della raccolta delle firme.

Si sofferma quindi sui due disegni di legge – il 1092 e il 1428 – che recano anche modifiche in materia di iniziativa popolare. Il disegno di legge n. 1092 opera in primo luogo innalzando (nella misura del doppio, come nel caso delle sottoscrizioni per le richieste di *referendum*) il numero di firme richieste, passando dalle attuali 50.000 a 100.000 sottoscrizioni. A ciò si accompagna l'introduzione del *referendum* propositivo, concepito come «stimolo rafforzato» al Parlamento, e come istituto idoneo anche a garantire «una presenza aggiuntiva e alternativa a minoranze non parlamentarizzate dal sistema elettorale». Si prevede la possibilità di promuovere il *referendum* propositivo qualora le Camere non approvino entro diciotto mesi un progetto di iniziativa popolare ovvero lo approvino con modifiche che ne alterano i principi fondamentali; in tal caso può essere avanzata la richiesta, sottoscritta da un milione di elettori, che i principi fondamentali contenuti in tale progetto siano sottoposti a *referendum*. In caso di esito positivo, spetterà alle Camere approvare la legge che recepisca e sviluppi i principi approvati con il *referendum* propositivo. Come nel caso del *referendum* abrogativo, il disegno di legge n. 1092 richiede che sia raggiunta la maggioranza dei voti validamente espressi e che abbia partecipato alla votazione un numero di elettori pari ad almeno la metà più uno degli elettori che hanno preso parte alle precedenti consultazioni elettorali per la Camera dei deputati. Sono individuate categorie di leggi che non possono essere oggetto di *referendum* propositivo, mentre è demandata alla legge ordinaria la definizione delle modalità attuative e delle modalità del giudizio di ammissibilità da parte della Corte costituzionale, anche in questo caso previsto in un momento antecedente il raggiungimento del numero di sottoscrizioni richiesto per la legittimità della richiesta di consultazione popolare.

Anche il disegno di legge n. 1428 modifica la disciplina dell'iniziativa popolare demandando però alla legge ordinaria la definizione sia del numero minimo di sottoscrizioni e del termine per la loro raccolta, sia delle modalità di attuazione; analogamente si rinvia alla legge per le iniziative popolari di modifica della Costituzione. Il disegno di legge propone inoltre una complessiva ridefinizione dello strumento referendario, prevedendo il «*referendum* deliberativo», il «*referendum* confermativo facoltativo», il *referendum* abrogativo e il *referendum* confermativo per le leggi costituzionali. In tutte le votazioni l'esito è positivo se è raggiunta la maggioranza dei voti validamente espressi (con una particolarità per quelli deliberativi), senza che sia richiesto alcun *quorum* di partecipazione. Il *referendum* deliberativo può essere richiesto per i casi in cui una propo-

sta di iniziativa popolare non venga approvata entro un congruo termine, da definire con legge attuativa, previa dichiarazione di ammissibilità da parte della Corte Costituzionale. Può essere richiesto anche nel caso in cui il Parlamento abbia modificata l'iniziativa popolare ovvero abbia approvato una diversa iniziativa in quella materia: in tal caso, ha ad oggetto la scelta tra la proposta parlamentare ovvero quella di iniziativa popolare, sottoposte in alternativa tra loro agli elettori. Per l'approvazione del *referendum* deliberativo si richiede la maggioranza dei voti validamente espressi, sia nella maggioranza delle regioni, sia a livello nazionale. Tale disciplina opera anche per i disegni di iniziativa popolare di modifica della Costituzione.

Il *referendum* confermativo, da cui sono escluse le sole leggi di bilancio, può essere attivato prima dell'entrata in vigore di una legge (che viene conseguentemente sospesa), entro dieci giorni dalla sua approvazione, su richiesta di un numero minimo di cittadini, da definire con legge ordinaria, o di un Consiglio regionale. Il *referendum* sarà indetto qualora sulla richiesta siano raccolte, entro tre mesi dall'approvazione della legge stessa, il numero di sottoscrizioni definito da apposita legge o il sostegno di 5 Consigli regionali.

Il *referendum* abrogativo delle leggi di cui le Camere dichiarino l'urgenza comporta, in caso di esito positivo, l'abrogazione della legge, che non può essere riapprovata nella stessa legislatura.

Dà conto poi del disegno di legge n. 1428, che propone modifiche all'articolo 138 della Costituzione, le quali – oltre a disciplinare l'iniziativa popolare e il *referendum* deliberativo in materia costituzionale, come già detto – innalzano al 60 per cento dei componenti di ciascuna Assemblea il *quorum* richiesto nella seconda deliberazione, demandano alla legge l'indicazione del numero di elettori che possono richiedere il *referendum* confermativo e innalzano a tre quarti dei componenti di ciascuna Camera il *quorum* della seconda deliberazione in presenza del quale non si dà luogo al *referendum* stesso.

Le proposte di revisione costituzionale che riguardino i principi fondamentali della Costituzione, i diritti umani sanciti dalle fonti internazionali, le libertà e i diritti dei cittadini di cui alla prima parte della Costituzione, nonché le garanzie disposte nella seconda parte della Costituzione stessa, sono sottoposti a particolari limitazioni, a presidio delle quali è posta la Corte costituzionale, chiamata a pronunciarsi entro novanta giorni dalla prima approvazione in entrambe le Camere.

Ricorda che ai disegni di legge costituzionali illustrati è connesso, per la fase della discussione generale, il disegno di legge n. 1624 (d'iniziativa della senatrice Poretti), che propone modifiche alla legge n. 352 in materia di *referendum* abrogativo. Fulcro della proposta è l'anticipazione del giudizio di ammissibilità delle richieste di *referendum* da parte della Corte costituzionale a una fase antecedente la raccolta delle 500.000 sottoscrizioni richieste dalla Costituzione: alla Corte, infatti, i quesiti sarebbero sottoposti previa raccolta di 5.000 firme (pari all'1 per cento di quelle complessivamente necessarie). Quest'ultima si pronuncia, con ordinanza,

entro tre mesi. L'ordinanza che dichiara la legittimità della richiesta di *referendum* è condizione per procedere con la raccolta delle 500.000 firme o per l'approvazione da parte dei cinque Consigli regionali. Il procedimento referendario riprende, a questo punto, il suo *iter*, con il deposito delle firme, il giudizio da parte della Corte di cassazione sulla conformità alle norme di legge (sempre entro il 30 settembre, come attualmente previsto), cui segue l'eventuale indizione del *referendum*.

Il senatore CECCANTI (*PD*) invita a considerare la formulazione del disegno di legge costituzionale n. 83, con particolare riferimento alle modificazioni indicate alla lettera *b*). A suo avviso, la condizione che la maggioranza dei voti espressi corrisponda almeno a un quarto degli aventi diritto deve essere aggiuntiva e non sostitutiva del raggiungimento della maggioranza dei voti espressi, ai fini del successo del *referendum*.

La senatrice ADAMO (*PD*) ritiene che sia impropria l'iniziativa annunciata dal Governo nella seduta di ieri sulla materia dei *referendum*, argomento su cui in Parlamento sono stati presentati numerosi disegni di legge. Auspica che dopo la sospensione su cui ha già convenuto la Commissione in conformità al Regolamento la Commissione possa comunque riprendere l'esame in piena autonomia.

Il senatore PETERLINI (*UDC-SVP-Aut*) ringrazia il relatore per l'ampia e dettagliata illustrazione. Sottolinea il rilievo dei disegni di legge in esame, diretti a rafforzare uno dei principali strumenti della democrazia. A suo avviso, sarebbe opportuno che una iniziativa legislativa, piuttosto che dal Governo, provenisse dai Gruppi di maggioranza.

Ritiene che il Parlamento dovrebbe intervenire anche per elevare il *quorum* per l'approvazione dei disegni di leggi di revisione costituzionale, considerato l'effetto sulle maggioranze parlamentari determinato dall'introduzione del sistema elettorale corretto in senso maggioritario.

La senatrice PORETTI (*PD*) esprime perplessità e contrarietà per la decisione di sospendere l'esame dei disegni di legge in titolo in attesa della presentazione di un disegno di legge del Governo. Osserva che l'esame anche dell'iniziativa legislativa del Governo sarebbe comunque possibile nel corso della discussione e che in ogni caso l'Esecutivo ha tutte le prerogative di proposta nel procedimento legislativo, in particolare quella emendativa.

Preannuncia una manifestazione pubblica promossa congiuntamente dai presentatori dei disegni di legge costituzionali in materia di *referendum* e auspica che il relatore, senatore Nespoli, protagonista a suo giudizio in senso negativo in occasione dell'approvazione del disegno di legge che ha disposto l'accorpamento della consultazione referendaria alla tornata elettorale amministrativa svoltasi nel mese di giugno, si adoperi per la ricerca di un consenso ampio sui disegni di legge in titolo.

La PRESIDENTE ricorda che la sospensione dell'esame, su cui ha convenuto la Commissione nella seduta di ieri ai sensi dell'articolo 51, comma 2, del Regolamento, ha la durata massima di un mese. Alla ripresa dei lavori parlamentari dopo la pausa estiva la Commissione potrà procedere senz'altro nella trattazione delle iniziative legislative.

Il seguito dell'esame congiunto è quindi rinviato.

*CONVOCAZIONE DELLA SOTTOCOMMISSIONE PER I PARERI*

La presidente INCOSTANTE comunica che la Sottocommissione per i pareri è immediatamente convocata per rendere pareri all'Assemblea in merito al disegno di legge n. 1195-B (Disposizioni per lo sviluppo e l'internazionalizzazione delle imprese, nonché in materia di energia) e ai relativi emendamenti.

La Commissione prende atto.

*SCONVOCAZIONE DELLA SEDUTA DI DOMANI*

La presidente INCOSTANTE informa la Commissione che la seduta già convocata per domani alle ore 14 non avrà luogo.

La Commissione prende atto.

*La seduta termina alle ore 16,20.*

**ORDINE DEL GIORNO  
AL DISEGNO DI LEGGE N. 1552**

**G/1552/1/1**

SALTAMARTINI, CECCANTI, *Relatori*

Il Senato della Repubblica

premesso che:

*a)* l'approvazione del disegno di legge riguardante il distacco di alcuni Comuni dalla Regione Marche e la loro aggregazione alla Regione Emilia-Romagna, nell'ambito della Provincia di Rimini, costituisce la prima applicazione del principio costituzionale sancito dall'articolo 132, comma secondo;

*b)* il disegno di legge n. 1552 stabilisce che entro un anno dall'entrata in vigore della legge ogni procedura, atto ed affare amministrativo dello Stato e degli enti locali sia attribuito alle competenze dei rispettivi organi e uffici nell'ambito della Provincia di Rimini o della Regione Emilia-Romagna e che entro centottanta giorni vengano rideterminate le tabelle delle relative circoscrizioni dei collegi elettorali;

impegna il Governo:

*a)* a procedere alla immediata nomina del Commissario e a dare senza indugio le opportune istruzioni affinché i due termini (rispettivamente un anno – per l'Amministrazione periferica dello Stato e per gli enti locali – e centottanta giorni – per i collegi elettorali) vengano assolutamente rispettati;

*b)* a dare costanti e opportune informazioni ai cittadini affinché il passaggio delle competenze determini il minor disagio possibile;

*c)* a monitorare attraverso i Prefetti delle Province interessate la progressiva compiuta applicazione della legge.

---



**NUOVO TESTO UNIFICATO PROPOSTO DAL  
RELATORE PER I DISEGNI DI LEGGE NN. 306, 346**

Art. 1.

*(Denuncia di persone scomparse)*

1. Chiunque abbia notizia che una persona si sia allontanata dalla propria abitazione o dal luogo di abituale dimora, scomparendo senza alcun plausibile motivo e che possa in tale condizione veder pregiudicata o messa in pericolo la vita o l'incolumità personale, denuncia il fatto agli agenti o ufficiali di polizia giudiziaria, per l'avvio delle ricerche o delle operazioni di soccorso pubblico.

2. Quando la denuncia di cui al comma 1 è raccolta dagli agenti della polizia locale e provinciale questi la trasmettono immediatamente alla locale questura o al comando dell'arma dei carabinieri competente per territorio, ai fini del contestuale inserimento nel centro elaborazione dati di cui all'articolo 8 della legge 1° aprile 1981, n. 121.

3. Copia della denuncia è immediatamente rilasciata ai presentatori.

4. Fuori dalla competenza dell'autorità giudiziaria l'ufficio che ha ricevuto la denuncia oltre a garantire l'avvio delle ricerche ne dà comunicazione al Prefetto competente per le eventuali iniziative da intraprendere anche con il coinvolgimento degli enti locali, del Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco e del sistema di protezione civile, delle associazioni del volontariato sociale e di altre organizzazioni presenti sul territorio.

5. Coloro i quali hanno denunciato la scomparsa di una persona ai sensi del comma 1, sono tenuti, in caso di ritrovamento a darne immediata e tempestiva comunicazione alle autorità di polizia per la cessazione delle operazioni di ricerca e l'aggiornamento delle informazioni presenti nel centro elaborazione dati di cui al comma 2.

Art. 2.

*(Commissario e Comitato per il coordinamento delle iniziative  
di ricerca delle persone scomparse)*

1. Presso il Ministero dell'interno è istituito il Comitato per il coordinamento delle iniziative di ricerca delle persone scomparse.

2. Il Comitato è presieduto dal Commissario per il coordinamento delle iniziative di ricerca delle persone scomparse, nominato dal Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro dell'Interno, anche al di fuori del

personale della pubblica amministrazione, tra persone di comprovata esperienza nell'attività di contrasto al fenomeno delle persone scomparse. L'incarico ha durata quadriennale ed è rinnovabile una sola volta.

3. Il Comitato è composto da due rappresentanti della Presidenza del Consiglio dei Ministri nei settori delle politiche giovanili e della famiglia, da due rappresentanti del Ministero dell'Interno, da un rappresentante del Ministero della Giustizia, da un rappresentante del Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali, nonché da rappresentanti delle Forze di Polizia. Al Comitato possono essere chiamati a partecipare le autorità locali di pubblica sicurezza, rappresentanti delle Forze armate, del Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco e degli enti locali interessati ai casi da trattare, nonché componenti dell'ordine giudiziario, e il Procuratore della Repubblica competente. Il Comitato può audire a farne parte i rappresentanti delle associazioni nazionali che si occupano di persone scomparse.

4. Per l'espletamento delle sue funzioni, il Commissario si avvale di un ufficio alle sue dirette dipendenze, costituito da personale del Ministero dell'Interno.

Il Commissario assicura il monitoraggio dei casi riguardanti le persone scomparse, e la valutazione sullo stato delle ricerche per favorire, con l'emanazione di linee guida, il raccordo dei soggetti interessati e ogni iniziativa di ritrovamento degli stessi, anche a livello provinciale per il tramite delle Prefetture – Uffici Territoriali del Governo. Il Commissario riferisce annualmente sulla propria attività al Presidente del Consiglio dei Ministri e al Ministro dell'Interno. Con decreto del Ministro dell'Interno sono definite l'organizzazione del predetto ufficio, i criteri per l'individuazione dei rappresentanti e le modalità di funzionamento del Comitato di cui al comma 1. Gli oneri relativi al funzionamento dell'ufficio nonché alle dotazioni strumentali gravano sugli ordinari stanziamenti di bilancio.

### Art. 3.

*(Attivazione di un sistema informativo integrato sulle persone scomparse e sui cadaveri non identificati)*

1. Per le finalità di cui alla presente legge presso il Dipartimento della Pubblica Sicurezza è attivato il sistema informativo ricerca scomparsi (RI.SC).

### Art. 4.

*(Permessi retribuiti per i familiari delle persone scomparse)*

1. I lavoratori di enti pubblici o di aziende private, parenti entro il terzo grado anche se non conviventi, di persone di cui sia stata denunciata la scomparsa e nei cui riguardi siano state avviate le ricerche, hanno di-

ritto ad assentarsi dall'ufficio o dal luogo di lavoro, con un permesso retribuito non superiore a venti giorni annuali per occuparsi della scomparsa e cooperare al ritrovamento.

**GIUSTIZIA (2<sup>a</sup>)**

Mercoledì 8 luglio 2009

**73<sup>a</sup> Seduta***Presidenza del Presidente***BERSELLI**

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

*La seduta inizia alle ore 15.*

**SUI LAVORI DELLA COMMISSIONE**

Il presidente BERSELLI riferisce le determinazioni adottate, di comune accordo, nella riunione dell'Ufficio di Presidenza integrato dai rappresentanti dei Gruppi parlamentari svoltosi ieri, martedì 7 luglio alle ore 19,30.

In quella sede si è concordato, in primo luogo, di procedere allo svolgimento di una breve indagine conoscitiva sulle questioni relative alle intercettazioni, con riguardo all'esame del disegno di legge n. 1611, già adottato come testo base dalla Commissione. Alla luce di tale determinazione, nonché dell'orientamento emerso nel corso della riunione di ieri della Conferenza dei Presidenti dei Gruppi parlamentari, in ordine ai tempi d'esame del cosiddetto «pacchetto giustizia», si è convenuto di rinviare il termine già fissato per la presentazione degli emendamenti al disegno di legge n. 1611, a conclusione del ciclo di audizioni. Con riguardo all'ambito dell'indagine conoscitiva precisa, poi, che la Commissione procederà all'audizione, fra l'altro, dei rappresentanti dei magistrati e degli avvocati, di soggetti istituzionali, quali il Procuratore nazionale antimafia, il Capo della polizia e i responsabili del Dipartimento dell'organizzazione giudiziaria del Ministero della giustizia, di un rappresentante dell'organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa (OSCE), di rappresentanti dell'editoria e di operatori dell'informazione.

L'Ufficio di presidenza ha poi, in relazione alla programmazione dell'attività della Commissione, stabilito che nelle sedute che saranno convocate nel corso della prossima settimana, nei giorni di martedì 14 e merco-

ledi 15, sarà anzitutto trattato e concluso l'esame del testo predisposto dal Comitato ristretto per l'esame dei disegni di legge in materia di riforma dell'ordinamento forense (atti Senato 601 e connessi). Nelle medesime sedute sarà poi esaminato il Documento di programmazione economica e finanziaria.

Comunica infine che si è convenuto, alla luce delle suddette determinazioni di procedere alla sconvocazione della seduta prevista per domani, giovedì 9 luglio, alle ore 14,30.

*IN SEDE CONSULTIVA SU ATTI DEL GOVERNO*

**Schema di decreto ministeriale recante ripartizione dello stanziamento iscritto nello stato di previsione della spesa del Ministero della giustizia, relativo a contributi in favore di enti, istituti, associazioni, fondazioni ed altri organismi, per l'anno 2009 (n. 104)**

(Parere al Ministro della giustizia, ai sensi dell'articolo 32, comma 2, della legge 28 dicembre 2001, n. 448. Esame e rinvio)

La relatrice GALLONE (*PdL*) riferisce sullo schema in titolo, il quale, trasmesso alle Camere lo scorso 24 giugno, dispone in ordine al riparto, per l'anno 2009, dello stanziamento iscritto nello stato di previsione del Ministero della giustizia relativo ai contributi in favore di enti, istituti, associazioni, fondazioni ed altri organismi.

Sottolinea quindi come il provvedimento, confermando quanto già previsto per l'anno 2008, destini l'intero ammontare delle risorse disponibili, 88.000 euro, al Centro Nazionale di Prevenzione e Difesa Sociale di Milano (CNPDS), associazione, di rilievo anche internazionale, istituita nel 1948 con lo scopo statutario di promuovere lo studio e la realizzazione di un sistema di prevenzione e di difesa sociale per la promozione di una crescita culturale, sociale e civile della società.

Ricorda poi che sullo schema di decreto ministeriale di riparto dello stanziamento per l'anno 2008, la Commissione aveva reso parere favorevole, invitando tuttavia il Ministero della giustizia a valutare l'opportunità di ripartire le risorse in esame anche a favore di altri enti o associazioni, garantendo, nel contempo adeguati strumenti di pubblicità in ordine alla possibilità di accedere ai contributi.

Fa presente che nella relazione allo schema in esame si precisa all'uopo che nessuna richiesta di contributi da parte di altri enti aventi le caratteristiche previste dalla normativa è pervenuta al Ministero e che per tale ragione si sia ritenuto di confermare l'assegnazione integrale dei fondi al solo unico soggetto richiedente.

Conclude sottolineando, infine, come, per l'anno 2008, lo stanziamento fosse pari ad euro 99.500, quindi più elevato rispetto a quello previsto per l'anno in corso.

Dopo una breve precisazione del presidente BERSELLI sul contenuto del parere espresso dalla Commissione lo scorso anno con riguardo al-

l'Atto del Governo n. 7, interviene il senatore GALPERTI (*PD*). Questi ricorda dapprima che la Commissione aveva proceduto, nell'ambito dell'esame del suddetto provvedimento, alla audizione informale dei rappresentanti del Centro nazionale di prevenzione e difesa sociale. Tale audizione aveva consentito alla Commissione di acquisire informazioni sulle iniziative e sulle attività nei settori legati al sistema della prevenzione del crimine, della giustizia penale e della difesa sociale svolte proficuamente da tale ente. Con riguardo poi all'osservazione di cui al parere reso dalla Commissione sull'Atto del Governo n. 7 circa l'opportunità di destinare le risorse previste dalla legge ad esigenze più strategiche per il comparto giustizia ritiene che tale questione debba essere ricondotta ad una più generale riflessione sul sistema dei finanziamenti totali ad enti pubblici e privati.

Il senatore VALENTINO (*PdL*), pur esprimendo apprezzamento per l'attività svolta nel corso degli ultimi sessanta anni dal Centro nazionale di prevenzione, osserva che numerose perplessità circa la destinazione delle risorse in esame a tale soggetto si pongano ormai ogni anno. Ciò dovrebbe spingere la Commissione ad una riflessione sulla opportunità di riservare tale sistema di automatica assegnazione di stanziamenti. A suo parere, tenuto conto che il Ministero della giustizia ha in concreto disatteso le raccomandazioni formulate nel parere reso sull'Atto del Governo n. 7, la Commissione dovrebbe, quest'anno, assumere una posizione di più netta contrarietà.

Il senatore BENEDETTI VALENTINI (*PdL*) ribadisce le forti perplessità sul provvedimento in esame sottolineando come i relativi fondi possano essere meglio utilizzati ed attribuiti al comparto della giustizia. Osserva al riguardo che la legge di bilancio non impone alcun obbligo di spesa per i Ministeri in ordine ai propri stanziamenti. Ritiene che la decisione dell'Esecutivo di riassegnare al Centro di prevenzione gli stanziamenti in esame, confermi lo scarso impegno del Ministero della giustizia a garantire adeguati strumenti di pubblicità in ordine alla possibilità di accedere al contributo in esame. Conclude sottolineando l'esigenza che la Commissione si esprima in senso contrario sullo schema in esame, il quale presenta tutte le caratteristiche di una legge *ad personam*.

La senatrice ALLEGRINI (*PdL*) osserva che, per quanto apprezzabile, gran parte dell'attività svolta dal Centro è realizzata con forme di partenariato con la regione Lombardia, e si sostanzia in studi su tematiche afferenti la giustizia penale e la prevenzione del crimine con riguardo alla suddetta area geografica. Per tale ragione esprime perplessità sull'esigenza di finanziare con fondi pubblici statali un soggetto che opera di fatto a livello locale. Svolge poi talune considerazioni sull'esigenza di garantire adeguati strumenti di pubblicità in ordine alla possibilità di accedere al contributo in esame, ritenendo anzi opportuno invitare il Governo a valutare anche l'opportunità di prevedere una procedura di concorso. Propone

pertanto di esprimere un parere favorevole, impegnando però il Governo, per il prossimo anno, a promuovere un complessivo riordino dalla meteria.

Il senatore LONGO (*PdL*) sottolinea preliminarmente che non esiste alcun obbligo da parte del Ministero della giustizia di destinare le risorse stanziare. Esprime poi il proprio giudizio fortemente critico sull'ammissibilità in via di principio di finanziamenti pubblici ad enti o soggetti di natura privata.

Il senatore DELOGU (*PdL*) osserva come il Ministero della giustizia abbia di fatto disatteso il parere formulato dalla Commissione lo scorso anno su un provvedimento di analogo tenore e per tale ragione ritiene che la Commissione debba esprimersi questa volta in senso esplicitamente contrario.

Il senatore MUGNAI (*PdL*) esprime preliminarmente il proprio vivo apprezzamento per l'attività e le iniziative, ad alcune delle quali ha avuto modo di partecipare personalmente, portate avanti dal Centro nazionale. Con riguardo al parere reso lo scorso anno ritiene che il Ministero della giustizia ne abbia di fatto disatteso la portata precettiva. In particolare lamenta il mancato impegno da parte del Ministero di garantire adeguati strumenti di pubblicità in ordine alla possibilità di accedere al contributo. Concorda quindi sull'esigenza di formulare un parere di senso contrario.

Il senatore CASSON (*PD*) invita il rappresentante del Governo a chiarire se sia stato acquisito dal Ministero della giustizia un rendiconto delle attività svolte nel corso dell'anno 2009 dal Centro nazionale.

Il presidente BERSELLI ritiene che il Ministero della giustizia abbia di fatto disatteso le indicazioni che la Commissione aveva fornito in sede di espressione del parere sull'Atto del Governo n. 7.

In particolare ricorda che nel suddetto parere la Commissione, nell'esprimersi favorevolmente alla proposta per il 2008, aveva invitato il Governo a valutare per il futuro, quindi già nella legge finanziaria per il 2009, l'opportunità di destinare le risorse previste dalla legge a esigenze più strategiche per il comparto giustizia; il Governo che non ha aderito a tale esortazione, non ha poi nemmeno tenuto in adeguato conto la raccomandazione, espressa dalla Commissione in via subordinata, di garantire adeguati strumenti di pubblicità al fine di procedere ad una distribuzione delle risorse anche in favore di altri enti o associazioni impegnati nel settore della giustizia penale e della prevenzione del crimine.

Il sottosegretario Maria Elisabetta ALBERTI CASELLATI dopo aver osservato come tali stanziamenti siano assegnati sulla base di quanto previsto dalla legge, fa presente che anche quest'anno le risorse sono state stanziare in favore del Centro nazionale di prevenzione in quanto tale soggetto appare essere l'unico ente richiedente. Per quel che riguarda poi la

questione relativa alla pubblicità in ordine alla possibilità di accedere al contributo, sottolinea come la legge non imponga precisi obblighi in materia.

Dopo brevi interventi per precisazioni dei senatori BENEDETTI VALENTINI (*PdL*), ALLEGRINI (*PdL*) e CASSON (*PD*), il presidente BERSELLI rinvia il seguito dell'esame ad altra seduta.

Il seguito dell'esame è quindi rinviato.

*La seduta termina alle ore 16.*



**BILANCIO (5<sup>a</sup>)**

Mercoledì 8 luglio 2009

**200<sup>a</sup> Seduta (antimeridiana)**

*Presidenza del Presidente*

AZZOLLINI

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

*La seduta inizia alle ore 9,10.*

*IN SEDE CONSULTIVA*

**(1195-B) Disposizioni per lo sviluppo e l'internazionalizzazione delle imprese, nonché in materia di energia**, approvato dalla Camera dei deputati, modificato dal Senato e nuovamente modificato dalla Camera dei deputati

(Parere alla 10<sup>a</sup> Commissione su testo ed emendamenti. Seguito e conclusione dell'esame del testo. Parere non ostativo. Rinvio dell'esame degli emendamenti)

Riprende l'esame del testo sospeso nella seduta di ieri.

Il sottosegretario CASERO deposita agli atti della Commissione una nota della Ragioneria generale dello Stato che fornisce rassicurazioni sul fatto che il testo all'esame del Senato, come modificato dalla Camera dei deputati, non presenta profili finanziari critici.

Il senatore LEGNINI (*PD*) fa presente che la nota della Ragioneria generale dello Stato non chiarisce tutti gli aspetti critici sollevati ieri dal senatore Morando.

Il sottosegretario CASERO riassume l'*iter* dell'esame dei profili finanziari del provvedimento svolto alla Camera, ricordando che dopo la nota dell'ufficio legislativo del Ministero dell'economia e delle finanze, a cui faceva riferimento la richiesta del senatore Morando, il Ministero dello sviluppo economico ha fornito una serie di chiarimenti volti a dimostrare che il testo approvato dal Senato non presentava profili finanziari critici. Soltanto in limitatissimi casi è stata rilevata l'opportunità di modificare il testo approvato dal Senato al fine di superare gli eventuali profili

finanziari. Il Ministero dell'economia e delle finanze, valutati i chiarimenti forniti dal Ministero dello sviluppo economico, ha condiviso l'opportunità di presentare emendamenti volti a modificare alcune parti del testo. La Ragioneria generale dello Stato con la nota testé distribuita ha rilevato di non avere osservazioni da formulare, riconoscendo quindi il testo, come modificato a seguito dell'approvazione degli emendamenti presentati, compatibile con l'esigenza di tutelare i saldi di finanza pubblica.

Il presidente AZZOLLINI, sulla base dei chiarimenti offerti, propone di esprimere un parere favorevole sul testo e di rinviare l'esame degli emendamenti alla seduta pomeridiana.

Il senatore MERCATALI (PD), in sede di dichiarazione di voto, preannuncia l'astensione del proprio Gruppo.

Previa verifica del prescritto numero di senatori, la proposta del Presidente risulta approvata.

L'esame degli emendamenti viene rinviato.

*La seduta termina alle ore 9,25.*

### **201<sup>a</sup> Seduta (pomeridiana)**

*Presidenza del Presidente  
AZZOLLINI*

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

*La seduta inizia alle ore 15,15.*

#### **IN SEDE CONSULTIVA**

**(1195-B) Disposizioni per lo sviluppo e l'internazionalizzazione delle imprese, nonché in materia di energia**, approvato dalla Camera dei deputati, modificato dal Senato e nuovamente modificato dalla Camera dei deputati

(Parere alla 10<sup>a</sup> Commissione su emendamenti. Esame. Parere in parte contrario ai sensi dell'articolo 81 della Costituzione, in parte non ostativo)

Il relatore ESPOSITO (PdL) illustra gli emendamenti relativi al disegno di legge in titolo, rilevando che occorre verificare la disponibilità delle risorse sul Fondo strategico per il Paese a sostegno dell'economia reale impiegato a copertura delle proposte 3.1 e 3.2.

In relazione alla proposta 25.3, segnala che occorre valutare se sia suscettibile di escludere le spese connesse allo smantellamento degli impianti nucleari dagli oneri che devono sostenere i produttori determinando un onere per il bilancio dello Stato.

Fa presente inoltre che la proposta 29.5 appare suscettibile di determinare maggiori oneri privi di una adeguata copertura finanziaria.

Non vi sono osservazioni sui restanti emendamenti.

Il sottosegretario CASERO esprime il parere contrario dell'Esecutivo sulle proposte 3.1 e 3.2 in quanto le relative risorse utilizzate a copertura delle proposte risultano già finalizzate ad altri interventi.

Il senatore LEGNINI (*PD*) rileva come la copertura utilizzata dalle due proposte emendative in questione è a valere sul fondo strategico già utilizzato nel testo del provvedimento a copertura di disposizioni finanziarie. Ricorda che in relazione a tale fondo in sede di esame del decreto-legge recante interventi per le zone colpite dal sisma della Regione Abruzzo il Governo ha chiarito l'ampia disponibilità delle risorse presenti in tale fondo, per cui non appare comprensibile la posizione di contrarietà espressa dall'Esecutivo rispetto alle cifre a suo tempo fornite, in base alle quali sussisterebbero 3,5 milioni di euro oltre alle risorse impiegate con il decreto-legge per l'Abruzzo.

Il sottosegretario CASERO, pur rilevando la sussistenza delle risorse, conferma il parere di contrarietà dell'Esecutivo in relazione alle proposte 3.1 e 3.2, atteso che si va ad incidere sul rispetto di altre finalità di programmazione in sede di finanziamento.

Il presidente AZZOLLINI, preso atto dei chiarimenti forniti dal Governo, posto che le risorse risultano sussistenti propone l'espressione di un parere non ostativo sugli emendamenti in questione.

Il sottosegretario CASERO esprime poi il parere contrario del Governo sulle proposte 25.3 e 29.5 sulle quali il PRESIDENTE propone l'espressione di un parere contrario ai sensi dell'articolo 81 della Costituzione.

Il senatore MERCATALI (*PD*) dichiara, a nome della propria parte politica, la propria astensione in relazione alla proposta di parere sull'emendamento 25.3.

Il PRESIDENTE pone quindi ai voti una proposta di parere del seguente tenore: «La Commissione programmazione economica, bilancio, esaminati gli emendamenti trasmessi al disegno di legge in titolo, esprime, per quanto di propria competenza, parere non ostativo, ad eccezione delle

proposte 25.3 e 29.5 sulle quali il parere è contrario ai sensi dell'articolo 81 della Costituzione».

La Commissione approva

*(1167) Delega al Governo in materia di lavori usuranti, di riorganizzazione di enti, di congedi, aspettative e permessi, nonché misure contro il lavoro sommerso e norme in tema di lavoro pubblico, di controversie di lavoro e di ammortizzatori sociali*, approvato dalla Camera dei deputati in un testo risultante dallo stralcio, deliberato dalla Camera dei deputati, degli articoli 23, 24, 32, da 37 a 39 e da 65 a 67, del disegno di legge n. 1441 d'iniziativa governativa

(Parere alle Commissioni 1<sup>a</sup> e 11<sup>a</sup> riunite su emendamenti. Seguito dell'esame e rinvio. Parere in parte contrario ai sensi dell'articolo 81 della Costituzione, in parte contrario, in parte non ostativo. Rinvio del seguito dell'esame dei restanti emendamenti)

Riprende l'esame sospeso nella seduta di ieri.

Il PRESIDENTE ricorda che era stata svolta l'illustrazione dei restanti emendamenti, dà quindi la parola al rappresentante del Governo per i chiarimenti richiesti.

Il sottosegretario CASERO esprime il parere contrario dell'Esecutivo sulle proposte 5.4 e 5.9. Rileva in ordine all'emendamento 8.0.100 che non si determinano effetti finanziari negativi in quanto il trattamento previsto per il personale indicato dalla proposta emendativa non risulta attualmente inferiore a quello del comparto della sicurezza aerea.

La senatrice CARLONI (PD) chiarisce come la proposta 5.4 risulta intervenire in materia di sanzioni amministrative non determinando effetti finanziari di tipo diretto, mentre la proposta 5.9 incide in materia di modifica delle sanzioni potendo risultare suscettibile di determinare minori entrate. In relazione alla proposta 8.0.1000 evidenzia come potrebbe invece configurarsi un contrasto tra l'attribuzione di diritti soggettivi e la previsione di un limite di spesa in relazione alle risorse previste a copertura dell'emendamento.

Il PRESIDENTE propone l'espressione di un parere contrario ai sensi dell'articolo 81 della Costituzione sulle proposte 5.4 e 5.9, mentre in relazione alla proposta 8.0.1000, preso atto del chiarimento ufficiale fornito dalla Ragioneria generale dello Stato, in ordine all'attuale allineamento dei trattamenti economici, propone l'espressione di un parere di contrarietà semplice.

Il sottosegretario CASERO rileva l'assenza di effetti finanziari in ordine alle proposte 16.100 e 16.101.

La senatrice CARLONI (PD) rileva come la proposta 16.100 incide in materia di innalzamento dell'età pensionabile dei dirigenti ivi indicati,

per cui non sembra determinare maggiori oneri, mentre la proposta 16.101 potrebbe determinare effetti di anticipazione dell'età pensionabile.

Dopo l'intervento del senatore PICHETTO FRATIN (*PdL*), volto ad evidenziare i meccanismi di incidenza sull'età pensionabile, il PRESIDENTE propone l'espressione di un parere non ostativo, in ordine alla proposta 16.100, mentre propone l'espressione di un parere di semplice contrarietà in ordine alla proposta 16.101. In relazione alla prevista possibile anticipazione dell'età pensionabile.

Il sottosegretario CASERO rileva come la proposta 27.0.7 determina effetti compensativi per cui non si rinvengono effetti onerosi sul piano finanziario. In relazione all'emendamento 28.0.1 dà invece conferma della disponibilità delle relative risorse. Si riserva infine di fornire i chiarimenti richiesti in relazione alle proposte 7.100 e 14.0.103.

Il PRESIDENTE pone quindi ai voti una proposta di parere del seguente tenore: «La Commissione programmazione economica, bilancio, esaminati gli emendamenti 5.4, 5.9, 8.0.1000, 16.100, 16.101, 16.0.1, 19.100, 27.0.7 e 28.0.1, relativi al disegno di legge in titolo, esprime, per quanto di propria competenza, parere contrario, ai sensi dell'articolo 81 della Costituzione, sulle proposte 5.4 e 5.9, nonché parere di semplice contrarietà sulle proposte 8.0.1000, 16.101 e 27.0.7.

Esprime poi parere non ostativo sui restanti emendamenti. Resta sospeso il parere sulle proposte 7.100 e 14.0.103».

La Commissione approva ed il seguito dell'esame dei restanti emendamenti è quindi rinviato.

*La seduta termina alle ore 16.*

**FINANZE E TESORO (6<sup>a</sup>)**

Mercoledì 8 luglio 2009

**95<sup>a</sup> Seduta**

*Presidenza del Presidente*

**BALDASSARRI**

*Interviene, ai sensi dell'articolo 48 del Regolamento, il dottor Daniele Franco, capo del Servizio Studi di struttura economica e finanziaria della Banca d'Italia, accompagnato dal dottor Paolo Orsi, dal dottor Filippo Calabresi e dal dottor Emilio Vadalà, funzionari del medesimo organismo.*

*La seduta inizia alle ore 15,15.*

*SULLA PUBBLICITÀ DEI LAVORI*

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

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

*PROCEDURE INFORMATIVE*

**Seguito dell'indagine conoscitiva sull'utilizzo e la diffusione degli strumenti di finanza derivata e delle cartolarizzazioni nelle pubbliche amministrazioni: audizione di rappresentanti della Banca d'Italia**

Si riprende l'indagine conoscitiva sospesa nella seduta del 10 giugno scorso.

Il presidente BALDASSARRI introduce le tematiche oggetto dell'odierna audizione.

Il dottor FRANCO svolge dapprima un inquadramento complessivo dei principi fondamentali e delle modalità attraverso cui le regioni e gli enti locali attuano le proprie politiche di indebitamento e di gestione del debito e concentra poi l'attenzione sul mercato degli strumenti finanziari derivati nel suo complesso, dando conto delle finalità e dei rischi del ricorso a tale tipologia di operazioni.

Fornisce poi ampi ragguagli sulle dimensioni quantitative del mercato, precisando che un indicatore di massima del volume dell'attività in derivati è rappresentato dal loro valore nozionale, ossia dal valore di riferimento per calcolare i flussi di pagamento. Un'approssimazione del rischio assunto dagli operatori è infatti data dal valore di mercato di ciascun strumento derivato, che rappresenta la perdita (valore negativo) o il guadagno (valore positivo) potenziale che si determinerebbe per l'intermediario se il contratto venisse chiuso al momento in cui viene effettuata la rilevazione. Fornisce quindi un'ampia panoramica sull'evoluzione delle posizioni di valore di mercato tra la fine del 2004 e la fine di marzo 2009, precisando, su richiesta del presidente BALDASSARRI, che i valori riferiti riguardano la posizione degli intermediari finanziari controparti in strumenti derivati.

Si sofferma successivamente sul ruolo della Banca d'Italia e sui suoi compiti di vigilanza, con particolare riferimento alla tutela degli investitori. Passa poi in rassegna la più recente evoluzione normativa sui mercati degli strumenti finanziari e sulla prestazione dei servizi di investimento.

Svolge quindi una compiuta analisi della normativa che disciplina il ricorso al mercato dei capitali da parte delle amministrazioni locali, facendo riferimento ai limiti previsti per l'indebitamento degli enti territoriali ed esaminando approfonditamente l'evoluzione della normativa sull'utilizzo di strumenti finanziari derivati.

Focalizza l'attenzione sulla dinamica complessiva del debito delle amministrazioni locali, riferendo una serie di indicazioni di carattere statistico sulla composizione e l'ammontare del loro debito pubblico, nell'ambito del quale, egli precisa, devono essere ricompresi anche gli anticipi (denominati *upfront*) ricevuti dalle amministrazioni al momento della conclusione di un contratto derivato, secondo i chiarimenti forniti dall'Eurostat nella primavera del 2008.

Dopo aver dedicato ampi cenni alle dimensioni quantitative delle operazioni di cartolarizzazione delle amministrazioni locali, concentra l'analisi sulle operazioni aventi per oggetto strumenti derivati che gli enti locali hanno concluso con intermediari italiani, facendo riferimento ai dati tratti dalla centrale dei rischi, relativi al periodo tra la fine del 2005 e la fine del 2007. Precisa comunque che gli enti di maggiore dimensioni si sono rivolti a intermediari non operanti in Italia, i quali deterrebbero, secondo alcune stime, una quota di mercato pari a circa il 60 per cento.

Offre in seguito alla Commissione un'approfondita valutazione dei principali profili critici insiti nell'utilizzo degli strumenti finanziari derivati da parte delle amministrazioni locali. Svolge poi le proprie considerazioni sulle prospettive di riforma della regolazione di settore, ponendo l'accento sulle finalità di copertura dei rischi finanziari perseguite attraverso le singole tipologie di operazioni e focalizzando l'attenzione sull'esigenza di trasparenza nel ricorso agli strumenti derivati da parte degli enti locali e di chiara definizione dell'ammontare e delle caratteristiche dei contratti in essere, anche nella prospettiva di contenere i costi dell'indebitamento delle amministrazioni pubbliche in coerenza con gli obiettivi di pareggio del bilancio e con i vincoli stabiliti a livello europeo.

Il presidente BALDASSARRI, in considerazione dell'imminente inizio dei lavori dell'Assemblea, chiede quale sia l'orientamento della Commissione in merito al seguito dell'audizione di rappresentanti della Banca d'Italia, domandando in particolare se si convenga oppure no con l'ipotesi di sospendere la seduta fino alle ore 17.

Il senatore BARBOLINI (*PD*) ritiene preferibile rinviare il seguito dell'audizione a una apposita seduta da convocare nelle prossime settimane.

Il presidente BALDASSARRI, in considerazione del corrente calendario dei lavori dell'Assemblea e della disponibilità degli auditi, propone di rinviare il seguito dell'audizione a una seduta da convocare martedì 21 luglio, in orario pomeridiano.

La Commissione conviene con tale proposta.

Il presidente BALDASSARRI coglie comunque l'occasione per porre all'attenzione dell'audito alcuni temi che saranno ripresi nel prosieguo della procedura informativa.

Le numerose criticità emerse con riguardo all'utilizzo degli strumenti derivati da parte degli enti locali evidenziano la necessità di un sistema di vigilanza e di controllo sui mercati finanziari a livello europeo. In tale scenario, chiede se la collaborazione istituzionale con le omologhe autorità di vigilanza degli altri Stati europei consenta già allo stato attuale di ottenere maggiori informazioni sulle operazioni aventi per oggetto strumenti derivati compiute dagli enti locali.

In secondo luogo chiede se siano già disponibili dati sulla presenza incrociata di titoli obbligazionari emessi dalle singole regioni nei vari *sinking fund* istituiti presso gli intermediari finanziari.

Anche nell'ottica dell'attuazione del federalismo fiscale, riveste ancora maggiore rilevanza la prospettiva di un'autorità di controllo sulla finanza pubblica degli enti locali, considerata l'opacità che ha caratterizzato le fasi di negoziazione dei contratti derivati.



Per quanto riguarda le operazioni di indebitamento degli enti locali in valute diverse dall'euro, afferma provocatoriamente che, alla luce della politica monetaria della Banca centrale europea, sarebbe stato preferibile un indebitamento in dollari, atteso il costante apprezzamento dell'euro su tale valuta, evidenziando che tale operazione avrebbe comunque consentito di ridurre l'elevato debito pubblico italiano.

Il senatore LANNUTTI (*IdV*) chiede se siano state irrogate sanzioni nei confronti degli intermediari finanziari che hanno violato le regole e i doveri di correttezza nella negoziazione dei derivati con gli enti locali, oltre alle ispezioni e alle segnalazioni inviate dalla Banca d'Italia agli organi competenti. Ritiene infatti di grande importanza il fatto di poter colpire le condotte più gravi, anche nei confronti dei *manager* responsabili della diffusione di strumenti derivati particolarmente rischiosi.

Il senatore D'UBALDO (*PD*) domanda se sia già possibile compiere una valutazione di massima dell'esperienza dei primi sei mesi di operatività degli osservatori sull'erogazione di credito al sistema produttivo.

Il presidente BALDASSARRI rinvia, come convenuto, il seguito dell'audizione a una seduta da convocare per martedì 21 luglio.

Il seguito dell'indagine conoscitiva è pertanto rinviato.

*La seduta termina alle ore 16,30.*

**ISTRUZIONE (7<sup>a</sup>)**

Mercoledì 8 luglio 2009

**118<sup>a</sup> Seduta**

*Presidenza del Presidente*

**POSSA**

*Intervengono, ai sensi dell'articolo 48 del Regolamento, per l'Università degli studi di Messina, il professor Francesco Tomasello, rettore, il professor Pietro Navarra, prorettore delegato alle politiche di bilancio e valutazione, e l'ingegner Rosa Toninelli, responsabile dell'area controllo di gestione, pianificazione e reporting; per l'Università degli studi di Siena, il professor Silvano Focardi, rettore, e il dottor Emilio Miccolis, direttore amministrativo.*

*La seduta inizia alle ore 14,30.*

*SULLA PUBBLICITÀ DEI LAVORI*

Il PRESIDENTE avverte che è stata avanzata la richiesta, ai sensi dell'articolo 33, comma 4, del Regolamento, di attivazione dell'impianto audiovisivo per l'audizione all'ordine del giorno della seduta di oggi; il Presidente del Senato, previamente interpellato, ha fatto conoscere il proprio assenso e pertanto, ove la Commissione convenga, tale forma di pubblicità sarà adottata per il seguito della seduta.

Conviene la Commissione.

*PROCEDURE INFORMATIVE*

**Seguito dell'indagine conoscitiva sui problemi economici e finanziari delle università: audizione del professor Francesco Tomasello, rettore dell'Università degli studi di Messina, e del professor Silvano Focardi, rettore dell'Università degli studi di Siena**

Riprende l'indagine conoscitiva, sospesa nella seconda seduta pomeridiana del 1° luglio scorso.

Dopo una breve introduzione del PRESIDENTE, prende la parola il professor Francesco TOMASELLO, rettore dell'Università di Messina, il quale premette anzitutto che lo scenario finanziario per il 2010 colpisce negativamente tutto il sistema universitario italiano e, in misura ancor più rilevante, gli atenei meridionali. Illustra poi le finalità della Rete degli atenei meridionali, nata non per contrapporsi alla Conferenza dei rettori delle università italiane (CRUI) – nella quale di fatto gli atenei del Sud si riconoscono – ma per sottolineare le peculiarità del relativo tessuto socio-economico.

Si pronuncia quindi a favore della cultura della valutazione, evidenziando altresì che gli atenei del Meridione si caratterizzano per una bassa contribuzione media studentesca. Nel rimarcare le differenze sia territoriali che tipologiche delle università, soprattutto nel caso in cui su di esse insistano policlinici a gestione diretta, puntualizza che gli studenti meridionali ricevono come finanziamento cifre inferiori rispetto ai loro colleghi delle università settentrionali, per cui occorre perequare la situazione in relazione alla domanda di alta formazione. Reputa infatti necessaria una maggiore omogeneità, tenendo conto in particolare dei livelli di partenza di ciascun ateneo.

Sottolineando l'esigenza di registrare la capacità di miglioramento rispetto alle condizioni iniziali, dà indi conto della realtà di Messina, nella quale fino al 2004 non si riscontrava alcuna cultura della valutazione. Dall'assunzione dell'incarico di rettore, egli ha invece fronteggiato positivamente i numerosi contenziosi e raggiunto il pareggio di bilancio, con un incremento dell'autofinanziamento e una diminuzione della dipendenza economica dallo Stato.

Rileva inoltre criticamente che il sistema universitario italiano di fatto finanzia la sanità, corrispondendo stipendi in parte destinati al servizio assistenziale. In proposito comunica che, benché la gran parte del personale riguardi tutt'ora il Policlinico, l'Università di Messina dal 2005 ad oggi ha effettuato una riduzione pari a 500 unità. Fa presente indi che grazie ad alcune disposizioni legislative l'ateneo è riuscito a mantenersi sotto l'80 per cento nel rapporto tra spese fisse e Fondo di finanziamento ordinario (FFO), sfiorando il limite del 90 per cento solo negli ultimi anni.

Non si è peraltro registrata alcuna flessione delle immatricolazioni, prosegue il rettore, mentre in quattro anni sono stati reclutati circa 207 ricercatori e diverse unità di personale tecnico-amministrativo, pur conseguendo il predetto calo nel numero complessivo. Dopo aver dato conto dell'abbassamento dell'età media del personale, descrive la destinazione del contributo pubblico, volto ad incrementare i servizi agli studenti, le borse per i dottorandi di ricerca, l'internazionalizzazione e i bandi *Erasmus*. Rivendica altresì un miglioramento dei parametri di ricerca, tanto che oltre ad un aumento dei progetti di ricerca di interesse nazionale (PRIN) presentati si è riscontrata anche una crescita delle valutazioni positive.

Afferma inoltre che è stata di recente superata la criticità relativa all'anagrafe degli studenti, mediante l'acquisto di un innovativo *software*.

Con riferimento al 7 per cento del FFO per premiare la qualità, invita a considerare come indicatore anche il numero di laureati che nell'arco di un triennio trovano un'occupazione, sottolineando come a questo riguardo l'ateneo di Messina superi di 5 punti percentuali la media nazionale, a testimonianza di una valida formazione.

Illustra poi le misure di razionalizzazione intraprese, tra cui la riforma della struttura organizzativa, l'istituzione del collegio dei revisori, la separazione dei poteri tra direttore amministrativo e rettore, nonché la creazione di due distinte commissioni per la programmazione strategica e per la valutazione delle procedure amministrative. L'ateneo ha peraltro adottato un codice etico, ha creato un ufficio per la valutazione della didattica, ha istituito premi per studenti meritevoli e ha applicato indicatori di produttività scientifica che valorizzano le università sulla base del reclutamento e dei risultati. Dà conto inoltre delle modalità di attrazione delle risorse esterne, soffermandosi poi sull'autofinanziamento derivante dalla cittadella per lo sport universitario, prima in condizioni di abbandono.

Persistono tuttavia criticità da superare, tra cui innanzitutto l'accanita resistenza al cambiamento opposta dal personale tecnico-amministrativo, l'esigenza di migliorare le procedure per l'autovalutazione della didattica, il monitoraggio della sostenibilità economica e delle sedi decentrate, la necessità di ridurre i dipartimenti nonché il completamento del passaggio dalla contabilità finanziaria a quella economico-patrimoniale. Comunica conclusivamente che nel novembre scorso, in attesa del riordino legislativo, l'università ha comunque approvato un documento di autoriforma nella consapevolezza che all'autonomia devono corrispondere interventi mirati di responsabilizzazione, a partire dalla sanzione per i docenti sotto una soglia di produttività scientifica, in termini ad esempio di restrizione dell'elettorato passivo per le cariche interne all'ateneo.

L'ingegner Rosa TONINELLI, responsabile dell'area controllo di gestione, pianificazione e *reporting*, pone l'accento sulla celerità con cui è stato avviato il processo di dismissione degli affitti, tenuto conto che l'università ha tre poli dislocati nella realtà cittadina in immobili spesso vetusti. Ciò comporta necessariamente un impegno ulteriore sul piano della manutenzione.

Seguono quesiti da parte dei senatori.

Il senatore VALDITARA (*PdL*) dichiara di aver colto con piacere lo sforzo meritocratico messo in atto dall'Università di Messina anche attraverso un'apertura nei confronti dell'esterno, ritenendo che ciò costituisca la direzione giusta verso il miglioramento. Domanda in particolare quale sia il grado di internazionalizzazione dell'ateneo con riguardo al numero di docenti e di studenti stranieri.

Desti peraltro interesse, a suo giudizio, la resistenza ai cambiamenti manifestata dal personale tecnico-amministrativo, tenuto conto che l'ate-

neo ha un rapporto assai elevato tra detto personale e i docenti. Richiamando il dato fornito dal rettore circa l'elevato contingente riferito al Policlinico, ipotizza che in passato siano state effettuate assunzioni di tipo clientelare.

Chiede altresì di conoscere se è prevista una riduzione dei corsi di laurea, in linea con l'andamento – pari al 20 per cento – preannunciato dal Consiglio universitario nazionale (CUN) per il 2010-2011.

Giudica peraltro positivamente la sperimentazione di indicatori per valutare la qualità e la ricerca, sui quali gradirebbe un maggiore approfondimento.

Nel prendere atto dell'aumento dei finanziamenti privati, domanda quale sia la provenienza delle risorse, il relativo tasso di crescita nonché l'entità delle spese che risultano in tal modo coperte.

Invita gli auditi ad illustrare infine le capacità dell'ateneo di intercettare risorse europee e a specificare quanti crediti all'anno sono acquisiti da ciascuno studente, considerando che la media nazionale è di 20 crediti annuali.

Il senatore RUSCONI (*PD*) esprime particolare apprezzamento per il miglioramento registratosi nell'ateneo rispetto alle condizioni di partenza, rilevando criticamente come invece l'articolo 1 del decreto-legge n. 180 del 2008 non tenga assolutamente conto dei livelli iniziali di ciascuna università.

Nell'imminenza dell'esame, da parte della Commissione, dei provvedimenti di riordino del comparto, anche al fine di affrontare il nodo dei tagli per il 2010, chiede di conoscere l'orientamento degli auditi circa le possibilità di rientro, tanto più che in alcune realtà i costi di gestione risultano insostenibili. Invita pertanto i rappresentanti dell'Università di Messina ad illustrare proposte concrete per un risanamento graduale.

Il senatore GIAMBRONE (*IdV*) giudica con favore i dati inerenti la riduzione di 500 unità di personale e il reclutamento di 207 ricercatori, tanto più che essi si inquadrano in un contesto economico particolare.

Chiede altresì maggiori delucidazioni circa il codice etico, sotto il profilo della sua applicazione e dei principi contenuti.

Ai quesiti posti risponde il professor TOMASELLO, evidenziando che, in merito al rapporto tra personale tecnico-amministrativo e docenti, le università con policlinici a gestione diretta possono essere confrontate solo con realtà simili, in quanto in tali casi i maggiori oneri di personale sono dovuti proprio all'esistenza della struttura sanitaria. Fa presente tuttavia che dal 2005 al 2008 il personale per il Policlinico è passato dal 1.106 a 912 unità, a dimostrazione di una sostanziale riduzione. Comunica altresì che a breve sarà siglato un protocollo d'intesa con la Regione per un rientro più rapido nei prossimi due anni.

Con riferimento ai corsi di laurea, precisa che fino ad ora si è avuta una riduzione di 12 corsi, nell'ottica di rendere l'offerta formativa poten-

zialmente più efficace. Rivendica al riguardo la dolorosa ma coraggiosa scelta di disattivare una delle 11 facoltà dell'ateneo a causa del basso numero di studenti per ogni corso.

Dà indi conto dell'entità dei finanziamenti esterni conseguiti dall'ateneo, degli accordi di programma stipulati per i laboratori scientifici, dei centri di ricerca realizzati con imprese private e delle intese raggiunte con il Dicastero del *welfare* in merito a tirocini e *stage post-laurea*. Pone altresì in luce un'iniziativa delle università siciliane finalizzata ad una maggiore aggregazione nella prospettiva di un'offerta formativa integrata.

L'ateneo di Messina, prosegue il rettore, è poi ben inserito in consorzi in materia di trasporti e nel distretto tecnico della cantieristica, che rappresenta il tessuto produttivo dal quale provengono i finanziamenti esterni. Quanto alla capacità di beneficiare di risorse europee, rende noto che l'università ha creato un parco progetti *on line* con l'obiettivo di preparare la partecipazione ai bandi comunitari. In questo contesto, la Rete degli atenei meridionali rappresenta uno strumento per lo sviluppo del Mezzogiorno nel quadro della valutazione d'insieme, tanto più che i doveri verso l'utenza sono i medesimi.

Risulta in crescita, prosegue il rettore, la presenza di *visiting professor*, che si aggiunge alla mobilità dei docenti provenienti da altre università italiane. In particolare si sofferma sull'accordo trilaterale con un'università spagnola e una americana, nonché su alcuni progetti con la Libia finanziati anche mediante i fondi delle ONLUS, a dimostrazione dell'attenzione verso i Paesi *extra* comunitari, quelli sviluppati e quelli del continente africano. Dà poi conto delle cifre stanziare per l'internazionalizzazione, passate nell'ultimo quadriennio da 50.000 a 330.000 euro, sottolineando altresì l'opera di riaccertamento dei residui che ha consentito la riduzione dei debiti, portando il bilancio in pareggio.

Giudica peraltro indispensabile dimensionare la forza docente rispetto alla progettualità dell'università, nel quadro della programmazione triennale, rendendo trasparenti i parametri di valutazione. A tale ultimo proposito, rileva criticamente che la valutazione della ricerca è ferma al triennio 2001-2003 e lamenta che i rettori non hanno alcun potere nei confronti dei docenti con scarsa produttività scientifica. Occorre perciò a suo avviso rivedere la struttura della retribuzione, aggiungendo ad una quota fissa una percentuale variabile basata sui risultati della ricerca, al fine di premiare i migliori e sanzionare i peggiori. In questo quadro dichiara di attendere con interesse la costituzione dell'Agenzia nazionale di valutazione del sistema universitario e della ricerca (ANVUR), tanto più che le classifiche stilate fino ad ora sono state da più parti contestate.

Nega poi che il pareggio di bilancio e la soglia del 90 per cento nel rapporto tra spese per il personale e FFO siano parametri assoluti di virtuosità. Ritiene inoltre inaccettabile, in linea con la posizione della CRUI, l'affermazione per cui la premialità si ottiene sottraendo risorse alla dotazione complessiva del sistema, poiché c'è bisogno di finanziamenti aggiuntivi.

Fa presente indi che le misure per rientrare nei limiti di bilancio si attuano attraverso un dimensionamento graduale dell'ateneo rispetto ai progetti; l'Università di Messina ha costituito in proposito una struttura amministrativa che riesce a monitorare l'attività *in itinere*. Dopo aver comunicato che la media annuale dei crediti per studente si attesta attorno ai 24, si sofferma conclusivamente sul codice etico, nel quale è prevista una commissione di garanzia esterna, non remunerata, responsabile del rispetto delle norme etiche. Ciò costituisce infatti un forte deterrente in particolari circostanze.

Il professor Pietro NAVARRA, pro rettore delegato alle politiche di bilancio e valutazione, fornisce alcuni chiarimenti sugli indicatori, destinati a valutare la coerenza didattica e la produttività scientifica. Quanto alla prima fa presente che essa è data dal rapporto tra la percentuale di crediti formativi in ciascun settore scientifico-disciplinare e la percentuale di docenti presenti per quel determinato settore. In ordine alla seconda, comunica che l'ateneo ha elaborato una soluzione per superare il problema della difficile confrontabilità tra i diversi settori scientifico-disciplinari sul piano della produttività.

Il PRESIDENTE ringrazia i rappresentanti dell'Università di Messina per il contributo reso e li congeda. Dà quindi la parola al professor Silvano Focardi, rettore dell'Università di Siena.

Il professor Silvano FOCARDI pone preliminarmente in luce come il sistema universitario nazionale versi in condizioni di difficoltà a partire dall'attribuzione dell'autonomia, che ha segnato una drastica inversione di tendenza rispetto ad un impianto normativo precedentemente imposto.

Per quanto riguarda in particolare l'ateneo di Siena, esso ha risentito maggiormente del cambiamento, forse anche a causa dell'elevato numero di docenti e tecnici, fino alla crisi economica deflagrata nel settembre scorso.

Dopo aver riferito sulle misure intraprese presso la Procura della Repubblica, egli si sofferma quindi sulle problematiche connesse all'entità del personale, al conseguente squilibrio fra entrate e uscite, nonché al disavanzo finale pari a 35 milioni di euro. Egli illustra altresì il piano di risanamento avviato, che già quest'anno ha dato buoni risultati e che nell'arco di 4 anni dovrebbe condurre al pareggio.

Il rettore fornisce quindi alcuni dati specifici in ordine al numero degli studenti dell'ateneo (20.000), alle unità di personale docente (1.060), alle unità di personale tecnico-amministrativo (1.150), al finanziamento statale (116 milioni di euro) e al bilancio complessivo (oltre 300 milioni di euro).

Nel convenire sull'esigenza di ottimizzare la spesa – sottolineando peraltro che le relative misure potranno incidere solo su una parte del bilancio – osserva che la qualità dei servizi offerti dall'ateneo è molto elevata, forse proprio in connessione al numeroso personale. Il piano di rien-

tro prevede comunque forti riduzioni sicché, entro il 2014, si dovrebbe verificare il passaggio da 1.060 a 800 docenti e da 1.150 unità di personale tecnico-amministrativo a 1.040. La diversa percentuale di riduzione è dovuta al fatto che i docenti sono più anziani. Peraltro, il forte calo dei docenti è senz'altro motivo di profonda preoccupazione.

Resta invece sostanzialmente immutato il numero degli studenti, anche se si registra una lieve riduzione delle iscrizioni connessa ad un acceleramento del processo di laurea.

Quanto al numero di crediti medio per anno conseguito dagli studenti, ritiene che si tratti di uno dei più alti d'Italia, attestandosi attorno a 35-36.

Egli precisa poi che gli studenti dell'ateneo provengono per circa il 23 per cento da Siena o da comuni limitrofi, per circa il 25 per cento dalla Toscana e per il restante 50 per cento da territorio *extra* regionale, a testimonianza di una ragguardevole attrattività della sede. Gli studenti stranieri sono pari al 5 per cento.

In linea con gli indirizzi nazionali, l'università di Siena ha inoltre ridotto il numero dei corsi di studio (da 118 a 84) attraverso una riorganizzazione che non penalizzasse tuttavia gli aspetti culturali. Sono state anche ridotte le sedi esterne, mantenendo in vita solo quelle di Arezzo e Grosseto.

Dopo aver sottolineato il ruolo dell'ateneo senese per la Toscana meridionale, si sofferma indi sulle innovazioni contabili apportate, a fronte di un patrimonio immobiliare di oltre un miliardo di euro.

Con riferimento all'attribuzione di una quota pari al 7 per cento dei finanziamenti statali su base meritocratica, si esprime in senso favorevole, ritenendo assolutamente corretto superare la spesa storica. Pur non facendo parte dell'Associazione per la qualità delle università italiane statali (AQUIS) condivide infatti l'obiettivo di una distribuzione delle risorse in base alla qualità degli atenei. A tal fine, giudica utile lo strumento offerto dal Comitato interministeriale per la valutazione della ricerca (CIVR) e saluta con favore la nascente ANVUR. Si augura tuttavia che il confronto sui parametri da utilizzare per la valutazione non paralizzi oltre la distribuzione dei fondi.

Il rettore illustra successivamente le riduzioni apportate in termini di numero di dottorati, di assegni di ricerca e di cessione di affitti. Pone altresì l'accento sul miglioramento delle entrate e sull'acquisizione di finanziamenti esterni, pari a circa il 30 per cento. Egli riferisce altresì di aver istituito una commissione per la modifica della *governance*, che tuttavia attende le indicazioni dell'annunciato disegno di legge governativo. In particolare, si sofferma sulla prevista riduzione dei dipartimenti e del numero dei componenti del consiglio di amministrazione.

Con riguardo alla valutazione interna, fa presente che l'attuale organismo prevede un solo membro interno (con funzioni di presidente), mentre tutti gli altri sono esterni.

Raccogliendo un invito precedentemente rivolto dal senatore Rusconi, avanza infine una proposta concreta per uscire dalla crisi, auspicando un



finanziamento statale straordinario a sostegno degli atenei in difficoltà connesso ad un piano di risanamento rigoroso e certificato. Sollecita altresì un indirizzo generale che incentivi l'acquisizione di risorse esterne.

Seguono quesiti da parte dei senatori.

Il senatore ASCIUTTI (*PdL*) pone in luce l'inscindibile legame tra autonomia e responsabilità, sottolineando l'esigenza di individuare i responsabili dell'attuale disavanzo dell'ateneo senese e di chiamarli a rispondere del loro operato.

Si sofferma poi su alcune voci di spesa che sicuramente aggravano il bilancio dell'università, fra cui l'elevato numero di bibliotecari e la gestione di una struttura alberghiera. Prende atto della chiusura di molte sedi decentrate, interrogandosi tuttavia su quante esse fossero in precedenza e a quale bacino di utenza si riferissero. Pur prendendo atto della qualità dei servizi offerti, censura poi la presenza di un numero di unità di personale tecnico-amministrativo addirittura superiore a quello docente, tale da snaturare il ruolo stesso dell'università.

Conviene infine con un piano di rientro responsabile, eventualmente assistito da un finanziamento straordinario dello Stato, associandosi peraltro alla preoccupazione manifestata in ordine alla prevista riduzione del numero di docenti.

Il senatore RUSCONI (*PD*) invita ad evitare processi sommari nei confronti delle università in dissesto, osservando che il risanamento non deve in alcun modo avvenire a detrimento della qualità dell'offerta formativa.

Si esprime perciò a favore di un piano di rientro serio e vincolato, rammentando del resto che il Governo in carica ha adottato un procedimento simile per il risanamento di comuni dissestati quali Roma e Catania.

Auspica infine una maggiore interazione fra università ed enti locali sul piano dei servizi, che spesso vengono cercati sul mercato e ai quali gli atenei potrebbero contribuire prestigiosamente.

Il senatore VALDITARA (*PdL*) chiede quali siano le misure più rilevanti del piano con cui l'ateneo prevede di rientrare dall'attuale disavanzo di 35 milioni di euro in quattro anni. Domanda altresì quanto abbia inciso in tal senso il blocco del *turn over* sancito dall'articolo 1 del decreto-legge n. 180 del 2008.

Il senatore PITTONI (*LNP*) chiede al rettore per quale motivo sia contrario all'attribuzione del 7 per cento del FFO su base meritocratica.

Il rettore FOCARDI, riservandosi di rispondere successivamente agli altri quesiti, tiene a precisare fin d'ora di essersi chiaramente espresso a favore del finanziamento meritocratico.

Il senatore MARCUCCI (*PD*) registra con favore le misure intraprese dall'università di Siena nei confronti dei responsabili del dissesto, illustrata nella documentazione consegnata.

Il rettore FOCARDI conferma di aver sporto denuncia in Procura subito dopo aver constatato la situazione e di aver così ridotto, ai sensi della normativa vigente, il danno erariale in termini di penali ed interessi INPDAP per circa 42 milioni di euro.

Il senatore MARCUCCI (*PD*) esprime apprezzamento per l'operato del rettore.

Sottolinea indi l'esigenza di tutelare il diritto degli studenti ad una elevata qualità della formazione universitaria, in linea con la tradizionale offerta formativa senese. Auspica quindi che le doverose misure di contenimento non penalizzino gli studenti.

La senatrice DE FEO (*PdL*) chiede in quale misura l'ateneo senese riesca ad intercettare i fondi europei per la ricerca.

La senatrice COLLI (*PdL*) dissente dal senatore Rusconi rispetto all'eventualità che il disavanzo dell'università di Siena sia ripianato in forme analoghe a quelle adottate per i comuni di Roma e Catania, non condividendo affatto quella linea di intervento.

Si associa invece all'auspicio di una maggiore interazione con le amministrazioni locali.

Ai quesiti posti risponde il rettore FOCARDI, il quale sottolinea anzitutto la connessione fra ricerca e didattica e pone l'accento sull'importanza dell'internazionalizzazione degli atenei. Conferma inoltre che Siena partecipa a molte linee di finanziamento europeo e favorisce in ogni modo la collaborazione con gli enti locali.

Rileva peraltro che il risanamento comporterà inevitabilmente una riduzione dei servizi, atteso che il pareggio rappresenta in questo momento la priorità assoluta. Osserva tuttavia che i criteri di premialità basati sulla qualità non dovrebbero avere riguardo al bilancio.

Ritiene infine di aver già risposto precedentemente alle sollecitazioni del senatore Ascutti in ordine alle responsabilità dell'attuale dissesto.

Ha infine la parola il dottor Emilio MICCOLIS, direttore amministrativo, il quale illustra succintamente i contenuti del piano di rientro. In particolare sono state ridotte le spese di funzionalità ambientale che fossero particolarmente stridenti con il rigore. Sono state perciò adottate misure di dismissione, di razionalizzazione degli spazi, di riscrittura dei contratti per la fornitura di beni e servizi, conseguendo economie senza contrarre la qualità. La situazione precedente era infatti estremamente complessa, lasciando ampi margini per un riordino.

Dopo aver rilevato che l'indebitamento di 100-150 milioni riguarda comunque un patrimonio pari a 1,3 miliardi di euro, riferisce che il disavanzo è già in graduale riduzione essendo stati estinti i debiti delle gestioni pregresse ed essendo state bloccate molte azioni giudiziarie. Si è innescato così un processo virtuoso della spesa, che prevede anche la dismissione di immobili con la possibilità di riacquisto allo stesso prezzo (salvo inflazione) entro un numero determinato di anni. La conseguente liquidità è utilizzata per estinguere i debiti e conseguire un profilo di rischio decisamente minore.

Dopo aver sottolineato l'inesistenza di alcun gravame ipotecario sul patrimonio, auspica conclusivamente una linea straordinaria di finanziamento che, lungi dal rappresentare un intervento di sanatoria, sostenga un risanamento graduale attraverso un prestito a tasso legale.

Il PRESIDENTE ringrazia anche i rappresentanti dell'Università di Siena per l'autorevole e dettagliato contributo reso e dichiara conclusa l'audizione. Rinvia indi il seguito dell'indagine conoscitiva.

*La seduta termina alle ore 16,30.*

## LAVORI PUBBLICI, COMUNICAZIONI (8<sup>a</sup>)

Mercoledì 8 luglio 2009

**116<sup>a</sup> Seduta (antimeridiana)**

*Presidenza del Vice Presidente*

MENARDI

*La seduta inizia alle ore 9,10.*

*IN SEDE CONSULTIVA*

**(1611) Norme in materia di intercettazioni telefoniche, telematiche e ambientali. Modifica della disciplina in materia di astensione del giudice e degli atti di indagine. Integrazione della disciplina sulla responsabilità amministrativa delle persone giuridiche**, approvato dalla Camera dei deputati

(Parere alla 2<sup>a</sup> Commissione. Seguito e conclusione dell'esame. Parere favorevole)

Riprende l'esame sospeso nella seduta antimeridiana del 1° luglio scorso.

Il presidente MENARDI dichiara aperta la discussione generale sul disegno di legge in titolo.

Il senatore VIMERCATI (*PD*) rileva preliminarmente come il contesto politico relativo al provvedimento in esame sia molto cambiato rispetto a pochi giorni fa, in seguito alla decisione della Conferenza dei Presidenti di Gruppo di far slittare al prossimo autunno l'esame in Assemblea del medesimo provvedimento: tale determinazione rappresenta una vittoria delle opposizioni e del mondo dell'informazione, che si erano fortemente opposte al disegno di legge del Governo sia per non regredire nell'azione di contrasto alla criminalità sia per salvaguardare le garanzie costituzionali sulla libertà di stampa.

Nell'auspicare che tale decantazione possa favorire una sostanziale modifica del provvedimento, individua due profili di particolare interesse: la prima questione, relativa ai limiti frapposti all'utilizzo delle intercettazioni, rientra, visti gli aspetti squisitamente giuridici, nella competenza della Commissione di merito; la seconda questione, di interesse della 8<sup>a</sup> Commissione, concerne le ricadute dei suddetti limiti sulla libera informazione.

Pur rilevando come la normativa vigente presenti indubbie lacune, dal momento che si è spesso verificata la pubblicazione sugli organi di stampa di materiale privo di rilevanza giudiziaria, con il conseguente coinvolgimento di persone del tutto estranee alle indagini, ritiene particolarmente negative le restrizioni apportate alla libera informazione dal disegno di legge n. 1611. Infatti, se il disegno di legge fosse approvato nell'attuale versione, il pesante inasprimento delle sanzioni comminate sia ai giornalisti che agli editori contribuirebbe a vulnerare irrimediabilmente gli spazi di cronaca giudiziaria e il diritto del cittadino ad essere informato. Occorre, invece, bilanciare il diritto ad un'informazione completa e corretta con il diritto alla riservatezza delle indagini.

Osserva altresì come – una volta che i testi delle intercettazioni siano state consegnate ai difensori degli indagati – sarebbe opportuno non precluderne la pubblicazione sugli organi di stampa, per evitarne la diffusione clandestina su altri mezzi di informazione, come siti *Internet* o *blog*, con conseguenti rischi di ricatto nei confronti dei soggetti citati nelle medesime intercettazioni.

Da ultimo – dopo aver suggerito di rinviare la votazione del parere a dopo la pausa estiva, così da poter tenere conto delle modifiche apportate dalla Commissione di merito – chiede, in subordine, qualora non si voglia accogliere la proposta di rinvio, che nel parere formulato dalla Commissione sia inserito un rilievo volto a correggere il comma 28 dell'articolo 1, riguardante l'esercizio del diritto di rettifica per i siti informatici, al fine di limitarne l'ambito applicativo alle sole testate diffuse per via telematica, evitando che qualunque sito *Internet* o *blog* venga incluso nella nuova disciplina, con il rischio di ingenerare notevoli difficoltà applicative.

Viene quindi chiusa la discussione.

Il relatore, senatore BUTTI (*PdL*), nel reputare opportuno procedere tempestivamente alla votazione del parere, rileva come la tutela dei diritti della stampa e dell'informazione debba accompagnarsi al rispetto di precisi doveri, poiché si sono verificati frequenti episodi in cui la pubblicazione di atti e intercettazioni ha danneggiato la reputazione di persone semplicemente iscritte nel registro degli indagati, se non addirittura estranee all'inchiesta.

In merito al rilievo formulato dal senatore Vimercati sui siti informatici, ritiene che la differenziazione tra i normali siti ed i *blog* da un lato e le testate *on-line* dall'altro, abbia un carattere più che altro nominalistico e che, comunque, possa essere approfondita, insieme al più generale tema del diritto ad un'informazione libera e corretta, in sede di riforma della legge sull'editoria, su cui il Governo ha annunciato la presentazione di un apposito disegno di legge.

Propone, pertanto, di approvare un parere favorevole.

Il senatore VIMERCATI (PD), a nome del Gruppo del Partito democratico, annuncia il voto contrario.

Il presidente MENARDI, verificata la presenza del prescritto numero legale, pone ai voti la proposta di parere favorevole avanzata dal Relatore.

La Commissione approva la proposta di parere del Relatore.

*La seduta termina alle ore 9,25.*

### 117<sup>a</sup> Seduta (pomeridiana)

*Presidenza del Presidente*  
GRILLO

*Intervengono, ai sensi dell'articolo 48 del Regolamento, per il Comune di Milano, il dottor Giacomo Beretta, assessore al bilancio, il dottor Francesco Martelli, addetto stampa e l'ingegner Antonio Acerbo, direttore centrale area ingegneria; per CAL-Concessioni autostradali lombarde S.p.A., l'architetto Mauro Coletta, presidente, l'ingegner Antonio Rognoni, amministratore delegato, l'architetto Giacomo Melis, il dottor Felice Morisco e l'avvocato Carmen Leo; l'ingegner Francesco Errichiello, provveditore alle opere pubbliche per la Lombardia e la Liguria; per Autostrade per l'Italia S.p.A., l'ingegner Giovanni Castellucci, amministratore delegato e la dottoressa Simonetta Giordani, responsabile rapporti istituzionali.*

*La seduta inizia alle ore 14,40.*

#### PROCEDURE INFORMATIVE

**Indagine conoscitiva sulle problematiche relative alla realizzazione degli investimenti infrastrutturali: audizione di rappresentanti del Comune di Milano, della CAL-Concessioni autostradali lombarde S.p.A., del Provveditore alle opere pubbliche per la Lombardia e la Liguria e dell'Amministratore delegato di Autostrade per l'Italia S.p.A.**

Il presidente GRILLO, dopo un breve indirizzo di saluto, introduce le tematiche oggetto dell'audizione odierna, ricordando che l'indagine conoscitiva in titolo è finalizzata ad effettuare una puntuale ricognizione sullo stato di avanzamento dei lavori riguardanti singole opere infrastrutturali, nonché sul necessario approvvigionamento finanziario, così da fornire

un contributo per la risoluzione delle eventuali criticità che verranno riscontrate.

Il dottor BERETTA, assessore al bilancio del Comune di Milano, fornisce dati sullo stato di realizzazione delle linee metropolitane M4 e M5, per le quali il Comune di Milano svolge la funzione di stazione appaltante, ricordando che l'amministrazione comunale ha già stanziato la propria quota di finanziamenti, mentre si è in attesa dell'erogazione dei contributi statali.

L'ingegner ACERBO, direttore centrale dell'area ingegneria del Comune di Milano, illustra analiticamente lo stato dei lavori e le previsioni di completamento del primo e secondo tratto della M5, nonché le fasi della procedura di affidamento dell'appalto della M4.

Il senatore VIMERCATI (*PD*) pone dei quesiti sulla conclusione dei lavori del primo e del secondo lotto della M5, nonché sullo stato di avanzamento e sulla congruità del finanziamento statale per la M4. Con riguardo alla M6, chiede informazioni sull'accantonamento del relativo finanziamento.

L'ingegner ACERBO risponde ai quesiti, confermando, fra l'altro, che la M5 verrà ultimata prima dell'inizio dell'Expo 2015, mentre per la M4 la consegna dei lavori avverrà entro la fine di quest'anno. Per quanto riguarda la linea M6, in base ad un accordo con la Regione Lombardia, si è deciso di stornare i relativi fondi in favore del tratto ferroviario Malpensa-Rho.

Il senatore ZANETTA (*PdL*) domanda delucidazioni in merito alla rideterminazione delle tariffe metropolitane conseguente alla realizzazione delle nuove linee.

L'ingegner ACERBO fornisce dei chiarimenti, sottolineando l'intendimento del Comune di allungare la durata delle concessioni a fronte del contenimento delle tariffe.

L'architetto COLETTA, presidente della CAL S.p.A., offre un inquadramento della storia e delle funzioni della società da lui presieduta, rammentando che le Concessioni autostradali lombarde sono state istituite nel febbraio del 2007, sulla base di una previsione contenuta nella legge n. 296 del 2006, e si configurano come società per azioni a partecipazione paritetica della Regione Lombardia e dell'ANAS S.p.A.. La funzione della CAL è quella di ente concedente di tre opere considerate strategiche dalla legge obiettivo e rientranti, altresì, tra le opere cosiddette «connesse» ad Expo 2015: la Pedemontana lombarda, la Brescia-Bergamo-Milano (BRE.-BE.MI), la Tangenziale est esterna di Milano (TEM).

Successivamente, fornisce dati analitici su ciascuna di queste tre infrastrutture, ricordando che la Pedemontana – il cui progetto definitivo dovrebbe essere approvato dal CIPE entro la fine di questo mese – consiste in un asse autostradale di 90 chilometri, con un costo complessivo di circa 4,6 miliardi di euro, che dovrà collegare Bergamo alla A8 ed alla A9, con l'appendice delle tangenziali di Como e di Varese; per la realizzazione di un lotto di tale autostrada, si è fatto ricorso alla figura del contraente generale. La Bre.Be.Mi rappresenta invece un collegamento autostradale di circa 60 chilometri tra Brescia e la prossimità di Milano, con un'interconnessione con la TEM; il progetto definitivo di tale opera è stato recentemente approvato dal CIPE e per la realizzazione si prevede il ricorso alla finanza di progetto. La TEM consta di 30 chilometri di collegamento tra la A4 e la A1, con un'interconnessione con la Bre.Be.Mi.: il livello progettuale è ancora allo stadio preliminare ed è previsto anche in questo caso il ricorso alla finanza di progetto.

Per tutte le sopra illustrate opere infrastrutturali, sottolinea l'importanza – anche ai fini del dialogo con gli enti locali – di un accordo di programma stipulato con la Regione Lombardia per l'individuazione e la preventiva risoluzione delle criticità connesse alla realizzazione dei lavori. In particolare, per la Pedemontana lombarda è fortemente sentita la questione delle interferenze con gli interessi degli enti locali.

Il senatore VIMERCATI (*PD*) chiede le ragioni della mancata corrispondenza tra i dati sul costo della Pedemontana forniti dall'architetto Coletta, pari a circa 4,6 miliardi di euro, e quelli – di 3,8 miliardi di euro – indicati in una tabella fornita alla Commissione dal vice ministro Castelli, nella seduta n. 111 del 24 giugno scorso.

L'architetto COLETTA rileva come la mancata corrispondenza sia presumibilmente imputabile al fatto che la cifra fornita dal vice ministro dovrebbe essere al netto dei ribassi d'asta.

L'ingegner ROGNONI, amministratore delegato di CAL, precisa che il costo della Pedemontana lombarda, come indicato nel quadro economico del progetto definitivo approvato da CAL, è pari a circa 4,68 miliardi di euro, di cui 1,245 miliardi dovrebbero pervenire da finanziamenti pubblici. L'aggiornamento del piano finanziario, attualmente in corso di perfezionamento, tiene conto dell'importo netto d'investimento, valutato applicando il ribasso medio, in sede di gara, che è stato stimato pari al 25 per cento. Pertanto, l'importo netto dell'investimento è pari a circa 4,05 miliardi di euro. In tali importi non sono ricompresi i secondi lotti delle tangenziali di Como e Varese, i cui costi lordi ammontano rispettivamente a circa 859 e 419 milioni di euro.

Il senatore MENARDI (*PdL*), alla luce dei dati sul costo della Pedemontana lombarda, domanda chiarimenti sulla parte dei lavori affidati al contraente generale per un valore di circa 680 milioni di euro.



L'ingegner ROGNONI offre delle spiegazioni sulle varie fasi dei lavori e sul ruolo del *general contractor*.

Il senatore BUTTI (*PdL*), dopo aver svolto una serie di considerazioni sulle criticità emerse nella realizzazione dei secondi lotti delle tangenziali di Como e di Varese, domanda quale sia l'incidenza delle predette opere sulla funzionalità della Pedemontana; se vi sia stato un errore nel primo progetto del secondo lotto della tangenziale di Como; infine, se corrisponda a realtà la quantificazione in 500 milioni di euro degli oneri ad esso relativi.

Il senatore GALLO (*PdL*), in considerazione del fatto che la realizzazione delle tre opere in esame prevede l'ampio ricorso a finanziamenti privati, chiede se i medesimi siano già garantiti dalle società concessionarie.

Il presidente GRILLO, ricollegandosi alla domanda del senatore Gallo, ricorda che la disponibilità dei finanziamenti privati è garantita dal piano finanziario approvato dai concedenti. Chiede poi in che misura l'accordo di programma stipulato con la Regione Lombardia abbia contribuito al rispetto dei tempi di progettazione; inoltre, considerato che il ricorso al *general contractor* ha prodotto un buon risultato nella progettazione del primo lotto della Pedemontana, domanda il motivo per cui si è adottata una procedura diversa per il secondo lotto e, infine, pone richieste di approfondimento sui motivi delle eventuali interferenze tra le esigenze di realizzazione delle opere e le istanze degli enti locali.

L'architetto COLETTA svolge approfondimenti sulla casistica delle interferenze con gli enti locali, rilevandone l'inevitabilità in ragione del fatto che le tre opere in esame comportano la realizzazione di assi autostradali di lunghezza complessiva pari a circa 200 chilometri.

Per quanto riguarda il mancato ricorso al *general contractor* per il secondo lotto della Pedemontana, dà conto dei motivi che hanno condotto il concessionario a seguire una diversa procedura.

L'ingegner ROGNONI svolge ulteriori analisi sulla Pedemontana lombarda e sull'incidenza dei secondi lotti delle tangenziali di Varese e di Como, sottolineando come questi ultimi non siano inclusi nel piano economico finanziario della Pedemontana, rendendosi quindi necessario il reperimento di ulteriori risorse. Al riguardo, ricorda che per il secondo lotto della tangenziale di Como si è registrato un incremento dei costi superiore dell'85 per cento alle previsioni iniziali, giungendo così ad un onere complessivo di 860 milioni di euro.

L'ingegner ERRICHELLO, provveditore alle opere pubbliche delle Regioni Lombardia e Liguria, si sofferma sul ruolo del Provveditorato alle opere pubbliche, che si configura come organo decentrato dell'ammi-

nistrazione statale titolare di competenza sui lavori pubblici finanziati in tutto o in parte dallo Stato; il Provveditorato è altresì competente sulle opere «connesse» ad Expo 2015, che siano anche considerate strategiche dalla legge obiettivo, oltre a svolgere una funzione di supporto e di consulenza per gli enti locali e per le amministrazioni che si trovino ad operare in qualità di stazioni appaltanti.

Dà poi conto dei due progetti per i quali il Provveditorato ricopre il ruolo di stazione appaltante, ossia la Metrotranvia Milano Nord-Seregno ed il raccordo autostradale Rho-Monza, dando conto dello stato di avanzamento delle singole opere.

Il presidente GRILLO domanda in che misura gli enti locali si avvalgano delle competenze tecniche del Provveditorato.

L'ingegner ERRICHELLO rileva come gli enti locali si rivolgano al Provveditorato in misura inferiore rispetto alle potenzialità della struttura da lui guidata, probabilmente a causa della scarsa conoscenza del Provveditorato e del fatto che questo appaia come un'appendice dello Stato centrale. Osserva tuttavia come le amministrazioni locali che hanno fatto ricorso all'assistenza tecnica del Provveditorato alle opere pubbliche abbiano mostrato un alto grado di soddisfacimento del servizio fornito. Ricorda inoltre che il Provveditorato si configura quale istituto con cognizioni specialistiche e con funzioni di consulenza istituzionale dei tribunali amministrativi regionali, al fine di dirimere le controversie insorte nel settore degli appalti.

Il senatore CICOLANI (*PdL*) domanda approfondimenti sulle iniziative poste in essere dal Provveditorato alle opere pubbliche a supporto degli enti investitori e delle stazioni appaltanti.

L'ingegner ERRICHELLO ricorda che l'80 per cento dell'attività del Provveditorato viene svolta su domanda delle stazioni appaltanti, tenuto conto della difficoltà incontrate da queste ultime in sede di applicazione di istituti di particolare complessità come il *project financing*.

Il presidente GRILLO, nel ringraziare i rappresentanti degli enti e delle amministrazioni audite, sospende la seduta per cinque minuti.

*La seduta sospesa alle ore 15,55, riprende alle ore 16.*

Il presidente GRILLO rivolge un breve indirizzo di saluto all'ingegner Castellucci, amministratore delegato di Autostrade per l'Italia S.p.A., ricordando le motivazioni dell'indagine conoscitiva in titolo.

L'ingegner CASTELLUCCI illustra un documento, che consegna agli Uffici di segreteria della Commissione, dando analiticamente conto degli

investimenti infrastrutturali gestiti da Autostrade per l'Italia, il cui ammontare complessivo risulta pari a 16,2 miliardi di euro.

Dopo essersi brevemente soffermato sulla situazione patrimoniale e finanziaria della società, elenca una serie di criticità imputabili alla crisi economico-finanziaria, alla necessità di recuperare risorse finanziarie nei mercati internazionali, alla percezione del «rischio» associata all'Italia e ad un sistema di autorizzazioni ed esecuzioni delle opere da rivedere profondamente. Sottolinea poi la necessità di assicurare la stabilità delle regole preposte alla formazione dei contratti, dal momento che frequenti modifiche normative incidono negativamente sulle aspettative che le controparti, soprattutto straniere, ripongono sull'affidabilità di Autostrade per l'Italia, con conseguente deterioramento del *rating* fornito dalle agenzie specializzate.

Successivamente, illustra una serie di lacune presenti nel cosiddetto «Codice degli appalti», di cui al decreto legislativo n. 163 del 2006, soffermandosi in particolare sulla valutazione delle offerte anomale; ulteriori criticità riguardano altri istituti quali, a titolo esemplificativo, le procedure di valutazione di impatto ambientale.

Il presidente GRILLO chiede un approfondimento sulla valutazione delle offerte anomale.

L'ingegner CASTELLUCCI ricorda che il procedimento introdotto dall'articolo 88 del Codice degli appalti – che ha recepito, ampliandone la portata, l'articolo 55 della Direttiva CE n. 18 del 2004 – prevede che la verifica delle offerte potenzialmente anomale e la loro eventuale esclusione avvenga attraverso il meccanismo della cosiddetta «verifica progressiva», con conseguente dilatazione dei tempi di conclusione della gara. Pertanto, auspica l'adozione del meccanismo della cosiddetta «verifica contemporanea», che può favorire una maggiore speditezza procedurale senza comprimere l'esigenza di trasparenza.

Il presidente GRILLO, nel rinnovare il ringraziamento all'ingegner Castellucci, dichiara conclusa l'odierna audizione, rinviando il seguito dell'indagine conoscitiva ad altra seduta.

Il seguito dell'indagine conoscitiva è quindi rinviato.

*La seduta termina alle ore 16,30.*

## AGRICOLTURA E PRODUZIONE AGROALIMENTARE (9<sup>a</sup>)

Mercoledì 8 luglio 2009

**80<sup>a</sup> Seduta**

*Presidenza del Presidente*  
SCARPA BONAZZA BUORA

*La seduta inizia alle ore 15.*

### *ESAME DI ATTI PREPARATORI DELLA LEGISLAZIONE COMUNITARIA*

**Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio «Una PAC semplificata per l'Europa: un successo per tutti» (COM (2009) 128 def.) (n. 33)**

(Seguito dell'esame, ai sensi dell'articolo 144 del Regolamento, e rinvio)

Riprende l'esame sospeso nella seduta del 30 giugno scorso.

Il presidente SCARPA BONAZZA BUORA ricorda che nella precedente seduta è stata svolta la relazione introduttiva sull'atto comunitario in titolo.

Si apre il dibattito.

La senatrice PIGNEDOLI (*PD*), pur esprimendo una valutazione positiva in merito alle linee di fondo sottese al processo di semplificazione della politica agricola comune, rileva tuttavia che sarebbe stato opportuno differenziare maggiormente, nell'ambito della comunicazione in oggetto, i profili attinenti alla semplificazione intesa in senso tecnico-amministrativo, rispetto a quelli inerenti alle tipologie di semplificazione con valenza politico-strategica.

Va poi rilevato, sul piano metodologico, che la comunicazione in esame dedica particolare attenzione a diversi aspetti della semplificazione, molti dei quali risultano tuttavia in avanzato stato di attuazione. Rispetto a tali profili, quindi, la risoluzione eventualmente approvata a conclusione dell'esame dell'atto comunitario in questione potrebbe risultare non pienamente utile.

Il senatore ZANOLETTI (*PdL*), pur valutando positivamente la semplificazione della politica agricola comune, rileva tuttavia che, rispetto a

tale materia, i profili problematici attengono soprattutto al merito delle scelte effettuate in ambito comunitario, tra le quali cita, a titolo esemplificativo, quelle attinenti al settore dei vini.

Occorre, rispetto ai sopracitati aspetti, che il Governo assuma, in seno all'unione europea, un atteggiamento maggiormente orientato nella direzione della salvaguardia degli interessi nazionali.

Il senatore ANDRIA (*PD*), pur considerando la semplificazione un nodo centrale della politica agricola comunitaria – come emerso anche a seguito della verifica di medio termine della politica agricola comune – evidenzia tuttavia che sono riscontrabili in merito alla PAC altri importanti profili, attinenti ad esempio alla materia dei pagamenti diretti, come pure allo sviluppo rurale. Prospetta quindi l'opportunità di effettuare un'audizione del ministro Zaia di ampia portata, volta ad acquisire elementi informativi su tutti gli aspetti di maggiore rilievo della PAC – tra i quali anche quelli attinenti alla semplificazione – rinviando la votazione della risoluzione sull'atto comunitario in titolo ad un momento successivo rispetto a tale audizione.

Il presidente SCARPA BONAZZA BUORA ritiene condivisibile la proposta per ultimo formulata dal senatore Andria, volta a promuovere un'audizione del ministro Zaia, di ampio respiro, sulle principali tematiche attinenti alla materia di cui trattasi, rinviando la votazione della risoluzione sull'atto comunitario in esame ad un momento successivo. Sottopone quindi tale proposta alla Commissione.

La Commissione conviene su tale proposta.

Il seguito dell'esame è quindi rinviato.

*CONVOCAZIONE DELL'UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI*

Il presidente SCARPA BONAZZA BUORA avverte che al termine della seduta è convocato l'Ufficio di Presidenza integrato dai rappresentanti dei Gruppi, per la programmazione dei lavori.

La Commissione prende atto.

*La seduta termina alle ore 15,45.*

**INDUSTRIA, COMMERCIO, TURISMO (10<sup>a</sup>)**

Mercoledì 8 luglio 2009

**84<sup>a</sup> Seduta (antimeridiana)**

*Presidenza del Presidente*

**CURSI**

*Interviene il vice ministro dello sviluppo economico Urso.*

*La seduta inizia alle ore 8,40.*

*IN SEDE REFERENTE*

**(1195-B) Disposizioni per lo sviluppo e l'internazionalizzazione delle imprese, nonché in materia di energia**, approvato dalla Camera dei deputati, modificato dal Senato e nuovamente modificato dalla Camera dei deputati

(Seguito dell'esame e rinvio)

Riprende l'esame sospeso nella seduta di ieri.

Il presidente CURSI, informa che sono stati presentati emendamenti e ordini del giorno al disegno di legge in titolo, pubblicati in allegato al resoconto della seduta odierna.

Comunica che gli emendamenti 27.2 e 27.3 risultano riferiti a parti non modificate dalla Camera dei deputati e pertanto sono dichiarati inammissibili.

Invita quindi i presentatori ad illustrare gli emendamenti e gli ordini del giorno presentati sui quali il relatore e il rappresentante del Governo esprimeranno i rispettivi pareri.

Il senatore BUBBICO (PD) illustrando le proposte emendative e gli ordini del giorno presentati dalla propria parte politica, auspica che anche se il provvedimento si avvia alla fase conclusiva dell'esame, non venga del tutto pregiudicata la possibilità di ripristinare il testo approvato dal Senato, in considerazione del fatto che le modificazioni introdotte dalla Camera dei deputati hanno determinato degli elementi di squilibrio da correggere. In particolare sottolinea l'importanza degli emendamenti 3.1 e 3.2 che tendono ad adeguare le risorse destinate al fondo per la ricostru-

zione in Abruzzo. Parimenti l'emendamento 25.2 assume una rilevanza determinante ai fini della bonifica dei siti dei comuni limitrofi a quelli ospitanti la centrale nucleare. Con riguardo poi all'emendamento 27.1 sottolinea la necessità di specificare l'esclusione delle fonti rinnovabili assimilate, in modo da eliminare i noti elementi di incertezza nella normativa. Dopo aver ricordato le criticità concernenti il commissariamento della SOGIN, il senatore Bubbico si sofferma sull'emendamento soppressivo del comma 47 dell'articolo 27 evidenziando che la contrarietà del Governo in ordine alla costituzione di una Commissione tecnica in materia nucleare risulta fortemente contraddittoria con la decisione che ha introdotto il Comitato nazionale per gli adempimenti relativi al Protocollo di Kyoto. Infine rimarca la modifica della prima parte del comma 3 dell'articolo 29 operata dalla Camera che in tal modo ha espunto l'indicazione precisa delle caratteristiche operative dell'Agenzia: a tale proposito ritiene opportuno conoscere le motivazioni adottate dal Governo e della maggioranza.

La senatrice BUGNANO (*IdV*) ricorda che la propria parte politica aveva già sottolineato in discussione generale che la delega al Governo in materia nucleare di cui all'articolo 25 dimostra che l'Esecutivo non vuole alcun tipo di controllo per tale materia, ma a suo avviso è quanto mai necessario fissare in tale ambito gli opportuni paletti. Ritiene conclusivamente che le modifiche introdotte dalla Camera non siano condivisibili, soprattutto con riguardo alla problematica dello smaltimento delle scorie nucleari, evidenziata negli ordini del giorno presentati dal suo Gruppo.

La senatrice MAZZUCONI (*PD*) illustra l'ordine del giorno G/1195-B/22/10 sottolineando la necessità che il Governo assuma l'impegno di rivedere l'autorizzazione per la ricerca degli idrocarburi nell'area che comprende il Parco di Montevecchia e Valle del Purone, tenendo conto, in particolare, delle valutazioni espresse dagli enti locali del territorio, dirette a tutelare un'area centrale della Lombardia antropizzata e urbanizzata.

I senatori MONTI (*LNP*) e BODEGA (*LNP*) aggiungono la loro firma all'ordine del giorno G/1195-B/22/10.

Esaurita l'illustrazione degli emendamenti e degli ordini del giorno presentati, ha la parola il vice ministro URSO il quale, replicando alle osservazioni del senatore Bubbico in merito alle modifiche introdotte dalla Camera riguardo all'Agenzia per la sicurezza nucleare, precisa che dette modifiche sono state necessitate dai rilievi formulati dalla Commissione bilancio, ma che i poteri e le funzioni dell'Agenzia non sono in alcun modo limitati. Anzi, proprio accogliendo talune proposte emendative dell'opposizione, all'Agenzia è stato riconosciuto il potere di proporre ad altre istituzioni l'avvio di procedure disciplinatorie, rafforzandone quindi il ruolo.

Il presidente CURSI invita quindi il Relatore ed il rappresentante del Governo ad esprimere i rispettivi pareri sugli emendamenti presentati.

Il relatore PARAVIA (*PdL*) esprime parere contrario su tutte le proposte emendative presentate.

Il vice ministro URSO esprime parere conforme a quello del relatore.

Previo accertamento del numero legale per deliberare, la Commissione, con separate e distinte votazioni, respinge tutti gli emendamenti presentati al disegno di legge in titolo.

Il PRESIDENTE propone di rinviare alla seduta pomeridiana l'esame degli ordini del giorno presentati, al fine di una più attenta valutazione delle distinte esigenze ivi prospettate.

La Commissione conviene e pertanto il seguito dell'esame è rinviato.

*La seduta termina alle ore 9,15.*



## EMENDAMENTI E ORDINI DEL GIORNO AL DISEGNO DI LEGGE n. 1195-B

### Art. 1.

#### 1.1

BUBBICO, ARMATO, FIORONI, GARRAFFA, GRANAIOLA, PAOLO ROSSI, SANGALLI, SBARBATI, TOMASELLI

*Al comma 1, lettera b), capoverso «4-ter.1», dopo le parole: «il Ministro dello sviluppo economico» aggiungere le seguenti: «Per le procedure inerenti a specifici ambiti di competenza ministeriale o a settori specifici di operatività dei contratti di rete, il decreto è adottato di concerto anche con il Ministro competente per settore».*

---

#### 1.2

GRANAIOLA, BUBBICO, ARMATO, FIORONI, GARRAFFA, PAOLO ROSSI, SANGALLI, SBARBATI, TOMASELLI

*Al comma 1, lettera b), capoverso «4-ter.1», dopo le parole: «il Ministro dello sviluppo economico» aggiungere le seguenti: «Per le procedure inerenti a specifici ambiti di competenza del settore turistico o per contratti di rete aventi ad oggetto lo sviluppo del turismo, il decreto è adottato di concerto anche con il Ministro del turismo».*

---

### Art. 3.

#### 3.1

LUSI, LEGNINI, MARINI

*Al comma 5, dopo le parole: «dalla legge 28 gennaio 2009, n. 2, e successive modificazioni,» aggiungere le seguenti: «nel limite di 45 milioni di euro per ciascuno degli anni 2009, 2010, 2011 e 2012, per estendere l'applicazione delle disposizioni di cui all'articolo 10, comma 1-bis*

del decreto-legge 28 aprile 2009, n. 39, convertito con modificazioni dalla legge 24 giugno 2009, n. 77, all'intera provincia dell'Aquila e».

---

### 3.2

LEGNINI, LUSI, MARINI

*Al comma 5, dopo le parole: «dalla legge 28 gennaio 2009, n. 2, e successive modificazioni,» aggiungere le seguenti: «nel limite di 45 milioni di euro per ciascuno degli anni 2009, 2010, 2011 e 2012, per l'attuazione delle disposizioni di cui all'articolo 10, comma 1-bis del decreto-legge 28 aprile 2009, n. 39, convertito con modificazioni dalla legge 24 giugno 2009, n. 77, e».*

---

## Art. 25.

### 25.1

BUGNANO

*Al comma 2, lettera n), sostituire le parole: «di un fondo per il de-commissioning» con le seguenti: «, con contribuzione a carico dei medesimi produttori, e alla gestione di un fondo per lo smantellamento degli impianti nucleari e opere connesse, per il trattamento e lo smantellamento finale dei rifiuti radioattivi, al termine della vita operativa degli impianti, in linea con le raccomandazioni della Commissione europea e gli standard internazionali in materia. Le risorse finanziarie di cui al suddetto articolo sono attribuite, oltre che alla provincia e al comune che ospitano la centrale nucleare, anche ai comuni confinanti con quello in cui è situata la centrale, tenuto conto delle limitazioni d'uso del territorio. Il contributo a carico dei suddetti produttori deve essere calcolato in modo da garantire una dotazione del Fondo tale da risultare congrua per il perseguimento delle sue finalità».*

---

### 25.2

DELLA SETA, BUBBICO, ARMATO, FIORONI, GARRAFFA, GRANAIOLA, Paolo ROSSI, SANGALLI, SBARBATI, TOMASELLI

*Al comma 2, lettera n), sostituire le parole: «di un fondo per il de-commissioning» con le seguenti: «con contribuzione a carico dei medesimi produttori, e alla gestione di un fondo per lo smantellamento degli im-*

pianti nucleari e opere connesse, per il trattamento e lo smaltimento finale dei rifiuti radioattivi, al termine della vita operativa degli impianti, in linea con le raccomandazioni della Commissione europea e gli standard internazionali in materia. Le risorse finanziarie di cui al suddetto fondo possono essere attribuite, oltre che alla provincia e al comune che ospitano la centrale nucleare, anche ai comuni confinanti con quello in cui è situata la centrale, tenuto conto delle limitazioni d'uso del territorio».

---

### 25.3

BUBBICO, ARMATO, FIORONI, GARRAFFA, GRANAIOLA, PAOLO ROSSI, SANGALLI, SBARBATI, TOMASELLI

*Al comma 2, lettera n), dopo le parole: «di un fondo per il decommissioning» aggiungere le seguenti: «per il trattamento e lo smaltimento finale dei rifiuti radioattivi, al termine della vita operativa degli impianti, in linea con le raccomandazioni della Commissione europea e gli standard internazionali in materia. Le risorse finanziarie di cui al suddetto fondo possono essere attribuite, oltre che alla provincia e al comune che ospitano la centrale nucleare, anche ai comuni confinanti con quello in cui è situata la centrale, tenuto conto delle limitazioni d'uso del territorio;».*

---

### 25.4

BUBBICO, ARMATO, FIORONI, GARRAFFA, GRANAIOLA, PAOLO ROSSI, SANGALLI, SBARBATI, TOMASELLI

*Al comma 2, alla lettera n), aggiungere, in fine, le seguenti parole: «che dovrà prioritariamente riguardare la dismissione in tempi certi, previa messa in sicurezza, degli impianti e degli insediamenti obsoleti e o contaminati esistenti sugli attuali siti, e svolgimento delle necessarie bonifiche per l'eliminazione di ogni vincolo radiologico;».*

---

## Art. 26.

### 26.1

BUBBICO, ARMATO, FIORONI, GARRAFFA, GRANAIOLA, PAOLO ROSSI, SANGALLI, SBARBATI, TOMASELLI

*Al comma 1, dopo le parole: «previo parere» aggiungere la seguente: «vincolante» e sostituire le parole: «entro 60» con le seguenti: «entro 180*

giorni dalla richiesta. In caso di parere contrario della Conferenza unificata la delibera non può essere adottata».

---

**26.2**

BUBBICO, ARMATO, FIORONI, GARRAFFA, GRANAIOLA, Paolo ROSSI, SANGALLI, SBARBATI, TOMASELLI

*Al comma 1, dopo le parole: «previo parere» aggiungere la seguente: «vincolante» e sostituire le parole: «entro 60 giorni» con le seguenti: «entro 180 giorni».*

---

**26.3**

BUBBICO, ARMATO, FIORONI, GARRAFFA, GRANAIOLA, Paolo ROSSI, SANGALLI, SBARBATI, TOMASELLI

*Al comma 1, sostituire le parole: «trascorsi i quali il parere si intende acquisito» con le seguenti: «In caso di parere contrario della Conferenza unificata la delibera non può essere adottata».*

---

**Art. 27.****27.1**

BUBBICO, ARMATO, FIORONI, GARRAFFA, GRANAIOLA, Paolo ROSSI, SANGALLI, SBARBATI, TOMASELLI

*Al comma 5, dopo le parole: «fonti rinnovabili» aggiungere le seguenti: «, con esclusione di quelle assimilate,».*

---

**27.2**

DELLA SETA

*Al comma 9, al primo periodo sostituire le parole: «entrata in vigore della presente legge» con le seguenti: «emanazione dell'atto di indirizzo di cui al comma 8».*

---

**27.3**

DELLA SETA

*Al comma 9, al primo e all'ultimo periodo, sostituire le parole: «entrata in vigore della presente legge» con le seguenti: «emanazione dell'atto di indirizzo di cui al comma 8».*

---

**27.4**

DELLA SETA, BUBBICO, ARMATO, FIORONI, GARRAFFA, GRANAIOLA, Paolo ROSSI, SANGALLI, SBARBATI, TOMASELLI

*Al comma 9, ultimo periodo, sostituire le parole: «entrata in vigore della presente legge» con le seguenti: «emanazione dell'atto di indirizzo di cui al comma 8».*

---

**27.5**

DELLA SETA, BUBBICO, ARMATO, FIORONI, GARRAFFA, GRANAIOLA, Paolo ROSSI, SANGALLI, SBARBATI, TOMASELLI

*Al comma 9, ultimo periodo, sostituire le parole: «entrata in vigore della presente legge» con le seguenti: «nomina dei commissari».*

---

**27.6**

DELLA SETA, BUBBICO, ARMATO, FIORONI, GARRAFFA, GRANAIOLA, Paolo ROSSI, SANGALLI, SBARBATI, TOMASELLI

*Sopprimere il comma 47.*

---

**Art. 29.****29.1**

BUBBICO, DELLA SETA, ARMATO, FIORONI, GARRAFFA, GRANAIOLA, Paolo ROSSI, SANGALLI, SBARBATI, TOMASELLI

*Al comma 3, alle parole: «L'Agenzia svolge» premettere le seguenti: «L'Agenzia opera con indipendenza di giudizio e di valutazione e in piena autonomia tecnico-scientifica e regolamentare, avvalendosi, mediante ac-*

cordi di programma, delle strutture dell'Enea per studi, ricerche, sviluppo competenze, formazione e informazione, nonché di supporti tecnici finalizzati all'emissione di pareri ed elaborazione di normativa».

---

## 29.2

BUBBICO, DELLA SETA, ARMATO, FIORONI, GARRAFFA, GRANAIOLA, Paolo ROSSI, SANGALLI, SBARBATI, TOMASELLI

*Al comma 3, alle parole: «L'Agenzia svolge» premettere le seguenti: «L'Agenzia opera con indipendenza di giudizio e di valutazione e in piena autonomia tecnico-scientifica e regolamentare, avvalendosi di personale qualificato ed altamente specializzato. L'Agenzia esprime pareri vincolanti su opzioni tecnologiche e tipologie di impianti da realizzare nel territorio nazionale».*

---

## 29.3

BUBBICO, DELLA SETA, ARMATO, FIORONI, GARRAFFA, GRANAIOLA, Paolo ROSSI, SANGALLI, SBARBATI, TOMASELLI

*Al comma 3, alle parole: «L'Agenzia svolge» premettere le seguenti: «L'Agenzia opera con indipendenza di giudizio e di valutazione e in piena autonomia tecnico-scientifica e regolamentare, avvalendosi di personale qualificato ed altamente specializzato».*

---

## 29.4

BUGNANO

*Al comma 3, premettere le seguenti parole: «L'Agenzia opera con indipendenza di giudizio e di valutazione e in piena autonomia tecnico-scientifica e regolamentare, avvalendosi di personale qualificato ed altamente specializzato.»*

---

**29.5**

DELLA SETA, BUBBICO, ARMATO, FIORONI, GARRAFFA, GRANAIOLA, Paolo ROSSI, SANGALLI, SBARBATI, TOMASELLI

*Al comma 3, alle parole: «L'Agenzia svolge» premettere le seguenti: «L'Agenzia opera come agenzia indipendente».*

---

**29.6**

BUBBICO, DELLA SETA, ARMATO, FIORONI, GARRAFFA, GRANAIOLA, Paolo ROSSI, SANGALLI, SBARBATI, TOMASELLI

*Al comma 5, lettera l), aggiungere in fine le seguenti parole: «, controllo e dirama direttive sulle modalità che i produttori di energia elettrica nucleare devono adottare per la sistemazione dei rifiuti radioattivi e dei materiali nucleari irraggiati e lo smantellamento degli impianti a fine vita».*

---

**29.7**

BUBBICO, DELLA SETA, ARMATO, FIORONI, GARRAFFA, GRANAIOLA, Paolo ROSSI, SANGALLI, SBARBATI, TOMASELLI

*Al comma 5, lettera l), aggiungere in fine le seguenti parole: «ed esprime pareri vincolanti su opzioni tecnologiche e tipologie di impianti da realizzare nel territorio nazionale».*

---

**29.8**

BUBBICO, DELLA SETA, ARMATO, FIORONI, GARRAFFA, GRANAIOLA, Paolo ROSSI, SANGALLI, SBARBATI, TOMASELLI

*Al comma 5, lettera l), aggiungere in fine le seguenti parole: «e presenta annualmente al Parlamento una relazione sulla sicurezza nucleare».*

---

**29.9**

D'ALIA

*Al comma 14 sostituire le parole: «dodici mesi» con le seguenti: «ventiquattro mesi»*

---

**29.10**

BUBBICO, DELLA SETA, ARMATO, FIORONI, GARRAFFA, GRANAIOLA, Paolo  
ROSSI, SANGALLI, SBARBATI, TOMASELLI

*Al comma 14, sostituire la parola: «dodici» con le seguenti: «trenta-  
sei»*

---



## ORDINI DEL GIORNO AL DISEGNO DI LEGGE n. 1195-B

### G/1195-B/1/10

GRANAIOLA, BUBBICO, ARMATO, FIORONI, GARRAFFA, PAOLO ROSSI, SANGALLI, SBARBATI, TOMASELLI

Il Senato,

premessò che,

l'articolo 1 del provvedimento in esame contiene nuove disposizioni per l'operatività delle reti d'impresa;

a tal fine, viene stabilito che nel contratto di rete, l'organo preposto a garantire l'operatività della rete d'impresa agisce in rappresentanza di queste nelle procedure di programmazione negoziata con le pubbliche amministrazioni, nonché nelle procedure inerenti ad interventi di garanzia per l'accesso al credito, all'utilizzazione di strumenti di promozione e tutela dei prodotti italiani ed allo sviluppo del sistema imprenditoriale nei processi di internazionalizzazione e di innovazione, previsti dall'ordinamento;

con riguardo alle procedure di programmazione negoziata attinenti alle pubbliche amministrazioni, oltre alle reti d'impresa, assumono un ruolo fondamentale sia il Ministero dell'economia e delle finanze sia quello dello sviluppo economico;

dalla stesura delle norme sopra richiamate, con particolare riguardo a quelle relative all'operatività delle reti di imprese, manca qualsiasi riferimento al settore del turismo e nelle procedure di programmazione negoziata attinenti alle pubbliche amministrazioni si evidenzia il mancato coinvolgimento del Ministero del turismo e delle regioni;

considerato che,

il turismo, a livello mondiale, è sempre stato considerato uno dei pochi settori in continua evoluzione, secondo i dati del *World Travel & Tourism Council*, il contributo del turismo al prodotto interno lordo europeo è pari al 10,2 per cento, gli occupati della sola industria turistica in Europa ammontano a 8.709.000, compreso l'indotto si arriva al 10,8 per cento dell'occupazione totale;

nel corso del 2008 gli arrivi di turisti internazionali nel mondo si sono attestati a 924 milioni (+16 milioni in rapporto al 2007), ma la crescita è stata considerevolmente inferiore a causa dell'influsso di un'economia mondiale divenuta estremamente instabile e sfavorevole; secondo *il*

*World Travel Tourism Council*, su 181 paesi considerati, l'Italia è al 7° posto nel turismo mondiale, al 77° per il contributo all'economia nazionale, 169° nella crescita a lungo termine (10 anni);

un vero e proprio bollettino di guerra è quanto emerge dalle prime indicazioni sullo stato del turismo italiano, perdite su tanti fronti, alcune molto dolorose come quelle che riguardano l'occupazione;

meno 4 miliardi del fatturato turistico, meno 40.000 posti di lavoro, chiusura delle linee di credito alle piccole realtà imprenditoriali che toccherebbe il 95 per cento delle imprese turistiche italiane secondo dati divulgati dal Ministro del turismo;

meno 927 milioni il fatturato di alberghi e hotel, meno 5,6 per cento le partenze degli italiani, meno 6,7 per cento camere vendute secondo l'indagine ISNART-Unioncamere; – e nel 2009 meno 3,7 miliardi di fatturato dei pubblici esercizi, meno 20 mila esercizi pubblici, meno 100 mila posti di lavoro secondo un'indagine della FIPE;

meno 3,7 per cento spese delle imprese private per viaggi d'affari secondo il mensile «Turismo d'affari»;

la bilancia dei pagamenti turistica ha presentato nel periodo gennaio-dicembre 2008 un saldo netto positivo di 10.259 milioni di euro, a fronte di uno di 11.169 milioni di euro nello stesso periodo dell'anno precedente. Le spese dei viaggiatori stranieri in Italia, per 31.107 milioni di euro, sono diminuite dello 0,04 per cento; quelle dei viaggiatori italiani all'estero, per 20.848 milioni di euro, sono aumentate del 4,5 per cento;

in tale contesto il Presidente del Consiglio dei ministri ha di recente indicato al nuovo Ministro del turismo l'obiettivo di raddoppiare il PIL del settore in 4 anni, ovvero nel 2013 il turismo dovrebbe generare un PIL pari al 22 per cento, tutto ciò senza risorse, visto che il Governo ha tagliato una parte dei 220 milioni di euro stanziati dalla finanziaria 2007 per il turismo;

la crisi di competitività del comparto turistico nazionale si accentua in forza della più generale crisi economica globale, vincono le destinazioni che sono in grado di proporre prodotti qualitativamente appetibili a costi contenuti e l'Italia nonostante le sue infinite eccellenze è debole perché non è in grado di fare sistema,

impegna il Governo,

nell'ambito delle disposizioni per l'operatività delle reti di imprese a predisporre d'intesa con le regioni un piano di sviluppo delle reti di imprese turistiche.

---

**G/1195-B/2/10**

SANNA, DELLA SETA, BUBBICO, ARMATO, FIORONI, GARRAFFA, GRANAIOLA, PAOLO ROSSI, SANGALLI, SBARBATI, TOMASELLI

Il Senato,

premessi che:

il provvedimento in esame reca disposizioni in materia di Reti Interne di Utenza (RIU), indicando, per prima cosa, a quali specifiche condizioni deve rispondere l'assetto di una rete elettrica per poter essere definita come RIU, precisando anche i limiti della responsabilità del gestore di rete con obbligo di connessione di terzi, nei confronti delle unità di produzione e di consumo connesse alle RIU, ai fini della qualità del servizio elettrico e dell'erogazione dei servizi di trasmissione e di distribuzione;

inoltre, si interviene sulle modalità di determinazione dei corrispettivi tariffari di trasmissione e di distribuzione, nonché di quelli a copertura degli oneri generali di sistema;

con le nuove norme l'energia elettrica cogenerata ed utilizzata sul posto sarà caricata dei costi di trasporto, dispacciamento ed oneri di sistema. Il metodo utilizzato è quello di affermare che tali oneri sono dovuti su tutta l'energia consumata dall'utente finale, anziché solo su quella prelevata dalla rete come avviene oggi;

restano escluse solo le reti industriali in alta tensione;

pertanto, i collegamenti interni di un'azienda in media tensione non costituiranno RIU e quindi potranno essere assoggettati a pagare tariffe ed oneri (cosiddetti oneri di sistema) commisurati al consumo di energia elettrica;

una definizione delle RIU che non tenga conto delle utenze di media tensione si tradurrebbe in un notevole aggravio di costo per alcune categorie di aziende, come ad esempio le cartiere, nelle quali la produzione di energia e vapore avviene attraverso la cogenerazione ed è ampiamente diffusa;

si tratta di una norma fatale per il settore della cogenerazione, che attende da anni l'incentivo sulla produzione (ex art. 6 Decreto legislativo 8 febbraio 2007, n. 20) e vede invece caricata la propria produzione di oneri pari a due o tre volte l'incentivo atteso, e contraddittoria, dal punto di vista di politica industriale, con le misure di incentivazione adottate dagli altri Paesi europei, volte ad incentivare la cogenerazione:

impegna il Governo,

a salvaguardare settori importanti, come quello cartario, così da consentire loro il superamento dell'attuale stato di crisi, provvedendo ad escludere anche le medie tensioni dagli oneri di sistema.

---

**G/1195-B/3/10**

DELLA SETA, SANNA, BUBBICO, ARMATO, FIORONI, GARRAFFA, GRANAIOLA,  
Paolo ROSSI, SANGALLI, SBARBATI, TOMASELLI

Il Senato,

premessi che:

il provvedimento in esame reca disposizioni in materia di Reti Interne di Utente (RIU), indicando, per prima cosa, a quali specifiche condizioni deve rispondere l'assetto di una rete elettrica per poter essere definita come RIU, precisando anche i limiti della responsabilità del gestore di rete con obbligo di connessione di terzi, nei confronti delle unità di produzione e di consumo connesse alle RIU, ai fini della qualità del servizio elettrico e dell'erogazione dei servizi di trasmissione e di distribuzione;

il provvedimento inoltre interviene sulle modalità di determinazione dei corrispettivi tariffari di trasmissione e di distribuzione, nonché di quelli a copertura degli oneri generali di sistema;

con le nuove norme l'energia elettrica cogenerata ed utilizzata sul posto sarà caricata dei costi di trasporto, dispacciamento ed oneri di sistema. Il metodo utilizzato è quello di affermare che tali oneri sono dovuti su tutta l'energia consumata dall'utente finale, anziché solo su quella prelevata dalla rete come avviene oggi;

in tal modo vengono penalizzati i piccoli autoproduttori di energia elettrica da rinnovabili o da cogenerazione facendo loro pagare tutti gli oneri di trasmissione, distribuzione e di sistema, non come è oggi solo dell'energia elettrica prelevata dalla rete (in aggiunta a quella autoprodotta e consumata sul posto, non immessa nella rete) ma con esclusivo riferimento al consumo di energia elettrica dei clienti finali;

di conseguenza, si produrranno oneri economici superiori agli incentivi delle rinnovabili e della cogenerazione, determinando il blocco dello sviluppo delle iniziative degli autoproduttori;

resteranno escluse solo le reti industriali in alta tensione;

tale condizione farebbe dell'Italia l'unico Paese occidentale nel quale è impossibile esercitare un impianto di cogenerazione:

impegna il Governo,

a salvaguardare i piccoli autoproduttori di energia elettrica da rinnovabili o da cogenerazione, provvedendo a determinare i corrispettivi tariffari di trasmissione e di distribuzione facendo esclusivo riferimento all'energia elettrica prelevata dalla rete nei punti di connessione.

**G/1195-B/4/10**

BUBBICO, ARMATO, FIORONI, GARRAFFA, GRANAIOLA, PAOLO ROSSI, SANGALLI, SBARBATI, TOMASELLI

Il Senato,

premessò che,

l'articolo 25 del provvedimento in esame contiene un'ampia delega al Governo volta a reintrodurre il nucleare in Italia;

nell'elencazione dei principi e dei criteri direttivi con cui la delega deve essere esercitata, si prevede che la costruzione e l'esercizio di impianti per la produzione di energia elettrica nucleare e di impianti per la messa in sicurezza dei rifiuti radioattivi o per lo smantellamento di impianti nucleari a fine vita siano considerate tutte attività di preminente interesse statale e, come tali, soggette ad autorizzazione unica rilasciata, su istanza del soggetto richiedente e previa intesa con la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e successive modificazioni, con decreto del Ministro dello sviluppo economico, di concerto con il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti;

inoltre, si prevede che i produttori di energia elettrica nucleare dovranno provvedere alla costituzione per il *decommissioning* che dovrebbe essere finalizzato a finanziare lo smantellamento degli impianti nucleari, il trattamento e lo smaltimento finale dei rifiuti radioattivi;

considerato che,

la materia della produzione, del trasporto e della distribuzione nazionale dell'energia rientra tra le materie di legislazione concorrente tra Stato e Regioni ai sensi dell'articolo 117, comma 3, della Costituzione;

l'attuazione della delega implicherà la «chiamata in sussidiarietà» di parte delle funzioni amministrative concernenti il settore energetico, con l'attribuzione di rilevanti responsabilità ad organi statali e quindi con la parallela disciplina legislativa da parte dello Stato di settori che di norma dovrebbero essere di competenza regionale ai sensi del succitato terzo comma dell'articolo 117 della Costituzione;

la Corte Costituzionale, con sentenza n. 383/2005, chiamata a pronunciarsi sulla legittimità costituzionale di alcune disposizioni riguardanti il decreto legge 29 agosto 2003, n. 239, recante disposizioni urgenti per la sicurezza e lo sviluppo del sistema elettrico nazionale e per il recupero di potenza di energia elettrica, ha stabilito una serie di principi tra i quali quello che riconosce che «( ... ) il riordino dell'intero settore energetico, mediante una legislazione di cornice, ma anche la nuova disciplina dei numerosi settori contermini di esclusiva competenza statale, appare caratterizzato, sul piano del modello organizzativo e gestionale, dalla attribuzione dei maggiori poteri amministrativi ad organi statali, in quanto evidentemente ritenuti gli unici a cui naturalmente non sfugge la valutazione complessiva del fabbisogno nazionale di energia e quindi idonei ad ope-

rare in modo adeguato per ridurre eventuali situazioni di gravi carenze a livello nazionale.»;

il presupposto per rendere costituzionalmente ammissibile l'esercizio di questo meccanismo, che oggettivamente incide in modo significativo sull'ambito dei poteri regionali, è «la previsione di un'intesa in senso forte con le Regioni nel cui territorio l'opera dovrà essere realizzata»; infatti, la Corte afferma che «la predisposizione di un programma di grandi infrastrutture per le finalità indicate dalla disposizione impugnata implica necessariamente una forte compressione delle competenze regionali non soltanto nel settore energetico ma anche nella materia del governo del territorio, di talché, ( ... ), è condizione imprescindibile per la legittimità costituzionale dell'attrazione in sussidiarietà a livello statale di tale funzione amministrativa, la previsione di un'intesa in senso forte con le Regioni nel cui territorio l'opera dovrà essere realizzata. (...). Ciò tanto più in riferimento ad una legislazione come quella oggetto del presente scrutinio, che spesso si riferisce alla dimensione «nazionale» (unilateralmente definita) di fenomeni od attrezzature, da cui sembra che spesso si vogliano escludere le Regioni, malgrado l'esplicito riferimento alla stessa dimensione «nazionale» che è contenuto nella denominazione della materia «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia» di cui al terzo comma dell'articolo 117 della Costituzione. Dovendosi quindi individuare un organo adeguatamente rappresentativo delle Regioni, ma anche degli enti locali, a loro volta titolari di molteplici funzioni amministrative senza dubbio condizionate od incise dalle diverse politiche del settore energetico, emerge come naturale organo di riferimento la Conferenza unificata, di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281 (...);

la procedura di adozione dei decreti legislativi attuativi di cui all'articolo 25, comma 1, del disegno di legge in esame prevede l'adozione di un semplice parere, in luogo dell'intesa, da parte della Conferenza Unificata e prevede al successivo comma 2, lettera f), l'esercizio del potere sostitutivo del Governo in caso di mancato raggiungimento delle necessarie intese con gli enti locali coinvolti, ai sensi dell'articolo 120 della Costituzione;

a tal proposito, la Corte Costituzionale, sempre con la sentenza n. 383/2005 ha stabilito che: «tali intese costituiscono condizione minima e imprescindibile per la legittimità costituzionale della disciplina legislativa statale che effettui la «chiamata in sussidiarietà» di una funzione amministrativa in materie affidate alla legislazione regionale, con la conseguenza che deve trattarsi di vere e proprie intese «in senso forte», ossia di atti a struttura necessariamente bilaterale, come tali non superabili con decisione unilaterale di una delle parti. In questi casi, pertanto, deve escludersi che, ai fini del perfezionamento dell'intesa, la volontà della Regione interessata possa essere sostituita da una determinazione dello Stato, il quale diverrebbe in tal modo l'unico attore di una fattispecie che, viceversa, non può strutturalmente ridursi all'esercizio di un potere unilaterale. L'esigenza che il conseguimento di queste intese sia non

solo ricercato in termini effettivamente ispirati alla reciproca leale collaborazione, ma anche agevolato per evitare situazioni di stallo, potrà certamente ispirare l'opportuna individuazione, sul piano legislativo, di procedure parzialmente innovative volte a favorire l'adozione dell'atto finale nei casi in cui siano insorte difficoltà a conseguire l'intesa, ma tali procedure non potranno in ogni caso prescindere dalla permanente garanzia della posizione paritaria delle parti coinvolte. E nei casi limite di mancato raggiungimento dell'intesa, potrebbe essere utilizzato, in ipotesi, lo strumento del ricorso a questa Corte in sede di conflitto di attribuzione fra Stato e Regioni.»;

impegna il Governo:

a coinvolgere pienamente le Regioni e gli enti locali interessati, in primo luogo nella fase di adozione dei decreti legislativi e, successivamente, ad esperire ogni tentativo per raggiungere le necessarie intese, così come stabilito dalla Corte Costituzionale nella sentenza n. 383/2005.

---

#### **G/1195-B/5/10**

BUBBICO, ARMATO, FIORONI, GARRAFFA, GRANAIOLA, PAOLO ROSSI, SANGALLI, SBARBATI, TOMASELLI

Il Senato,

premesso che,

il provvedimento in esame prevede, all'articolo 25, una delega al Governo per l'adozione di uno o più decreti legislativi relativi al riassetto normativo della disciplina della localizzazione nel territorio nazionale di impianti di produzione di energia elettrica nucleare, di impianti di fabbricazione del combustibile nucleare, su proposta del Ministro dello sviluppo economico, di concerto con il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti;

nell'elencazione dei principi e dei criteri direttivi con cui la delega deve essere esercitata, si prevede che la costruzione e l'esercizio di impianti per la produzione di energia elettrica nucleare e di impianti per la messa in sicurezza dei rifiuti radioattivi o per lo smantellamento di impianti nucleari a fine vita siano considerate tutte attività di preminente interesse statale e, come tali, soggette ad autorizzazione unica rilasciata, su istanza del soggetto richiedente e previa intesa con la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e successive modificazioni, con decreto del Ministro dello sviluppo economico, di concerto con il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti;

inoltre, si prevede che i produttori di energia elettrica nucleare dovranno provvedere alla costituzione per il *decommissioning* che dovrebbe

essere finalizzato a finanziare lo smantellamento degli impianti nucleari, il trattamento e lo smaltimento finale dei rifiuti radioattivi;

l'individuazione e la localizzazione sul territorio nazionale degli impianti nucleari, così come la normativa riguardante la messa in sicurezza dei rifiuti radioattivi o lo smantellamento degli impianti nucleari a fine vita, riguardano direttamente la salute non solo dei cittadini residenti nelle zone adiacenti agli impianti ma di tutte le persone che abitano e lavorano in Italia;

impegna il Governo:

a prevedere che la costituzione e la gestione del fondo per il *decommissioning* avvenga con oneri a carico dei produttori di energia elettrica nucleare e che le risorse del fondo siano utilizzate per lo smantellamento degli impianti nucleari e opere connesse, per il trattamento e lo smaltimento finale dei rifiuti radioattivi, al termine della vita operativa degli impianti, in linea con le raccomandazioni della Commissione europea e gli *standard* internazionali in materia;

a prevedere che una quota delle risorse del fondo per il *decommissioning* siano attribuite, oltre che alla provincia e al comune che ospitano la centrale nucleare, anche ai comuni confinanti con quello in cui è situata la centrale, tenuto conto delle limitazioni d'uso del territorio;

a garantire adeguate risorse per le finalità di smantellamento in sicurezza delle centrali nucleari e per il trattamento e lo smaltimento finale dei rifiuti radioattivi secondo modalità atte a tutelare l'ambiente e la salute dei cittadini;

a valutare l'opportunità di un coinvolgimento più ampio delle istituzioni locali e dei cittadini, nonché del Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali nel procedimento di codecisione di cui all'articolo 26 del provvedimento in esame visto il diretto coinvolgimento della tutela della salute di tutti i cittadini.

---

### **G/1195-B/6/10**

BUBBICO, ARMATO, FIORONI, GARRAFFA, GRANAIOLA, PAOLO ROSSI, SANGALLI, SBARBATI, TOMASELLI

Il Senato,

premessi che:

gli articoli 25 e 26 del provvedimento in esame recano disposizioni in materia di energia nucleare;

in particolare l'articolo 25 delega il Governo ad adottare uno o più decreti legislativi di riassetto normativo recanti la disciplina della localizzazione nel territorio nazionale di impianti di produzione di energia elettrica nucleare e di fabbricazione del combustibile nucleare, la disciplina



dei sistemi di stoccaggio del combustibile irraggiato e dei rifiuti radioattivi e dei sistemi per il deposito definitivo dei materiali e rifiuti radioattivi e la definizione delle misure compensative da corrispondere e da realizzare alle popolazioni interessate; con i medesimi provvedimenti verranno stabilite le procedure autorizzative e i requisiti soggettivi per lo svolgimento delle attività di costruzione, di esercizio e di disattivazione degli impianti;

l'articolo 26 affida ad una delibera del CIPE la definizione delle tipologie degli impianti di produzione di energia elettrica nucleare che possono essere realizzati nel territorio nazionale, nonché le procedure autorizzative e i requisiti soggettivi per lo svolgimento delle attività di costruzione e di esercizio degli impianti; sempre con delibera del CIPE si provvede all'individuazione, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, dei criteri e delle misure atti a favorire la costituzione di consorzi per la costruzione e l'esercizio degli impianti nucleari, formati da soggetti produttori di energia elettrica e da soggetti industriali anche riuniti in consorzi;

in sostanza questo provvedimento prevede in modo esplicito il rientro del nostro Paese nel nucleare ed è pertanto necessario valutare con la massima attenzione le conseguenze di questa scelta;

il principale tema da prendere in considerazione riguarda quello della sicurezza, al quale va legato quello del costo effettivo dell'energia nucleare e, a tal fine, appare opportuno avvalersi dei più recenti studi effettuati da autorevoli istituti scientifici, che indicano come l'opzione nucleare presenti numerosi rischi soprattutto di carattere economico e di sicurezza;

secondo un documento del *Massachusetts Institute of Technology*, che aggiorna un *report* dal 2003 al 2009, nonostante l'attenzione sul tema sia notevolmente cresciuta e nuove politiche di rilancio siano state annunciate in molti Paesi, lo sviluppo del nucleare è in calo a livello globale; ad eccezione dell'Asia, in particolare di Cina, India e Corea, esistono infatti pochissimi progetti concreti: vi sono complessivamente 44 impianti attualmente in costruzione, di cui solo 4 nei 27 Paesi dell'Unione europea, due dei quali in Bulgaria;

negli Stati Uniti non vi è attualmente alcun cantiere aperto ed il lento sviluppo del nucleare rispetto agli annunci ed alle previsioni rende meno probabile lo scenario di espansione ipotizzato nel 2003 (si parlava di 1000 gigawatt elettrici nel 2050, di cui 300 negli Stati Uniti);

il documento ribadisce che, in un'economia di mercato, il nucleare non è attualmente competitivo rispetto al gas o al carbone, infatti i costi del capitale ed i costi finanziari delle centrali nucleari continuano ad essere significativamente incerti: dal 2003 i costi di costruzione delle centrali nucleari sono aumentati drasticamente, con una media del 15 per cento all'anno in più, come dimostrano le esperienze in Giappone e in Corea;

sempre secondo i dati riportati dallo studio citato, realizzare una centrale nucleare costa 4000 dollari per chilowattora, ossia il doppio ri-

spetto al costo di soli quattro anni prima, mentre il costo del carbone e del gas è stimato rispettivamente a 2300 e a 850 dollari a chilowattora;

per quanto riguarda il costo finale dell'energia, rispetto ai 6,7 centesimi a chilowattora stimati nel 2003, il nucleare è passato oggi ad 8,4 centesimi a chilowattora, con la conseguenza che l'unica possibilità di rendere il nucleare competitivo è quella di sostenerne la produzione con risorse pubbliche;

la stessa Commissione europea afferma che le prospettive di investimento nel nucleare in Europa sono più interessanti se si pone l'attenzione alla sostituzione o all'estensione della durata di vita delle centrali nucleari che raggiungeranno il termine della loro vita utile originariamente al 2020, piuttosto che costruire nuovi impianti;

la realizzazione di impianti per la produzione di energia nucleare non può prescindere dal grado di accettabilità della popolazione, la quale è fortemente legata alla disponibilità di soluzioni sicure e permanenti per quanto riguarda la gestione dei rifiuti radioattivi, su cui ancora non vi sono elementi di chiarezza;

un ulteriore costo da aggiungere all'energia prodotta con gli impianti nucleari riguarda la necessità che essi siano protetti sia contro i tentativi di sabotaggio, sia contro gli eventuali attacchi terroristici e l'eventuale furto di materiale nucleare,

impegna il Governo:

a valutare con estrema attenzione scelte che incidono profondamente sul sistema di produzione energetico del nostro Paese e il cui avvio comporta enormi costi economici ed ambientali, dei quali si rischia di non avere sufficiente cognizione;

ad avviare un accurato studio sul rapporto tra costi e benefici dell'opzione nucleare nel nostro Paese non trascurando tutte le esternalità che la scelta comporta, sia per quanto concerne la gestione e lo smaltimento delle scorie radioattive, sia per quanto riguarda i costi complessivi di sicurezza, legati sia a fattori endogeni che a fattori esogeni, sia per quanto riguarda l'enorme impatto ambientale delle strutture necessarie.

---

### **G/1195-B/7/10**

BELISARIO, BUGNANO, GIAMBRONE, ASTORE, CAFORIO, CARLINO, DE TONI, DI NARDO, LANNUTTI, LI GOTTI, MASCITELLI, PARDI, PEDICA, RUSSO

Il Senato,

premessi che:

gli articoli 25 e 26 del provvedimento in esame recano disposizioni in materia di energia nucleare;

in particolare l'articolo 25 delega il Governo ad adottare uno o più decreti legislativi di riassetto normativo recanti la disciplina della localizzazione nel territorio nazionale di impianti di produzione di energia elettrica nucleare e di fabbricazione del combustibile nucleare, la disciplina dei sistemi di stoccaggio del combustibile irraggiato e dei rifiuti radioattivi e dei sistemi per il deposito definitivo dei materiali e rifiuti radioattivi e la definizione delle misure compensative da realizzare e da corrispondere alle popolazioni interessate;

con i medesimi provvedimenti verranno stabilite le procedure autorizzative e i requisiti soggettivi per lo svolgimento delle attività di costruzione, di esercizio e di disattivazione degli impianti;

nel novembre del 1987, con un *referendum*, il nostro Paese si pronunciò negativamente sul nucleare, bloccando conseguentemente l'attività delle centrali nucleari presenti nel territorio del Paese;

dopo oltre 20 anni, i problemi collegati al nucleare, sono tutti irrisolti: approvvigionamento dell'uranio, gestione delle scorie radioattive, alti costi;

i costi del KWh nucleare imputabili all'investimento, all'esercizio e alla manutenzione sono enormemente superiori a qualunque altra fonte di produzione di energia. La tecnologia nucleare esistente, sulla quale il Governo sta puntando con decisione, è quella di terza generazione, ossia una tecnologia che risale agli anni sessanta. Le ricerche in questo campo prevedono ancora 10-20 anni di tempo necessari per arrivare invece alla cosiddetta tecnologia di quarta generazione, ossia quella che potrà dare risposte convincenti ai problemi suddetti, a cominciare da quello della sicurezza;

sussiste il grave rischio che il nostro Paese vedrà entrare in funzione le sue centrali nucleari, appena prima la probabile disponibilità dei nuovi reattori di quarta generazione,

considerato che:

la vita media di un impianto nucleare è di circa 60 anni, il nostro Paese rischierebbe di trovarsi per oltre 50 anni con impianti meno sicuri e obsoleti;

i tempi attuali indicano, nella migliore delle ipotesi, in ben oltre 10 anni i tempi minimi per l'entrata in funzione degli impianti suddetti. L'*iter* è infatti molto complesso e lungo: decisioni sugli indirizzi di politica energetica, definizione di procedure e certificazione tecnologica, scelta del sito, autorizzazione ambientale, preparazione del sito, costruzione, entrata in funzione;

sotto tale profilo può essere utile rammentare che in un Paese efficiente come la Finlandia, dove il consenso al nucleare è maggioranza, ed esistono già 5 centrali, i tempi fra l'avvio del dibattito su un nuovo reattore e la posa della prima pietra, si sono allungati ad otto anni, rispetto ai cinque anni programmati, e i costi sono già lievitati dai 3 miliardi di euro previsti a circa 4,5 miliardi.;

il presunto basso costo del kWh da nucleare è quasi esclusivamente dovuto in tutto il mondo dall'intervento dello Stato nella chiusura del ciclo del combustibile nucleare (costi per lo smaltimento definitivo delle scorie e per lo smantellamento delle centrali). In conseguenza degli elevatissimi costi a carico delle casse pubbliche (finanziamenti e sovvenzioni), la scelta nucleare ostacola il perseguimento degli obiettivi di diffusione delle fonti rinnovabili, innovazione tecnologica ed efficienza energetica: l'Agenzia internazionale per l'energia ha calcolato che dal 1992 al 2005 nei Paesi OCSE il nucleare da fissione ha usufruito del 46% degli investimenti in ricerca e sviluppo, quello da fusione del 12%, « mentre alle rinnovabili è stato destinato l'11%;

è da considerarsi irrealistico, per problemi non solo ambientali ed economico-finanziari, ma anche tecnici, l'obiettivo di Enel ed Edison di coprire il 15-20% del fabbisogno elettrico dell'Italia con il nucleare. Infatti, bisognerebbe realizzare 10-15 centrali entro quella data e il primo impianto entrerebbe in funzione tra almeno 10 anni, in una situazione in cui ancora non è stato risolto – tra l'altro – nemmeno il problema dello smaltimento dei rifiuti radioattivi del nostro Paese;

si rammenta infine che i tempi di realizzazione di una nuova centrale nucleare non possono essere compresi in un periodo più breve di 12 anni (come dimostra l'esperienza dell'unica nuova centrale europea in costruzione in Finlandia) e che quindi, se proprio si deve perseguire questo obiettivo, l'unica, eventuale possibilità sarebbe quella di scegliere la tecnologia del nucleare di quarta generazione che, pur non risolvendo i problemi di fondo, viene presentata come in grado di garantire maggiore efficienza, minore produzione di scorie, impossibilità di impiego delle scorie negli usi bellici,

impegna il Governo,

a rivedere la scelta politica di realizzare nuovi impianti di produzione di energia nucleare nel nostro Paese.

---

### **G/1195-B/8/10**

BUGNANO

Il Senato,

premesso che:

l'articolo 25, comma 2, lettera *n*) prevede che nell'ambito dei principi della delega in materia nucleare rientri anche quello di una generica previsione «delle modalità attraverso le quali i produttori di energia elettrica nucleare dovranno provvedere alla costituzione di un fondo per il «*decommissioning*»;

il *decommissioning* è un'attività multidisciplinare e non si applica solo agli impianti come quelli italiani, in fase di demolizione, ma anche a quei siti, europei e non, in fase di rinnovamento e costruzione;

il problema del costo dello smaltimento nucleare è da considerarsi eccezionalmente gravoso per il nostro Paese;

impegna il Governo:

a prevedere che la costituzione del fondo con contribuzione a carico dei produttori di energia elettrica sia calcolato in modo tale da garantire un adeguato finanziamento delle operazioni di smaltimento delle scorie nucleari;

a prevedere interventi volti ad assicurare la piena partecipazione dei cittadini al processo decisionale inerente la localizzazione degli impianti nucleari, nel pieno rispetto delle direttive comunitarie delle convenzioni internazionali in materia di diritto di accesso alle informazioni ambientali.

---

#### **G/1195-B/9/10**

BUBBICO, ARMATO, FIORONI, GARRAFFA, GRANAIOLA, PAOLO ROSSI, SANGALLI, SBARBATI, TOMASELLI

Il Senato,

premessi che:

il provvedimento in esame prevede, all'articolo 26, che, con delibera del CIPE, previo parere della Conferenza unificata, su proposta del Ministro dello sviluppo economico, sentito il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, sentite le Commissioni parlamentari competenti, siano definite le tipologie degli impianti per la produzione di energia elettrica nucleare che possono essere realizzati nel territorio nazionale;

l'individuazione e la localizzazione sul territorio nazionale degli impianti nucleari, così come la normativa riguardante la messa in sicurezza dei rifiuti radioattivi o lo smantellamento degli impianti nucleari a fine vita, riguardano direttamente la salute non solo dei cittadini residenti nelle zone adiacenti agli impianti, ma di tutte le persone che abitano e lavorano in Italia,

impegna il Governo,

a garantire il coinvolgimento più ampio delle istituzioni locali e dei cittadini, nonché del Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali nel procedimento di codecisione di cui all'articolo 26 del provvedimento in esame visto il diretto coinvolgimento della tutela della salute di tutti i cittadini.

---

**G/1195-B/10/10**

BUBBICO, ARMATO, FIORONI, GARRAFFA, GRANAIOLA, PAOLO ROSSI, SANGALLI, SBARBATI, TOMASELLI

Il Senato,

premesso che:

il comma 5 dell'articolo 27 del provvedimento in esame reca disposizioni che consentono al Ministero della difesa di usufruire per l'energia elettrica prodotta da fonti rinnovabili del servizio di scambio sul posto anche per impianti di potenza superiore a 200 kW;

analogamente, il comma 21 dell'articolo 27, al fine di incentivare l'utilizzazione dell'energia elettrica prodotta con fonti energetiche rinnovabili, prevede che ai comuni venga consentito di destinare aree appartenenti al proprio patrimonio disponibile per la realizzazione di impianti per l'erogazione in «conto energia» e di servizi di scambio dell'energia elettrica prodotta, con lo scopo di promuovere le fonti rinnovabili e diffondere la realizzazione di impianti fotovoltaici;

le norme in questione hanno l'obiettivo di allargare la base degli utilizzatori degli incentivi per il fotovoltaico, includendovi anche coloro che non hanno la possibilità, per diverse ragioni, di installare sul tetto di casa impianti di pannelli fotovoltaici;

l'indubbia valenza positiva della previsione normativa potrebbe essere ulteriormente migliorata attraverso l'ipotesi di un ulteriore allargamento dei beneficiari alle cooperative, in qualità di soggetti dell'economia sociale;

l'allargamento dei beneficiari potrebbe consentire agli enti locali di gestire l'offerta di spazi comuni favorendo la forma associata, e in particolare cooperativa, da parte dei cittadini; consentire un allargamento dei luoghi dove installare in forma collettiva i pannelli fotovoltaici, che diventerebbero pertanto «patrimonio sociale» delle cooperative; favorire, attraverso l'importante ruolo delle cooperative, l'interfaccia tra i cittadini e gli enti locali, utilizzando più agevolmente l'accesso ai finanziamenti pubblici in materia,

impegna il Governo,

a valutare la possibilità di estendere la facoltà concessa ai comuni dalla norma in esame alle società cooperative che destinino aree di loro proprietà alla realizzazione degli impianti per l'erogazione in «conto energia» e dei servizi di «scambio sul posto» dell'energia prodotta da cedere ai propri soci che intendano accedere agli incentivi in «conto energia» e sottoscrivere contratti di scambio energetico con il gestore della rete.

---

**G/1195-B/11/10**

BUGNANO, BELISARIO, GIAMBRONE, ASTORE, CAFORIO, CARLINO, DE TONI, DI NARDO, LANNUTTI, LI GOTTI, MASCITELLI, PARDI, PEDICA, RUSSO

Il Senato,

premessi che:

l'articolo 27 del disegno di legge in esame prevede misure per il potenziamento del settore energetico e, al comma 27, stabilisce che la deroga alle vigenti normative regionali relative alla localizzazione di impianti energetici – deroga introdotta dall'articolo 5-bis del decreto-legge 10 febbraio 2009, n. 5, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 aprile 2009, n. 33 valga anche per gli impianti di produzione di energia elettrica alimentati con carbon fossile di nuova generazione, se allocati in impianti industriali dismessi, nonché agli impianti di produzione di energia elettrica a carbon fossile, qualora sia stato richiesto un aumento della capacità produttiva;

l'articolo 5-bis del suddetto decreto-legge n. 5 del 2009 stabilisce che per la riconversione a carbone degli impianti di produzione di energia elettrica alimentati ad olio combustibile si proceda in deroga alle vigenti disposizioni di leggi nazionali e regionali che prevedono limiti di localizzazione territoriale, purché la riconversione abbatta le emissioni di almeno il 50 per cento rispetto ai limiti previsti per i grandi impianti di combustione. Detta deroga era stata concepita per aggirare una norma regionale del Veneto che impediva l'alimentazione a carbone della centrale di Porto Tolle;

con la disposizione contenuta al suddetto articolo 27, comma 27, gli effetti di quanto disposto dall'articolo 5-bis del decreto-legge n. 5 del 2009, si estendono quindi anche agli impianti a carbon fossile di nuova generazione e a tutto il territorio italiano;

vi sono importanti sentenze della Corte costituzionale (n. 6/2004 e n. 383/2005), che hanno sottolineato come simili disposizioni, grazie alle quali si consente con una norma nazionale di derogare direttamente anche alle norme regionali, mal si conciliano con il rispetto del Titolo V della Costituzione e dei poteri concorrenti delle Regioni sulla produzione dell'energia e di governo del territorio, di cui all'articolo 117, e con i principi di leale collaborazione, di cui all'articolo 118,

impegna il Governo:

alla luce dell'importanza dell'ambito oggetto di deroga e dei suoi effetti in termini di impatto ambientale, a non prevedere nel futuro ulteriori estensioni dei soggetti beneficiari della deroga alla normativa vigente che prevede limiti di localizzazione territoriale di impianti di produzione di energia elettrica.

**G/1195-B/12/10**

BELISARIO, BUGNANO, GIAMBRONE, ASTORE, CAFORIO, CARLINO, DE TONI, DI NARDO, LANNUTTI, LI GOTTI, MASCITELLI, PARDI, PEDICA, RUSSO

Il Senato,

premessi che:

il provvedimento in esame, all'articolo 27, comma 34, introduce una nuova disciplina per il permesso di ricerca di idrocarburi liquidi e gassosi in terraferma che determina, in buona sostanza, l'estromissione delle Regioni dalle procedure di autorizzazione alla perforazione per la ricerca di idrocarburi;

con la vigente normativa l'avvio di attività di ricerca e coltivazione di idrocarburi non poteva prescindere dall'assenso della Regione interessata;

il provvedimento in esame prevede che l'autorizzazione alla perforazione del pozzo esplorativo venga affidata all'Ufficio Nazionale Minerario per gli Idrocarburi e la Geotermia competente, a seguito di un non meglio precisato procedimento unico, al quale «partecipano» la regione e gli enti locali interessati, svolto nel rispetto dei principi di semplificazione e con le modalità di cui alla legge 7 agosto 1990, n. 241. Tale previsione comporta, in buona sostanza, che la volontà della Regione può essere, in questi casi, totalmente scavalcata dallo Stato;

tale illegittima ingerenza da parte dello Stato è prevista, in base al dettato del provvedimento, anche nei confronti dei Comuni, considerato che l'articolo 27, comma 34, capoverso 82-*quinquies*, prevede che qualora le opere relative alla perforazione di un pozzo esplorativo ed alla costruzione degli impianti comportino la variazione degli strumenti urbanistici, il rilascio dell'autorizzazione da parte dell'Ufficio Territoriale Minerario ha effetto di variante urbanistica;

tali norme si pongono in evidente contrasto con il processo federalista in atto nel Paese e configura in modo illegittimo le competenze che la Costituzione assegna in materia di ambiente, territorio ed energia alla Regione,

impegna il Governo:

ad adottare ogni iniziativa normativa volta a modificare il quadro normativo in materia di ricerca e concessione di coltivazione degli idrocarburi, al fine di garantire il pieno rispetto del principio costituzionale dell'autonomia del ruolo degli enti locali e delle regioni nella scelte che riguardano il proprio territorio,



ad adottare ogni iniziativa volta a garantire la piena partecipazione al procedimento di cui al comma 34 dell'articolo 27 degli enti locali e delle regioni interessate dalle attività di perforazione e ricerca di idrocarburi.

---

**G/1195-B/13/10**

BUBBICO, ARMATO, FIORONI, GARRAFFA, GRANAIOLA, PAOLO ROSSI, SANGALLI, SBARBATI, TOMASELLI

Il Senato,

premessi che:

l'articolo 29 del provvedimento in esame istituisce l'Agenzia nazionale per la sicurezza nucleare;

l'Agenzia svolge le funzioni e i compiti di autorità nazionale per la regolamentazione tecnica, il controllo e l'autorizzazione ai fini della sicurezza delle attività concernenti gli impieghi pacifici dell'energia nucleare nonché per la gestione e la sistemazione dei rifiuti radioattivi e dei materiali nucleari;

l'Agenzia è altresì l'autorità nazionale di vigilanza sulla costruzione, l'esercizio e la salvaguardia degli impianti e dei materiali nucleari;

è di tutta evidenza la centralità del ruolo che l'Agenzia si troverà a ricoprire, a fronte della quale, tuttavia, risultano essere estremamente carenti le risorse finanziarie ad essa destinate; la scarsità delle risorse potrebbe pregiudicare l'efficienza dell'Agenzia e il raggiungimento degli obiettivi per i quali essa è stata istituita;

nel corso dell'esame del provvedimento alla Camera dei deputati, al comma 3 è stata soppressa, in modo del tutto inopportuno, la previsione secondo cui l'Agenzia opera con indipendenza di giudizio e di valutazione e in piena autonomia tecnico-scientifica e regolamentare, avvalendosi di personale qualificato ed altamente specializzato;

impegna il Governo:

a garantire un'ampia autonomia tecnico scientifica e regolamentare all'Agenzia nazionale per la sicurezza nucleare e congrue risorse finanziarie tali da permettere il raggiungimento degli obiettivi che il provvedimento le attribuisce;

a garantire che l'Agenzia si avvalga esclusivamente di personale altamente qualificato e specializzato;

a garantire che l'Agenzia, nello svolgimento delle proprie funzioni, esprima pareri vincolanti su opzioni tecnologiche e tipologie di impianti da realizzare nel territorio nazionale.

---

**G/1195-B/14/10**

BUBBICO, MERCATALI, ARMATO, FIORONI, GARRAFFA, GRANAIOLO, PAOLO ROSSI, SANGALLI, SBARBATI, TOMASELLI

Il Senato,

premesso che:

l'articolo 30 del provvedimento in esame reca una serie di disposizioni volte ad incrementare il livello di efficienza del settore energetico e per il mercato maggiormente concorrenziale;

fra queste si segnalano le misure volte a rendere il mercato del gas naturale maggiormente concorrenziale;

considerato che:

l'articolo 19, comma 2, del decreto legislativo n. 164 del 2000 stabilisce che, dal 1° gennaio 2003 e fino al 31 dicembre 2010, nessuna impresa del gas possa vendere, direttamente o indirettamente, ai clienti finali più di una determinata percentuale dei consumi nazionali di gas naturale su base annuale, mentre ai sensi del comma 3, dal 1° gennaio 2002 e fino al 31 dicembre 2010, nessuna impresa del gas può immettere gas importato o prodotto in Italia nella rete nazionale, al fine della vendita in Italia, direttamente o indirettamente, per contattativi superiori ad una determinata percentuale dei consumi nazionali di gas naturale su base annuale;

l'Autorità per l'energia elettrica e il gas e, da ultimo, anche l'Autorità garante della concorrenza e del mercato si sono espresse a favore del mantenimento di un tetto antitrust indispensabile per favorire una concorrenza effettiva nel settore e che tenga conto delle trasformazioni del mercato e degli andamenti della domanda;

l'esistenza di un livello significativo di domanda di stoccaggio inerva evidenza in ogni caso la necessità di una tempestiva revisione delle procedure relative all'attivazione di nuovi siti al fine di promuovere lo sviluppo di una più articolata struttura dell'offerta nel segmento della vendita ai clienti finali, ampliando le opportunità di ingresso di imprese effettivamente indipendenti dall'operatore dominante;

la concorrenzialità nel settore del gas influenza direttamente le dinamiche del mercato elettrico, alla luce della preponderanza dell'uso del gas nella produzione di elettricità,

impegna il Governo:

a riavviare il processo di apertura del mercato del gas, procedendo, in sede di emanazione del decreto legislativo, ad eliminare, in coerenza con i suggerimenti delle Autorità competenti, tutte le barriere che ne impediscono lo sviluppo pienamente concorrenziale.

---

**G/1195-B/15/10**

FIRRARELLO

Il Senato,

premessso che:

l'articolo 36 del disegno di legge in esame (Misure per lo sviluppo della programmazione negoziata) reca disposizioni in materia di rimodulazione degli investimenti relativi ad interventi ricompresi nei patti territoriali e nei contratti d'area;

in particolare, il comma 1 del predetto articolo, stabilisce che le richieste di rimodulazione presentate dai patti territoriali entro il 31 dicembre 2008 devono riguardare iniziative comprese nel medesimo patto, sentito il parere sul bando di rimodulazione, della regione o provincia autonoma interessata, che si deve esprimere entro 30 giorni dalla richiesta del Ministero dello sviluppo economico,

impegna il Governo:

ad assumere iniziative volte a prevedere che, trascorsi i termini previsti dalla richiesta, anche già inoltrata, il parere sia favorevole per intervenuto silenzio-assenso.

**G/1195-B/16/10**

LI GOTTI, BELISARIO, BUGNANO, GIAMBRONE, ASTORE, CAFORIO, CARLINO, DE TONI, DI NARDO, LANNUTTI, MASCITELLI, PARDI, PEDICA, RUSSO

Il Senato,

premessso che:

l'articolo 45 del provvedimento in esame prevede una riduzione del prezzo alla pompa dei carburanti in favore dei residenti nelle regioni interessate dall'estrazione di idrocarburi liquidi e gassosi, nonché dalle attività di rigassificazione anche attraverso impianti fissi *off-shore*;

a tal fine si dispone un aumento dal 7 per cento al 10 per cento delle *royalties* che i titolari di concessioni di coltivazione per la produzione di idrocarburi liquidi e gassosi ottenute in terraferma, ivi compresi i pozzi che partono dalla terraferma, sono tenuti a corrispondere allo Stato;

la disciplina vigente di dette *royalties* è dettata dal decreto legislativo 25 novembre 1996, n. 625, e dalle successive modifiche introdotte al medesimo decreto;

attualmente le *royalties* gravano per il 7 per cento sugli idrocarburi liquidi e gassosi estratti, con l'eccezione degli idrocarburi liquidi estratti in mare per i quali l'aliquota è del 4 per cento. I versamenti sono effettuati direttamente dai concessionari con destinazioni diverse (Stato, regioni e

comuni interessati dall'estrazione) a seconda della localizzazione delle produzioni, e in particolare:

a) per le concessioni di coltivazione in terraferma (regioni a statuto ordinario): 55 per cento alla regione; 15 per cento ai comuni interessati e 30 per cento allo Stato;

b) per le concessioni di coltivazione in mare territoriale: 55 per cento alla regione adiacente e 45 per cento allo Stato;

c) per le concessioni di coltivazione nella piattaforma continentale: 100 per cento allo Stato;

a decorrere dal 1999, per le concessioni di coltivazione in terraferma ricadenti nelle regioni a statuto ordinario incluse nell'obiettivo 1 di cui al regolamento (CEE) n. 2052/88 del Consiglio, del 24 giugno 1988, anche l'aliquota del 30 per cento destinata allo Stato è corrisposta alla regione (comma 1-bis dell'articolo 20 del decreto legislativo n. 625 del 1996, introdotto dalla legge 11 maggio 1999, n. 140) per il finanziamento di strumenti della programmazione negoziata nelle aree di estrazione e adiacenti;

dal 2007, per effetto della modifica introdotta con l'articolo 1, comma 366, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, tale disposizione si applica a tutte le concessioni ricadenti nelle regioni a statuto ordinario del Mezzogiorno;

con la legge 11 gennaio 1957, n. 6, sulla ricerca e coltivazione degli idrocarburi liquidi e gassosi, era previsto (articolo 22) che il concessionario del permesso di coltivazione fosse tenuto a corrispondere allo Stato un'aliquota del prodotto calcolata sulla produzione giornaliera dei pozzi in misura che poteva raggiungere la percentuale del 22 per cento. Successivamente, con legge 21 luglio 1967, n. 613 (articoli 33 e 66), le aliquote furono unificate nella percentuale dell'8 e del 9 per cento. Da ultimo, la percentuale delle *royalties* fu ulteriormente ridotta al 7 per cento (e al 4 per cento per gli idrocarburi liquidi estratti in mare) con il citato articolo 19 del decreto legislativo 25 novembre 1996, n. 625;

attualmente non si conoscono le motivazioni politiche, economiche, sociali, strategiche che hanno indotto il Governo ed il Parlamento italiani a stabilire, a carico dei titolari delle concessioni di coltivazione, le quote percentuali più basse al mondo da corrispondere allo Stato per le attività estrattive di petrolio. In Libia, ad esempio, la percentuale corrisposta è dell'85 per cento, in Indonesia dell'83 per cento, in Russia dell'80 per cento, in Alaska del 60 per cento, in Venezuela dell'85 per cento, in Norvegia dell'80 per cento, in Gran Bretagna e in Canada del 50 per cento;

impegna il Governo:

a proseguire nella iniziativa di elevare l'aliquota di prodotto che il titolare di ciascuna concessione di coltivazione è tenuto a corrispondere annualmente, ai sensi dell'articolo 19, comma 1, del decreto legislativo 25 novembre 1996, n. 625.

---

**G/1195-B/17/10**

MERCATALI, BUBBICO

Il Senato,

premessi che:

il provvedimento in esame reca una serie di disposizioni volte ad incrementare il livello di efficienza del settore energetico e per favorire un mercato dell'energia maggiormente concorrenziale;

fra le varie misure si segnalano quelle volte a rendere il mercato del gas naturale maggiormente concorrenziale, anche attraverso l'incentivazione dello sfruttamento delle risorse nazionali;

la concorrenzialità nel settore degli idrocarburi influenza direttamente le dinamiche del mercato elettrico, alla luce della preponderanza dell'uso del gas nella produzione di elettricità,

impegna il Governo:

a riavviare il processo di apertura del mercato degli idrocarburi, procedendo ad eliminare, in coerenza con i suggerimenti delle Autorità competenti, tutte le barriere che ne impediscono lo sviluppo pienamente concorrenziale;

a prevedere, nell'ambito delle misure volte a garantire maggiore concorrenza fra i produttori di idrocarburi, apposite misure finalizzate a favorire lo sfruttamento delle risorse interne garantendo per tale via alle regioni e agli enti locali un riallineamento delle *royalties* fra l'estrazione a terra e quella a mare.

---

**G/1195-B/18/10**

DE TONI, BUGNANO, BELISARIO, GIAMBRONE, ASTORE, CAFORIO, CARLINO, DI NARDO, LANNUTTI, MASCITELLI, PARDI, PEDICA, RUSSO

Il Senato

premessi che:

il disegno di legge in esame contiene una serie di articoli che recano ampie e rilevanti modifiche della disciplina in materia di trasporto ferroviario;

le disposizioni suddette non rispondono all'obiettivo di garantire il processo di liberalizzazione dei servizi di trasporto ferroviario, poiché dal loro contenuto si evince chiaramente la volontà di introdurre un deroga alla disciplina dei trasporti locali in contrasto con la normativa comunitaria;

detta disciplina prevede attualmente l'obbligatorietà del ricorso alla gara ad evidenza pubblica per l'affidamento di qualsiasi servizio, mentre il

provvedimento in esame concede la possibilità alle regioni di ricorrere alla procedura dell'affidamento diretto;

tale previsione rischia di provocare gravi danni all'efficienza, alla trasparenza e all'economicità del servizio di trasporto ferroviario;

impegna il Governo:

a valutare l'adozione di ulteriori iniziative normative al fine di garantire un vero processo di liberalizzazione in materia di trasporto ferroviario quali l'introduzione dell'obbligatorietà del ricorso alla gara ad evidenza pubblica per l'affidamento di qualsiasi servizio.

---

### **G/1195-B/19/10**

BELISARIO, GIAMBRONE, BUGNANO, ASTORE, CAFORIO, CARLINO, DE TONI, DI NARDO, LANNUTTI, LI GOTTI, MASCITELLI, PARDI, PEDICA, RUSSO

Il Senato,

premessi che:

l'idrogeno solforato o acido solfidrico (H<sub>2</sub>S) è un acido estremamente velenoso e una prolungata esposizione ad esso può rivelarsi mortale per l'essere umano;

in particolare, l'idrogeno solforato, classificato ad alte concentrazioni come veleno è paragonabile nei suoi effetti al cianuro, a basse dosi di emissione può causare disturbi neurologici, respiratori, motori, cardiaci e potrebbe essere collegato ad una maggiore ricorrenza di aborti spontanei nelle donne. In alcuni casi i danni vengono considerati irreversibili, tanto è vero che da alcune recenti ricerche di carattere scientifico è emersa la potenzialità dell'idrogeno solforato a stimolare la comparsa del cancro al colon retto;

in natura, l'idrogeno solforato si forma per decomposizione delle proteine contenenti zolfo da parte dei batteri e si trova nei gas di palude, nel petrolio greggio e nel gas naturale, rappresentando anche il sottoprodotto di alcune attività industriali quali la raffinazione del petrolio;

tutte le operazioni di trattamento dei prodotti petroliferi, a qualsiasi livello, hanno la possibilità di emettere quantità più o meno abbondanti di idrogeno solforato, sia sotto forma di disastri accidentali, sia sotto forma di continuo rilascio nell'ambiente, durante le fasi di estrazione, di stoccaggio, lavorazione e trasporto del petrolio. Anche durante le varie fasi di desulfurizzazione esistono forti possibilità di perdite di idrogeno solforato a causa di inevitabili logorii e corrosione. I contenitori di stoccaggio, peraltro, possono rilasciare idrogeno solforato a causa della normale volatilizzazione del prodotto, a causa di cambiamenti di volume dovuti al modificarsi della temperatura fra il giorno e la notte, o durante le operazioni di riempimento;

l'Organizzazione mondiale della sanità (OMS) consiglia di fissare il limite di rilascio di idrogeno solforato a 0,005 parti per milione (ppm);

negli Stati Uniti il Governo federale raccomanda un limite di 0,001 ppm con limiti differenti fissati da Stato a Stato (ad esempio la California pone il limite dello 0,002 ppm ed il Massachusetts dello 0,006);

in Italia, il limite massimo di rilascio di idrogeno solforato, secondo quanto stabilito dal decreto ministeriale del 12 luglio 1990, recante le «Linee guida per il contenimento delle emissioni degli impianti industriali e la fissazione dei valori minimi di emissione», poi sostituito dal decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, è di 5 ppm per l'industria non petrolifera e 30 ppm per quella petrolifera, nonostante sia ormai noto nella letteratura medica e scientifica che quest'ultimo valore è non solo 6.000 volte più alto dei valori raccomandati dall'OMS già applicati negli USA, ma anche causa di danni irreversibili per la salute umana;

il modo più efficace di contrastare gli effetti dell'idrogeno solforato è quello di adottare misure di carattere preventivo che prevedano severe regolamentazioni che proibiscano la costruzione di pozzi petroliferi, oleodotti associati e qualsiasi industria di trattamento e lavorazione del petrolio in zone abitate e, soprattutto un radicale irrigidimento dei limiti di rilascio di idrogeno solforato, in linea con quanto consigliato dall'OMS;

ad esempio negli Stati Uniti d'America è imposto il divieto di estrarre il petrolio nei parchi, nei grandi laghi, a 160 chilometri dalla costa, ovvero sull'85 per cento del territorio nazionale e in Norvegia, dove l'estrazione del petrolio avviene in mare, non è possibile attivare le procedure di trivellazione se non a distanza di 50 chilometri dalla costa,

impegna il Governo:

ad adottare le opportune iniziative normative al fine di adeguare i livelli di rilascio di idrogeno solforato attualmente previsti in linea con quanto raccomandato dall'Organizzazione mondiale della sanità.

---

### **G/1195-B/20/10**

LI GOTTI, BUGNANO, BELISARIO, GIAMBRONE, ASTORE, CAFORIO, CARLINO, DE TONI, DI NARDO, LANNUTTI, MASCITELLI, PARDI, PEDICA, RUSSO

Il Senato,

premessi che:

il solare termodinamico o solare a concentrazione è una tecnologia finalizzata allo sfruttamento dell'energia solare per generare energia elettrica dal calore del sole per applicazioni pratiche;

la tecnologia attualmente più diffusa per la produzione di energia elettrica da solare termodinamico utilizza dei collettori parabolici lineari;

da circa venti anni sono in esercizio nove grandi impianti termoelettrici solari di questo tipo in California, nel deserto del Mojave (si tratta di Kramer Junction – SEGS, Solar Electric eneratine System – per una potenza elettrica complessiva di 350 MWh);

nel 2007, sempre negli Stati Uniti, è entrata in esercizio la prima centrale americana di nuova generazione Nevada Solar One per una potenza di capacità installata di 64 MWh;

in Europa è stata la Spagna ad aver avviato a partire dal 2004 un vigoroso programma industriale finalizzato alla realizzazione di una trentina di centrali di potenza complessiva di circa 1300 MWh, di cui la grande maggioranza prevede la tecnologia degli specchi parabolici lineari;

nel 2007 in Africa, il gruppo italiano Gengroup, specializzato per la produzione di energia da fonti rinnovabili, è stato incaricato della realizzazione in Libia della prima fase della costruzione di una centrale a ciclo solare termodinamico;

le potenzialità del solare a concentrazione potrebbero aumentare considerevolmente se l'energia elettrica prodotta in Paesi a forte insolazione come l'Italia fosse esportata a regioni con maggiore domanda e minore insolazione;

il 6 dicembre 2007 è stata istituita presso il Ministero dell'Ambiente e della tutela del territorio e del mare un gruppo di lavoro con il compito di dare impulso all'attività di ricerca e sviluppo industriale nel settore delle energie rinnovabili;

detto gruppo, in particolare, aveva il compito di incentivare la diffusione della tecnologia del solare termodinamico a concentrazione e potenziare la presenza strategica nel Paese di tale risorsa. I compiti di tale gruppo erano, nello specifico, quelli di:

1) formulare proposte per lo sviluppo di sistemi innovativi per l'installazione e la diffusione di impianti solari termodinamici a concentrazione;

2) predisporre un piano pluriennale di ricerca e di sviluppo che coinvolga il settore produttivo privato e i centri di ricerca e le Università;

3) effettuare uno studio di mercato sul potenziale a lungo termine delle tecnologie e delle posizioni strategiche tra gli attori mondiali detentori del *know-how*;

4) eseguire analisi delle attività nazionali del settore e previsioni del potenziale sviluppo; elaborare strategie per il potenziamento della posizione delle imprese italiane del solare termodinamico;

5) realizzare lo studio di accordi internazionali finalizzati alla realizzazione di attività congiunte di sperimentazione di lungo periodo;

6) coordinare le attività previste dai protocolli d'intesa sottoscritti con le regioni sul solare termodinamico;

parallelamente ai lavori svolti dal sopra citato gruppo di lavoro sul solare termodinamico sono stati siglati quattro importanti protocolli di intesa tra il Ministero dell'Ambiente e della tutela del territorio e del mare e le Regioni Calabria, Lazio, Puglia e Sardegna con l'obiettivo di attuare un



progetto pilota per la produzione di energia elettrica dalla fonte solare mediante cicli termodinamici;

al fine di indirizzare e definire le azioni da intraprendere e controllare gli interventi da realizzare per ogni regione è stato istituito un Comitato di Gestione Tecnico e Scientifico;

le risorse utilizzabili per gli accordi di programma sono quelle previste dalla legge finanziaria 2008 (legge 24 dicembre 2007, n. 244) per la promozione delle energie rinnovabili;

nell'aprile del 2008 il Governo Prodi ha ricevuto il parere favorevole della Conferenza Stato-Regioni, per avviare l'applicazione della tecnologia del solare termodinamico anche nel nostro Paese;

il 30 aprile 2008 è stato pubblicato in Gazzetta Ufficiale il Decreto del Ministro dello Sviluppo Economico di concerto con il Ministro dell'Ambiente e della tutela e del territorio e del mare «Criteri e modalità per incentivare la produzione di energia elettrica da fonte solare mediante cicli termodinamici che prevede incentivi al solare termodinamico in Italia;

con il solare termodinamico, il vantaggio riscontrabile nell'immediato, rispetto ad un tradizionale impianto fotovoltaico, consiste in una produzione di energia ininterrotta provocata dallo sfruttamento indiretto dell'energia solare;

la tecnologia termodinamica permette di produrre energia anche di notte o in caso di cattivo tempo, grazie ad un particolare fluido a base di sali che, una volta riscaldato, mantiene la sua altissima temperatura (circa 550°C) per alcuni giorni, anche senza essere in contatto con la sua fonte;

questa tecnologia dovrebbe inoltre essere facilmente sfruttabile con impianti piuttosto semplici ed economici ed in questo senso presenta vantaggi sensibili rispetto ad altre fonti alternative oggi ancora molto discusse come quella nucleare basata sull'uranio e quella fotovoltaica, notoriamente molto costose;

gli impianti che adottano la tecnologia del solare termodinamico possono essere «ripagati» nell'arco di cinque anni;

impegna il Governo:

ad adottare ogni iniziativa volta a promuovere la produzione di energia elettrica da fonte solare mediante cicli termodinamici per i possibili sviluppi di tale tecnologia sia a livello nazionale che internazionale, provvedendo alla definizione di ulteriori ed opportune forme di incentivazione, nonché alla implementazione di quelle già definite.

---

**G/1195-B/21/10**

D'ALIA

Il Senato,

premessi che:

da quanto emerge da alcuni dati sull'energia nucleare in Europa l'utilizzo di centrali nucleari soddisfa mediamente il 35 per cento del fabbisogno energetico interno europeo;

sono 15 i Paesi dell'Unione europea che producono energia nucleare, oltre alla Svizzera, per una produzione che rappresenta il 18,2 per cento del totale di energia prodotta;

recentemente i forti cambiamenti climatici in atto e il caro petrolio stanno facendo avvicinare all'energia nucleare anche i Paesi occidentali precedentemente contrari al suo utilizzo all'interno del territorio nazionale, come nel caso della Finlandia, dove è in cantiere la costruzione di una nuova centrale di terza generazione;

l'Italia presenta un notevole ritardo strutturale e per allinearsi ai maggiori Paesi europei necessita di uno strumento di indirizzo programmatico complessivo della politica energetica che preveda la possibilità di realizzazione nel territorio nazionale di impianti di produzione nazionale, anche nucleari;

nel Paese vige una situazione dove il permanere di elevate barriere all'entrata e una scarsa spinta concorrenziale, insieme all'eccesso di domanda, provocano la conseguente pressione al rialzo dei prezzi all'ingrosso dell'energia;

la rigidità dei costi per il predominante ricorso agli idrocarburi, inoltre, provoca una forte dipendenza dall'*import* che raggiunge l'84,4 per cento di energia importata a fronte di una media europea pari al 52,4 per cento;

il Governo prevede la messa in atto di un piano energetico strategico nazionale che prevede il ricorso al nucleare di terza generazione e la promozione anche della ricerca su quello di quarta generazione o da fusione;

seppur apprezzabile in termini di principio, risulta quanto meno vago e non dettagliato il piano previsto dalle seguenti disposizioni in quanto privo di dati certi e di uno scadenario delle opere da mettere in atto e, inoltre, dell'impegno di spesa che si prevede di destinare,

impegna il Governo:

a presentare al Parlamento, entro sei mesi dall'approvazione della presente legge, un piano dettagliato sull'attuazione del piano strategico di indirizzo della politica nucleare, che preveda una stima delle centrali che si intendono realizzare, i tempi previsti per la realizzazione delle infrastrutture e i fondi da destinare al progetto.

---

**G/1195-B/22/10**

MAZZUCONI, DELLA SETA

Il Senato,

premessi che:

la Società Po Valley Operations Pty Ltd di Roma ha avuto autorizzazione dal Ministero per lo Sviluppo Economico per proseguire la ricerca di idrocarburi su un'area di circa 31 Km<sup>2</sup>, che include buona parte del territorio del Parco di Montevicchia e Valle del Curone ed in particolare la valle del Curone e la Località Fornace di Bagaggera;

che all'interno del Parco Regionale di Montevicchia e Valle del Curone, già istituito con legge regionale 77/83, è stata riconosciuta dalla Legge Regionale 13 del 7/4/2008 l'area di Parco Naturale, e che pertanto vi sono vietate le attività estrattive, in coerenza con quanto disposto dalla legge n. 394/91 (legge quadro dello Stato sulle aree protette);

che parte del Parco è altresì identificato come Sito di Interesse Comunitario n. IT2030006, e quindi oggetto di tutela da parte dell'Unione Europea nell'ambito di Rete Natura 2000, per l'unicità dei valori naturalistici ivi presenti nel contesto dell'Italia nord-occidentale;

che detta area protetta nasce da una programmazione di tutela del territorio di almeno 30 anni da parte delle Amministrazioni Comunali e dei cittadini del territorio interessato;

che oltre che un luogo di tutela naturalistica il Parco è oggi anche sede di un'agricoltura di qualità e di attività agrituristica, che concorrono all'economia della zona e al mantenimento del paesaggio;

che alcuni anni fa l'AGIP presentò un progetto per la realizzazione di un pozzo petrolifero nell'area della Fornace a Rovagnate, progetto che non venne autorizzato a causa delle criticità che produceva nell'ambiente in cui doveva essere realizzato e che venne bocciato dal Ministero dell'Ambiente con un decreto del 6 Giugno 2001;

che la società Po Valley Operation ha ripresentato progetto analogo denominato «Ossola», che presenta tutte le criticità già sollevate dal progetto AGIP;

che il Ministero dello Sviluppo Economico, ignorando le prese di posizione degli Enti Locali, ha concesso alla Po Valley a soli tre giorni dalla scadenza della concessione, che scadeva il 30 Aprile, la ripermutazione della zona interessata dalle perforazioni e la proroga di altri 16 mesi delle operazioni preliminari di studio e la ridenominazione dell'autorizzazione da «Ossola» a «Bernaga», chiedendo alla Regione Lombardia l'attivazione della procedura di VIA;

che le criticità già sollevate per il progetto AGIP sono tutt'ora presenti ed amplificate nel progetto «Bernaga» che in più non tiene conto dell'ultima classificazione a «Parco Naturale»;

che la nuova perimetrazione è collocata per più della metà nel territorio del Parco Naturale;

che l'attività estrattiva causerebbe un mutamento sostanziale nell'ecosistema e nell'economia agricola di qualità dell'intera zona;

impegna il Governo:

a rivedere la predetta autorizzazione, tenendo conto di quanto espresso dagli Enti Locali (Comuni di Missaglia, Montevecchia, Olgiate Molgora, Perego, Rovagnate, Cernusco Lombardone, Lomagna, Osnago, Sirtori, Viganò), dalla Provincia di Lecco e dal Consorzio di Gestione del Parco, allo scopo di tutelare un'area che rappresenta un polmone in un territorio altamente antropizzato e urbanizzato, considerando altresì il fatto che si tratta di una piccola «isola» collocata al centro della Lombardia, non collegata ai siti tradizionalmente considerati per le estrazioni petrolifere e di gas metano.

---

**85<sup>a</sup> Seduta (pomeridiana)**

*Presidenza del Presidente*  
CURSI

*Interviene il vice ministro dello sviluppo economico Urso.*

*La seduta inizia alle ore 14,05.*

*IN SEDE REFERENTE*

**(1195-B) Disposizioni per lo sviluppo e l'internazionalizzazione delle imprese, nonché in materia di energia**, approvato dalla Camera dei deputati, modificato dal Senato e nuovamente modificato dalla Camera dei deputati

(Seguito e conclusione dell'esame)

Riprende l'esame sospeso nella odierna seduta antimeridiana.

Il presidente CURSI invita il Relatore e il rappresentante del Governo a esprimere i rispettivi pareri sugli ordini del giorno già illustrati nella precedente seduta.

Il RELATORE esprime parere favorevole sull'ordine del giorno G/1195-B/13/10, mentre si rimette al Governo sugli ordini del giorno G/1195-B/1/10, G/1195-B/2/10 e G/1195-B/15/10.

Ritiene invece possano essere accolti come raccomandazione gli ordini del giorno G/1195-B/3/10, G/1195-B/4/10, G/1195-B/5/10, G/1195-B/8/10, G/1195-B/9/10, G/1195-B/11/10, G/1195-B/14/10, G/1195-B/16/10, G/1195-B/17/10, G/1195-B/20/10 e G/1195-B/22/10.

Esprime infine parere contrario sugli ordini del giorno G/1195-B/6/10, G/1195-B/7/10, G/1195-B/10/10, G/1195-B/12/10, G/1195-B/18/10, G/1195-B/19/10 e G/1195-B/21/10.

Il sottosegretario URSO esprime parere favorevole sull'ordine del giorno G/1195-B/1/10, a condizione che sia riformulato nel senso di sostituire le parole «d'intesa con le Regioni» con le parole «sentite le Regioni».

Sui restanti ordini del giorno, l'acquisizione dei pareri dei Ministeri interessati non è al momento completata. Manifesta pertanto, a tale riguardo, l'opportunità che tali ordini del giorno siano sottoposti al voto della Commissione e respinti al fine della loro rappresentazione in Assem-

blea. In tal modo il Governo potrà esprimere, in quella sede, una più compiuta e completa valutazione dei singoli ordini del giorno.

La senatrice GRANAIOLA (*PD*) accetta la proposta di riformulazione avanzata dal sottosegretario Urso sull'ordine del giorno G/1195-B/1/10.

La Commissione, con distinte votazioni, approva l'ordine del giorno G/1195-B/1/10 (testo 2), pubblicato in allegato al resoconto, mentre respinge tutti gli altri ordini del giorno presentati.

Il presidente CURSI avverte che si passerà alla votazione del mandato al Relatore.

Nessuno chiedendo di intervenire per dichiarazione di voto, la Commissione conferisce quindi al relatore Paravia, il mandato a riferire favorevolmente all'Assemblea per l'approvazione sul disegno di legge in titolo, nel testo approvato dalla Camera dei deputati, con richiesta di autorizzazione alla relazione orale.

#### *IN SEDE CONSULTIVA SU ATTI DEL GOVERNO*

#### **Programma di utilizzo per l'anno 2009 dell'autorizzazione di spesa relativa a studi e ricerche per la politica industriale (n. 99)**

(Parere al Ministro dello sviluppo economico, ai sensi dell'articolo 3 della legge 11 maggio 1999, n. 140. Esame. Parere favorevole con osservazioni)

Il presidente CURSI (*PdL*), facente funzioni del relatore, illustra il provvedimento in titolo, sul quale la Commissione è chiamata a pronunciarsi ai sensi dell'articolo 3 della legge n. 140 del 1999. L'atto in esame prevede che per lo svolgimento di funzioni di elaborazione, di analisi e di studio nei settori delle attività produttive, il Ministro dello Sviluppo Economico, sentite le Commissioni parlamentari competenti, può avvalersi della collaborazione di esperti o società specializzate mediante appositi contratti, nonché di un nucleo di esperti per la politica industriale, dotato della necessaria struttura di supporto e disciplinato con apposito decreto, anche in attuazione dei criteri direttivi e di quanto disposto dall'articolo 10 della legge 7 agosto 1985 n. 428, ferma restando la dotazione organica del Ministero dello Sviluppo economico (allora Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato).

Per l'anno 2009, l'entità delle risorse è stabilita in euro 920.147,00, che, dopo accantonamenti di bilancio e successive variazioni compensative, si suddivide in euro 174.631,00 per il centro di responsabilità «Gabinetto» e di euro 744.704,00 per il centro di responsabilità «Imprese». È da

sottolineare che nonostante le misure di accantonamento previste, la vigente normativa consente di integrare tali disponibilità con variazioni compensative a carico di risorse di carattere generale destinate ad aggiustamenti di bilancio.

Con riferimento al centro di responsabilità «Gabinetto ed Uffici di diretta collaborazione», il programma prevede di utilizzare le risorse per realizzare, con la collaborazione di esperti e società specializzate, analisi e studi di supporto alle decisioni dell'Organo politico, tenuto conto anche del nuovo ampliamento delle competenze e del razionale assetto dell'organizzazione dell'attuale Ministero dello Sviluppo Economico. Con la recente riforma il Ministero è diventato l'Amministrazione di riferimento per i settori portanti dell'economia italiana, con un piano di interventi volto a promuovere la crescita economica del Paese e la rimozione dei vincoli allo sviluppo. Per raggiungere questi obiettivi il Ministero definisce e attua programmi destinati alla competitività e sicurezza delle forniture di energia, alla diminuzione del divario tra Nord e Sud, al sostegno dell'innovazione, dell'individuazione di grandi «Progetti Paese» di politica industriale verso cui indirizzare le risorse e alla ridefinizione degli strumenti e degli enti operanti nel settore dell'internazionalizzazione delle imprese, come emerge nell'A.S. 1195. Tra le novità anche le iniziative per accelerare la costruzione e lo sviluppo delle reti di nuova generazione, come il completamento dei programmi di riduzione del *digital divide* infrastrutturale e la realizzazione delle reti *ultrabroadband* che scontano un forte ritardo nel nostro Paese.

Alle nuove attività vanno aggiunte quelle iniziate negli anni precedenti e non ancora concluse, tra cui, a titolo di esempio: l'elaborazione della normativa comunitaria nei settori di competenza e conseguente recepimento nell'ordinamento interno, con verifica della compatibilità dell'azione dimostrativa; studi e ricerche specifici nelle aree produttive oggetto di politiche industriali nazionali ed internazionali, con particolare riferimento al sistema degli incentivi ed alla verifica degli effetti economici attraverso essi conseguiti.

Il Ministero, alla luce delle numerose attività da sviluppare, prevede la possibilità di potenziare le risorse finanziarie, mediante anche eventuali variazioni compensative, all'interno degli attuali equilibri di bilancio.

Quanto al centro di responsabilità «Imprese», il relatore rende noto che lo stanziamento è iscritto sul capitolo intitolato: «Elaborazione, analisi e studio nei settori delle attività produttive, comprese le spese di funzionamento del Nucleo di esperti per la politica industriale e della relativa struttura di supporto e coordinamento degli interventi nei settori aeronautico ed elettronico».

Nello specifico, il capitolo finanzia le seguenti voci: attività del Nucleo di esperti ed i relativi compensi; attività dell'Osservatorio per il monitoraggio delle attività produttive (non è previsto compenso per i componenti); struttura di supporto; attività di studio e di analisi previste nell'ambito di convenzioni e contratti.

Il programma del Ministero prevede di focalizzare le attività di approfondimento nei seguenti settori: politiche industriali per lo sviluppo e la competitività del sistema produttivo, con particolare riferimento alle politiche «Industria 2015», non solo nelle aree tecnologico-produttive già individuate dalla legge finanziaria n. 296 del 2006 ai fini della operatività del fondo per la competitività e per lo sviluppo, ma anche nelle ulteriori aree strategiche in corso di approfondimento, con particolare riguardo al comparto energetico; politiche orientate al sostegno della ricerca e della innovazione; interventi a sostegno della potenzialità delle imprese, a valere sul «Fondo della finanza di impresa», tuttora inattivo; politiche per lo sviluppo dei settori ad alta tecnologia, con particolare riferimento al settore ICT, a quello aerospaziale e simili, rientranti negli accordi di cooperazione internazionale; politiche per i distretti industriali, la cui strategia verrà allargata alle reti di impresa, come dimostrato all'articolo 1 dell'A.S. 1195; problematiche inerenti alla riconversione e reindustrializzazione dei siti inquinati; monitoraggio dei nodi strutturali e dei *trends* interni al sistema delle imprese, attraverso l'Osservatorio unico sulle attività produttive.

Si apre il dibattito.

Il senatore BUBBICO (*PD*) sottolinea preliminarmente che il gruppo del Partito democratico, garantendo il numero legale, sta consentendo l'esame del provvedimento. Osserva, quindi, che vi è una eccessiva frammentazione delle risorse finanziarie destinate alle politiche industriali e si sofferma sulla necessità di garantire ai cittadini adeguati *standard* di sicurezza ambientale in occasione della riconversione e reindustrializzazione dei siti inquinati. Evidenzia altresì l'opportunità di assicurare una adeguata copertura finanziaria ad alcuni interventi particolarmente rilevanti evitando, come invece sta avvenendo per l'Agenzia per la sicurezza nucleare, una esiguità di risorse tali da non garantire l'indipendenza di tale organismo.

La senatrice VICARI (*PdL*) ritiene che il Governo, con l'atto ora all'esame della Commissione, abbia fornito una risposta precisa e puntuale alle osservazioni contenute nel parere reso dalla Commissione stessa lo scorso anno in occasione dell'esame dell'analogo programma di utilizzo di risorse finanziarie per lo svolgimento di studi e ricerche per la politica industriale.

Il sottosegretario URSO assicura che il Governo terrà nella massima considerazione le osservazioni che la Commissione intenderà formulare.

Il relatore VETRELLA (*PdL*) illustra quindi uno schema di parere favorevole con osservazioni che, posto in votazione, risulta approvato dalla Commissione (pubblicato in allegato).



*SCONVOCAZIONE DELLA SEDUTA ANTIMERIDIANA DI DOMANI*

Il presidente CURSI informa che la seduta antimeridiana già prevista per domani, giovedì 9 luglio, alle ore 8,30, non avrà luogo.

La Commissione prende atto.

*La seduta termina alle ore 14,35.*

**PARERE APPROVATO DALLA COMMISSIONE  
SULL'ATTO DEL GOVERNO N. 99**

La Commissione, esaminato l'atto in titolo, esprime parere favorevole con le seguenti osservazioni:

appare opportuno chiarire la differenza esistente fra l'utilizzo dei fondi di cui all'art. 3 della legge n. 140 del 1999, rispetto a quello stabilito nel successivo articolo 10, tenuto conto che nell'ambito del Centro di Responsabilità Gabinetto e Uffici di diretta collaborazione sono menzionati punti estremamente determinati quali ad esempio: «studi e ricerche specifici nelle aree produttive oggetto di politiche industriali nazionali ed internazionali, con particolare riferimento al sistema degli incentivi ed alla verifica degli effetti economici attraverso essi conseguiti». Risulta infatti che l'articolo 10 è relativo esclusivamente a un concetto di informazione e monitoraggio, mentre l'articolo 3 fa specifico riferimento ai concetti di elaborazione, di analisi e di studio;

ritiene altresì necessario che venga chiarito in modo definitivo se l'attività di «collaborazione concernente la comunicazione istituzionale relativa al ruolo del Ministero» rientri o meno nelle attività di elaborazione, di analisi e studio di cui all'articolo 3.

Per il prossimo anno appare indispensabile che l'Atto sia accompagnato dal cronoprogramma, già richiesto nel parere reso in data 22 luglio 2008, e da una relazione che non elenchi meramente gli importi dedicati alle diverse voci, ma analizzi gli obiettivi perseguiti e quelli che si intendono conseguire nell'anno in corso.

Infine, si sottolinea la necessità che venga anticipata la presentazione dell'Atto di Governo, per rendere realmente efficace l'esame consultivo della Commissione, ai sensi dell'articolo 3 della legge n. 140 del 1999.

## ORDINE DEL GIORNO APPROVATO DALLA COMMISSIONE SUL DISEGNO DI LEGGE N. 1195-B

### G/1195B/1/10 (testo 2)

GRANAIOLA, BUBBICO, ARMATO, FIORONI, GARRAFFA, PAOLO ROSSI, SANGALLI,  
SARBATI, TOMASELLI

Il Senato,

premesso che:

l'articolo 1 del provvedimento in esame contiene nuove disposizioni per l'operatività delle reti d'impresa;

a tal fine, viene stabilito che nel contratto di rete, l'organo preposto a garantire l'operatività della rete d'impresa agisce in rappresentanza di queste nelle procedure di programmazione negoziata con le pubbliche amministrazioni, nonché nelle procedure inerenti ad interventi di garanzia per l'accesso al credito, all'utilizzazione di strumenti di promozione e tutela dei prodotti italiani ed allo sviluppo del sistema imprenditoriale nei processi di internazionalizzazione e di innovazione, previsti dall'ordinamento;

con riguardo alle procedure di programmazione negoziata attinenti alle pubbliche amministrazioni, oltre alle reti d'impresa, assumono un ruolo fondamentale sia il Ministero dell'economia e delle finanze sia quello dello sviluppo economico;

dalla stesura delle norme sopra richiamate, con particolare riguardo a quelle relative all'operatività delle reti di imprese, manca qualsiasi riferimento al settore del turismo e nelle procedure di programmazione negoziata attinenti alle pubbliche amministrazioni si evidenzia il mancato coinvolgimento del Ministero del turismo e delle regioni;

considerato che,

il turismo, a livello mondiale, è sempre stato considerato uno dei pochi settori in continua evoluzione, secondo i dati del *World Travel & Tourism Council*, il contributo del turismo al prodotto interno lordo europeo è pari al 10,2 per cento, gli occupati della sola industria turistica in Europa ammontano a 8.709.000, compreso l'indotto si arriva al 10,8 per cento dell'occupazione totale;

nel corso del 2008 gli arrivi di turisti internazionali nel mondo si sono attestati a 924 milioni (+16 milioni in rapporto al 2007), ma la crescita è stata considerevolmente inferiore a causa dell'influsso di un'economia mondiale divenuta estremamente instabile e sfavorevole; secondo *il*

*World Travel Tourism Council*, su 181 paesi considerati, l'Italia è al 7° posto nel turismo mondiale, al 77° per il contributo all'economia nazionale, 169° nella crescita a lungo termine (10 anni);

un vero e proprio bollettino di guerra è quanto emerge dalle prime indicazioni sullo stato del turismo italiano, perdite su tanti fronti, alcune molto dolorose come quelle che riguardano l'occupazione;

meno 4 miliardi del fatturato turistico, meno 40.000 posti di lavoro, chiusura delle linee di credito alle piccole realtà imprenditoriali che toccherebbe il 95 per cento delle imprese turistiche italiane secondo dati divulgati dal Ministro del turismo;

meno 927 milioni il fatturato di alberghi e hotel, meno 5,6 per cento le partenze degli italiani, meno 6,7 per cento camere vendute secondo l'indagine ISNART-Unioncamere; – e nel 2009 meno 3,7 miliardi di fatturato dei pubblici esercizi, meno 20 mila esercizi pubblici, meno 100 mila posti di lavoro secondo un'indagine della FIPE;

meno 3,7 per cento spese delle imprese private per viaggi d'affari secondo il mensile «Turismo d'affari»;

la bilancia dei pagamenti turistica ha presentato nel periodo gennaio-dicembre 2008 un saldo netto positivo di 10.259 milioni di euro, a fronte di uno di 11.169 milioni di euro nello stesso periodo dell'anno precedente. Le spese dei viaggiatori stranieri in Italia, per 31.107 milioni di euro, sono diminuite dello 0,04 per cento; quelle dei viaggiatori italiani all'estero, per 20.848 milioni di euro, sono aumentate del 4,5 per cento;

in tale contesto il Presidente del Consiglio dei ministri ha di recente indicato al nuovo Ministro del turismo l'obiettivo di raddoppiare il PIL del settore in 4 anni, ovvero nel 2013 il turismo dovrebbe generare un PIL pari al 22 per cento, tutto ciò senza risorse, visto che il Governo ha tagliato una parte dei 220 milioni di euro stanziati dalla finanziaria 2007 per il turismo;

la crisi di competitività del comparto turistico nazionale si accentua in forza della più generale crisi economica globale, vincono le destinazioni che sono in grado di proporre prodotti qualitativamente appetibili a costi contenuti e l'Italia nonostante le sue infinite eccellenze è debole perché non è in grado di fare sistema,

impegna il Governo,

nell'ambito delle disposizioni per l'operatività delle reti di imprese a predisporre, sentite le regioni, un piano di sviluppo delle reti di imprese turistiche.

---

**LAVORO, PREVIDENZA SOCIALE (11<sup>a</sup>)**

Mercoledì 8 luglio 2009

**95<sup>a</sup> Seduta**

*Presidenza del Presidente*

**GIULIANO**

*La seduta inizia alle ore 15,25.*

*IN SEDE REFERENTE*

**(392) BASSOLI ed altri.** – *Misure per il riconoscimento di diritti alle persone sordo-cieche*

**(550) COSTA.** – *Norme per il riconoscimento della sordocecità quale disabilità unica*

**(918) NESSA ed altri.** – *Riconoscimento dei diritti delle persone sordo-cieche*

(Seguito dell'esame congiunto e rinvio)

Riprende l'esame congiunto, sospeso nella seduta del 30 giugno scorso.

Il presidente GIULIANO avverte che, non essendo ancora pervenuto il parere della Commissione bilancio, già sollecitato numerose volte, ed alla quale il 20 maggio è stata ufficialmente trasmessa la relazione tecnica positivamente verificata sul testo unificato redatto dalla senatrice Biondelli, occorre rinviare l'esame congiunto dei provvedimenti.

Il seguito dell'esame congiunto è quindi rinviato.

**(406) MONGIELLO.** – *Modifiche alla legge 29 marzo 1985, n. 113, concernente l'albo professionale nazionale dei centralinisti telefonici e degli operatori della comunicazione minorati della vista*

**(1184) NESSA ed altri.** – *Modifiche ed integrazioni alla legge 29 marzo 1985, n. 113, in materia di centralinisti telefonici non vedenti*

(Seguito dell'esame congiunto e rinvio)

Prosegue l'esame congiunto, sospeso nella seduta del 30 giugno scorso.

Il PRESIDENTE ricorda che nella precedente seduta, su proposta della relatrice Maraventano, la Commissione ha adottato come testo base il disegno di legge n. 406. Avverte altresì che, allo scadere del termine fissato, sono stati presentati a tale testo tre emendamenti (allegati al resoconto della seduta).

Il senatore CASTRO (*PdL*) dà per illustrati gli emendamenti 3.1 e 5.1, a sua firma.

La relatrice MARAVENTANO (*LNP*) dà conto dell'emendamento 9.1, invitando il senatore Castro al ritiro delle proprie proposte emendative, nell'auspicio che, in un'ottica di solidarietà, anche il mondo aziendale faccia la propria parte.

Il seguito dell'esame congiunto è quindi rinviato.

*La seduta termina alle ore 15,35.*

## EMENDAMENTI AL DISEGNO DI LEGGE N. 406

### Art. 3.

#### 3.1

CASTRO

*Al comma 1, sopprimere le lettere b), c) e d).*

---

### Art. 5.

#### 5.1

CASTRO

*Al comma 1, sostituire le parole: «o, comunque, dei dispositivi di questi sostitutivi,» con le seguenti: «che comportino l'obbligo di assunzione previsto dalla presente legge».*

---

### Art. 9.

#### 9.1

IL RELATORE

*Al comma 1, sopprimere la lettera a).*

---

## IGIENE E SANITÀ (12<sup>a</sup>)

Mercoledì 8 luglio 2009

**99<sup>a</sup> Seduta**

*Presidenza del Presidente*

**TOMASSINI**

*Interviene il vice ministro del lavoro, della salute e delle politiche sociali Fazio.*

*La seduta inizia alle ore 15,05.*

### *SUI LAVORI DELLA COMMISSIONE*

Il presidente TOMASSINI poiché nel calendario dei lavori dell'Assemblea risulta iscritto l'esame del Documento di programmazione economico-finanziaria, propone che la Commissione si riunisca martedì prossimo, 14 luglio, alle ore 14,30, per l'esame, in sede consultiva del DPEF, qualora assegnato in tempo utile, con l'intesa che nella medesima seduta – che potrà proseguire oltre i consueti orari – si svolga la relazione introduttiva, la discussione e, qualora sussistano le condizioni, la votazione finale.

La senatrice BIANCHI (*PD*), nel rilevare che la propria parte politica ritiene opportuno che la Commissione svolga un esame approfondito delle parti di competenza del DPEF, osserva che, stante il calendario dei lavori proposto dal Presidente, sarebbe auspicabile che i senatori fossero messi nelle condizioni di conoscere i testi sui quali dovranno pronunciarsi. Inoltre, a suo avviso, la Commissione, proprio al fine di una seria riflessione, non dovrebbe precludersi la possibilità di terminare l'esame del DPEF anche nella giornata di martedì 21 luglio.

Il PRESIDENTE rileva che la documentazione cui ha fatto riferimento la senatrice Bianchi sarà messa a disposizione dei senatori nel più breve tempo possibile, compatibilmente ai tempi di trasmissione al Senato del DPEF. Per quanto concerne l'articolazione dei lavori della Commissione, ribadisce che, qualora la Commissione non sia in grado di espri-



mere il parere sul DPEF già nella giornata di martedì 14 luglio, la votazione finale potrà essere posticipata a martedì 21 luglio.

La Commissione conviene sulla proposta di calendario dei lavori avanzata dal Presidente.

*IN SEDE REFERENTE*

**(573) CAFORIO ed altri.** – *Nuove norme in materia di ordini ed albi delle professioni sanitarie infermieristiche, ostetrica, riabilitative, tecnico-sanitarie e della prevenzione*, fatto proprio dal Gruppo parlamentare Italia dei Valori, ai sensi dell'articolo 79, comma 1, del Regolamento

**(1142) BOLDI ed altri.** – *Istituzione degli ordini e albi delle professioni sanitarie infermieristiche, ostetrica, riabilitative, tecnico-sanitarie e della prevenzione*  
(Seguito dell'esame congiunto e rinvio)

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

Il senatore ASTORE (*IdV*) in via preliminare esprime l'auspicio che tutte le forze politiche sappiano cogliere l'occasione rappresentata dall'esame dei disegni di legge in titolo, nel tentativo di configurare finalmente una riforma complessiva del sistema degli ordini ed albi delle professioni sanitarie, sulla scia della legge n. 43 del 2006, che conteneva una delega che non è stata poi di fatto esercitata. In particolare, il Gruppo dell'Italia dei Valori che ha presentato una propria iniziativa legislativa sull'argomento ritiene indispensabile una riforma delle professioni sanitarie che fino ad oggi, in Italia, hanno tutelato maggiormente gli interessi dei propri iscritti, senza garantirne a pieno la professionalità.

Inoltre, il disegno di legge n. 573, all'articolo 2, specifica la collocazione che gli ordini avranno nell'ambito delle aree professionali di cui alla legge n. 251 del 2000, disponendo la trasformazione in ordini dei collegi degli infermieri professionali in quanto si ravvisa la necessità di innalzare la qualificazione professionale di questo personale. Per le ragioni esposte, pertanto, la propria parte politica auspica che l'*iter* dei disegni di legge in titolo possa svolgersi in un clima collaborativo affinché si possano risolvere i problemi evidenziati che assumono un carattere emergenziale.

Il PRESIDENTE dichiara quindi chiusa la discussione generale congiunta.

La relatrice BIANCONI (*PdL*), intervenendo in sede di replica, come già preannunciato, ritiene che il disegno di legge n. 1142 possa essere assunto quale testo base per il prosieguo dell'*iter*, in quanto esso sembra raccogliere il consenso degli stessi soggetti interessati e si presenta in una formulazione più sintetica, sebbene possa essere migliorata anche tenendo conto degli aspetti richiamati dal senatore Astore. Coglie quindi l'occasione per ringraziare tutti i senatori che sono intervenuti nella di-

scussione generale che si è rivelata produttiva e stimolante; in particolare ha seguito con estrema attenzione le argomentazioni che, ad esempio, sono state svolte dai senatori Gustavino e Saccomanno che hanno posto in risalto l'esigenza di un intervento complessivo e generale sul sistema degli ordini professionali. Si tratta di osservazioni certamente apprezzabili le quali, tuttavia, a suo parere, potrebbero in qualche modo rallentare l'*iter* dei disegni di legge. In ogni caso, il contenuto di quelle considerazioni potrà certamente trovare spazio nel momento in cui saranno esaminati gli emendamenti.

Come ricordato dal Presidente Tomassini, non va dimenticato che uno dei principali obiettivi dell'intervento legislativo che si propone è quello di eliminare la forte situazione di disuguaglianza che sta penalizzando alcuni professionisti; in tal senso, l'impegno che le parti politiche si devono assumere è quello di completare il percorso avviato dalla legge n. 43 del 2006, in modo che possano essere soddisfatte le aspettative non solo della realtà delle professioni sanitarie ma anche degli stessi cittadini-utenti. Per queste ragioni auspica che l'*iter* dei disegni di legge in esame si completi nel più breve tempo possibile, magari attraverso il deferimento degli stessi in sede deliberante.

Il presidente TOMASSINI interviene incidentalmente per ricordare che la legge n. 43 del 2006 fu approvata dai due rami del Parlamento a larghissima maggioranza; pertanto, sarebbe opportuno che tale convergenza si riaffermi anche in merito ai disegni di legge all'esame che sono un completamento della riforma delineata dalla stessa legge n. 43 del 2006.

Il vice ministro FAZIO, nel condividere l'esigenza di un intervento normativo immediato nel settore delle professioni sanitarie, rileva che esso risulta indispensabile non solo sotto gli aspetti deontologici che sono stati a più riprese evocati, ma anche per assicurare il giusto riconoscimento a talune professioni, come quelle infermieristiche, la cui presenza sul territorio è ancora sottostimata.

Rispetto alle osservazioni che sono state svolte in merito ad una riforma complessiva degli ordini delle professioni sanitarie, ritiene che i disegni di legge in titolo possano essere interpretati come una prima risposta, ferma restando la necessità di garantire maggiore trasparenza e correttezza nell'operato delle categorie professionali menzionate.

Il senatore ASTORE (*IdV*) interviene incidentalmente per formulare alcune considerazioni critiche in merito all'intervento svolto dal vice ministro Fazio, rilevando come a suo avviso appaia inappropriato affermare la necessità di provvedere all'istituzione di nuovi ordini, nonostante sia ben nota all'Esecutivo l'esigenza di riformare il complessivo sistema ordinistico delle professioni intellettuali.

Il presidente TOMASSINI, quanto ai rilievi mossi dal senatore Astore in relazione all'intervento del vice ministro Fazio, osserva come si ponga attualmente prioritario per il Governo offrire risposta ad una istanza di tipo equitativo, ferma restando l'esigenza di una riflessione di ordine generale sul problema più ampio concernente il processo di riforma degli ordini professionali.

Propone, quindi, che il termine per gli emendamenti, da riferirsi al disegno di legge n. 1142, che si intende assunto quale testo base per il prosieguo dell'*iter*, sia fissato per martedì 21 luglio 2009, alle ore 12.

La Commissione conviene.

Il seguito dell'esame congiunto è quindi rinviato.

*(6) Ignazio MARINO ed altri. – Disposizioni in materia di responsabilità professionale del personale sanitario e di qualità dell'assistenza sanitaria*

*(50) TOMASSINI e MALAN. – Nuove norme in materia di responsabilità professionale del personale sanitario*

*(352) CARRARA ed altri. – Disposizioni in materia di assicurazione per la responsabilità civile delle aziende sanitarie*

*(1067) GASPARRI ed altri. – Disposizioni per la tutela del paziente e per la riparazione, la prevenzione e la riduzione dei danni derivanti da attività sanitaria*

*(1183) BIANCHI ed altri. – Misure per la tutela della salute e per la sicurezza nell'erogazione delle cure e dei trattamenti sanitari e gestione del rischio clinico*

(Seguito dell'esame congiunto e rinvio)

Prosegue l'esame congiunto sospeso nella seduta del 22 aprile scorso.

Il presidente TOMASSINI avverte che allo schema di testo unificato adottato quale testo base per il prosieguo dell'esame sono stati presentati emendamenti, pubblicati in allegato al resoconto.

Si passa quindi all'illustrazione degli emendamenti riferiti all'articolo 1.

Interviene la senatrice BIANCHI (*PD*) per illustrare l'emendamento 1.2, presentato a sua firma, rilevando come esso sia diretto ad individuare con maggiore chiarezza la struttura di riferimento responsabile civilmente per i danni causati dal personale sanitario medico e non medico. Tale proposta emendativa in particolare è diretta a superare talune perplessità riscontrate riguardo al comma 2 dell'articolo 1 della proposta di testo unificato.

Il senatore ASTORE (*IdV*), intervenendo sul complesso degli emendamenti presentati a sua firma all'articolo 1, esprime preliminarmente l'auspicio che, alla luce dell'ampio dibattito finora svolto, vi sia la volontà

di ricercare un indirizzo condiviso, nella prospettiva di evitare che l'esame parlamentare si traduca in una battaglia ideologica e culturale, unicamente mossa dall'esigenza di proteggere talune categorie professionali.

Si sofferma sull'emendamento 1.3, che propone un'articolazione operativa autonoma per la gestione del rischio clinico attraverso processi di riorganizzazione e di accorpamento che, peraltro, permetterebbe anche un risparmio. L'emendamento 1.10 è in particolare diretto a prevedere misure specifiche nei confronti del personale dirigenziale e propone, nell'ambito dell'azione di recupero del risarcimento del danno, trattenute sullo stipendio, nella misura del quinto, anche ove ceduto a terzi, per un periodo non superiore a dieci anni.

Il presidente TOMASSINI replicando brevemente al senatore Astore fa presente che l'esame delle iniziative legislative in materia di responsabilità professionale è stato sempre connotato da un approccio altamente collaborativo nella prospettiva di realizzare un'ampia convergenza politica. In tale ottica, il relatore sarà certamente disponibile a tenere nella massima considerazione gli spunti che potranno essere offerti dalle altre parti politiche.

Il senatore CALABRÒ (*PdL*), dopo aver ritirato l'emendamento 1.6, illustra la proposta 1.13, ritenendo più opportuno che l'avvio dell'azione di rivalsa sia subordinata al riconoscimento del dolo con sentenza passata in giudicato.

La senatrice PORETTI (*PD*) si sofferma sul complesso degli emendamenti presentati a sua firma, rilevando preliminarmente di aver presentato proposte emendative in numero assai ridotto, nell'auspicio che con spirito collaborativo possano essere apportati miglioramenti al testo che, ad esempio, dovrebbero essere diretti a tutelare i diritti dei pazienti danneggiati. In questo quadro, l'emendamento 1.11 propone di configurare l'obbligo in capo alla struttura ospedaliera di avviare un'azione disciplinare contro i dipendenti responsabili di danni denunciati. Altri emendamenti presentati a sua firma, intervengono sul comma 4 in materia di diritto di rivalsa da parte dell'azienda ospedaliera nei confronti dei dipendenti. A tale riguardo, reputa necessario eliminare il riferimento alla colpa grave nel caso di accertamento della responsabilità con sentenza passata in giudicato, ritenendo preferibile che l'azione di rivalsa sia configurata come un obbligo anziché come una mera facoltà. L'emendamento 1.17 dispone infine la limitazione dell'ammontare del recupero, prevedendo altresì la menzione nell'ambito della carriera professionale ai fini di una maggiore trasparenza.

I restanti emendamenti presentati all'articolo 1 si danno per illustrati e si passa, quindi, all'illustrazione delle proposte emendative riferite all'articolo 2.

La senatrice BIANCHI (*PD*) interviene sul complesso degli emendamenti riferiti all'articolo 2, sottolineando l'esigenza di specificare il riferimento alle strutture sanitarie sia pubbliche che private.

Il senatore CALABRÒ (*PdL*) annuncia il ritiro della proposta 2.7.

Il senatore ASTORE (*IdV*) si sofferma sulla proposta 2.12, volta a individuare forme di responsabilità diretta da parte dei soggetti erogatori in caso di mancato versamento dei premi assicurativi, nonché sull'emendamento 2.14, che propone forme di gestione diretta di parte del rischio.

Il senatore D'AMBROSIO LETTIERI (*PdL*) richiama all'attenzione della Commissione l'emendamento 2.0.1 che, allo scopo di rafforzare la prevenzione, soprattutto con riferimento ai casi di errata o scorretta somministrazione dei farmaci, prevede l'istituzione di un ufficio di monitoraggio del rischio clinico.

I restanti emendamenti sono dati per illustrati.

Si passa quindi all'illustrazione degli emendamenti riferiti all'articolo 3.

Il senatore CALABRÒ (*PdL*) illustra l'emendamento 3.4, sottolineando la necessità di assicurare adeguate forme di tutela anche riguardo a diritti di natura non patrimoniale e, accogliendo l'invito del relatore SACCOMANNO (*PdL*) – sulla necessità di uno specifico riferimento al diritto di risarcimento per pregiudizi di natura non patrimoniale –, riformula la proposta nell'emendamento 3.4 (testo 2), pubblicato in allegato al resoconto.

La senatrice BASSOLI (*PD*) dà conto dell'emendamento 3.7, il quale è diretto a risolvere un'apparente contraddizione tra il secondo periodo del comma 6 dell'articolo 3 e il comma 3 dell'articolo 1 della proposta di testo unificato.

Il senatore D'AMBROSIO LETTIERI (*PdL*) illustra gli emendamenti aggiuntivi 3.0.1 e 3.0.2, i quali propongono di dotare le aziende sanitarie di più efficaci strutture operative sulla gestione del rischio clinico, non soltanto al fine di monitorare i livelli di appropriatezza delle prestazioni farmaceutiche ma anche al fine di contenere la spesa complessiva per farmaci.

Non essendovi altri senatori che intendono intervenire per l'illustrazione degli emendamenti riferiti all'articolo 3, si procede all'illustrazione degli emendamenti presentati all'articolo 4.

Il senatore CALABRÒ (*PdL*) annuncia il ritiro della proposta 4.1.

Con riferimento agli emendamenti riferiti all'articolo 5, il senatore CALABRÒ (*PdL*) ritira l'emendamento 5.1 e dà conto dei contenuti della proposta 5.7, volta ad individuare un termine più congruo per la formulazione da parte delle imprese di assicurazione dell'offerta di risarcimento, nonché dell'emendamento 5.10, diretto ad individuare un termine a suo avviso più ragionevole per provvedere al pagamento della somma accettata dal soggetto danneggiato.

Dati per illustrati i restanti emendamenti, nonché le proposte emendative presentate all'articolo 6, si passa all'illustrazione degli emendamenti riferiti all'articolo 6-*bis*.

La senatrice BIANCHI (*PD*), si sofferma sull'emendamento 6-*bis*.1, sottolineando l'importanza del Fondo di solidarietà sociale per il risarcimento delle vittime da *alea* terapeutica: infatti l'istituzione di tale Fondo non è configurata come una mera facoltà ma è disposta come obbligatoria, al fine di assicurare un adeguato indennizzo in caso di eventi dannosi non direttamente riconducibili all'accertamento di determinate responsabilità mediche.

Quanto all'unico emendamento presentato all'articolo 7, la senatrice BIANCHI (*PD*) evidenzia che l'emendamento 7.1 è volto ad ampliare il termine prescrizione per l'esperimento dell'azione risarcitoria a dieci anni, specialmente in considerazione di quei casi in cui l'emersione del danno sia differita nel tempo, ovvero dei casi in cui il danneggiato abbia l'esigenza di superare remore di ordine psicologico.

Dati per illustrati tutti gli emendamenti riferiti all'articolo 8, si passa all'illustrazione delle proposte emendative presentate all'articolo 9.

Dopo che il senatore CALABRÒ (*PdL*) ha annunciato il ritiro degli emendamenti 9.3 e 9.5, la senatrice BIANCHI (*PD*) segnala l'emendamento 9.4, diretto ad apportare una maggiore semplificazione del testo mediante lo specifico riferimento all'autorità giudiziaria.

Non essendovi ulteriori interventi, si procede quindi all'illustrazione delle proposte emendative riferite all'articolo 10.

Il senatore BOSONE (*PD*) interviene sul complesso degli emendamenti riferiti all'articolo 10, rilevando in particolare l'esigenza di definire le funzioni delle unità di rischio clinico, la cui utilità nel corso della discussione generale è stata peraltro ampiamente sottolineata. A tale riguardo ritiene opportuno che la previsione di tali strutture sia prevista come obbligatoria, non tanto attraverso l'individuazione di uffici quanto mediante la costituzione di apposite unità operative dotate di specifiche competenze e poteri gestionali circa le attività di monitoraggio, di prevenzione di rischi e l'organizzazione di mezzi e persone.

Il senatore CALABRÒ (*PdL*) dopo aver annunciato il ritiro dell'emendamento 10.12, si sofferma sulla proposta 10.14, ritenendo più adeguata a livello semantico l'indicazione del rischio clinico in luogo della formula «*risk management*».

Il senatore D'AMBROSIO LETTIERI (*PdL*) illustra l'emendamento 10.13, i cui contenuti si pongono a suo avviso in coerenza con le finalità delle norme della proposta di testo unificato che prevedono l'individuazione di specifiche unità di rischio clinico.

Dati per illustrati i restanti emendamenti, nonché gli emendamenti riferiti ai successivi articoli 11, il relatore SACCOMANNO (*PdL*) illustra l'emendamento 12.2, soppressivo dell'articolo 12. Al riguardo, argomenta come sarebbe inopportuno non tener conto delle previsioni contenute nell'ambito del contratto collettivo nazionale di lavoro in materia di responsabilità sanitaria.

Nessun altro senatore chiedendo di intervenire in sede di illustrazione degli emendamenti, il presidente TOMASSINI in attesa che siano trasmessi i pareri richiesti sugli emendamenti, rinvia il seguito dell'esame congiunto ad altra seduta.

#### IN SEDE CONSULTIVA

**(826) MONTANI ed altri. – Disposizioni concernenti la produzione artigianale e senza fini di lucro di grappe e di acquaviti di frutta**

(Parere alla 9<sup>a</sup> Commissione. Esame e rinvio)

La relatrice BIANCONI (*PdL*) illustra il disegno di legge n. 826 in titolo, recante disposizioni concernenti la produzione artigianale e senza fini di lucro di grappe e di acquaviti di frutta. Osserva in particolare, che il disegno di legge in esame nasce con l'obiettivo di consentire, nell'ambito di vincoli tali da garantire la qualità e la genuinità del prodotto, la produzione artigianale di grappe e acquaviti, la quale costituisce una prassi attualmente non consentita.

Per quanto di interesse della Commissione, svolge rilievi critici in relazione agli aspetti di natura sanitaria, rilevando incidentalmente che le modifiche che si intendono apportare al disegno di legge sembrano solo in parte affrontare questo aspetto, perché l'autorizzazione sanitaria iniziale non garantisce certo la qualità della produzione. La grappa, come altri distillati, deve infatti essere distillata correttamente per eliminare il rischio che contenga l'alcool metilico, dannosissimo per la salute umana. Nei prodotti sequestrati ai produttori illegali, si sono riscontrati limiti di metilico anche due, tre volte superiori ai massimi consentiti. A tal fine, per garantire l'assenza di questo e altri componenti, tutti i distillatori autorizzati sono obbligati a sottoporre ogni partita ad analisi presso laboratori esterni, o ai laboratori delle dogane. Tale misura di controllo, tuttavia, non è pre-

vista nel disegno di legge in esame, e questo può rappresentare un grave rischio per la salute pubblica, posto che lo Stato non potrà garantire ai consumatori la qualità delle grappe prodotte in modo artigianale.

Nell'evidenziare come non si riveli opportuno permettere una produzione senza controlli, conclude sottolineando l'esigenza di acquisire ulteriori elementi informativi, al fine di formulare una specifica proposta di parere.

Il senatore FOSSON (*UDC-SVP-Aut*) interviene incidentalmente per associarsi alla richiesta della relatrice, esprimendo preoccupazione per i profili concernenti la tutela della salute.

Il presidente TOMASSINI fa presente come lo svolgimento di audizioni informali sia di norma una prerogativa della Commissione di merito. Ciò nonostante, nel concordare con l'opportunità di acquisire ulteriori elementi di valutazione, invita la relatrice a consultare direttamente i soggetti ritenuti necessari al fine di richiedere specifici contributi scritti.

Assicura infine che si farà carico di rappresentare al presidente della Commissione agricoltura l'esigenza che il parere reso dalla Commissione sanità sia tenuto nella massima considerazione, soprattutto nell'ambito dell'esame degli emendamenti, con riguardo agli aspetti di natura sanitaria.

Il seguito dell'esame è quindi rinviato.

*La seduta termina alle ore 16,15.*



**EMENDAMENTI AL TESTO UNIFICATO PROPOSTO  
DAL RELATORE PER I DISEGNI DI LEGGE NN. 6, 50,  
352, 1067 E 1183,**

**Art. 1.**

**1.1**

TOFANI

*All'articolo 1, premettere il seguente:*

«Art. 01 - (*Finalità*) – 1. La presente legge persegue l'obiettivo di monitorare la qualità del sistema sanitario nazionale, sotto il profilo della responsabilità e attraverso lo scambio di informazioni tra tutte le strutture sanitarie presenti sul territorio nazionale, ai fini della prevenzione e della riduzione degli errori che si verificano nelle strutture sanitarie pubbliche e private derivanti dall'attività sanitaria ed ai fini della tutela dei diritti del paziente».

---

**1.2**

BIANCHI, BASSOLI, BOSONE, CHIAROMONTE, COSENTINO, Leopoldo DI GIROLAMO, GUSTAVINO, Ignazio MARINO, PORETTI

*Sostituire i commi 1 e 2 con i seguenti:*

«1. La responsabilità civile per danni a persone causati dal personale sanitario medico e non medico, ivi compresa la dirigenza, occorsi in aziende ospedaliere, aziende ospedaliere universitarie, aziende sanitarie locali, policlinici universitari a gestione diretta, istituti di ricovero e cura a carattere scientifico di diritto pubblico e in strutture sanitarie private accreditate è posta a carico della struttura stessa, conformemente alla disciplina della responsabilità civile.

2. La responsabilità di cui al comma 1 riguarda tutte le prestazioni erogate dalle strutture sanitarie di cui al comma 1, comprese le attività ambulatoriali, diagnostiche e quelle relative alle attività libero-professionali intramurarie».

---

### 1.3

ASTORE

*Il comma 1 è sostituito dal seguente:*

«1. La responsabilità civile per danni a persone causate dal personale sanitario medico e non medico, occorsi in una azienda, istituzione o struttura sanitaria pubblica o privata, è sempre a carico delle stesse. Secondo quanto previsto dal successivo articolo 10, a permanente garanzia dei diritti dei cittadini utenti e degli operatori interessati, gli stessi soggetti erogatori attivano prioritariamente una apposita articolazione operativa per la gestione del rischio clinico assistenziale e per la sicurezza degli utenti e delle cure, senza oneri aggiuntivi per le aziende ed istituzioni pubbliche sanitarie, che, a tali fini, possono ridestinare risorse disponibili rivenienti da processi di riorganizzazione o accorpamenti. A seguito di appositi accordi ed in coerenza con quanto previsto dalle linee guida regionali di cui al comma 3 dell'articolo 2, tali articolazioni operative potranno essere anche interaziendali od interistituzionali, con modalità gestionali che saranno stabilite dagli stessi accordi e linee guida».

*Conseguentemente, all'articolo 2:*

*– sostituire il comma 3 con il seguente:*

«3. Le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano provvedono ad adottare, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, linee guida per la prioritaria ed obbligatoria costituzione e funzionamento dell'articolazione o struttura per il rischio e la sicurezza delle cure e per l'applicazione dell'obbligo di stipula di polizza assicurativa RCT-RCO per le aziende, le strutture e gli enti di cui al comma 1»;

*– al comma 4, dopo le parole: «polizza assicurativa» aggiungere le seguenti: «e l'attivazione dell'articolazione operativa a tutela del rischio».*

---

### 1.4

Ignazio MARINO, BIANCHI, BASSOLI, BOSONE, CHIAROMONTE, COSENTINO, Leopoldo DI GIROLAMO, GUSTAVINO, PORETTI

*Al comma 1, sostituire le parole da: «in una struttura ospedaliera» fino alla fine del comma con le seguenti: «in un'azienda ospedaliera, in un'azienda ospedaliera universitaria, in un policlinico universitario a gestione diretta e in un istituto di ricovero e cura a carattere scientifico di diritto pubblico, negli ospedali classificati e case di cura autorizzate e accreditate, di seguito complessivamente denominati "strutture sanitarie", siano esse pubbliche che private, è sempre a carico delle strutture stesse».*

---

**1.5**SACCOMANNO, *Relatore*

*Al comma 1, sostituire le parole: «ospedaliera pubblica o privata» con le seguenti: «sanitaria pubblica, privata accreditata e privata».*

---

**1.6**

CALABRÒ

*All'articolo 1, ovunque ricorra, sostituire la parola: «ospedaliera» con la parola: «sanitaria».*

---

**1.7**

BIANCHI, BASSOLI, BOSONE, CHIAROMONTE, COSENTINO, Leopoldo DI GIROLAMO, GUSTAVINO, Ignazio MARINO, PORETTI

*Al comma 1, sostituire la parola: «ospedaliera» con la seguente: «sanitaria».*

*Conseguentemente,*

*al comma 2, sostituire, ovunque ricorrano, le parole: «ospedaliere» con le seguenti: «sanitarie»;*

*al comma 3, sostituire la parola: «ospedaliera» con la seguente: «sanitaria»;*

*alla rubrica, sopprimere la parola: «ospedaliere».*

---

**1.8**

Ignazio MARINO, BIANCHI, BASSOLI, BOSONE, CHIAROMONTE, COSENTINO, Leopoldo DI GIROLAMO, GUSTAVINO, PORETTI

*Sostituire il comma 2 con il seguente:*

*«2. La responsabilità riguarda tutte le prestazioni erogate dalle strutture sanitarie pubbliche e private, ivi incluse le attività ambulatoriali, diagnostiche e le attività intramoenia».*

---

**1.9**SACCOMANNO, *Relatore*

*Al comma 2, primo periodo, sostituire le parole: «strutture ospedaliere pubbliche» con le seguenti: «strutture pubbliche e private accreditate».*

*All'ultimo periodo sostituire le parole: «ospedaliere private accreditate» con le seguenti: «sanitarie private».*

---

**1.10**

ASTORE

*Il comma 3 è sostituito dal seguente:*

«3. Secondo quanto previsto nei contratti collettivi nazionali del personale interessato, i soggetti istituzionali di cui al comma 1, possono avviare azione di risoluzione del rapporto dei dirigenti o azione disciplinare, con finalità analoga, contro i dipendenti non dirigenti responsabili del danno qualora il fatto sia stato commesso con dolo, salva l'azione di rivalsa economica nei confronti dei responsabili».

---

**1.11**

PORETTI, PERDUCA

*Sostituire il comma 3 con il seguente:*

«3. La struttura ospedaliera deve avviare azione disciplinare contro i dipendenti responsabili del danno denunciato».

---

**1.12**SACCOMANNO, *Relatore*

*Al comma 3, sostituire le parole: «ospedaliera può avviare» con le seguenti: «sanitaria avvia».*

---

**1.14**SACCOMANNO, *Relatore*

*Al comma 3, sostituire l'ultimo periodo con il seguente: «Solo in caso di dolo, qualora abbia risarcito il danno, la struttura sanitaria avvia azione di rivalsa nei confronti dei sanitari responsabili nei modi e nei limiti previsti dal comma 4».*

---

**1.13**

CALABRÒ

*Al comma 3, secondo periodo, dopo le parole: «dolo» aggiungere le seguenti: «riconosciuto con sentenza passata in giudicato».*

---

**1.16**

ASTORE

*Il comma 4 è sostituito dal seguente:*

«4. In caso di colpa grave per imperizia e negligenza definita con sentenza passata in giudicato, oltre a disporre che se ne tenga conto nei processi valutativi dei risultati individuali dei colpevoli, il direttore generale, sentito il collegio di direzione, può disporre nei confronti dei dipendenti interessati il parziale recupero del risarcimento del danno riconosciuto; l'ammontare, fissato in modo equitativo, è recuperato attraverso trattenute sullo stipendio, nella misura massima del quinto, indipendentemente dal fatto che questo possa essere stato già ceduto a terzi per altre ragioni, per un periodo comunque non superiore a dieci anni».

---

**1.17**

PORETTI, PERDUCA

*Sostituire il comma 4 con il seguente:*

«4. In caso di colpa per imperizia e negligenza con sentenza passata in giudicato, il direttore generale, sentito il Collegio di direzione, dispone nei confronti del dipendente il recupero del risarcimento del danno riconosciuto e provvede a darne comunicazione ufficiale e specifica annotazione sulla carriera».

---

**1.18**

Ignazio MARINO, BIANCHI, BASSOLI, BOSONE, CHIAROMONTE, COSENTINO, Leopoldo DI GIROLAMO, GUSTAVINO, PORETTI

*Al comma 4, sostituire le parole «In caso» con le seguenti: «In tutti gli altri casi» e le parole: «per imperizia e negligenza» con le altre: «accertata».*

---

**1.19**

PORETTI, PERDUCA

*Al comma 4, sopprimere la parola: «grave».*

---

**1.20**

CALABRÒ

*Al comma 4, dopo le parole: «passata in giudicato», aggiungere le seguenti: «ovvero nei casi di risoluzione stragiudiziale».*

---

**1.21**

SACCOMANNO, *Relatore*

*Al comma 4, sostituire le parole: «può disporre» con la seguente: «dispone».*

---

**1.22**

PORETTI, PERDUCA

*Al comma 4, sopprimere le seguenti parole: «per un periodo comunque non superiore a cinque anni».*

---

**1.0.1**SACCOMANNO, *Relatore**Dopo l'articolo 1, aggiungere il seguente:***«Art. 1-bis.***(Trattamento medico-chirurgico)*

1. I trattamenti medico-chirurgici adeguati alle finalità terapeutiche ed eseguiti secondo le regole dell'arte e nel rispetto della normativa vigente in materia, da un esercente una professione medico-chirurgica o da altra persona legalmente autorizzata allo scopo di prevenire, diagnosticare, curare o alleviare una malattia del corpo o della mente, non si considerano offese all'integrità fisica».

---

**Art. 2.****2.1**

Ignazio MARINO, BIANCHI, BASSOLI, BOSONE, CHIAROMONTE, COSENTINO, Leopoldo DI GIROLAMO, GUSTAVINO, PORETTI

*Sostituire l'articolo con il seguente:*

«Art. 2. - (Assicurazione obbligatoria delle strutture sanitarie). – 1. Le strutture sanitarie pubbliche e private non possono esercitare l'attività se non sono coperte, ai sensi della presente legge, dall'assicurazione per la responsabilità civile nei confronti degli assistiti.

2. Per l'adempimento dell'obbligo di cui al comma 1, il contratto è stipulato con qualsiasi impresa autorizzata all'esercizio dell'assicurazione della responsabilità civile con massimali adeguati a garantire la copertura assicurativa della responsabilità civile di tutti gli operatori sanitari.

3. Il Ministro del lavoro, della salute e delle politiche sociali, con proprio decreto, da adottare entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, stabilisce i criteri per la determinazione dei limiti dei massimali di cui al comma 2, con riferimento alla tipologia della struttura sanitaria.

4. In deroga a quanto stabilito dal decreto del Ministro del lavoro, della salute e delle politiche sociali di cui al comma 3, le singole strutture sanitarie possono stabilire l'ammontare del risarcimento per i danni minori, come definiti dal decreto di cui al comma 3 e, comunque, entro i limiti dei massimali fissati dal suddetto decreto.

5. Le strutture sanitarie pubbliche e private, per garantire maggiore tutela ai reparti ad elevato rischio di responsabilità civile, possono stipulare contratti assicurativi integrativi».

---

## 2.2

SACCOMANNO, *Relatore*

*Al comma 1, sostituire le parole da: «azienda sanitaria» fino: «a favore di terzi» con le seguenti: «struttura sanitaria di cui all'articolo 1, comma 1, che eroga prestazioni sanitarie».*

---

## 2.3

BASSOLI, BIANCHI, BOSONE, CHIAROMONTE, COSENTINO, Leopoldo DI GIROLAMO, GUSTAVINO, Ignazio MARINO, PORETTI

*Al comma 1, sostituire le parole da: «azienda sanitaria» a: «struttura o ente» con le seguenti: «struttura sanitaria pubblica o privata».*

*Conseguentemente, al comma 3, sopprimere le parole «e gli enti».*

---

## 2.4

BIANCHI, BASSOLI, BOSONE, CHIAROMONTE, COSENTINO, Leopoldo DI GIROLAMO, GUSTAVINO, Ignazio MARINO, PORETTI

*Al comma 1, sostituire le parole: «propri dipendenti e collaboratori, del personale tutto» con le seguenti: «del personale sanitario medico e non medico».*

---

## 2.5

COSENTINO, BIANCHI, BASSOLI, BOSONE, CHIAROMONTE, Leopoldo DI GIROLAMO, GUSTAVINO, Ignazio MARINO, PORETTI

*Al comma 1, sopprimere le parole: «o si trovi, a qualunque titolo, a frequentare quegli ambiti».*

---



**2.6**SACCOMANNO, *Relatore*

*Sostituire il comma 2 con il seguente:*

«2. Il massimale minimo per le garanzie di cui al comma 1, è fissato con cadenza biennale, previa intesa da stipularsi in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano, entro sei mesi dall'entrata in vigore della presente legge».

---

**2.7**

CALABRÒ

*Al comma 2, dopo la parola: «minimo», aggiungere le seguenti: «per singolo sinistro».*

---

**2.8**SACCOMANNO, *Relatore*

*Al comma 3, sostituire le parole da: «entro sei mesi» fino a: «della presente legge» con le seguenti: «entro dodici mesi dalla stipula dell'intesa di cui al comma 2».*

---

**2.9**

Ignazio MARINO, BIANCHI, BASSOLI, BOSONE, CHIAROMONTE, COSENTINO, Leopoldo DI GIROLAMO, GUSTAVINO, PORETTI

*Al comma 3, aggiungere, in fine, le seguenti parole: «stabilendo i criteri per la determinazione dei limiti dei massimali adeguati a garantire la copertura assicurativa della responsabilità civile di tutti gli operatori sanitari, con riferimento alla tipologia della struttura sanitaria».*

---

**2.10**

BOSONE, COSENTINO, BIANCHI, BASSOLI, CHIAROMONTE, Leopoldo DI GIROLAMO, GUSTAVINO, Ignazio MARINO, PORETTI

*Al comma 3, aggiungere, in fine, le seguenti parole: «, stabilendo i criteri per la determinazione dei limiti dei massimali, con riferimento alla tipologia della struttura sanitaria».*

---

**2.11**

Leopoldo DI GIROLAMO, BOSONE, COSENTINO, BIANCHI, BASSOLI, CHIAROMONTE, GUSTAVINO, Ignazio MARINO, PORETTI

*Dopo il comma 3, aggiungere il seguente:*

«3-bis. Le singole strutture sanitarie pubbliche e private possono stabilire l'ammontare del risarcimento per i danni minori, entro i limiti dei massimali fissati dalle linee guida di cui al comma 3».

---

**2.12**

ASTORE

*Il comma 5 è sostituito dal seguente:*

«5. L'assicuratore non può opporre ai terzi, ovvero al cittadino che ha subito il danno, eccezioni di carattere contrattuale. Nel caso si tratti di mancato versamento del premio, comportante gli effetti di cui all'articolo 1901 del codice civile, i soggetti erogatori di cui al comma 1 rispondono direttamente del risarcimento, con fondi dei rispettivi bilanci, salva la responsabilità, per eventuale danno erariale, quando si tratti di aziende sanitarie o altre istituzioni pubbliche».

*Conseguentemente, nella rubrica, dopo le parole: «delle aziende» aggiungere le seguenti: «ed istituzioni».*

---

**2.13**

RIZZI, MONTANI

*Dopo il comma 5, aggiungere il seguente:*

«5-bis. La compagnia assicurativa ha l'obbligo del rinnovo della polizza ed il premio, anche in caso di pregressa sinistrosità, non può in alcun modo superare il 5 per cento del premio dell'anno precedente».

---

**2.14**

ASTORE

*Dopo il comma 5, aggiungere il seguente:*

«5-bis. In parziale alternativa alla copertura assicurativa con terzi, i soggetti erogatori di cui al comma 1, secondo quanto previsto dalle linee guida regionali, possono istituire ed organizzare forme di garanzie equivalenti, anche attraverso politiche di gestione diretta di una parte o quota di rischio».

---

**2.0.1**

D'AMBROSIO LETTIERI

*Dopo l'articolo 2, aggiungere il seguente:*

**«Art. 2-bis.**

*(Ufficio di monitoraggio del rischio clinico)*

1. Presso ogni struttura ospedaliera, pubblica o privata, la regione istituisce un ufficio di monitoraggio del rischio clinico, collegato ad una rete nazionale di gestione del rischio clinico, composto da personale medico e farmacista.

2. Il responsabile di ogni reparto ha l'obbligo di segnalare all'ufficio di cui al comma 1 tutti gli eventi avversi o rischiosi collegati alla somministrazione di farmaci.

3. Le segnalazioni di cui al comma 2 sono analizzate e rielaborate dal personale dell'ufficio di monitoraggio del rischio clinico, che individua le azioni da porre in essere per la riduzione o l'eliminazione del rischio».

---

**2.0.2**

BIANCONI

*Dopo l'articolo 2, aggiungere il seguente:*

**«Art. 2-bis.**

*(Responsabilità del medico)*

1. Il medico che viola le disposizioni in materia di consenso informato è soggetto a sanzioni disciplinari.

2. Ferma restando l'applicazione delle sanzioni di cui al comma 1, il medico non è altrimenti responsabile se ha agito nell'interesse della vita e della salute del paziente e nel rispetto dei criteri elaborati dalla scienza medica».

---

**Art. 3.****3.1**

COSENTINO, BIANCHI, BASSOLI, BOSONE, CHIAROMONTE, Leopoldo DI GIROLAMO, GUSTAVINO, Ignazio MARINO, PORETTI

*Al comma 1, sostituire le parole: «aziende, enti e strutture» con le seguenti: «le strutture sanitarie» e le parole: «l'azienda, ente o struttura» con le seguenti: «la struttura sanitaria».*

*Conseguentemente:*

*al comma 2, sostituire le parole: «dell'azienda, ente o struttura» con le seguenti: «della struttura sanitaria»;*

*al comma 3, sostituire le parole: «all'azienda, ente o struttura» con le seguenti: «alla struttura sanitaria»;*

*al comma 4, sostituire le parole: «le aziende, enti e strutture» con le seguenti: «le strutture sanitarie»;*

*al comma 6, sostituire le parole: «delle aziende, enti e strutture» con le seguenti: «delle strutture sanitarie».*

---

**3.2**

Ignazio MARINO, BIANCHI, BASSOLI, BOSONE, CHIAROMONTE, COSENTINO, Leopoldo DI GIROLAMO, GUSTAVINO, PORETTI

*Al comma 2, sostituire le parole: «di natura colposa» con le seguenti: «di natura anche colposa».*

---

**3.3**

SACCOMANNO, *Relatore*

*Al comma 2, sostituire le parole: «dell'azienda, ente o struttura» con le seguenti: «delle strutture di cui all'articolo 1, comma 1».*

---

**3.4 (Testo 2)**

CALABRÒ

*Alla fine del comma 3, dopo la parola: «patrimoniale» aggiungere le seguenti: «e non patrimoniale».*

---

**3.4**

CALABRÒ

*Alla fine del comma 3, dopo la parola: «patrimoniale» aggiungere le seguenti: «o di altra natura».*

---

**3.5**

SACCOMANNO, *Relatore*

*Al comma 4, sostituire le parole: «aziende, enti e strutture» con la seguente: «strutture».*

---

**3.6**

ASTORE

*Al comma 4, dopo le parole: «enti e strutture di cui» aggiungere le seguenti: «al comma 1 dell'articolo 1 e al comma 1 dell'articolo 2» ed aggiungere, in fine, le seguenti parole: « purchè siano stati formalmente autorizzati dalle competenti direzioni delle aziende ed istituzioni di cui agli articoli 1 e 2».*

---

**3.7**

BASSOLI, COSENTINO, BIANCHI, BOSONE, CHIAROMONTE, Leopoldo DI GIROLAMO, GUSTAVINO, Ignazio MARINO, PORETTI

*Al comma 6, sopprimere il secondo periodo.*

---

**3.8**

ASTORE

*Al comma 6, in fine, sostituire le parole: «tranne che in caso di dolo» con le seguenti: «salvo quanto previsto nei casi di dolo, di colpa grave per imperizia e negligenza dai commi 3 e 4 dell'articolo 1».*

---

**3.9**

RIZZI, MONTANI

*Dopo il comma 6, inserire il seguente:*

«6. Ai fini della stipula delle polizze assicurative, le strutture sanitarie, pubbliche e private, devono obbligatoriamente dimostrare di possedere la certificazione, da parte dei servizi di ingegneria clinica e fisica sanitaria, di corrispondenza normativa e manutentiva delle apparecchiature tecnologiche».

---

**3.0.1**

D'AMBROSIO LETTIERI

*Dopo l'articolo 3, aggiungere il seguente:*

**«Art. 3-bis.**

*(Riduzione del rischio clinico e promozione dell'aderenza terapeutica)*

1. Il Servizio sanitario nazionale persegue, anche all'interno delle proprie strutture, l'obiettivo dell'appropriatezza delle cure e dell'utilizzo dei farmaci quale strumento essenziale per l'attività di contenimento della spesa sanitaria.

2. Nel perseguimento delle finalità di cui al comma 1, il Servizio sanitario nazionale si avvale anche delle farmacie aperte al pubblico.

3. Oltre ad assicurare l'assistenza farmaceutica agli aventi diritto, nel rispetto della normativa in vigore, le farmacie svolgono, sulla base dei principi posti dal presente articolo, attività anche nei seguenti settori:

a) attività di monitoraggio dell'aderenza della terapia farmacologica alle caratteristiche e alla storia clinica del singolo paziente, con particolare riferimento ai pazienti affetti da patologie croniche, in età avanzata o affetti da dipendenza da sostanze quali tabacco e alcool;

b) riduzione del rischio legato all'assunzione dei medicinali, anche attraverso incontri personalizzati di verifica della terapia dei singoli pazienti;

c) attività di educazione sanitaria al pubblico, promozione e partecipazione a campagne istituzionali in diversi ambiti sanitari, gestite in collaborazione con la Pubblica amministrazione, anche sulla base della programmazione regionale o di accordi con le competenti autorità comunali.

4. Le attività di cui al precedente comma 3, lettere a) e b), sono svolte in collaborazione con i medici di medicina generale e con i pediatri di libera scelta, ai quali, nei casi necessari, dovrà essere data comunicazione dei risultati del monitoraggio per l'adozione delle decisioni di competenza».

---

### 3.0.2

D'AMBROSIO LETTIERI

*Dopo l'articolo 3, aggiungere il seguente:*

**«Art. 3-bis.**

*(Unità operativa di farmacia)*

1. Presso ogni struttura ospedaliera, pubblica o privata, è costituita l'Unità operativa di farmacia, dotata di unità di personale adeguato alle esigenze della struttura stessa, con i seguenti compiti:

a) collaborare con il personale sanitario di reparto nella prevenzione e riduzione degli errori clinici legati alla terapia farmacologica;

b) verificare la correttezza delle dosi, delle vie e degli intervalli di somministrazione della terapia farmacologica dei pazienti;

c) monitorare i consumi farmaceutici ospedalieri ed effettuare attività di farmacovigilanza».

---

**Art. 4.****4.1**

CALABRÒ

*Sostituire gli articoli 4 e 5, con il seguente:*

«Art. 4 - (*Tentativo obbligatorio di conciliazione e azione giudiziaria per il risarcimento del danno*). – 1. Il danneggiato a seguito di prestazioni sanitarie ricevute in strutture per le quali, ai sensi della presente legge, vi è l'obbligo dell'assicurazione obbligatoria, ha azione diretta per il risarcimento del danno nei confronti dell'assicuratore, entro i limiti delle somme per le quali è stata stipulata l'assicurazione. Il danneggiato o gli aventi diritto al risarcimento che intendano proporre dinanzi al giudice civile la domanda di risarcimento, devono promuovere, a pena di improcedibilità, il tentativo di conciliazione secondo le regole di cui ai successivi commi.

2. Il danneggiato o gli aventi diritto al risarcimento devono inviare all'impresa di assicurazione una richiesta di risarcimento contenente:

- a) l'indicazione del codice fiscale;
- b) la descrizione delle circostanze nelle quali si è verificato l'evento dannoso;
- c) l'indicazione dell'età, attività e reddito del danneggiato;
- d) l'attestazione medica con l'indicazione delle lesioni riportate e la quantificazione del danno richiesto;
- e) l'attestazione medica di avvenuta guarigione con o senza postumi permanenti, ovvero, lo stato di famiglia della vittima, in caso di avvenuto decesso.

3. Nel caso in cui la richiesta formulata dal danneggiato o dagli aventi diritto al risarcimento manchi di uno degli elementi di cui al comma 2, lettere da a) a e), l'impresa di assicurazione, entro il termine di venti giorni dal ricevimento, indica al richiedente le necessarie integrazioni, invitandolo a effettuarle nel termine di trenta giorni.

4. L'impresa di assicurazione, entro centoventi giorni dal ricevimento della richiesta di risarcimento completa dei requisiti prescritti, invia al danneggiato o agli aventi diritto una comunicazione con la quale formula una congrua offerta per il risarcimento ovvero indica in modo specifico i motivi per i quali non ritiene di fare alcuna offerta.

In caso di postumi non ancora consolidati, la richiesta e l'offerta possono avere carattere provvisorio. L'offerta definitiva deve essere comunicata entro centoventi giorni dalla data in cui il danneggiato informa l'assicuratore riguardo al consolidamento dei postumi.

5. Durante la pendenza del termine di cui al comma 4, il danneggiato o gli aventi diritto non possono rifiutare gli accertamenti che si rendano necessari al fine di consentire all'impresa di assicurazione la valutazione dei danni lamentati.



6. Se il danneggiato o gli aventi diritto al risarcimento, entro il termine di trenta giorni dal ricevimento della comunicazione di cui al comma 4, dichiarano di accettare la somma loro offerta, l'impresa di assicurazione provvede al pagamento entro venti giorni dal ricevimento dell'accettazione; in caso contrario, il tentativo di conciliazione deve intendersi definitivamente fallito.

Qualora la somma offerta sia inferiore a quella richiesta e il danneggiato non si dichiara soddisfatto del risarcimento, l'impresa deve comunque corrispondere tale somma entro venti giorni. Tale somma verrà imputata nella liquidazione definitiva del danno.

7. Tutte le comunicazioni previste nel presente articolo devono farsi, a pena di nullità, a mezzo lettera raccomandata con avviso di ricevimento.

8. L'intervenuta conciliazione preclude la proposizione di querela o, se vi è stata, vale come remissione della querela.

9. La mancata conciliazione conseguente alla condotta delle parti contraria a buona fede è valutata dal giudice, sia ai sensi dell'articolo 116, secondo comma, del codice di procedura civile, sia ai fini della determinazione e imputazione delle spese di lite, ai sensi dell'articolo 91 del codice di procedura civile.

---

## 4.2

ASTORE

*Sostituire il comma 1, con il seguente:*

«1. Il danneggiato a seguito di prestazioni sanitarie ricevute in strutture per le quali, ai sensi della presente legge, vi è l'obbligo della copertura assicurativa, ha azione diretta nei confronti dell'assicuratore o del soggetto erogatore quando assume l'onere di parziale copertura assicurativa previste dal comma 6 dell'articolo 2, per il risarcimento del danno. Nei casi di cui al comma 5 dell'articolo 2, l'assicuratore, dandone contestuale comunicazione scritta al danneggiato, è tenuto entro quindici giorni a trasmettere la domanda di risarcimento al soggetto erogatore interessato, di cui al comma 1 dell'articolo 1 e al comma 1 dell'articolo 2, che interviene direttamente nell'azione».

*Conseguentemente:*

*– al medesimo articolo 4, sostituire il comma 3, con il seguente:*

«3. Gli assicuratori o i soggetti che subentrano ai sensi del comma 1, entro novanta giorni dalla domanda di risarcimento, comunicano al danneggiato la misura della somma offerta, ovvero indicano i motivi per i quali non ritengono di fare alcuna offerta; nello stesso periodo di tempo il danneggiato è tenuto ad acconsentire agli accertamenti, ai controlli e alle verifiche che si rendano necessari.»;

– all'articolo 5, al comma 2, all'alinea, dopo le parole: «all'impresa di assicurazione» aggiungere le seguenti: «oppure direttamente al soggetto erogatore dell'attività assistenziale nei casi previsti dal comma 1 dell'articolo 4».

---

#### 4.3

ASTORE

*Al comma 1, sopprimere le parole: «entro i limiti delle somme per le quali è stata stipulata l'assicurazione».*

---

#### 4.4

FOSSON, D'ALIA

*Dopo il comma 1, aggiungere il seguente:*

«1-bis Al fine di predisporre azione diretta per il risarcimento del danno, le cartelle cliniche dovranno essere consultabili dal paziente o dai congiunti, in tempo reale, tramite l'accesso informatico».

---

#### 4.5

ASTORE

*Sostituire il comma 3 con il seguente:*

«3. Gli assicuratori o i soggetti che subentrano ai sensi del comma 1, entro novanta giorni dalla domanda di risarcimento, comunicano al danneggiato la misura della somma offerta, ovvero indicano i motivi per i quali non ritengono di fare alcuna offerta; nello stesso periodo di tempo il danneggiato è tenuto ad acconsentire agli accertamenti, ai controlli e alle verifiche che si rendano necessari».

---

**4.6**

CHIAROMONTE, BASSOLI, COSENTINO, BIANCHI, BOSONE, Leopoldo DI GIROLAMO, GUSTAVINO, Ignazio MARINO, PORETTI

*Al comma 3 sostituire le parole: «domanda di risarcimento» con le seguenti: «data di ricevimento della domanda di risarcimento di cui al comma 2».*

---

**4.7**

SACCOMANNO, *Relatore*

*Al comma 3, dopo le parole: «di risarcimento» aggiungere le seguenti: «sentita la struttura sanitaria coinvolta».*

---

**4.8**

ASTORE

*Al comma 4, sostituire le parole: «l'assicuratore» con le seguenti: «la parte assicuratrice».*

---

**4.9**

ASTORE

*Al comma 5, sostituire la parola: «l'assicuratore», con le seguenti: «la parte a ciò tenuta».*

---

**4.10**

SACCOMANNO, *Relatore*

*Al comma 5, in fine, dopo la parola: «accettazione» aggiungere le seguenti: «, e si pone fine ad ogni ulteriore pretesa risarcitoria».*

*Conseguentemente, alla rubrica, sopprimere la parola: «giudiziaria».*

---

**4.11**

Ignazio MARINO, BIANCHI, BASSOLI, BOSONE, CHIAROMONTE, COSENTINO, Leopoldo DI GIROLAMO, GUSTAVINO, PORETTI

*Dopo il comma 5, aggiungere il seguente:*

«5-bis. L'accettazione della somma offerta preclude l'ulteriore richiesta di risarcimento, impedisce di proporre querela per il reato di lesione e implica la remissione della querela eventualmente proposta. Impedisce, altresì, di effettuare l'ulteriore richiesta di risarcimento in sede giudiziaria».

---

**4.12**

ASTORE

*Sostituire il comma 6 con il seguente:*

«6. Qualora la somma offerta sia inferiore a quella richiesta e il danneggiato non si dichiara soddisfatto del risarcimento, l'assicuratore o il soggetto obbligato deve comunque corrispondere, entro venti giorni, tale somma che verrà imputata nella liquidazione definitiva del danno».

---

**4.13**

SACCOMANNO, *Relatore*

*Al comma 6, dopo le parole: «l'impresa deve comunque corrispondere», sostituire le parole: «tale somma entro venti giorni» con le seguenti: «i due terzi di tale somma entro venti giorni dal ricevimento per iscritto dell'accettazione».*

---

**Art. 5.****5.1**

CALABRÒ

*Sopprimere l'articolo 5.*

---

**5.2**SACCOMANNO, *Relatore*

*Al comma 1, dopo la parola: «improcedibilità», sostituire la parola: «il» con la seguente: «un» .*

---

**5.3**SACCOMANNO, *Relatore*

*Al comma 1 dopo la parola: «conciliazione» inserire le seguenti: «tra le parti».*

*Conseguentemente, alla rubrica, aggiungere, in fine, le parole: «tra le parti».*

---

**5.4**

ASTORE

*Al comma 2, all'alinea, dopo le parole: «all'impresa di assicurazione» aggiungere le seguenti: «oppure direttamente al soggetto erogatore dell'attività assistenziale,».*

---

**5.5**

ASTORE

*Al comma 3, dopo le parole: « l'impresa di assicurazione» aggiungere le seguenti: «o altro soggetto che l'ha ricevuta,».*

---

**5.6**

ASTORE

*Al comma 4, dopo le parole: «L'impresa di assicurazione» aggiungere le seguenti: «o soggetto tenuto a rispondere del danno,».*

---

**5.7**

CALABRÒ

*Al comma 4, sostituire la parola: «trenta» con la seguente: «sessanta».*

---

**5.8**

ASTORE

*Al comma 5, dopo le parole: «all'impresa di assicurazione» aggiungere le seguenti: «o ad altro soggetto tenuto,».*

---

**5.9**

ASTORE

*Al comma 6, dopo le parole: «l'impresa di assicurazione» aggiungere le seguenti: «o altro soggetto tenuto,».*

---

**5.10**

CALABRÒ

*Al comma 6, sostituire la parola «sessanta» con la seguente: «trenta».*

---

**Art. 6.****6.1**

PORETTI, CHIAROMONTE, BASSOLI, COSENTINO, BIANCHI, BOSONE, Leopoldo DI GIROLAMO, GUSTAVINO, Ignazio MARINO

*Al comma 1, sostituire la parola: «aziende» con la seguente: «strutture».*

---

**6.2**SACCOMANNO, *Relatore*

*Al comma 2, dopo le parole: «contratti collettivi nazionali di lavoro», aggiungere le seguenti: «sentite le associazioni di categoria del settore assicurativo».*

---

**6.3**

Ignazio MARINO, BIANCHI, BASSOLI, BOSONE, CHIAROMONTE, COSENTINO, Leopoldo DI GIROLAMO, GUSTAVINO, PORETTI

*Al comma 2, aggiungere, in fine, le seguenti parole: «, sentite le associazioni civiche di tutela del diritto alla salute».*

---

**Art. 6-bis.****6-bis.1**

BIANCHI, BASSOLI, BOSONE, CHIAROMONTE, COSENTINO, Leopoldo DI GIROLAMO, GUSTAVINO, Ignazio MARINO, PORETTI

*Al comma 1, sostituire le parole: «possono istituire» con le seguenti: «istituiscono».*

---

**6-bis.2**

BIANCHI, BASSOLI, BOSONE, CHIAROMONTE, COSENTINO, Leopoldo DI GIROLAMO, GUSTAVINO, Ignazio MARINO, PORETTI

*Dopo il comma 1, aggiungere il seguente:*

*«1-bis. Le risorse finanziarie del FAT sono attribuite dalla Regione, mediante copertura assicurativa obbligatoria.»*

---

**6-bis.0.1**

Ignazio MARINO, BIANCHI, BASSOLI, BOSONE, CHIAROMONTE, COSENTINO,  
Leopoldo DI GIROLAMO, GUSTAVINO, PORETTI

*Dopo l'articolo 6-bis, aggiungere il seguente:*

**«Art. 6-ter.**

*(Disposizioni a favore del personale sanitario  
danneggiato da sangue infetto)*

1. All'articolo 2, comma 361, della legge 24 dicembre 2007, n. 244, dopo le parole: "e con soggetti danneggiati da vaccinazioni obbligatorie" sono inserite le seguenti: ", nonché con soggetti appartenenti al personale sanitario medico e delle altre professioni sanitarie, danneggiati da sangue infetto"».

---

**Art. 7.****7.1**

BIANCHI, PORETTI, CHIAROMONTE, BASSOLI, COSENTINO, BOSONE, Leopoldo DI  
GIROLAMO, GUSTAVINO, Ignazio MARINO

*Al comma 1, sostituire le parole: «cinque anni» con le seguenti:  
«dieci anni».*

---

**Art. 8.****8.1**

SACCOMANNO, *Relatore*

*Sopprimere l'articolo.*

---



**8.2**

GUSTAVINO, Leopoldo DI GIROLAMO, BIANCHI, PORETTI, CHIAROMONTE, BASSOLI, COSENTINO, BOSONE, Ignazio MARINO

*Sostituire, ovunque ricorrano, le parole: «provincia autonoma» con le seguenti: «Province autonome di Trento e Bolzano».*

---

**Art. 9.****9.1**

SACCOMANNO, *Relatore*

*Sostituire l'articolo con il seguente:*

«Art. 9. - (*Collegio di periti*). – 1. Nei processi in materia di responsabilità medica il giudice si avvale di un collegio di periti composto da un medico chirurgo specializzato in medicina legale e da uno o più specialisti nelle specifiche materie oggetto dell'indagine giudiziaria, da scegliere tra gli iscritti in elenchi appositamente forniti dalle singole società scientifico-professionali di appartenenza, da aggiornare ogni cinque anni. Uno o più periti, almeno in numero pari agli indagati, devono avere avuto esperienza in casi simili a quello oggetto dell'indagine giudiziaria».

---

**9.2**

GUSTAVINO, Leopoldo DI GIROLAMO, BIANCHI, PORETTI, CHIAROMONTE, BASSOLI, COSENTINO, BOSONE, Ignazio MARINO

*Al comma 1, sostituire le parole: «all'albo» con le seguenti: «agli albi».*

---

**9.3**

CALABRÒ

*Al comma 1, alla fine del periodo, aggiungere le seguenti: «e deve riguardare obbligatoriamente un medico legale ed uno specialista della disciplina oggetto del contenzioso».*

---

**9.4**

BIANCHI, GUSTAVINO, Leopoldo DI GIROLAMO, PORETTI, CHIAROMONTE, BASSOLI, COSENTINO, BOSONE, Ignazio MARINO

*Al comma 2, sostituire le parole da: «il giudice» fino alla fine del comma con le seguenti: «l'autorità giudiziaria provvede con decreto motivato».*

---

**9.5**

CALABRÒ

*Sopprimere il comma 3.*

---

**Art. 10.****10.1**

BIANCHI, BASSOLI, BOSONE, CHIAROMONTE, COSENTINO, Leopoldo DI GIROLAMO, GUSTAVINO, Ignazio MARINO, PORETTI

*Sostituire l'articolo 10 con il seguente:*

«Art. 10. – 1. Il datore di lavoro è obbligato a garantire la sicurezza nell'erogazione dell'assistenza sanitaria, delle cure, degli interventi e dei trattamenti medici.

2. Qualora il datore di lavoro ricorra a competenze, persone e servizi, esterne alla struttura, egli non è esonerato dalle responsabilità di cui al comma 1.

3. Il datore di lavoro adotta le misure necessarie a garantire la sicurezza delle cure ed uno *standard* organizzativo in grado di assicurare il perseguimento dell'obiettivo di tutela della salute, mediante la garanzia di sicurezza del servizio sanitario, della prevenzione dei danni alla salute dei pazienti, tenuto conto del grado di sicurezza esigibile allo stato della scienza e della tecnica.

4. Ai fini di cui al comma 3, il datore di lavoro, nel quadro delle proprie responsabilità, adotta le misure necessarie a garantire l'appropriatezza clinica e organizzativa dell'assistenza sanitaria, la celerità e continuità assistenziale attraverso la predisposizione di attività di monitoraggio, di prevenzione dei rischi e degli eventi avversi, di informazione e formazione del personale, nonché l'approntamento della più adeguata organizzazione di mezzi e persone.

5. Al fine di garantire un adeguato livello di qualità delle cure, a garanzia della salute del paziente e dell'esercizio della corretta attività sanitaria degli operatori sanitari, il datore di lavoro si adegua a *standard* di

qualificazione strutturali, tecnologici ed organizzativi per l'esercizio dell'attività sanitaria in sicurezza e in conformità alle linee guida per le aziende ospedaliere, predisposte con decreto del Ministro del lavoro, della salute e delle politiche sociali.

6. Il datore di lavoro mette in atto le misure necessarie a garantire la sicurezza delle cure basandosi sui seguenti principi generali di prevenzione:

- a) monitoraggio, valutazione dei rischi e degli eventi avversi;
- b) prevenzione, riduzione, eliminazione dei rischi in relazione alle conoscenze acquisite in base al progresso tecnico-scientifico;
- c) predisposizione di organizzazione di mezzi e persone per garantire il miglior livello di sicurezza delle cure erogate, tutela della salute del paziente e delle condizioni di lavoro degli operatori sanitari;
- d) manutenzione e sostituzione di apparecchiature, presidi, attrezzature, macchine, impianti, in riferimento alla sicurezza della prestazione sanitaria da erogare;
- e) informazione, formazione, consultazione, partecipazione degli operatori sanitari in relazione alla gestione del rischio clinico, alla sicurezza dell'assistenza sanitaria, alle cure ed agli interventi.

7. Il datore di lavoro organizza all'interno dell'azienda sanitaria o dell'unità produttive, il servizio di prevenzione e protezione, incaricando persone interne o esterne all'azienda, in possesso di attitudini e capacità adeguate ad assicurare la sicurezza delle cure, mediante le unità di gestione del rischio clinico, di seguito denominate "unità".

8. Le unità esplicano le proprie competenze raccordando al loro interno le seguenti figure professionali: il coordinatore clinico del *risk management*, i medici specialisti, un medico legale, un legale esperto nel settore della direzione sanitaria, rappresentanti del personale sanitario non medico per l'*audit* e il monitoraggio, per la consulenza e l'assistenza medico-legale nei casi a rischio e nei casi di contenzioso per consenso informato, per la compilazione delle cartelle cliniche, per prestazioni di urgenza, per la raccolta documentale, per i rapporti con le compagnie assicurative e l'autorità giudiziaria.

9. Il datore di lavoro comunica alla Regione territorialmente competente il nominativo della persona responsabile del servizio di gestione del rischio clinico, corredando la comunicazione con la documentazione inerente alla programmazione per la gestione del servizio e al periodo di tempo di svolgimento del medesimo.

10. È prevista la tutela dei dati raccolti nelle unità e ne è vietata la divulgazione per scopi differenti da quelli previsti dalla presente legge».

## 10.2

Ignazio MARINO, BIANCHI, BASSOLI, BOSONE, CHIAROMONTE, COSENTINO, Leopoldo DI GIROLAMO, GUSTAVINO, PORETTI

*Sostituire l'articolo con il seguente:*

«Art. 10. - (*Sistema per la gestione del rischio clinico*) – 1. Le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano assicurano le condizioni per l'adozione, presso le strutture sanitarie pubbliche e private, di un sistema per la gestione del rischio clinico e per la sicurezza dei pazienti e delle cure, incluso il rischio di infezioni nosocomiali, prevedendo l'organizzazione in ogni azienda sanitaria locale, azienda ospedaliera, azienda ospedaliera universitaria, policlinico universitario a gestione diretta e istituto di ricovero e cura a carattere scientifico di diritto pubblico e privato, ospedali classificati e case di cura autorizzate ed accreditate, di una funzione aziendale collocata alle dirette dipendenze dell'organo di governo dell'azienda e permanentemente dedicata a tale scopo, nell'ambito delle disponibilità delle risorse aziendali. I singoli eventi avversi e i dati successivamente elaborati sono trattati in forma completamente anonima attraverso un flusso informativo specifico, con modalità stabilite con decreto del Ministro del lavoro, della salute e delle politiche sociali, da adottare entro tre mesi dall'entrata in vigore della presente legge.

2. All'interno del sistema per la gestione del rischio clinico opera il Comitato Valutazione Sinistri (CVS), alle dipendenze dell'organo di governo dell'azienda, composto da dipendenti della azienda sanitaria con competenza in materia giuridica, assicurativa e medico-legale e da rappresentanti dell'istituto assicuratore e del *broker* aziendale. Il CVS svolge le seguenti funzioni:

a) studiare le modalità di valutazione degli eventi indesiderati dal punto di vista assicurativo e proporre all'azienda eventuali idonei strumenti per limitare il contenzioso e contenere i costi;

b) velocizzare l'*iter* istruttorio delle pratiche, anche facilitando, in una logica di mutuo interesse, i rapporti con l'istituto assicuratore;

c) sviluppare momenti di ascolto della controparte per favorire una rapida soluzione del conflitto;

d) sviluppare capacità aziendali autonome di analisi e gestione dell'evento, anche da un punto di vista medico-legale, attraverso la valutazione dei singoli sinistri, eventualmente con l'utilizzo di specifiche procedure informatiche, allo scopo di esercitare un più efficace controllo del contenzioso ed una precisa definizione del «profilo di rischio» aziendale;

e) formulare nuove proposte finalizzate all'abbattimento dei premi assicurativi, anche attraverso la elaborazione di modifiche dei contratti di polizza per renderli più confacenti alle esigenze dell'azienda e meno onerosi;

f) redigere periodicamente *report* circa l'attività svolta e/o per sinistri di particolare rilevanza.

3. All'attuazione delle disposizioni di cui ai commi 1 e 2 si provvede nei limiti delle risorse umane, finanziarie e strumentali complessivamente disponibili a legislazione vigente presso le aziende e gli enti del Servizio sanitario nazionale interessati, ivi incluse le aziende ospedaliere universitarie e i policlinici universitari a gestione diretta».

---

### 10.3

BIANCHI, BASSOLI, BOSONE, CHIAROMONTE, COSENTINO, Leopoldo DI GIROLAMO, GUSTAVINO, Ignazio MARINO, PORETTI

*Sostituire l'articolo 10, con il seguente:*

«Art. 10. - (Servizio di prevenzione e protezione e unità di gestione del rischio clinico) – 1. Il datore di lavoro organizza all'interno dell'azienda sanitaria o delle unità produttive, il servizio di prevenzione e protezione, incaricando persone interne o esterne all'azienda, in possesso di attitudini e capacità adeguate ad assicurare la sicurezza delle cure, mediante le unità di gestione del rischio clinico, di seguito denominate "unità"».

2. Le unità esplicano le proprie competenze raccordando al loro interno le seguenti figure professionali: il coordinatore clinico del *risk management*, i medici specialisti, un medico legale, un legale esperto nel settore del diritto sanitario, un economista e un esperto di ingegneria clinica, rappresentanti del personale sanitario non medico per l'*audit* e il monitoraggio dei rischi e gli eventi avversi. Le unità hanno competenza a conoscere anche dei casi di contenzioso e conflittualità per consenso informato, compilazione delle cartelle cliniche, cure ed interventi di elezione e di urgenza, rapporti con le compagnie assicurative e l'autorità giudiziaria.

3. Il datore di lavoro comunica alla Regione territorialmente competente il nominativo della persona responsabile del servizio di gestione del rischio clinico, corredando la comunicazione con la documentazione inerente alla programmazione per la gestione del servizio e al periodo di tempo di svolgimento del medesimo.

4. È prevista la tutela dei dati raccolti nelle unità e ne è vietata la divulgazione per scopi differenti da quelli previsti dalla presente legge».

---

### 10.4

BOSONE, BIANCHI, BASSOLI, CHIAROMONTE, COSENTINO, Leopoldo DI GIROLAMO, GUSTAVINO, Ignazio MARINO, PORETTI

*Al comma 1, la parola: «individua» è sostituita con le seguenti: «deve individuare».*

---

**10.6**

PORETTI, PERDUCA

*Al comma 1, sostituire le parole: «unità di risk management» con le seguenti: «Unità di gestione del rischio clinico».*

---

**10.5**

ASTORE

*Al comma 1, sostituire le parole: «una unità» con le seguenti: «una struttura» conseguentemente, alla rubrica, sostituire la parola: «Unità» con la seguente: «Struttura».*

---

**10.7**

PORETTI, PERDUCA

*Al comma 1, sostituire la lettera b) con la seguente:*

*«b) realizzare un sistema permanente di valutazione e gestione del rischio connesso all'erogazione dei servizi sanitari e ai percorsi di cura mirante a massimizzare la sicurezza dei pazienti e a minimizzare il verificarsi di eventi avversi.».*

---

**10.8**SACCOMANNO, *Relatore*

*Al comma 1, lettera d), sostituire le parole: «dei soggetti» con le seguenti: «delle strutture».*

---

**10.9**

ASTORE

*Al comma 1, dopo la lettera d), aggiungere la seguente:*

*«d-bis) di predisporre i necessari progetti per l'adozione di piani contro i rischi clinici, ambientali, professionali e tecnico-diagnostici delle cure sanitarie e delle attività connesse riguardanti l'intera azienda o istituzione, le strutture ed i processi operativo-erogativi di queste».*

---

**10.10**

TOFANI

*Al comma 1, dopo la lettera d), aggiungere la seguente:*

«d-bis) di garantire l'uso sicuro ed efficiente dei dispositivi medici costituiti da apparecchi e impianti, per le procedure di accettazione, ivi compreso il collaudo, la manutenzione preventiva e correttiva, le verifiche periodiche di sicurezza, funzionalità e qualità secondo lo stato dell'arte».

---

**10.11**

ASTORE

*Sostituire il comma 2, con il seguente:*

«2. Al fine di implementare le pratiche di monitoraggio e controllo dei contenziosi in materia di responsabilità professionale le Regioni e le Province autonome possono istituire osservatori regionali dei contenziosi e degli errori nelle pratiche sanitarie con adeguate e predeterminate rappresentanze delle associazioni dei cittadini, dei soggetti pubblici e privati erogatori di assistenza sanitaria, delle organizzazioni sindacali del personale da questi dipendente, nonché delle imprese assicuratrici, perché vengano individuati parametri o gradi di rischio per ciascuna Regione o Provincia autonoma, anche in relazione alle prestazioni sanitarie accreditate ed erogate».

---

**10.12**

CALABRÒ

*Al comma 2, sostituire le parole: «possono istituire» con: «devono istituire».*

---

**10.13**

D'AMBROSIO LETTIERI

*Al comma 2, sostituire la lettera a) con la seguente:*

«a) nelle strutture sanitarie unità operative semplici o dipartimenti di *risk management* che includano competenze multidisciplinari comprensive di medicina legale, farmaceutica, avvocatura e ingegneria clinica;».

---

**10.14**

CALABRÒ

*Al comma 2, lettera a), sostituire le parole: «risk management» con le seguenti: «Gestione del Rischio clinico».*

---

**10.15**

RIZZI, MONTANI

*Al comma 2, lettera a) sostituire le parole: «medicina legale e ingegneria clinica» con le seguenti: «medicina legale, ingegneria clinica e fisica sanitaria».*

---

**10.16**

CALABRÒ

*Al comma 2, lettera b), sopprimere le parole: «con adeguate rappresentanze delle associazioni dei pazienti».*

---

**10.17**

BOSONE, BIANCHI, BASSOLI, CHIAROMONTE, COSENTINO, Leopoldo DI GIROLAMO, GUSTAVINO, Ignazio MARINO, PORETTI

*Aggiungere, in fine, il seguente:*

*«2-bis. Le unità di *risk management* di cui al comma 1 possono essere semplici o complesse e afferiscono comunque alla struttura di direzione sanitaria aziendale. Il responsabile dell'unità di *risk management* deve essere dipendente dell'azienda sanitaria di competenza».*

---



**10.0.1**

Ignazio MARINO, BIANCHI, BASSOLI, BOSONE, CHIAROMONTE, COSENTINO, Leopoldo DI GIROLAMO, GUSTAVINO, PORETTI

*Dopo l'articolo 10, aggiungere il seguente:*

**«Art. 10-bis.**

*(Disposizioni in materia di sanzioni della attività professionale medica e non medica in caso di assunzione di alcool o di sostanze stupefacenti)*

1. Salvo che il fatto costituisca reato, il personale sanitario medico e delle altre professioni sanitarie che svolge l'attività professionale in stato di alterazione psico-fisica causata dall'assunzione di alcool o da sostanze stupefacenti, è punito con la sanzione amministrativa da 20.000 a 100.000 euro e con la sospensione per sei mesi dall'attività professionale, nonché dall'Ordine dei medici.

2. Le direzioni generali delle aziende ospedaliere, aziende ospedaliere universitarie, policlinici universitari a gestione diretta e istituti di ricovero e cura a carattere scientifico di diritto pubblico, ospedali classificati e case di cura autorizzate e accreditate, di seguito complessivamente denominati "strutture sanitarie", siano esse pubbliche che private, sono tenute ad effettuare periodicamente controlli sul personale di cui al comma 1 tramite laboratori accreditati, sottoposti alla vigilanza dell'Istituto superiore di sanità, secondo modalità definite con decreto del Ministro dal lavoro, della salute e delle politiche sociali, da emanare entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge.

3. Le Regioni, nell'ambito dei piani sanitari regionali, programmano le attività di prevenzione e di tutela della attività professionale svolta dal personale di cui al comma 1 nell'ambito delle strutture sanitarie».

**10.0.2**

BIANCHI, BASSOLI, BOSONE, CHIAROMONTE, COSENTINO, Leopoldo DI GIROLAMO, GUSTAVINO, Ignazio MARINO, PORETTI

*Dopo l'articolo 10, aggiungere il seguente:*

**«Art. 10-bis.**

*(Sanzioni)*

1. Salvo che il fatto non costituisca più grave reato, il datore di lavoro è punito con l'arresto da tre a sei mesi o, nei casi di lieve entità, con l'ammenda da 5.000 a 20.000 euro qualora non si adegui agli stan-

*ard* di qualificazione strutturale, tecnologici ed organizzativi per l'esercizio dell'attività sanitaria in sicurezza e in conformità alle linee guida per le aziende ospedaliere, predisposte per decreto del Ministro del lavoro, della salute e delle politiche sociali.

2. La pena di cui al comma 1 si applica al datore di lavoro che non mette in atto le misure necessarie a garantire la sicurezza delle cure basandosi sui principi generali di prevenzione, ovvero non organizza all'interno dell'azienda sanitaria o dell'unità produttiva, il servizio di prevenzione e protezione, incaricando persone interne o esterne all'azienda, in possesso di attitudini e capacità adeguate ad assicurare la sicurezza delle cure.

3. La divulgazione per scopi differenti da quelli previsti dalla presente legge dei dati raccolti è punito a mente delle disposizioni dettate dalla legge n. 675 del 1996 e successive modificazioni.

4. Agli articoli 589, secondo comma e 590, terzo comma del codice penale, dopo le parole prevenzione degli infortuni sul lavoro, sono aggiunte le seguenti: "ed in violazione degli obblighi di cui ai commi 1 e 2"».

---

### 10.0.3

TOFANI

*Dopo l'articolo 10, aggiungere il seguente:*

**«Art. 10-bis.**

*(Compilazione informatica delle cartelle cliniche)*

1. Entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, ciascuna struttura sanitaria presente sul territorio nazionale provvede allo sviluppo di un prototipo di cartella clinica digitale multimediale che consenta la condivisione delle informazioni cliniche a più livelli tra ospedale e territorio, adottando allo scopo tecnologie innovative di sistema e di rete, nonché alla realizzazione di un sistema integrato per la gestione informatizzata delle tradizionali cartelle cliniche cartacee e la successiva loro archiviazione, al fine di renderne rapide ed efficienti la consultazione e la duplicazione».

---

**10.0.4**

BIANCHI, BASSOLI, BOSONE, CHIAROMONTE, COSENTINO, Leopoldo DI GIROLAMO, GUSTAVINO, Ignazio MARINO, PORETTI

*Dopo l'articolo 10, aggiungere il seguente:*

**«Art. 10-bis.**

*(Obblighi del datore di lavoro)*

1. Il datore di lavoro è obbligato a garantire la sicurezza nell'erogazione dell'assistenza sanitaria, delle cure, degli interventi e dei trattamenti medici.

2. Qualora un datore di lavoro ricorra a competenze, persone e servizi, esterne alla struttura, egli non è esonerato dalle responsabilità di cui al comma 1».

---

**10.0.5**

BIANCHI, BASSOLI, BOSONE, CHIAROMONTE, COSENTINO, Leopoldo DI GIROLAMO, GUSTAVINO, Ignazio MARINO, PORETTI

*Dopo l'articolo 10, aggiungere il seguente:*

**«Art. 10-bis.**

*(Obbligo di sicurezza delle cure)*

1. Al fine di garantire un adeguato livello di qualità delle cure, a garanzia della salute del paziente e dell'esercizio della corretta attività sanitaria degli operatori sanitari, il datore di lavoro si adegua a *standard* di qualificazione strutturali, tecnologici ed organizzativi per l'esercizio dell'attività sanitaria in sicurezza e in conformità alle linee guida per le aziende ospedaliere, predisposte con decreto del Ministro del lavoro, della salute e delle politiche sociali entro centottanta giorni dall'entrata in vigore della presente legge.

---

**10.0.6**

BOSONE, BIANCHI, BASSOLI, CHIAROMONTE, COSENTINO, Leopoldo DI GIROLAMO, GUSTAVINO, Ignazio MARINO, PORETTI

*Dopo l'articolo 10, inserire il seguente:*

**«Art. 10-bis.**

*(Sistema nazionale linee guida e Technology assessment)*

1. Il Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali promuove il coordinamento delle attività assicurate dal Servizio sanitario nazionale, in materia di:

a) definizione di linee guida e di percorsi diagnostico terapeutici, comprensivi delle indicazioni con prioritario riferimento alle aree tematiche associate alla variabilità nella pratica clinica, ai tempi di attesa, alla probabilità di incidenti critici ed errori clinici, alle patologie a elevata complessità ed elevata incidenza, agli effetti rilevanti sull'organizzazione dei servizi, nonché agli obiettivi individuati nel Piano sanitario nazionale;

b) valutazioni di impatto sanitario ed economico e di analisi del rapporto costo-beneficio e rischio-beneficio relativamente ai nuovi dispositivi medici e alle nuove tecnologie sanitarie, secondo l'approccio del *technology assessment*.

2. Per le modalità di cui al comma 1, presso il Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali è attivato il Sistema nazionale linee guida e *technology assessment*, attraverso la costituzione di un Comitato strategico, composto da rappresentanti del Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali, della Conferenza delle Regioni, dell'Agenzia nazionale per i servizi sanitari regionali, dell'Istituto superiore di sanità, dell'Istituto superiore per la sicurezza sul lavoro, dell'Agenzia italiana del farmaco, del coordinamento degli Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico, del Consiglio superiore di sanità, della Commissione nazionale sull'appropriatezza, della Federazione nazionale degli ordini dei medici e degli odontoiatri.

3. Il Comitato strategico elabora e coordina programmi annuali e ne affida la realizzazione a un Comitato organizzativo operante presso l'Istituto superiore di sanità e a gruppi di lavoro nazionali.

4. Le modalità di attivazione del Sistema di cui al comma 2 sono definite con decreto del Ministro del lavoro, della salute e delle politiche sociali, d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano».

---

**10.0.7**SACCOMANNO, *Relatore*

*Dopo l'articolo 10, aggiungere il seguente:*

**«Art. 10-bis.**

*(Sistema nazionale di monitoraggio e valutazione)*

1. All'Agenzia nazionale per i servizi sanitari regionali è affidato il coordinamento di un Sistema nazionale di monitoraggio e valutazione della gestione del rischio clinico, in raccordo con il Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali e le Regioni e Province autonome.

2. Con apposita intesa Stato-Regioni, da adottarsi entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, sono individuate le modalità attuative e le funzioni del Sistema nazionale di monitoraggio e valutazione, nonché le strutture, nazionali e regionali, che vi collaborano».

---

**10.0.8**

BIANCHI, BASSOLI, BOSONE, CHIAROMONTE, COSENTINO, Leopoldo DI GIROLAMO, GUSTAVINO, Ignazio MARINO, PORETTI

*Dopo l'articolo 10, aggiungere il seguente:*

**«Art. 10-bis.**

*(Adeguamento delle misure)*

1. Il datore di lavoro mette in atto le misure necessarie a garantire la sicurezza delle cure basandosi sui seguenti principi generali di prevenzione:

- a) monitoraggio, valutazione dei rischi e degli eventi avversi;
  - b) prevenzione, riduzione, eliminazione dei rischi in relazione alle conoscenze acquisite in base al progresso tecnico-scientifico;
  - c) predisposizione di organizzazione di mezzi e persone per garantire il miglior livello di sicurezza delle cure erogate, tutela della salute del paziente e delle condizioni di lavoro degli operatori sanitari;
  - d) manutenzione e sostituzione di apparecchiature, presidi, attrezzature, macchine, impianti, in riferimento alla sicurezza della prestazione sanitaria da erogare;
  - e) informazione, formazione, consultazione, partecipazione degli operatori sanitari in relazione alla gestione del rischio clinico, alla sicurezza dell'assistenza sanitaria, alle cure ed agli interventi».
-

**10.0.9**

BIANCHI, BASSOLI, BOSONE, CHIAROMONTE, COSENTINO, Leopoldo DI GIROLAMO, GUSTAVINO, Ignazio MARINO, PORETTI

*Dopo l'articolo 10, aggiungere il seguente:*

**«Art. 10-bis.**

*(Misure generali di tutela)*

1. Il datore di lavoro adotta le misure necessarie a garantire la sicurezza delle cure ed uno *standard* organizzativo in grado di assicurare il perseguimento dell'obiettivo di tutela della salute, mediante la garanzia di sicurezza del servizio sanitario, della prevenzione dei danni alla salute dei pazienti, tenuto conto del grado di sicurezza esigibile allo stato della scienza e della tecnica.

2. Ai fini di cui al comma 1, il datore di lavoro, nel quadro delle proprie responsabilità, adotta le misure necessarie a garantire l'appropriatezza clinica e organizzativa dell'assistenza sanitaria, la celerità e continuità assistenziale attraverso la predisposizione di attività di monitoraggio, di prevenzione dei rischi e degli eventi avversi, di informazione e formazione del personale, nonché l'approntamento della più adeguata organizzazione di mezzi e persone».

---

**Art. 11.****11.1**

ASTORE

*Al comma 1, in fine, sostituire le parole: «e al comparto sanitario» con le seguenti: «e al personale di comparto del Servizio sanitario nazionale».*

**11.2**

ASTORE

*Al comma 2, sostituire le parole: «regionale e locale» con le seguenti: «e locale, anche sulla base di linee guida di coordinamento regionale».*

---

**11.3**

ASTORE

*Dopo il comma 2, aggiungere il seguente:*

«2-bis. A decorrere dalla data di entrata in vigore delle nuove disposizioni dei contratti collettivi nazionali, ai sensi e per gli effetti del presente articolo, cessano di avere efficacia le disposizioni dei contratti collettivi nazionali di lavoro del personale del Servizio sanitario nazionale, riguardanti la materia disciplinata dalla presente legge».

**11.0.1**

BIANCHI, BASSOLI, BOSONE, CHIAROMONTE, COSENTINO, Leopoldo DI GIROLAMO, GUSTAVINO, Ignazio MARINO, PORETTI

*Dopo l'articolo 11, aggiungere il seguente:*

**«11-bis.**

*(Istituzione dell'AIRM)*

1. Presso il Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali, è istituita l'Agenzia nazionale per la gestione del rischio clinico e la sicurezza dei sistemi sanitari (AIRM), come organo ausiliario dell'osservatorio nazionale. L'AIRM è formata da esperti con competenze tecnico-scientifiche, rappresentanti degli interessi della categoria degli operatori sanitari, dei pazienti, delle compagnie assicurative con poteri consultivi verso l'osservatorio nazionale e verso gli osservatori regionali, istituiti ai sensi del comma 3, con l'obbligo di relazione annuale al Ministro del lavoro, della salute e delle politiche sociali. L'AIRM individua un modello organizzativo uniforme per la gestione del rischio clinico su base regionale e aziendale; elabora direttive e linee guida per l'uniforme rilevazione e riduzione degli errori e dei rischi connessi nelle strutture sanitarie da parte degli osservatori regionali; promuove eventi di formazione-informazione per diffondere la cultura della prevenzione, della riduzione del rischio e dell'errore e della sicurezza dei servizi sanitari.

2. L'AIRM è organo di consultazione delle Regioni al fine di assicurare l'omogeneità dei modelli aziendali delle unità di rischio e dei percorsi di gestione del rischio, di prevenzione e gestione del contenzioso, di gestione dei casi di indennizzo a mezzo del fondo vittime da *alea* terapeutica delle regioni; cura il coordinamento nella raccolta dei dati su base regionale relativamente ai rischi delle aziende e i relativi programmi di prevenzione e di gestione del rischio clinico, di prevenzione e di gestione del contenzioso; di formazione del personale incaricato del *risk-management* in ciascuna Regione.

3. Per consentire l'espletamento delle funzioni dell'AIRM, le Regioni, nel rispetto della *privacy*, trasmettono i dati regionali a seguito dell'attivazione dei programmi e dell'istituzione di propri osservatori regionali nonché dei propri fondi per il risarcimento delle vittime da alea terapeutica istituiti ai sensi dell'articolo 19, favorendo un *network* per la raccolta sistematica delle informazioni relative ad indicatori di sicurezza e misure di miglioramento della qualità dell'assistenza delle strutture e dei servizi, della gestione del contenzioso sanitario della propria area regionale in collegamento con l'AIRM».

---

### 11.0.2

BIANCHI, BASSOLI, BOSONE, CHIAROMONTE, COSENTINO, Leopoldo DI GIROLAMO, GUSTAVINO, Ignazio MARINO, PORETTI

*Dopo l'articolo 11, aggiungere il seguente:*

#### «11-bis

*(Competenze dell'Osservatorio nazionale)*

1. È istituito presso il Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali "l'Osservatorio nazionale per la prevenzione e gestione del rischio clinico" che si avvale della collaborazione delle strutture nazionali e la collaborazione degli organi regionali competenti in materia.

2. L'Osservatorio nazionale provvede, in raccordo con le Regioni, le Province autonome di Trento e di Bolzano e le aziende sanitarie, alla formazione di una banca dati a livello nazionale con la relativa analisi dei dati raccolti sul rischio clinico; all'identificazione delle aree prioritarie del rischio clinico, denominate "barriere di rischio" e delle aree prioritarie di intervento, denominate "barriere di sicurezza"; all'individuazione degli *standard* qualitativi da applicare per riconoscere, prevenire e ridurre eventi avversi e rischi; nonché al monitoraggio dell'adozione di protocolli, procedure e della qualità dei servizi e delle prestazioni erogate e sicurezza delle strutture e dei reparti, anche attraverso la predisposizione di tabelle.

3. L'Osservatorio nazionale è composto da specialisti delle materie, di comprovata esperienza professionale nel campo, con nomina triennale da parte del Ministro del lavoro, della salute e delle politiche sociali, per area legale, area medico-legale, clinica, statistico-amministrativa».

---



**Art. 12.****12.2**SACCOMANNO, *Relatore**Sopprimere l'articolo:*

---

**12.1**

ASTORE

*Sostituire l'articolo con il seguente:*

«Art. 12. - (*Disposizioni finali e finanziamento*). – 1. Nella determinazione dei premi, per RCT-RCO, nelle offerte per l'aggiudicazione delle coperture assicurative dei soggetti erogatori, di cui ai commi 1 degli articoli 1 e 2, le imprese assicuratrici tengono anche conto dei "gradi di rischio" individuati per singole Regioni e delle previsioni dei minori costi da sopportare per effetto della riduzione di frequenza di danni, attesa dalla nuova organizzazione e maggiore tutela imposta agli stessi soggetti erogatori di assistenza sanitaria, nonché dalle riduzioni di rischi e di costi, anche del contenzioso, per effetto di quanto previsto nel comma 6 dell'articolo 2 e delle conciliazioni extragiudiziali di cui all'articolo 5.

2. Nelle comunicazioni e partecipazioni alla Consulta nazionale per la sicurezza del paziente o al comitato tecnico delle Regioni e Province autonome per la sicurezza del paziente, gli Osservatori regionali di cui al comma 2 dell'articolo lo relazionano anche sui dati dei costi dei premi assicurativi applicati nelle singole Regioni e Province autonome, dandone contestuale comunicazione anche all'Autorità nazionale per il mercato e la concorrenza.

3. L'applicazione delle disposizioni di cui alla presente legge non deve comportare oneri aggiuntivi per lo Stato; agli eventuali oneri aggiuntivi si provvede a carico dei singoli fondi sanitari delle Regioni e Province autonome, con attesi effetti di migliori benefici e tutele per i cittadini e minor aggravii o in relazione ai risultati di riduzione dei rischi, dei danni e quindi dei costi che gli appositi progetti di intervento determineranno».

---

**12.0.1**

PORETTI, PERDUCA

*Dopo l'articolo 12, aggiungere il seguente:*

**«Art. 12-bis**

*(Compilazione informatica delle cartelle cliniche)*

1. Entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, ciascuna struttura sanitaria presente sul territorio nazionale provvede allo sviluppo di un prototipo di cartella clinica digitale multimediale che consenta la condivisione delle informazioni cliniche a più livelli tra ospedale e territorio, adottando allo scopo tecnologie innovative di sistema e di rete, nonché alla realizzazione di un sistema integrato per la gestione informatizzata delle tradizionali cartelle cliniche cartacee e la successiva loro archiviazione, al fine di renderne rapide ed efficienti la consultazione e la duplicazione.

2. Il sistema integrato per la gestione informatizzata di cui al comma 1 contiene:

a) le informazioni relative a ciascun ricovero di ogni paziente, prevedendo livelli di accesso differenziati per la consultazione e la stampa delle cartelle in modo da garantire la riservatezza delle informazioni contenute nel *database* e da controllare l'effettivo utilizzo del sistema;

b) il profilo del paziente proveniente dal medico di base, le visite effettuate presso gli ambulatori, le visite specialistiche ed i controlli presso i laboratori di analisi.

3. Il sistema integrato di cui ai commi 1 e 2 può gestire le cartelle provenienti anche da altri ospedali, al fine di consentire:

a) l'identificazione, in ogni momento e in modo non ambiguo, del dato sanitario, sia all'interno della struttura sia nella trasmissione verso l'esterno;

b) la conoscenza della situazione clinica del paziente attraverso la messa in rete delle informazioni consultabili, in caso di necessità, da ogni struttura sanitaria».

**12.0.2**

PORETTI, PERDUCA

*Dopo l'articolo aggiungere il seguente:*

«Art.12-bis. – 1. A decorrere dalla data di entrata in vigore della presente legge, è fatto obbligo per tutte le strutture sanitarie presenti sul ter-

ritorio nazionale di effettuare riprese audiovisive degli interventi chirurgici.

2. Ai sensi di quanto stabilito dall'articolo 7 del codice in materia di protezione dei dati personali, di cui al decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, le strutture di cui al comma 1 sono tenute a fornire o a consentire la visione all'interessato, o al soggetto da questi delegato, di una copia della ripresa audiovisiva del proprio intervento chirurgico».

---

**TERRITORIO, AMBIENTE, BENI AMBIENTALI (13<sup>a</sup>)**

Mercoledì 8 luglio 2009

**108<sup>a</sup> Seduta**

*Presidenza del Presidente*

D'ALÌ

*La seduta inizia alle ore 14,45.*

**ESAME DI ATTI PREPARATORI DELLA LEGISLAZIONE COMUNITARIA**

**Libro bianco «L'adattamento ai cambiamenti climatici: verso un quadro d'azione europeo» – (COM(2009) 147 def. (n. 34)**

(Seguito e conclusione dell'esame, ai sensi dell'articolo 144 del Regolamento. Approvazione della risoluzione: *Doc. XVIII*, n. 17)

Riprende l'esame sospeso nella seduta del 24 giugno scorso.

Il senatore FLUTTERO (*PdL*) illustra la proposta di risoluzione n. 1, riportata in allegato al resoconto della seduta odierna.

Il senatore DELLA SETA (*PD*) interviene dichiarando il voto di astensione da parte del proprio Gruppo, ritenendo comunque non sufficienti i correttivi apportati dal relatore ai contenuti della proposta di risoluzione preannunciati nel corso della seduta del 24 giugno.

Previa verifica del numero legale, la proposta di risoluzione n. 1 è quindi approvata.

**IN SEDE CONSULTIVA SU ATTI DEL GOVERNO**

**Proposta di nomina di Ferruccio Tomasi a Presidente dell'Ente parco nazionale dello Stelvio (n. 40)**

(Parere al Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare. Esame. Parere favorevole)

Il senatore LEONI (*LNP*), relatore, prima di entrare nel merito della proposta di nomina in titolo, richiama le caratteristiche orografiche e na-

turali del Parco nazionale dello Stelvio e della vicenda istitutiva del relativo consorzio.

Dopo averne illustrato il *curriculum*, propone l'espressione di un parere favorevole alla nomina del dottor Ferruccio Tomasi a presidente dell'Ente Parco nazionale dello Stelvio.

Si passa di seguito alle dichiarazioni di voto sulla proposta di esprimere parere favorevole.

Il senatore MOLINARI (PD), dopo aver manifestato qualche riserva sui requisiti del candidato, dichiara il voto di astensione da parte del proprio Gruppo.

Si procede quindi alla votazione a scrutinio segreto sul parere favorevole alla proposta di nomina. Partecipano alla votazione i senatori ALICATA (PdL), D'ALÌ (PdL), DELLA SETA (PD), PARAVIA (PdL) in sostituzione del senatore DELL'UTRI (PdL), DIGILIO (PdL), FLUTTERO (PdL), LEONI (LNP), MAZZUCONI (PD), MOLINARI (PD), MONTI (LNP), CASOLI (PdL), in sostituzione del senatore NANIA (PdL), NESSA (PdL), ORSI (PdL) e VICECONTE (PdL).

All'esito della votazione, la proposta di parere favorevole alla nomina del signor Ferruccio Tomasi è approvata con 11 voti favorevoli e 3 astensioni.

*La seduta termina alle ore 15,10.*

**RISOLUZIONE APPROVATA DALLA COMMISSIONE  
SULL'ATTO COMUNITARIO N. 34  
(Doc. XVII, n. 17)**

La 13<sup>a</sup> Commissione, territorio ambiente e beni ambientali,  
premessi che:

le conoscenze geologiche descrivono la Terra da sempre oggetto di mutamenti climatici di diversa intensità e frequenza, e appare ragionevole, di fronte a cambiamenti climatici in corso, assumere misure di adattamento, coordinate a livello comunitario, che minimizzino l'impatto sociale ed economico dei suddetti cambiamenti climatici;

lo studio dei cambiamenti climatici è uno studio multidisciplinare che ha portato negli ultimi anni ad una maggiore comprensione del ruolo dei forzanti naturali (attività solare, attività vulcanica, parametri orbitali) e dei forzanti antropogenici (emissione di gas serra e aerosol, deforestazione con relativa perdita di pozzi di assorbimento di CO<sub>2</sub> e con relativa modifica dell'albedo superficiale);

generalmente il clima è definito come «il tempo meteorologico medio» su scale temporali lunghe (almeno 30 anni), o anche come la risposta del bilancio energetico della Terra. Questo bilancio può essere modificato:

1. da cambiamenti della radiazione solare incidente (ad esempio, variazioni dell'orbita della Terra attorno al Sole);

2. da variazioni dell'albedo (la frazione di radiazione solare che viene riflessa in varie parti della Terra, ad esempio dalla copertura di ghiaccio e di neve, dalla vegetazione, dai deserti e dalle particelle aerosol in atmosfera);

3. da variazioni dell'effetto serra (che è un effetto naturale che ha permesso la vita sul pianeta Terra e che è dovuto alla presenza in atmosfera di certi gas serra, come il vapore acqueo, il biossido di carbonio (CO<sub>2</sub>), il metano (CH<sub>4</sub>) ed il protossido di azoto (N<sub>2</sub>O), che assorbono e riemettono verso la superficie terrestre la radiazione emessa dalla Terra stessa);

un aumento delle emissioni di gas serra dalla superficie terrestre porta ad un aumento delle loro concentrazioni atmosferiche e, quindi, ad una accentuazione dell'effetto serra globale. Tra i gas serra in atmosfera sicuramente il più importante – come gas climalterante – ed il più abbondante è il vapore acqueo, che però non è «ben mescolato» nell'at-

mosfera (ossia non può essere rappresentato da una concentrazione atmosferica globale) e ha un ruolo fondamentale nel ciclo globale dell'acqua. Gli altri gas serra come la CO<sub>2</sub>, il CH<sub>4</sub> ed il N<sub>2</sub>O sono invece ben mescolati nell'atmosfera e sono presenti in quantità minori in atmosfera rispetto al vapor acqueo. Tra questi la CO<sub>2</sub> è il gas più abbondante (la quantità di CO<sub>2</sub> è circa mille volte più grande di quella di CH<sub>4</sub> e N<sub>2</sub>O). Unitamente ai meccanismi astronomici ed ai cambiamenti delle caratteristiche e dell'uso del suolo, il clima terrestre globale è influenzato dalle variazioni dei suddetti gas, ma anche da vari meccanismi di retroazione (*feedback*), che la comunità scientifica climatica sta studiando. Già si è accertato che questi meccanismi di retroazione hanno un ruolo importante nella variabilità climatica. Ad esempio, se l'atmosfera si riscalda, la concentrazione atmosferica di vapore acqueo in generale aumenta, potendo portare ad un'intensificazione ulteriore dell'effetto serra, che causa ancora più riscaldamento globale e così via; anche se su questo meccanismo pesa l'incognita relativa al ruolo delle nubi che, aumentando in termini di copertura globale, possono produrre un conseguente raffreddamento attraverso un *feed-back* negativo (tale rappresentazione attraverso i modelli è ancora in una fase poco sviluppata perché mancano alcune conoscenze fondamentali, parametrizzazioni, che saranno ottenute mediante misure da satellite quali ERBE, EPS, TRMM, MODIS);

oltre all'effetto climalterante delle emissioni antropogeniche di gas serra, che fundamentalmente alterano l'effetto serra globale naturale e causano e potranno causare impatti a corto e lungo termine in vari settori e sistemi naturali ed umani, è importante anche evidenziare l'effetto inquinante delle emissioni antropogeniche di gas e particelle inquinanti – NO<sub>x</sub>, SO<sub>x</sub>, O<sub>3</sub>, idrocarburi policiclici aromatici, micropolveri – che sono drammaticamente dannose all'ambiente vegetale naturale ed all'uomo, causando malattie e migliaia di morti ogni anno;

l'uomo moderno e tecnologico si trova ad affrontare il fenomeno dei cambiamenti climatici e degli impatti a varie scale per la prima volta, ed appare opportuno pertanto valutare l'opportunità di meglio calibrare il peso delle risposte ai cambiamenti climatici, aumentando gli investimenti per la politica di adattamento per affrontare gli impatti inevitabili attraverso l'aumento della resilienza;

sarebbe opportuno inoltre vincolare gli investimenti tecnologici finalizzati alla riduzione di emissioni di gas serra agli obiettivi di riduzione delle emissioni di inquinanti atmosferici chimico-fisici responsabili di gravi danni all'ambiente ed alla salute umana e di aumento dell'indipendenza energetica;

nel Libro bianco si sostiene la funzione anticiclica degli investimenti pubblici nella lotta ai cambiamenti climatici. Alla luce della scarsità di risorse è opportuno selezionare con attenzione gli investimenti pubblici, dando priorità a quelli finalizzati all'aumento della capacità di resilienza ai cambiamenti in ambito UE, a quelli in tecnologie per la riduzione delle emissioni di CO<sub>2</sub>, prevalentemente se strettamente connessi alla riduzione

di inquinanti dannosi per l'ambiente e per la salute umana, ed all'aumento dell'efficienza e dell'indipendenza energetica;

si segnala, inoltre, la necessità di sviluppare maggiormente investimenti legati al sistema della cooperazione verso i Paesi del Mediterraneo interessati dalla desertificazione delle zone costiere, che inciderà sull'economia e sulla sicurezza ambientale, anche allo scopo di prevenire e contenere fenomeni di migrazione già in atto;

a causa dello spostamento verso nord delle fasce climatiche sarà utile investire sugli impianti tecnologici del centro e nord Europa per ridurre le emissioni e gli inquinanti, ma sarà indispensabile disporre di adeguati investimenti per preparare l'area mediterranea a sopportare per un periodo di decine di anni gli effetti del riscaldamento;

tra gli interventi da finanziare si possono evidenziare i restauri geoambientali per contrastare l'erosione delle spiagge, l'accumulo idrico per usi idropotabili, agricoli e antincendio, la riqualificazione delle aste fluviali, la lotta ai dissesti idrogeologici causati dalla modifica delle caratteristiche delle precipitazioni piovose, lo sviluppo di una rete di sistemi di dissalazione alimentati da energie rinnovabili, come ad esempio il solare a concentrazione termica;

va giudicato nel complesso positivamente il quadro di azioni proposto dal Libro bianco «*L'adattamento ai cambiamenti climatici: verso un quadro d'azione europeo* – COM (09) 147» al fine di migliorare l'adattamento ai cambiamenti climatici, consistente in sostanza in una prima fase di studio – da svolgere nel triennio 2009-2011 – dedicata alla creazione di una base di conoscenze solide e credibili sul problema, anche attraverso lo scambio di informazioni tra gli Stati membri;

vanno valutate con favore le azioni da realizzare, entro il 2011, per lo sviluppo di metodi, modelli di dati e strumenti di previsione nonché di indicatori per monitorare l'efficacia delle misure atte a contenere l'impatto dei cambiamenti climatici migliorando l'adattamento dei sistemi;

si ritiene positivo che le problematiche dell'adattamento siano integrate nelle politiche settoriali dell'Unione europea – quali la politica agricola, la politica forestale, la politica di tutela della biodiversità, degli ecosistemi e delle acque, la politica di gestione delle zone marittime e costiere, la politica infrastrutturale e di pianificazione territoriale – che dovranno puntare a sviluppare una maggiore resilienza ai mutamenti del clima;

impegna il Governo:

ad adoperarsi per la soddisfazione delle esigenze rilevate in premessa, con particolare riferimento alla definizione della priorità delle azioni da mettere in campo per affrontare i cambiamenti climatici, all'aggiunta degli obiettivi della riduzione dell'inquinamento chimico-fisico globale e dell'indipendenza energetica alle finalità dei finanziamenti da predisporre per la riduzione di CO<sub>2</sub>, nonché alla indispensabile definizione in sede comunitaria di significativi investimenti verso i Paesi dell'area mediterranea, in considerazione del fatto che quest'ultima apparirebbe maggiormente esposta alle conseguenze negative dello spostamento verso nord delle fasce climatiche.



## POLITICHE DELL'UNIONE EUROPEA (14<sup>a</sup>)

Mercoledì 8 luglio 2009

**53<sup>a</sup> Seduta**

*Presidenza della Presidente*

**BOLDI**

*indi del Vice Presidente*

**SANTINI**

*Interviene, ai sensi dell'articolo 48 del Regolamento, il dirigente generale del Dipartimento lavoro e formazione professionale e Autorità di gestione del POR FSE 2007-2013 della regione Calabria, dottoressa Marinella Marino.*

*La seduta inizia alle ore 13,30.*

### *SULLA PUBBLICITÀ DEI LAVORI*

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

Avverte inoltre che la pubblicità della seduta sarà inoltre assicurata attraverso la resocontazione stenografica, che sarà disponibile in tempi rapidi.

Poiché non vi sono osservazioni, tale forma di pubblicità è dunque adottata per il prosieguo dei lavori.

La Commissione prende atto.

### *PROCEDURE INFORMATIVE*

**Seguito dell'indagine conoscitiva sui profili di utilizzo e controllo dei fondi comunitari in Italia: audizione del Dirigente generale del Dipartimento lavoro e formazione professionale e Autorità di gestione del POR FSE 2007-2013 della regione Calabria**

Riprende l'indagine conoscitiva sospesa nella seduta di ieri, 7 luglio 2009.

La PRESIDENTE ringrazia la dottoressa Marino per la sua disponibilità a partecipare all'odierna seduta.

La dottoressa MARINO, responsabile dell'Autorità di gestione del POR FSE 2007-2013 della Regione Calabria evidenzia, in via preliminare, le numerose difficoltà incontrate nella realizzazione del programma 2000-2006 nella propria Regione, invitando i commissari a riflettere sulla circostanza che tale ciclo di investimenti ha subito un elevato numero di controlli da parte di autorità variamente competenti (ad esempio, Corte dei conti europea e magistratura italiana).

Tali controlli, oltre ad attestare la difficoltà intrinseca nella gestione delle risorse comunitarie in una Regione del Meridione italiano, hanno messo in luce, in particolare, la lentezza dei procedimenti di spesa, nonché l'incapacità da parte delle autorità di gestione e di pagamento di «presidiare» in modo effettivo le singole iniziative progettuali.

Una delle principali ragioni che ha inciso su tale incongruenza risiede senza dubbio, secondo la dottoressa Marino, nella carenza gestionale dell'amministrazione di una Regione in ritardo di sviluppo, che, purtroppo, non è stata ancora in grado di sedimentare i metodi di lavoro tipici di un apparato burocratico moderno.

Tra i programmi che hanno riscontrato maggiore problematicità, l'oratore segnala quello relativo al Fondo Sociale Europeo, il quale ha subito un incisivo controllo da parte della Commissione europea – in seguito al quale, ha subito una decurtazione di 196 milioni di euro – e che, pur tuttavia, ha potuto registrare, al termine del periodo di programmazione, un utilizzo pieno delle risorse di cui era portatore.

Sempre in tema di controlli, la dottoressa Marino esprime il convincimento che essi possono risultare molto utili quando fungono da stimolo e, quindi, sono rivolti ad aiutare proficuamente l'amministrazione locale nella fase gestionale; quando, invece, il controllo si riduce alla mera evidenziazione formale delle irregolarità, esso, allora, rischia di tradursi in un esercizio fine a se stesso.

Per quanto riguarda l'impiego dei fondi comunitari destinati alla Calabria per la tornata 2007-2013, fa presente che la Regione intende muoversi conformemente a due linee d'azione: decongestionare per quanto possibile la loro gestione, procedendo ad una delega agli altri soggetti subregionali (province o enti privati) della loro effettiva amministrazione; «internalizzare» maggiormente le funzioni di controllo dei medesimi programmi (a tale proposito, si è provveduto a reclutare una trentina di funzionari con competenza specifica di sorveglianza).

Seguono osservazioni e quesiti dei senatori.

Il senatore PITTONI (*LNP*) chiede se l'attuazione del federalismo fiscale possa, in qualche modo, essere funzionale alla menzionata delega nella gestione dei fondi.

Il senatore SANTINI (*PdL*) – facendo esplicito riferimento ad alcuni passaggi contenuti nel documento presentato in audizione dalla dottoressa Marino, in particolare laddove si sottolinea il carattere sistematico delle irregolarità emerse nella gestione dei fondi in Calabria – domanda quale sia stato il comportamento del settore privato nell'accesso ai fondi comunitari diretti.

La senatrice FONTANA (*PD*), dopo aver rilevato che la carenza dal versante amministrativo è stata riscontrata anche in altre realtà regionali, domanda se non sia da prendere in seria considerazione la necessità di promuovere il più possibile, nella fase di controllo, una adeguata cultura della responsabilità.

Chiede, inoltre, ulteriori delucidazioni sull'opzione, testé evocata, di una distribuzione o delega ai livelli infraregionali dei poteri di attuazione nei progetti comunitari. Si tratta, a suo modo di vedere, di un nodo fondamentale, in quanto tale opzione potrebbe essere suscettibile di produrre una pericolosa frammentazione dei momenti decisionali di spesa, soprattutto se si considera che, ad esempio, in altri contesti locali, quali il Piemonte e l'Emilia Romagna, è stata segnalata l'esigenza prioritaria di convergere su una «regia» a livello nazionale dei programmi comunitari.

Anche secondo il senatore NESSA (*PdL*) l'opzione di delegare verso il basso l'amministrazione dei fondi può risultare rischiosa, dal momento che, purtroppo, la realtà quotidiana si è incaricata, molto spesso, di portare alla ribalta casi di singoli funzionari locali interessati a implementare progetti che soddisfacevano, in ultima analisi, interessi del tutto particolaristici, invece che il bene comune della collettività locale.

La senatrice SOLIANI (*PD*) è interessata a conoscere, in via generale, in quale misura l'impiego in Calabria dei finanziamenti comunitari abbia effettivamente inciso nello sviluppo del territorio regionale.

Chiede, in particolare, se il ricorso alle risorse comunitarie sia avvenuto con l'intento consapevole di attivare un moltiplicatore di crescita «in loco», avendo la percezione politica che tali fondi provengono dall'Europa e si ripromettono di incentivare una crescita su scala europea.

Domanda, inoltre, in che maniera la Regione cerca di contrastare le irregolarità riscontrate nell'amministrazione dei suddetti fondi.

Per ultimo, chiede di sapere se è stata prevista una qualche forma di investimento formativo sul personale regionale chiamato ad occuparsi dei fondi.

Il senatore D'AMBROSIO LETTIERI (*PdL*), a proposito della ricaduta delle iniziative comunitarie di investimento sul territorio, osserva che i meccanismi di finanziamento comunitario sono sostenuti da una logica che mira a creare le opere e le infrastrutture, ma non, successivamente, ad assicurare anche il funzionamento ordinario delle stesse.

Alla senatrice MARINARO (PD) preme sottolineare come l'intervento testé svolto abbia contribuito a confermare ulteriormente, qualora ce ne fosse stato bisogno, la necessità di una strategia nazionale di accompagnamento delle politiche di attuazione dei fondi comunitari che le varie Regioni realizzano nel rispettivo territorio.

La dottoressa MARINO, in sede di replica, ribadisce il punto di vista per cui risulta indispensabile che ciascuna Regione sia dotata di una idonea struttura amministrativa, anche per rendere effettivo il progetto di federalismo fiscale.

Rileva, inoltre, come l'ammissione delle effettive criticità registrate nella pregressa attuazione dei fondi comunitari in Calabria costituisca un ineludibile punto di partenza per una futura qualificazione della gestione di tali programmi.

Circa il coinvolgimento dei privati, fa presente che costoro, frequentemente, si sono presentati impreparati già nel momento della richiesta del finanziamento comunitario.

Sotto tale profilo, attira l'attenzione sulla circostanza per cui le risorse usufruibili mediante i fondi comunitari divengono appannaggio quasi sempre dei soggetti che già in passato hanno avuto modo di utilizzare dette risorse. Ciò in quanto gli interlocutori privati possono avere accesso a tali fondi solo se sono in grado di anticipare una propria quota di cofinanziamento.

Conclude testimoniando che la consapevolezza di attingere a stanziamenti di origine europea è assolutamente tangibile anche in Calabria: il metodo di lavoro comunitario, infatti, caratterizzato da rigorosi vincoli e da chiari criteri di programmazione, è risultato fondamentale e «pedagogico» nell'aiutare l'amministrazione locale a plasmare una mentalità più moderna di *governance*.

Non essendovi ulteriori interventi, la presidente BOLDI dichiara conclusa l'audizione.

#### IN SEDE CONSULTIVA

**Decisione quadro del Consiglio relativa alla lotta contro l'abuso e lo sfruttamento sessuale dei minori e la pedopornografia, che abroga la decisione quadro 2004/68/GAI (COM(2009) 135 def.) (n. 30)**

(Parere alla 2<sup>a</sup> Commissione. Esame e rinvio)

La presidente BOLDI dà il benvenuto al senatore Cristiano de Eccher, il quale da pochi giorni è entrato a far parte della 14<sup>a</sup> Commissione.

Prima di dare la parola al relatore Marino, la PRESIDENTE comunica che il ministro Carfagna ha fatto sapere che potrà assicurare la sua prevista partecipazione all'esame degli atti comunitari relativi alla tratta

degli esseri umani e alla pedopornografia, non più la prossima settimana, bensì martedì 21 luglio, sempre alle ore 14.

Riferisce sul provvedimento in titolo il relatore Mauro Maria MARINO (*PD*) ricordando, in primo luogo, che la Commissione europea – tenuto conto che l'abuso e lo sfruttamento dei minori sono reati particolarmente gravi poiché colpiscono bambini e adolescenti che hanno diritto a protezione e cure particolari, e che in Europa una minoranza significativa di loro è esposta sin dall'infanzia al rischio di subire violenze – ha elaborato una proposta di decisione-quadro (COM(2009) 135) che abroga la precedente decisione-quadro 2004/68/GAI, relativa alla lotta contro l'abuso e lo sfruttamento sessuale dei minori e la pedopornografia.

La proposta nasce, essenzialmente, dall'esigenza di perseguire in maniera efficace tali reati, nonché di tutelare i diritti fondamentali delle giovani vittime ad una crescita, una educazione ed uno sviluppo armonioso, contrastando ogni forma di sopruso e creando sistemi di monitoraggio efficaci.

La causa principale del fenomeno relativo all'abuso sui minori si può individuare, secondo il relatore, nella vulnerabilità delle giovani vittime, di solito restie a denunciare l'abuso. Peraltro la situazione è complicata dalla circostanza per cui alcuni tipi di reato trascendono i confini nazionali, con la conseguenza che le differenze a livello di diritto penale e di procedure tra i vari Paesi danno luogo a indagini e procedimenti giudiziari differenziati, e gli autori del reato continuano talvolta ad essere pericolosi anche dopo aver scontato la condanna.

Va, inoltre, rilevato che i fenomeni di abuso sono in crescita e si diffondono mediante l'uso di nuove tecnologie, soprattutto Internet, che hanno reso più semplice produrre e divulgare materiale pedopornografico, garantendo nel contempo l'anonimato agli autori del reato e creando confusione a livello di giurisdizione. La facilità degli spostamenti e le differenze di reddito, alimentando il cosiddetto «turismo sessuale» a danno di minori, comporta, poi, che molto spesso i pedofili commettono il reato all'estero, dove restano impuniti.

Poichè le leggi nazionali affrontano, in varia misura, alcuni di questi problemi, ma non sono abbastanza rigorose o coerenti per dare una risposta efficace a questo preoccupante fenomeno, si è proceduto, prosegue il relatore, ad affrontare il problema a livello internazionale. Al riguardo, esiste la Convenzione del Consiglio d'Europa STCE, n. 201, per la protezione dei bambini contro lo sfruttamento e gli abusi sessuali, firmata a Lanzarote il 25 ottobre 2007, che rappresenta non solo un passo importante per promuovere l'azione penale contro questi reati, ma anche lo strumento che assicura la massima protezione dei minori sul piano internazionale, cui si ispira sostanzialmente la proposta di decisione-quadro all'esame.

Peraltro, gli obiettivi della proposta risultano compatibili con la politica dell'Unione di promozione, protezione e rispetto dei diritti dei minori contenuta anche nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea

(articoli 7, 8, 11, e soprattutto 24, relativo al diritto dei minori alla protezione e alle cure necessarie per il loro benessere). Inoltre, alcune disposizioni europee già in vigore o in via di adozione affrontano almeno in parte problematiche che toccano anche i reati sessuali in danno di minori: la decisione 2000/375/GAI del Consiglio, del 29 maggio 2000, relativa alla lotta contro la pornografia infantile su Internet; la decisione-quadro 2002/584/GAI del Consiglio, del 13 giugno 2002, relativa al mandato d'arresto europeo e alle procedure di consegna tra Stati membri; la decisione-quadro 2005/222/GAI del Consiglio, del 24 febbraio 2005, relativa agli attacchi contro i sistemi di informazione; la decisione n. 854/2005/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 maggio 2005, che istituisce un programma comunitario pluriennale inteso a promuovere un uso più sicuro di Internet e delle nuove tecnologie online; la decisione-quadro 2008/947/GAI del Consiglio, del 27 novembre 2008, relativa all'applicazione del principio del reciproco riconoscimento alle sentenze e alle decisioni di sospensione condizionale.

Per raggiungere l'obiettivo di una maggiore tutela dei minori sono state esaminate varie opzioni strategiche: l'approccio prescelto è stato quello di adottare una nuova normativa generale (che abroga e integra la precedente decisione-quadro 2004/68/GAI) per migliorare l'azione penale contro gli autori del reato, la protezione delle vittime e la prevenzione del fenomeno, corredata da misure non legislative.

Per quanto riguarda la base giuridica della proposta, la stessa Commissione ha individuato gli articoli 29, 31 paragrafo 1, lettera e), e 34, paragrafo 2, lettera b), del Trattato UE. Secondo l'articolo 29, l'obiettivo che l'Unione si prefigge è quello di sviluppare tra gli Stati membri un'azione comune nel settore della cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale, mediante anche una più stretta collaborazione fra le forze di polizia stesse, le autorità doganali, l'Ufficio europeo di polizia (Europol), l'Unità di cooperazione giudiziaria (Eurojust), privilegiando anche il ravvicinamento, ove necessario, delle normative degli Stati membri in materia penale. In relazione a quest'ultimo aspetto, l'articolo 31, paragrafo 1, lettera e), del Trattato UE ribadisce che devono essere progressivamente adottate le misure per la fissazione di norme minime relative agli elementi costitutivi dei reati e alle sanzioni. Al fine di raggiungere un'omogeneizzazione della disciplina penale sostanziale, come recita l'articolo 34 del Trattato UE, al paragrafo secondo, lettera b), il Consiglio può avvalersi dello strumento della decisione-quadro, per il ravvicinamento delle disposizioni legislative e regolamentari degli Stati membri.

L'articolo 1 della proposta, dalla lettera a) alla lettera e), contiene una serie di definizioni al fine di individuare con chiarezza soggetti e condotte; negli articoli successivi, vengono descritti dettagliatamente gli elementi caratterizzanti la condotta tipica dei reati di abuso sessuale (articolo 2), di sfruttamento sessuale (articolo 3), di pedopornografia, posti in essere anche attraverso l'uso di strumenti informatici (articolo 4); è inserito anche il nuovo reato di adescamento dei minori per scopi sessuali, o «grooming» (articolo 5).

Gli Stati membri devono adottare le misure necessarie affinché siano punibili l'istigazione, il favoreggiamento ed il concorso (articolo 6). Gli articoli 7 e 8 contengono disposizioni circa il «quantum» di pena, le circostanze aggravanti e le misure interdittive derivanti dalla condanna, mentre gli articoli 9 e 10 delineano profili di responsabilità e sanzioni applicabili anche alle persone giuridiche. Per l'articolo 11, gli Stati membri stabiliscono la possibilità di non perseguire né imporre sanzioni di alcun tipo per le vittime coinvolte in attività illecite come conseguenza diretta del reato subito.

Gli articoli 12 e 13 introducono una serie di disposizioni per agevolare lo svolgimento delle indagini e dell'azione penale, prevedendo anche un meccanismo per coordinare l'azione fra più giurisdizioni. La proposta include anche nuove norme per assicurare protezione e assistenza alle vittime (articolo 14) e la loro partecipazione alle indagini ed al procedimento penale (articolo 15). Gli Stati membri si impegnano altresì ad adottare le misure necessarie per la valutazione dei possibili rischi di reiterazione del reato (articolo 16) e a predisporre programmi e misure d'intervento per prevenire e ridurre al minimo il rischio di recidiva per i reati sessuali in danno dei minori, anche attraverso il blocco degli accessi ai siti web contenenti materiale pedopornografico (articolo 18).

Gli obiettivi della proposta non possono essere sufficientemente realizzati dagli Stati membri in quanto tali, in considerazione della dimensione transfrontaliera del fenomeno, che, per essere fronteggiata al meglio, richiede l'azione sussidiaria dell'Unione europea. Anche il principio di proporzionalità appare rispettato, secondo il relatore, poiché la decisione si limita ad emanare le disposizioni minime per raggiungere i suoi obiettivi a livello europeo e non va al di là di quanto è necessario a tale scopo.

Avuto riguardo all'iter comunitario della proposta, il relatore informa che le attività del Consiglio nell'ambito del gruppo di lavoro del diritto penale sostanziale (DROIPEN) stanno procedendo in parallelo con i lavori relativi alla proposta 2009/136/GAI. Al Consiglio Giustizia e Affari Interni del 4 e 5 giugno 2009, è stata ribadita l'intenzione di migliorare e potenziare la lotta contro gli abusi sessuali, lo sfruttamento dei minori e la tratta degli esseri umani; in questa sede sono infatti stati trattati alcuni aspetti fondamentali (outstanding issues) quali: la questione della base giuridica; il sistema delle pene, in particolare la gravità delle pene ed il livello di differenziazione in base al tipo di reato commesso; la questione della giurisdizione, soprattutto extraterritoriale, al fine di combattere il dilagante fenomeno del turismo sessuale; la questione della protezione e dell'assistenza alle vittime.

In riferimento alla questione della base giuridica, alcune delegazioni hanno fatto presente che il testo della proposta concerne sia il diritto penale sostanziale che il diritto processuale penale. Ciò comporta che debba venire in rilievo non solo la lettera e) dell'articolo 31, paragrafo 1, del Trattato UE, ma anche la lettera c) del citato articolo.

Per quanto concerne il sistema delle pene, secondo alcune delegazioni la proposta risulta assai rigorosa, le pene troppo forti e dunque c'è

la necessità di una maggiore gradualità per mantenere una coerenza con i sistemi penali nazionali; altre delegazioni, per contro, condividono la posizione della Commissione.

Il relatore ricorda, sotto tale ultimo profilo, che da quanto emerso nelle conclusioni del Consiglio del 24 e 25 aprile 2002, per l'armonizzazione delle sanzioni penali, è necessaria una certa flessibilità al fine di consentire agli Stati membri di preservare la coerenza dei propri regimi penali, tenendo dunque presente la diversità delle tradizioni giuridiche degli stessi.

Quanto alla giurisdizione, particolare attenzione è stata riservata al carattere dell'extraterritorialità che caratterizza molte delle fattispecie di reato in questione: nel caso di specie, l'elemento della «residenza abituale» ha destato perplessità in relazione all'estensione dell'applicazione dei principi della personalità attiva e passiva. Inoltre, alcune delegazioni hanno appoggiato la posizione della Commissione tesa a reprimere in maniera stringente il fenomeno del turismo sessuale, soprattutto nei paesi terzi.

Riguardo alla protezione e all'assistenza alle vittime, molti Stati membri sono orientati a regolare meglio tale aspetto, sia da un punto di vista orizzontale che con strumenti giuridici diversificati.

Altre discussioni in Consiglio hanno riguardato sia una più attenta definizione dei reati di «pedopornografia», nonché delle nozioni di «sistemi d'informazione» e di «spettacolo pornografico», contenuti nell'articolo 1 della proposta, sia il coordinamento del contenuto dell'articolo 4 della proposta con la Convenzione di Lanzarote. Anche la questione delle misure interdittive (articolo 8) è stata oggetto di attenzione. Si è inoltre discusso il problema delle indagini e dell'azione penale: a tale proposito, sono emerse perplessità circa la portata delle operazioni sotto copertura e circa la loro compatibilità con il principio di proporzionalità (articolo 12).

Il relatore invita, quindi, ad inquadrare l'esame della proposta anche alla luce dei lavori nell'ambito del G8 ed alla luce del recente documento della Commissione europea sullo spazio di libertà, sicurezza e giustizia, prodromico al programma di Stoccolma (COM(2009) 262).

Con riferimento al primo aspetto, nella riunione ministeriale G8 Giustizia e Affari Interni, svoltasi a Roma il 29 e 30 maggio 2009, i Ministri della Giustizia e dell'Interno, assieme al Vice presidente della Commissione Europea, hanno preso in esame un complesso di temi di interesse comune; l'incontro ha prodotto tre diversi documenti, punto di sintesi degli argomenti trattati e punto d'avvio per nuove azioni: la Dichiarazione Finale, una Dichiarazione sulla «pirateria» ed una Dichiarazione sulla lotta alla pedopornografia.

Fra i punti focali trattati dalla Dichiarazione Finale, il relatore menziona non solo il riconosciuto carattere della transnazionalità e le dimensioni globali di questo tipo di reati, ma anche il rinnovato impegno degli Stati per continuare a combattere la pedopornografia e tutte le forme di



sfruttamento sessuale dei minori, compresi il turismo sessuale e la pedopornografia su Internet.

Il relatore conclude la sua illustrazione osservando, con riferimento alla recente Comunicazione della Commissione (COM(2009) 262), sulla realizzazione da parte dell'Unione europea di uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia – che servirà, tra l'altro, da base per l'adozione in autunno del programma di Stoccolma – che anche in questo documento viene ribadita l'esigenza di creare uno spazio giudiziario europeo attraverso un corpo di principi, definizioni e sanzioni comuni per combattere alcuni gravi reati di carattere transnazionale, tra i quali la tratta degli esseri umani e la pedopornografia.

Il presidente SANTINI (*PdL*), apprezzate le circostanze, rinvia il seguito dell'esame ad una prossima seduta.

*La seduta termina alle ore 14,55.*

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

Mercoledì 8 luglio 2009

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

*Presidenza del Presidente*  
ZAVOLI

L'Ufficio di Presidenza, integrato dai rappresentanti dei Gruppi parlamentari, si è riunito dalle ore 14,40 alle ore 15,35.

**COMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA**  
**sul fenomeno della mafia**  
**e sulle altre associazioni criminali, anche straniere**

Mercoledì 8 luglio 2009

**20ª Seduta**

*Presidenza del Presidente*  
Giuseppe PISANU

*La seduta inizia alle ore 14,30*

*(Si approva il processo verbale della seduta precedente)*

*COMUNICAZIONI DEL PRESIDENTE*

Il PRESIDENTE comunica che il Presidente del Senato ha nominato come componente della Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno della mafia e sulle altre associazioni criminali, anche straniere, il senatore Andrea Pastore in sostituzione del senatore Carlo Vizzini, dimissionario. Conseguentemente, il senatore Pastore entra a far parte anche del VI Comitato (*Riciclaggio e misure patrimoniali e finanziarie di contrasto*).

*SULL'ORDINE DEI LAVORI*

L'onorevole NAPOLI sollecita un chiarimento con il Ministro dell'interno sul mancato scioglimento del Comune di Fondi anche in relazione a recenti operazioni giudiziarie.

Il senatore PASTORE richiama l'attenzione della Commissione sui rischi di infiltrazione della criminalità organizzata nelle opere di ricostruzione conseguenti al terremoto in Abruzzo. A tale riguardo invita a valutare l'opportunità di un'audizione del Prefetto Franco Gabrielli.

Il PRESIDENTE, con riferimento all'intervento dell'onorevole Napoli, assicura che rinnoverà una sollecitazione agli organi competenti e preannuncia che farà richiesta all'autorità giudiziaria di acquisire gli atti relativi alle recenti operazioni. Per quanto riguarda la richiesta di audi-

zione del Prefetto, concorderà con lo stesso una data compatibile con gli impegni istituzionali.

**Seguito dell'esame congiunto dello studio predisposto dalla DNA sull'infiltrazione mafiosa nell'economia legale (Relatore on. Granata) e dello studio predisposto dalla DIA sulle conclusioni delle Commissioni parlamentari antimafia nell'ultimo decennio, (Relatore sen. De Sena)**

Il PRESIDENTE introduce il seguito dell'esame congiunto dello studio predisposto dalla DNA sull'infiltrazione mafiosa nell'economia legale e dello studio predisposto dalla DIA sulle conclusioni delle Commissioni parlamentari antimafia nell'ultimo decennio.

Ricorda che, nella seduta del 9 giugno 2009, l'onorevole Granata ha svolto la sua relazione sullo studio predisposto dalla DNA e che il senatore De Sena deve ancora svolgere la sua relazione sullo studio predisposto dalla DIA.

Il relatore, senatore DE SENA, illustra la relazione sullo studio predisposto dalla Direzione investigativa sulle conclusioni delle Commissioni parlamentari antimafia nell'ultimo decennio.

Intervengono sul seguito della discussione congiunta i senatori DELLA MONICA e COSTA, gli onorevoli TASSONE, NAPOLI e MARCHI e il senatore LI GOTTI.

Il PRESIDENTE interviene in replica ad alcuni quesiti sollevati e rinvia il seguito dell'esame congiunto in titolo ad altra seduta.

*La seduta termina alle ore 16,20.*

**COMITATO PARLAMENTARE  
per la sicurezza della Repubblica**

Mercoledì 8 luglio 2009

**54ª Seduta**

*Presidenza del Presidente*  
Francesco RUTELLI

*La seduta inizia alle ore 8.*

*COMUNICAZIONI DEL PRESIDENTE*

Il presidente RUTELLI svolge alcune comunicazioni sulle quali intervengono i deputati BRIGUGLIO, CICCHITTO, COTA, FIANO e ROSATO.

**Esame della conferma dell'opposizione del segreto di Stato di cui alla comunicazione del Presidente del Consiglio dei ministri del 30 dicembre 2008**

Il presidente RUTELLI illustra l'argomento all'ordine del giorno, sul quale intervengono il deputato FIANO ed il senatore ESPOSITO.

**Esame della comunicazione di apposizione del segreto di Stato di cui alla lettera dell'Autorità delegata del 29 maggio 2009**

Il presidente RUTELLI illustra l'argomento all'ordine del giorno sul quale intervengono i deputati FIANO e CICCHITTO ed i senatori ESPOSITO e PASSONI.

Il Comitato prende infine atto della comunicazione di cui alla lettera dell'Autorità delegata del 29 maggio 2009.

*La seduta termina alle ore 10.*

**COMMISSIONE PARLAMENTARE DI VIGILANZA**  
**sull'anagrafe tributaria**

Mercoledì 8 luglio 2009

*Presidenza del presidente*  
Maurizio LEO

*La seduta inizia alle ore 8,10.*

**Indagine conoscitiva sull'anagrafe tributaria nel contrasto all'evasione fiscale**  
(Esame del documento conclusivo)

Il deputato Maurizio LEO, *presidente*, avverte che, se non vi sono obiezioni, la pubblicità dei lavori sarà assicurata anche mediante l'attivazione dell'impianto audiovisivo a circuito chiuso.

*(Così rimane stabilito).*

Il deputato Maurizio LEO, *presidente*, illustra lo schema di documento conclusivo dell'indagine conoscitiva (*vedi allegato*), precisando che si tratta di una prima proposta che potrà essere ulteriormente modificata e integrata in base alle osservazioni che saranno eventualmente formulate dai componenti la Commissione.

Intervengono quindi, per formulare osservazioni, il deputato Franco CECCUZZI (PD), i senatori Gianpiero DE TONI (IDV), Giuliano BARBOLINI (PD), Rosario Giorgio COSTA (PdL), Candido DE ANGELIS (PdL), la senatrice Maria Ida GERMONTANI (PdL), il deputato Gianpaolo FOGLIARDI (PD), e il senatore Lucio D'UBALDO (PD).

Il deputato Maurizio LEO, *presidente*, accogliendo le osservazioni svolte, rinvia il seguito dell'esame ad altra seduta.

*La seduta termina alle ore 8,55.*

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

L'ufficio di presidenza, integrato dai rappresentanti dei gruppi, si è riunito dalle ore 8,55 alle ore 9,05.

ALLEGATO

**SCHEMA DI DOCUMENTO CONCLUSIVO  
DELL'INDAGINE CONOSCITIVA SULL'ANAGRAFE TRIBUTARIA  
NEL CONTRASTO ALL'EVASIONE FISCALE**

**INDICE**

*Introduzione*

**I. CONSIDERAZIONI PRELIMINARI E OBIETTIVO DELL'INDAGINE  
CONOSCITIVA**

1. Sulla nozione di evasione fiscale
2. Le dimensioni del fenomeno dell'evasione fiscale in Italia
3. La lotta all'evasione fiscale: perché condurla
  - 3.1. Contrasto all'evasione fiscale, politiche fiscali espansive e concorrenza tra le imprese
4. La lotta all'evasione fiscale: come condurla
  - 4.1. Alcune peculiarità italiane
  - 4.2. La genesi del fenomeno dell'evasione fiscale
    - 4.2.1. Le cause (false) dell'evasione fiscale
    - 4.2.2. Le cause (reali) dell'evasione fiscale
  - 4.3. Le strategie di contrasto all'evasione fiscali: cenni
    - 4.3.1. Alcune proposte normative

**II. CRISI E LOTTA ALL'EVASIONE FISCALE**

1. Considerazioni preliminari
2. Scenari macroeconomici
  - 2.1. Una crisi di fiducia
  - 2.2. Le tappe della crisi: dalla finanza all'economia reale
    - 2.2.1. I primi focolai di crisi
    - 2.2.2. Il fallimento di *Lehman Brothers* e i meccanismi di contagio dell'economia reale
    - 2.2.3. Scenari di recessione



#### 2.2.4. La situazione italiana

### 3. Finanziare la ripresa: il ruolo della lotta all'evasione fiscale

#### 3.1. Le peculiarità del sistema-Italia e le priorità strategiche

#### 3.2. Sulla lotta all'evasione fiscale

### III. LE BANCHE DATI COME STRUMENTO DI CONTRASTO ALL'EVASIONE FISCALE

#### 1. L'anagrafe tributaria: struttura e funzionamento

##### 1.1. La raccolta e l'utilizzo dei dati

##### 1.2. I limiti del sistema attuale

##### 1.3. La necessaria integrazione delle banche dati

#### 2. Il decentramento catastale

#### 3. La partecipazione dei comuni al contrasto dell'evasione dei tributi statali

#### 4. La riscossione dei tributi locali

#### 5. Gli obblighi di comunicazione del codice fiscale e dei dati catastali degli immobili con utenze di energia elettrica, servizi di telefonia fissa, mobile e satellitare, servizi idrici e del gas

#### 6. L'attività di lotta all'evasione fiscale con l'ausilio del sistema informatico dell'anagrafe tributaria

##### 6.1. Il ruolo dell'Agenzia delle Entrate

##### 6.2. Il ruolo della Guardia di Finanza

##### 6.3. Il ruolo dell'Agenzia del Territorio

##### 6.4. Il ruolo dell'Agenzia delle Dogane

#### 7. XBRL: la raccolta di dati e il *reporting* finanziario

### IV. LE GARANZIE PER I CONTRIBUENTI

#### 1. I rischi per la *privacy* dei contribuenti

#### 2. La normativa applicabile al trattamento dei dati personali, in particolare in ambito tributario

#### 3. Il trattamento dei dati personali nel sistema dell'anagrafe tributaria

#### 4. Possibili evoluzioni dell'attuale quadro normativo

## V. L'ACCERTAMENTO SINTETICO DEI REDDITI, IL C.D. REDDITOMETRO E LE INDAGINI FINANZIARIE

### 1. L'accertamento sintetico dei redditi e il redditometro

1.1. L'attuale normativa di riferimento

1.2. Il redditometro

1.3. La posizione della giurisprudenza di legittimità sul redditometro

### 2. I limiti della normativa vigente

2.1. Le ipotesi di scarsa integrazione fra le banche dati e la bassa qualità del dato fiscale importato nell'anagrafe tributaria

2.2. L'aggiornamento delle macrocategorie di beni e servizi di lusso

2.3. La mancata automazione dello strumento di calcolo

### 3. Lo strumento di calcolo e quello di accertamento: possibili evoluzioni normative

3.1. Proposte per l'introduzione di altri indicatori di capacità di spesa

3.2. Censimento della proprietà immobiliare o della conduzione di immobili per civile abitazione e locali commerciali

3.3. Censimento della proprietà e dell'utilizzo delle imbarcazioni da diporto

3.4. Considerazioni sul *leasing* finanziario prestato da soggetti economici esteri

### 4. Le indagini finanziarie: analisi dell'attuale normativa di riferimento

4.1. Le recenti novità fiscali

4.2. L'utilizzo dei dati antiriciclaggio in materia fiscale

4.3. Limiti e problematiche

4.3.1. L'utilizzo delle presunzioni nei confronti dei professionisti

4.3.2. Considerazioni circa la retroattività della norma

4.3.3. L'incidenza dei costi occulti: le indicazioni dell'amministrazione finanziaria

4.3.4. La "contestazione per masse"

4.3.5. La gestione dei dati acquisiti da soggetti terzi

## VI. IL C.D. BORSELLINO ELETTRONICO

1. Descrizione della possibile novità normativa

1.1. Il c.d. borsellino elettronico

2. L'esperienza della *social card* e la possibilità di utilizzarne l'infrastruttura

*Considerazioni conclusive*

### *Introduzione*

L'indagine conoscitiva sull'utilizzo dell'anagrafe tributaria nel contrasto all'evasione fiscale è stata deliberata nella seduta del 17 dicembre 2008 dalla Commissione parlamentare di vigilanza sull'anagrafe tributaria allo scopo di individuare puntuali metodologie che, utilizzando il patrimonio conoscitivo dell'anagrafe tributaria e delle banche dati degli enti locali, consentano di contrastare efficacemente l'evasione fiscale. In particolare, la Commissione ha inteso valutare la fattibilità tecnica di costituire un sistema integrato di verifica dei dati dei contribuenti che sia esteso agli enti locali e che si basi anche sull'incrocio tra le risultanze del redditometro e le indagini finanziarie.

Nel corso dell'indagine la Commissione ha svolto le seguenti audizioni:

- Dott. Attilio Befera, Direttore dell'Agenzia delle Entrate (27 gennaio 2009);
- Gen. C.A. Cosimo D'Arrigo, Comandante generale del Corpo della Guardia di Finanza, Gen. B. Giuseppe Vicano, Capo del III Reparto - Operazioni presso il Comando generale della Guardia di Finanza e Gen. B. Riccardo Piccini, Comandante del Comando Tutela Finanza Pubblica (3 febbraio 2009);
- Avv. Sandro Trevisanato, Presidente di SOGEI S.p.A., e Ing. Aldo Ricci, Amministratore delegato di SOGEI S.p.A. (12 febbraio 2009);
- Prof.ssa Fabrizia La Pecorella, Direttore generale delle Finanze (18 febbraio 2009);
- Dott.ssa Gabriella Alemanno, Direttore dell'Agenzia del territorio (25 febbraio 2009);
- On. Sergio Chiamparino, Vicepresidente vicario dell'ANCI, Prof. Giuseppe Franco Ferrari, Presidente dell'IFEL – Fondazione ANCI, e Avv. Angelo Rughetti Segretario Generale dell'ANCI (26 febbraio 2009);
- Dott. Giuseppe Peleggi, Direttore generale dell'Agenzia delle Dogane (11 marzo 2009).

## I. CONSIDERAZIONI PRELIMINARI E OBIETTIVO DELL'INDAGINE CONOSCITIVA

### 1. Sulla nozione di evasione fiscale

Un'indagine complessa come quella svolta dalla Commissione parlamentare di vigilanza sull'anagrafe tributaria presuppone che sia chiarito cosa si intenda per evasione fiscale. Spesso, infatti, si fa confusione tra il concetto di evasione fiscale e quelli di elusione e risparmio d'imposta.

L'evasione fiscale è un comportamento illecito finalizzato ad occultare volontariamente, in tutto o in parte, la base imponibile di un tributo e può realizzarsi attraverso la sottodichiarazione dei ricavi, la sopravvalutazione dei costi di produzione ovvero l'omessa dichiarazione dei redditi<sup>1</sup>.

L'elusione fiscale, invece, consiste nella realizzazione, da parte del contribuente, di un indebito risparmio di imposta, ottenuto sfruttando lacune ed imperfezioni presenti nell'ordinamento tributario.

Quanto al risparmio d'imposta, va precisato che non tutte le forme in cui si sostanzia sono da considerare per loro natura illegittime perché, in alcuni casi, il contribuente può scegliere assetti societari o negoziali che permettono di ottenere risparmi d'imposta da considerare legittimi in quanto non contrastanti con alcun obbligo o divieto previsto dall'ordinamento tributario.

Nell'ambito dell'indagine conoscitiva, la Commissione ha analizzato, in particolare, l'evasione c.d. di massa e l'evasione c.d. interpretativa.

La prima consiste nella sistematica sottodichiarazione dei redditi attraverso, ad esempio, la sottofatturazione dei corrispettivi realizzati.

La seconda, invece (che coincide solo in parte con l'elusione), si sostanzia in un comportamento più articolato e complesso che consiste, generalmente, nella individuazione, da parte del contribuente, di assetti negoziali e societari tali da determinare l'occultamento completo o l'erosione del presupposto di imposizione.

---

<sup>1</sup> In questo caso si tratta dei c.d. evasori totali.

Le due forme di evasione si distinguono, peraltro, anche con riguardo ai soggetti che pongono in essere i comportamenti illeciti:

- a) le strutture di piccole dimensioni, scarsamente organizzate e che operano direttamente nei confronti dei consumatori finali generalmente occultano completamente il presupposto di applicazione dei tributi, realizzando di regola fenomeni di “evasione di massa”;
- b) le strutture di dimensione più rilevanti - e come tali più “rigide” dal punto di vista amministrativo – generalmente non pongono in essere fenomeni di evasione di massa, ma fenomeni di “evasione interpretativa”, manipolando in vario modo la normativa tributaria, mediante interpretazioni “capziose”, allo scopo di fruire di vantaggi fiscali indebiti.

Le strategie che lo Stato, nelle sue varie articolazioni, deve dunque apprestare devono essere profondamente diverse a seconda che si intenda contrastare l’evasione interpretativa ovvero l’evasione di massa. Nel primo caso, è necessario da parte dell’amministrazione finanziaria civile e militare, procedere ad accurate e complesse verifiche al fine di accertare l’entità del reddito evaso. Infatti, in questi casi:

- a) l’anagrafe tributaria può rappresentare solo un utile supporto per effettuare successivi più approfonditi controlli;
- b) è l’amministrazione finanziaria che, attraverso il lavoro svolto dal proprio personale, deve individuare il comportamento illecito (eventualmente) tenuto dal contribuente e ricostruire il carico tributario dovuto qualora il suo comportamento fosse stato lecito.

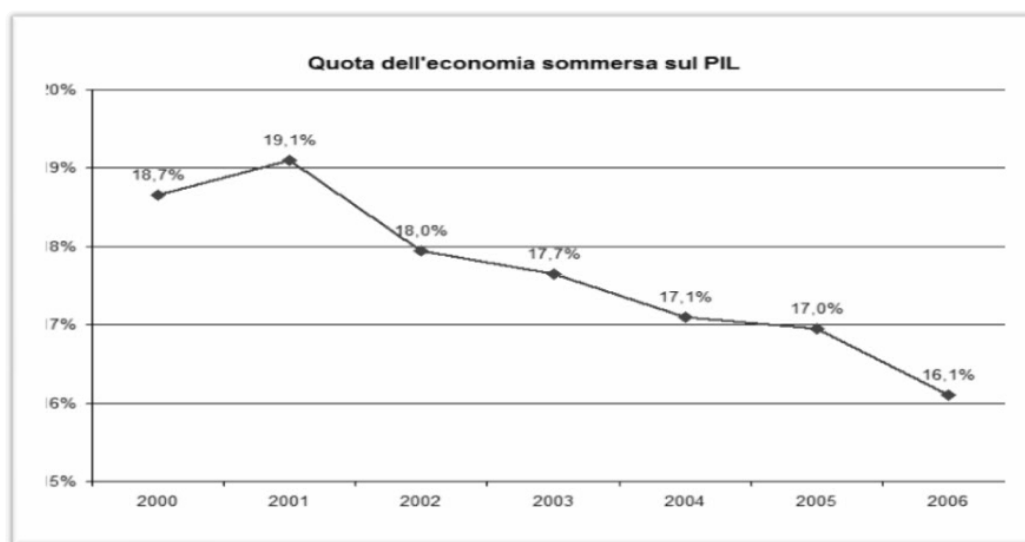
Ben maggiore può essere, invece, il contributo che l’anagrafe tributaria può dare, unitamente agli strumenti di accertamento sintetici (ci si riferisce, in particolare, al c.d. redditometro), per contrastare l’evasione di massa.

## **2. Le dimensioni del fenomeno dell’evasione fiscale in Italia**

È opportuno ricostruire le dimensioni assunte dal fenomeno dell’evasione fiscale in Italia.

Molto spesso si tende a far coincidere il concetto di evasione fiscale con quello di economia sommersa, locuzione questa con cui si intendono quelle attività di produzione di beni e servizi che non vengono rilevate dalla contabilità nazionale in quanto collegate a fenomeni di evasione fiscale e contributiva e di utilizzo di lavoro non regolare. Le ultime stime disponibili (ISTAT, 2008), relative all'anno 2006, quantificano l'entità dell'economia sommersa fra i 230 ed i 250 miliardi di euro. In base all'ultima pubblicazione ISTAT, la quota dell'economia sommersa sul PIL, pari a circa il 16,1 % nell'anno 2006, risulta in diminuzione nel periodo tra il 2001 e il 2006, come evidenziato dal grafico sottostante.

**Tabella 1 Economia sommersa stime 2000 - 2006**



*Fonte:* Dipartimento delle Finanze

L'economia sommersa si distingue, tuttavia, dall'evasione fiscale in quanto:

- nella misurazione dell'economia sommersa si tiene conto, tra l'altro, anche dell'elusione fiscale
- i criteri utilizzati dal fisco e quelli della contabilità nazionale differiscono per aspetti definatori, per metodi di calcolo o di stima e per fonti utilizzate.

Al riguardo si segnala che il Ministero dell'economia e delle finanze ha elaborato delle stime specifiche aventi ad oggetto il fenomeno dell'evasione fiscale<sup>2</sup>. Nello specifico, le stime si sono basate sul confronto tra dati di contabilità nazionale e dati fiscali disponibili presso l'anagrafe tributaria. Una prima stima è stata effettuata nel 2006 su dati riferiti all'anno d'imposta 2002. A fine 2008 è stata ultimata la stima relativa all'anno d'imposta 2004<sup>3</sup>, con il risultato che l'ammontare di valore aggiunto lordo evaso per il 2004 è di circa 200 miliardi di euro. In termini percentuali l'evasione ha avuto il seguente andamento:

- 1) nel 2002 il 25,4% del reddito prodotto non è stato dichiarato;
- 2) nel 2004 questa percentuale si è ridotta al 24,2%.

Peraltro, si è altresì rilevato che i settori caratterizzati da una maggiore evasione (in termini relativi) sono quelli dei servizi personali, del commercio e della ristorazione e delle costruzioni.

In conclusione, è possibile affermare che l'evasione fiscale sia un fenomeno di portata molto ampia che, inevitabilmente, ha una serie di ripercussioni sia sui conti pubblici, sia sul corretto articolarsi del mercato.

### **3. La lotta all'evasione fiscale: perché condurla**

Domandarsi perché contrastare l'evasione fiscale potrebbe apparire una domanda banale. Infatti, come è evidente, la risposta più immediata è che è giusto farlo, innanzitutto, perché così si dà attuazione al precetto contenuto nell'articolo 53 della nostra Carta costituzionale<sup>4</sup>; in secondo luogo, è giusto anche perché, attraverso il pagamento delle imposte, si dà consistenza a quel principio di solidarietà su cui si regge la nostra Repubblica e in forza del quale coloro che hanno una maggiore capacità contributiva mettono a disposizione parte della propria ricchezza per lo sviluppo della collettività.

---

<sup>2</sup> A tal proposito si rinvia all'audizione del direttore generale delle Finanze, effettuata dalla Commissione, nell'ambito dell'indagine conoscitiva, nella seduta del 18 febbraio 2009, in *Resoconto stenografico*, 18 febbraio 2009, pag. 3 e ss.

<sup>3</sup> La stima riguarda il valore aggiunto lordo di tutte le attività produttive, al netto della Pubblica amministrazione, del settore del credito e assicurazioni e dell'agricoltura.

<sup>4</sup> L'articolo 53 della Costituzione stabilisce che *"tutti sono tenuti a concorrere alle spese pubbliche in ragione della loro capacità contributiva"*.



Peraltro, una politica efficace di contrasto all'evasione fiscale è particolarmente importante, soprattutto nell'attuale momento storico in cui il nostro Paese sta subendo gli effetti della crisi economico-finanziaria internazionale.

### **3.1. Contrasto all'evasione fiscale, politiche fiscali espansive e concorrenza tra le imprese**

Nel contesto economico odierno, è particolarmente importante recuperare risorse che già esistono ma che risultano occultate al Fisco. Ciò in quanto il recupero di risorse realizzato attraverso la lotta all'evasione può essere utile per finanziare aiuti alle famiglie e, in genere, a soggetti meno abbienti rilanciando, per questa via, i consumi e, più in generale, l'economia. Invece, in assenza di una efficace lotta all'evasione, non è possibile reperire quelle risorse utili a finanziare molte misure di aiuto (come, ad esempio, il c.d. quoziente familiare o *splitting*) sulle quali vi è un ampio consenso, ma che non vengono realizzate in considerazione degli stringenti vincoli di bilancio imposti all'Italia in sede comunitaria.

Da un punto di vista puramente teorico, potrebbe anche sostenersi che, in un periodo di crisi economico-finanziaria, non è opportuno concentrarsi sulla lotta all'evasione fiscale, giacché è evidente che l'imposta (sia se autoliquidata, sia se recuperata dall'amministrazione finanziaria) riduce sempre il benessere di colui che deve pagarla e che deve rinunciare a una parte delle proprie risorse che, invece, affluiscono coattivamente allo Stato.

La sottrazione ai cittadini contribuenti di risorse che affluiscono allo Stato può determinare una contrazione, più o meno accentuata, dei consumi che potrebbe avere anche delle ripercussioni sul sistema economico<sup>5</sup>.

Tuttavia, le risorse sottratte agli evasori devono essere utilizzate per fornire aiuti fiscali ai soggetti che, per effetto della crisi, vedono fortemente ridotti i propri consumi e la propria capacità di spesa. In tal modo i possibili minori consumi dovuti al recupero delle imposte possono essere più che compensati dai maggiori consumi

---

<sup>5</sup> In sostanza, potrebbe determinarsi una situazione di questo tipo: più imposte (recuperate), meno consumi e, in definitiva, contrazione del prodotto interno lordo.

derivanti dall'allocazione dalle risorse recuperate presso i soggetti più in difficoltà. Va infatti osservato che:

- a) gli evasori costretti a versare le imposte recuperate per effetto dell'azione degli Uffici fiscali non dovrebbero vedere significativamente contratta la propria capacità di spesa;
- b) i soggetti destinatari degli aiuti (si pensi a coloro che per effetto della crisi perdono il posto di lavoro), con tutta probabilità, consumeranno la maggiore ricchezza derivante dall'attribuzione degli aiuti fiscali.

Il contrasto all'evasione fiscale, oltre ad essere giusto, può assolvere anche una importante funzione anti-ciclica<sup>6</sup>. Inoltre, condurre un'efficace lotta all'evasione è una preconditione per mettere in campo un'efficace politica di aiuti fiscali, finalizzati al sostegno dei redditi dei cittadini meno abbienti.

La rilevanza quantitativa del fenomeno dell'evasione<sup>7</sup> fa sì che, in Italia, non sia possibile distinguere tra chi è veramente povero e chi lo è solo per il Fisco. Infatti, dall'analisi delle sole dichiarazioni dei redditi non è possibile desumere quali siano i contribuenti che, disponendo realmente di una minore ricchezza, dovrebbero essere destinatari di aiuti fiscali.

Una politica di aiuti statali che non sia preceduta da un'efficace politica di contrasto all'evasione potrebbe non produrre gli effetti sperati (ossia rilancio dei consumi e dunque dell'economia).

Vi è, infatti, il rischio che, misure di sostegno dei redditi attuate mediante politiche fiscali, vadano a beneficio di soggetti che non sono effettivamente bisognosi di aiuto. Solo un'efficace azione di contrasto all'evasione fiscale, che faccia emergere i redditi sottratti all'erario, può consentire l'adozione di misure a sostegno dei più deboli che, attraverso un aumento dei loro redditi, possano incrementare i consumi e sortire effetti significativi sull'economia reale.

Un'efficace politica di contrasto all'evasione fiscale può inoltre produrre effetti positivi anche sulla concorrenza tra le imprese, giacché il fenomeno dell'evasione fiscale costituisce anche un elemento di forte distorsione del mercato: infatti, a parità di

---

<sup>6</sup> Come si è già detto, se a una politica di lotta all'evasione si accompagna una politica di aiuti fiscali alle imprese e alle famiglie, probabilmente verranno rilanciati i consumi e, per questa via, l'economia più in generale.

reddito prodotto, il soggetto più onesto, che adempie correttamente ai propri obblighi tributari, è sfavorito rispetto a chi non lo fa<sup>8</sup>.

Ridurre il fenomeno in analisi a dimensioni fisiologiche avrà dunque la funzione, per così dire, di “livellare il campo da gioco” e far sì che tutte le imprese possano concorrere tra loro senza poter fruire di alcun vantaggio derivante dall’occultamento di base imponibile e dal conseguente mancato versamento di parte delle imposte dovute e dei relativi contributi.

#### **4. La lotta all’evasione fiscale: come condurla**

L’individuazione di efficaci strumenti di contrasto all’evasione presuppone che preliminarmente venga svolta un’attenta analisi volta a ricostruire la genesi del fenomeno in Italia. A tal fine occorre concentrare l’attenzione su alcune peculiarità che caratterizzano il sistema produttivo e il quadro normativo in materia tributaria.

##### **4.1. Alcune peculiarità italiane**

Una caratteristica che inevitabilmente incide sulle strategie di contrasto all’evasione è rappresentata dalla c.d. “polverizzazione” del sistema produttivo italiano. Secondo uno studio OECD del 2008, nell’anno 2005, il 93% delle imprese del settore manifatturiero impiegava meno di 20 addetti e occupava circa il 30% della forza lavoro del settore. Questo semplice dato evidenzia che la struttura produttiva italiana presenta peculiarità particolarmente rilevanti per il tema trattato. Infatti, la gran parte delle imprese italiane é di piccole o piccolissime dimensioni, con la conseguenza che spesso capitale e lavoro si confondono, così come l’impresa con la persona del titolare. Si tratta, peraltro, di strutture scarsamente organizzate che operano direttamente verso i consumatori finali.

---

<sup>7</sup> Più del 24% del prodotto interno lordo non viene dichiarato al Fisco.

<sup>8</sup> Si pensi, ad esempio, che una società che non adempie correttamente ai propri obblighi di versamento delle imposte potrà, ad esempio, praticare prezzi più bassi, proprio in quanto negli stessi non viene incorporata la componente rappresentata dagli importi delle imposte e dei contributi da versare.

Inoltre, nell'anno 2006, in Italia, la quota di lavoratori autonomi sul totale degli occupati è stata del 26,7%. Per comprendere le peculiarità che caratterizzano il sistema italiano basti pensare che in paesi quali Stati Uniti, Germania e Francia, lo stesso dato era, rispettivamente, del 7,4%, 12,2% e 9% (OECD, 2008).

La definizione di strategie di contrasto all'evasione di massa e il costo delle azioni di accertamento sono anche influenzate dall'instabilità del quadro normativo in materia tributaria<sup>9</sup>, che si traduce anche in maggiori costi connessi a:

- a) necessità di dover impiegare maggiori risorse nell'attività di accertamento;
- b) maggiore grado di conflittualità tra l'amministrazione finanziaria e i contribuenti, dovuto alla maggiore incertezza nell'interpretazione e applicazione delle norme.

D'altra parte, quanto più è instabile il sistema normativo, tanto più è costoso svolgere efficaci controlli fiscali e tanto più è elevato il livello di litigiosità tra contribuente e amministrazione finanziaria<sup>10</sup>. È tempo, quindi, di procedere a un'opera di semplificazione normativa, che potrebbe consistere nel raccogliere e armonizzare, in un unico codice, l'intera normativa applicabile in ambito tributario.

## **4.2. La genesi del fenomeno dell'evasione fiscale**

Le considerazioni svolte consentono di spiegare, soltanto in parte, il livello patologico raggiunto dall'evasione fiscale nel nostro Paese. Un'esatta comprensione del fenomeno richiede quindi un ulteriore approfondimento delle ragioni che sono alla base dell'evasione fiscale.

### **4.2.1. Le cause (false) dell'evasione fiscale**

Negli ultimi anni, probabilmente, è mancata una visione d'insieme dell'evasione fiscale che, partendo da una puntuale analisi dell'origine e delle

---

<sup>9</sup> A tal proposito si rinvia all'audizione del direttore generale delle Finanze, effettuata dalla Commissione, nell'ambito dell'indagine conoscitiva, nella seduta del 18 febbraio 2009, in *Resoconto stenografico*, 18 febbraio 2009, pag. 3 e ss.

caratteristiche del fenomeno, individuasse le strategie più idonee a contrastarlo. In particolare, si è ritenuto che le cause dell'evasione fiscale fossero da riscontrare nell'inefficienza dell'amministrazione finanziaria oppure che alla base del fenomeno vi fossero motivazioni di carattere etico-sociale.

Il livello di evasione raggiunto in Italia non trova la sua spiegazione nel mancato ammodernamento dell'amministrazione finanziaria e nelle conseguenti inefficienze amministrative. Anche grazie alla progressiva aziendalizzazione dell'Agenzia delle Entrate a livello centrale e periferico, si può affermare che le risorse umane a disposizione dell'amministrazione finanziaria sono complessivamente molto qualificate, in grado sia di accertare le eventuali violazioni commesse dai contribuenti sia di sostenere adeguatamente, in sede contenziosa, la pretesa erariale.

Inoltre, nel corso dell'attività di accertamento, il lavoro di gruppo ha oggi sostituito completamente le vecchie logiche burocratiche. Se, quindi, una critica può essere mossa alle modalità di intervento dell'amministrazione finanziaria questa non può certo riguardare una sua presunta inefficienza o eccessiva burocratizzazione.

Ciò che può invece destare qualche perplessità è il meccanismo attraverso il quale si impone agli Uffici finanziari di rispettare determinati *budget*. In tal modo, l'amministrazione finanziaria è di fatto obbligata ad atteggiamenti preconcepiuti che spesso inducono i verificatori a riletture fiscali degli accadimenti aziendali "forzate". In sostanza, la creazione di *budget* predeterminati genera contestazioni concernenti i regimi giuridici di quello che era stato dichiarato che, peraltro, in non limitati casi, determinano dei defatiganti contenziosi che non hanno ad oggetto il reale occultamento di imponibili al fisco (ossia la capacità economica nascosta), ma semplicemente il *timing* di tassazione di determinati componenti di reddito<sup>11</sup>.

Anche l'individuazione delle cause dell'evasione fiscale in ragioni di indole etico-sociale si rivela errata. In particolare, il senso civico dei cittadini non è la variabile dalla quale può dipendere l'evasione fiscale, potendo generare un effetto solo marginale sulle imposte versate all'Erario.

L'evasione dipende, invece, dalla probabilità di essere scoperti, conseguendo redditi che, non essendo visibili al Fisco, più difficilmente possono essere individuati

---

<sup>10</sup> Con conseguente ritardo anche nell'incassare le somme evase ma eventualmente dovute. Al riguardo, infatti, non può non osservarsi che un sistema normativo complesso e in continua mutazione tende a incentivare il contenzioso perché crea occasioni di lite.

dagli Uffici finanziari. L'utilizzo di una spiegazione "moralistica" dell'evasione è censurabile perché genera lacerazioni sociali dannose e inutili. L'evasione non si contrasta ponendo i cittadini-contribuenti gli uni contro gli altri, ma esaminando le caratteristiche del fenomeno e attuando strategie collegate alle rilevanti innovazioni tecniche oggi disponibili (ad esempio, mediante un maggiore e migliore utilizzo delle banche dati a disposizione).

#### 4.2.2. Le cause (reali) dell'evasione fiscale

Come si spiega, allora, la profonda differenza tra l'Italia delle dichiarazioni dei redditi e l'Italia "reale"? Per spiegare correttamente la genesi del fenomeno dell'evasione fiscale occorre partire dall'inefficienza complessiva del nostro sistema impositivo, in cui la tassazione – che trasferisce all'erario circa il 40% del reddito nazionale – è distribuita in modo fortemente squilibrato. Ciò accade non in ragione di precise scelte di politica economico-finanziaria ma, probabilmente, perché, negli ultimi anni, è mancata un'analisi completa delle differenti modalità con cui può essere manifestata la capacità economica e della sua correlativa diversa visibilità al Fisco. Come si è già avuto modo di evidenziare, infatti, è proprio la visibilità al Fisco dei redditi prodotti la variabile intorno alla quale ruota la lotta all'evasione fiscale. Ne è prova il fatto che può accadere che uno stesso soggetto paghi regolarmente le imposte su quanto è "segnalato" o "visibile" dal Fisco e le evada in relazione a redditi che non sono "visibili".

Nel sistema fiscale italiano la determinazione del carico impositivo è esterna rispetto alla pubblica amministrazione, giacché è il contribuente che autodetermina l'obbligazione tributaria, mentre il controllo da parte degli Uffici fiscali costituisce solo una fase eventuale<sup>12</sup>. In un siffatto contesto, le differenti forme di capacità contributiva sono quantificate a partire da criteri documentali e contabili. Un punto determinante per comprendere le reali cause dell'evasione fiscale è proprio quello appena considerato: la rilevanza rivestita, ai fini fiscali, dalla contabilità e, più in generale, dalla documentazione amministrativa. La domanda da porsi è se la contabilità sia sempre

---

<sup>11</sup> Si rinvia a R. Lupi, *Evasione fiscale, paradiso e inferno*, Ipsoa, 2008.

<sup>12</sup> Solo se il soggetto sarà selezionato, sarà oggetto di verifica fiscale.

affidabile. La risposta è articolata; così come lo è la struttura produttiva del sistema italiano, composta in minima parte da grandi e medie imprese e in massima parte da realtà imprenditoriali di ridotte e ridottissime dimensioni.

La contabilità è generalmente molto affidabile quando la struttura produttiva è più rigida sotto il profilo amministrativo. Ciò accade, in genere, per tutte le imprese di grandi dimensioni che, soprattutto per ragioni interne, necessitano di una contabilità affidabile. In questa tipologia di imprese sono gli stessi *manager* o i proprietari<sup>13</sup> ad aver bisogno di dati contabili affidabili, giacché è proprio su questi che poggiano gran parte delle loro analisi e decisioni.

Quanto più l'impresa è di rilevanti dimensioni, tanto più ha bisogno di essere conosciuta anche dall'interno e, quindi, tanto maggiore è, almeno in linea teorica, la sua affidabilità contabile e amministrativa. Tale affidabilità garantisce, di norma, il corretto adempimento degli obblighi tributari. Peraltro, va anche osservato che nei casi (non rari) in cui i proprietari non gestiscono anche la società, i *manager* avranno tutto l'interesse a far emergere una buona redditività dell'impresa anche perché essa testimonia generalmente una buona gestione.

Non si vuole affermare che, nelle imprese di rilevanti dimensioni<sup>14</sup>, non siano riscontrabili fenomeni più o meno ampi di evasione ma che, in contesti come questo, l'evasione ha un carattere, per così dire, più "raffinato", non consistendo tanto nella "autoproduzione" di fatture fittizie o nella mancata registrazione di fatture emesse, bensì caratterizzandosi per essere di tipo interpretativo, ossia ponendo in essere comportamenti formalmente corretti che, in realtà, servono principalmente a conseguire vantaggi fiscali illeciti, in quanto derivanti dall'accertamento di obblighi tributari. Un'altra forma di evasione che spesso viene realizzata dalle imprese più rigide dal punto di vista amministrativo è quella internazionale, posta in essere servendosi di strutture spesso fittizie che operano nei c.d. paradisi fiscali, dove il livello di imposizione è particolarmente basso.

---

<sup>13</sup> Spesso, per le imprese di dimensioni maggiori, *manager* e proprietari non coincidono in tutto o in parte.

<sup>14</sup> È opportuno precisare che presentano una rilevante rigidità amministrativa anche quelle imprese che tecnicamente non sono considerate grandi, ma medie. Anche in tali casi generalmente il livello di complessità raggiunto dalla struttura produttiva determina una certa affidabilità della struttura amministrativa.

Le modalità di contrasto di tali forme di evasione fiscale devono essere profondamente diverse da quelle utilizzate per contrastare l'evasione perpetrata dalle imprese di più ridotte dimensioni.

A mano a mano che la rigidità amministrativa della struttura produttiva si attenua - come avviene nelle strutture scarsamente organizzate che operano direttamente con i consumatori finali e in cui capitale e lavoro si confondono - aumentano le probabilità di porre in essere fenomeni di "evasione di massa". In tali casi, infatti, gli obblighi documentali e contabili vengono avvertiti come una sovrastruttura onerosa e inutile, dato che il titolare si confonde con l'impresa e non ha, quindi, nessuna esigenza conoscitiva particolare che possa giustificare obblighi di carattere amministrativo-gestionale troppo gravosi. In realtà imprenditoriali di questo tipo, può accadere che la contabilità non sia affidabile, soprattutto perché, di fatto, non sussiste uno specifico interesse in tal senso all'interno dell'impresa e gli introiti non vengono segnalati da alcuno perché le imprese di questa tipologia operano direttamente nei confronti dei consumatori finali.

La scarsa visibilità dei redditi realizzati inevitabilmente comporta l'occultamento di gran parte dell'imponibile prodotto. Le dimensioni assunte dal fenomeno - che è certo generalizzato e rilevante in termini quantitativi - fanno sì che si parli di evasione di massa che, come già anticipato, va nettamente distinta da quella interpretativa. Essa, infatti, non è complessa e non deriva da comportamenti articolati o che coinvolgono soggetti esteri, ma si concretizza nel parziale (e a volte totale) occultamento della base imponibile e si realizza, di regola, attraverso forme più o meno ampie di sottofatturazione o non fatturazione derivanti proprio dalla circostanza che la controparte è di norma rappresentata dai consumatori finali, che possono avere interesse alla segnalazione del reddito prodotto dalla struttura imprenditoriale o professionale con cui vengono in contatto.

#### **4.3. Le strategie di contrasto all'evasione: cenni**

La carenza fondamentale del nostro sistema impositivo va ricercata essenzialmente nella previsione di un modello di determinazione del reddito di tipo ragioneristico-contabile a tutti i soggetti d'imposta, anche a quelli di dimensioni più



ridotte. Tuttavia, senza la costruzione di adeguati schemi di comprensione del fenomeno dell'evasione fiscale, si corre il rischio che la pregevole attività di contrasto quotidianamente svolta dagli Uffici finanziari si riveli complessivamente inefficiente sul piano sistematico, dato che le strategie di contrasto all'evasione fiscale devono essere nettamente diversificate a seconda della tipologia del soggetto che viene sottoposto a verifica.

Se il contrasto all'evasione "interpretativa" non può che passare attraverso una verifica svolta in loco dagli Uffici fiscali, il contrasto all'evasione "di massa", invece, deve seguire logiche completamente diverse, valorizzando il sistema delle banche dati a disposizione del Fisco e le modalità di accertamento sintetico attraverso una significativa "manutenzione" dello strumento del redditometro<sup>15</sup>.

Oggi i molti dati a disposizione dell'amministrazione finanziaria, contenuti nelle diverse banche dati, sono spesso disallineati e poco coerenti. È quindi necessario, dapprima migliorare, ampliare e standardizzare il sistema delle banche dati e, in secondo luogo, creare strumenti nuovi, idonei a razionalizzare i dati a disposizione dell'amministrazione finanziaria. In tale ottica, è essenziale modificare radicalmente lo strumento del redditometro, "automatizzandolo" il più possibile<sup>16</sup>, realizzando così forme di accertamento di massa da redditometro. La maggior parte dei contribuenti di ridotte e ridottissime dimensioni potrebbero essere accertati a tavolino dagli Uffici locali mediante l'utilizzo di un nuovo redditometro che faccia riferimento non a beni di lusso o diffusi presso una cerchia ristretta di soggetti, ma a beni di più o meno largo consumo e la cui applicazione sia quasi completamente automatica con la creazione di credibili collegamenti tra le spese sostenute e i redditi fondatamente attribuibili al contribuente in ragione di quelle spese.

D'altra parte, sembra obbligata la scelta di privilegiare forme di accertamento del reddito di tipo sintetico, come nel caso del redditometro. Data la struttura produttiva italiana non è assolutamente ipotizzabile pensare di contrastare l'evasione di massa mediante le ordinarie procedure di accertamento, giacché le capacità di controllo da

---

<sup>15</sup> Il redditometro è uno strumento di accertamento che permette di individuare redditi imponibili "credibili", a partire dalle spese sostenute per consumi e/o investimenti patrimoniali.

<sup>16</sup> È importante rivedere lo strumento del redditometro e creare dei meccanismi automatici perché si giunga, a partire dalle spese sostenute dai contribuenti, a determinare i redditi fondatamente attribuibili a questi ultimi. Inoltre, per completare il quadro normativo di riferimento, dovrebbe essere introdotta una inversione dell'onere della prova: gli Uffici locali dovrebbero rideterminare i redditi dei soggetti sulla

parte delle risorse umane a disposizione degli Uffici sono limitate (solo il 2% delle imprese possono essere controllate ogni anno da parte dell'amministrazione finanziaria).

Sembra dunque che i tempi siano maturi per introdurre norme volte a favorire la dematerializzazione dei pagamenti e l'utilizzo di strumenti di pagamento tracciabili. In seguito si avrà modo di chiarire meglio gli interventi possibili, anticipando fin da ora che l'introduzione di tali strumenti di pagamento dovrà sempre avvenire su base volontaria e nella logica dell'attribuzione di benefici ai cittadini che vi facciano ricorso.

Per realizzare tali innovazioni sarà necessario valorizzare le banche dati e la telematica in genere, fornendo al contempo al contribuente, una serie di garanzie soprattutto di tipo normativo, quale, ad esempio, la "manutenzione" dell'attuale ordinamento fiscale per evitare l'applicazione di presunzioni che non trovano riscontro nella realtà<sup>17</sup>.

#### **4.3.1. Alcune proposte normative**

L'evasione non si contrasta solo mediante normative *ad hoc*, finalizzate esclusivamente a perseguire tale obiettivo, ma anche creando un contesto normativo che, in qualche misura, dissuada dal tenere comportamenti illeciti.

Come si è avuto modo di osservare, per i soggetti di piccole e piccolissime dimensioni, molti adempimenti amministrativi spesso non sono sentiti come un'esigenza, ma come inutili e costosi orpelli burocratici. L'introduzione di nuovi aggravati contabili, nella speranza di rendere più difficoltosa l'evasione, costituisce quindi una scelta probabilmente errata; infatti, in tal modo, si aumenterebbero i costi di gestione senza tuttavia conseguire risultati particolarmente significativi in termini di recupero di gettito. Invece, una strada da percorrere potrebbe essere quella di ridurre gli adempimenti amministrativi, semplificando così la vita ai contribuenti. Una riforma di questo tipo avrebbe un effetto diretto anche sui costi sostenuti dai contribuenti: minori aggravati contabili comportano minori oneri per i professionisti chiamati a gestirli e, quindi, minori costi amministrativi per i contribuenti.

---

scorta dei predetti automatismi e il contribuente dovrebbe poi dimostrare come sia stato possibile sostenere spese non coerenti con i redditi dichiarati (ove ciò sia accaduto, naturalmente).

Unitamente alla semplificazione del sistema contabile e amministrativo, sarebbe anche opportuno introdurre la possibilità, per i piccoli e piccolissimi contribuenti, di regolare i rapporti con il Fisco, anziché sulla base della determinazione del reddito derivante dalle risultanze amministrativo-contabili, mediante un concordato preventivo di massa, cioè una specie di accordo *ex ante* tra Erario e cittadini sull'entità delle imposte da versare. A tal fine, dovrebbe essere condotta un'attenta analisi della realtà produttiva italiana, da aggiornare periodicamente anche in funzione dei cicli dell'economia, per giungere a una definizione dei differenti settori di riferimento e di livelli reddituali, territorialmente distinti, riferibili ai soggetti che operano in tali settori.

Il concordato preventivo non costituisce un condono mascherato, come è dimostrato dalla circostanza che la sua conclusione non preclude la possibilità di procedere a successive rettifiche del reddito dichiarato. Si tenga conto, poi, che oggi l'atto di accertamento, con cui l'amministrazione finanziaria recupera a tassazione i presunti importi non dichiarati al Fisco, di fatto, non è un atto indisponibile, come dimostrano le numerose ipotesi di accertamento con adesione<sup>18</sup> sottoscritte tra Fisco e contribuenti.

Ulteriore innovazione normativa, strettamente correlata al c.d. concordato preventivo di massa e utile per favorire l'emersione dei redditi prodotti ma occultati al Fisco potrebbe essere la detassazione dei redditi incrementali. In particolare, potrebbe essere introdotto un sistema di imposizione più favorevole sui maggiori redditi prodotti dai contribuenti di ridotte dimensioni rispetto ai redditi relativi al periodo d'imposta precedente<sup>19</sup> (senza considerare l'effetto dell'inflazione). Tale misura, in considerazione dell'applicazione di un'aliquota ridotta, potrebbe rappresentare un elemento in grado di favorire la dichiarazione all'Erario di redditi che altrimenti sarebbero occultati.

La detassazione dei redditi incrementali sarà verosimilmente "sfruttata" dal contribuente se si riuscirà, come auspicato nel documento, a favorire accertamenti "di massa" attraverso il potenziamento delle banche dati e dello strumento del redditometro. Inoltre, essa favorirà anche l'emersione dei redditi non dichiarati e, quindi, il

---

<sup>17</sup> Si pensi alla presunzione secondo cui i prelevamenti dei lavoratori autonomi sono assimilabili ai compensi di cui all'art. 39 del d.P.R. n. 600 del 1973.

<sup>18</sup> Il sistema prevede numerosi strumenti deflattivi del contenzioso, tra cui vi è l'accertamento con adesione con cui Fisco e contribuente in contraddittorio "rivedono" la pretesa erariale contenuta nell'accertamento originario alla luce di ulteriori elementi.

<sup>19</sup> Laddove si introduca, come auspicato, un concordato preventivo la detassazione del reddito incrementale potrebbe collegarsi al maggior reddito dichiarato rispetto a quello concordato.

monitoraggio della realtà produttiva italiana che, a sua volta, permetterà la determinazione di redditi da concordato preventivo sempre più credibili.

Il circolo virtuoso che si potrebbe instaurare è il seguente:

- 1) contribuente e Fisco si accorderebbero *ex ante* sui redditi che presumibilmente verranno prodotti, ad esempio, in un biennio;
- 2) la stipula di un concordato preventivo non impedirebbe accertamenti “di massa” attraverso l’utilizzo dello strumento del redditometro;
- 3) verrebbe “offerta”, inoltre, al contribuente la possibilità che i maggiori redditi, rispetto a quelli “concordati”, siano sottoposti a forme di tassazione agevolata;
- 4) presumibilmente, il contribuente sceglierebbe la strada della detassazione del reddito incrementale e tale scelta favorirebbe un continuo e progressivo “aggiornamento” dei redditi da concordato preventivo.

Una ulteriore riflessione si impone anche riguardo agli studi di settore che, nell’ultimo periodo, si sono rivelati ancora una volta uno strumento particolarmente “rigido”, non in grado di cogliere le specificità, anche territoriali, che caratterizzano i singoli contribuenti. La crisi economica e la conseguente caduta di redditività delle imprese ne hanno messo chiaramente in evidenza i limiti.

Governo e amministrazione finanziaria hanno fatto il possibile per ridare credibilità agli studi di settore, prevedendo correttivi specifici (c.d. correttivi anti-crisi). Inoltre, si è chiarito come essi rappresentino una presunzione semplice che, per essere impiegata utilmente in fase di accertamento, richiede una serie di elementi ulteriori, come gli indici di capacità di spesa e la loro attitudine ad individuare, insieme e più dello studio di settore, situazioni di anomalia.

Oggi non vi è chi non veda come gli studi di settore, da soli, siano “fisiologicamente” incapaci di individuare in maniera credibile la capacità contributiva. Evidentemente, se l’evasione ha dimensioni ancora patologiche nel nostro Paese, una parte di responsabilità va attribuita anche alla complessiva inadeguatezza degli studi di settore. È quindi opportuno un “cambio di passo”: gli studi di settore vanno “ridimensionati” a favore di altri meccanismi di accertamento che permettano di raggiungere risultati maggiormente significativi. Una strada da seguire potrebbe essere proprio quella della piena valorizzazione del redditometro (cfr. *supra*).

## II. CRISI E LOTTA ALL'EVASIONE FISCALE

### 1. Considerazioni preliminari

Come si è avuto modo di precisare nel precedente capitolo, il contrasto all'evasione fiscale diventa una necessità in periodi di crisi quale quello che attualmente sta affrontando l'economia mondiale. Attuare una seria politica di contrasto all'evasione fiscale costituisce, infatti, una *condicio sine qua non* di attuazione di una politica di aiuti alle fasce sociali più esposte alla crisi.

Nel presente capitolo, dopo una analisi puntuale dell'origine e delle caratteristiche della crisi economico finanziaria, ci si sofferma sul contributo che il contrasto all'evasione fiscale potrà offrire per finanziare la ripresa economica.

### 2. Scenari macroeconomici

#### 2.1. Una crisi di fiducia

Il drammatico precipitare della crisi economica internazionale costituisce una minaccia per la fiducia e l'ottimismo degli operatori economici in un circuito vizioso di auto-alimentazione, che mette alla prova la capacità delle autorità di politica economica di arginarne il corso, in tempi e a costi ragionevoli. Di fronte alla più grave recessione dal dopoguerra per profondità e complessità, ai *policy-maker* si richiedono scelte coraggiose e immediate, per ristabilire la fiducia e invertire il segno della congiuntura con interventi espansivi di politica monetaria e misure di stimolo fiscale nell'ottica della loro sostenibilità prospettica e in funzione della peculiare struttura economica dei paesi, tenendo conto, ad esempio, dell'entità del debito pubblico di ciascun paese ma coordinati su scala internazionale, nell'ambito di un'economia aperta e globalizzata.

Data la natura strutturale della crisi in corso - difficilmente derubricabile a normale ciclo congiunturale - ci si attende che il suo prosciugarsi passi attraverso una riscrittura delle regole che presiedono ai rapporti di mercato e una ricomposizione degli eccessi più evidenti accumulatisi negli ultimi decenni.

Per l'Italia la sfida è ancora più ardua, perché richiede un preventivo aggiustamento delle cause di arretratezza - tra le quali, i ridotti tassi di produttività e la bassa età pensionabile - che, ben prima dell'inizio delle difficoltà, determinavano tassi di crescita del reddito e del prodotto interno lordo significativamente inferiori ai principali partner comunitari e alla media europea. Misure votate al futuro dovrebbero integrare le politiche d'urgenza. L'auspicio è che le pesanti turbolenze attuali possano trasformarsi in stimolo virtuoso.

## 2.2. Le tappe della crisi: dalla finanza all'economia reale

Le difficoltà del mercato statunitense dei mutui immobiliari, in particolare nel segmento dei *sub-prime*, hanno anticipato una crisi che dai mercati finanziari si è presto trasferita all'economia reale attraverso la progressiva contrazione di consumi e investimenti, per l'effetto di rimbalzo del devastante rincorrersi di eventi su aspettative e ricchezza effettiva degli individui con il deprezzamento delle attività finanziarie e immobiliari. La crisi, come è stato sostenuto, affonda le sue radici nelle spregiudicate politiche del credito adottate dai principali istituti finanziari statunitensi e nel fallimento di un certo modo di fare banca (*originate-to-distribute*), strutturalmente portato a condotte al limite del giudizio.

Negli Stati Uniti, un contesto macroeconomico dominato dalla bolla speculativa nel settore immobiliare, agevolata da ridotti tassi d'interesse, da abbondante liquidità e da un clima politico di promozione del credito e della proprietà immobiliare<sup>20</sup>, ha incentivato la concessione di prestiti a soggetti dal basso merito creditizio (mutui *sub-prime*). La possibilità di cartolarizzare (*securitization*), ha consentito di disperderne sul mercato i relativi altissimi rischi, trasformando e "impacchettando" tali crediti in complessi strumenti finanziari strutturati, ad alto tasso di tossicità, venduti sui mercati globali e, in parte rilevante, acquistati a leva (cioè, indebitandosi) da altre istituzioni finanziarie. Titoli appetibili, con rendimenti elevati, legati al flusso di interessi sui mutui, nonché capaci di nascondere i reali rischi sottostanti attraverso il complicato *design* finanziario.

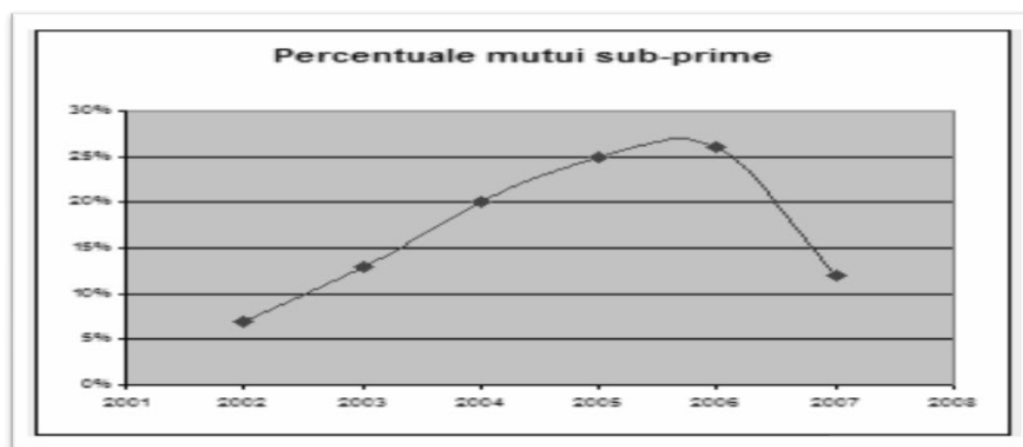
---

<sup>20</sup> Le politiche pubbliche hanno spesso rincorso il sogno americano della "casa per tutti".

Complici, in questo “gioco degli eccessi”, sono stati l’accondiscendenza dei cosiddetti *gatekeeper* (*in primis*, le agenzie di *rating*, chiamate a valutare i “titoli tossici” e i loro emittenti), il vuoto di regole e la latitanza delle autorità istituzionalmente preposte alla vigilanza dei mercati, soprattutto nei Paesi in cui il fenomeno si è originariamente sviluppato. Tutti questi elementi sono stati corresponsabili di un contesto nel quale i banchieri hanno potuto dar prova della più elementare legge dell’economia (la massimizzazione della personale funzione-obiettivo), gettando le basi per la crisi globale e, auspicabilmente, la fine di un certo modo spregiudicato di fare finanza.

Tra il 2002 ed il 2006, il mercato dei mutui *sub-prime* ha subito un’accelerazione impressionante (si stima una crescita del 40% su base annua, e un’incidenza sul totale dei mutui passata dal 7% del 2002 al 26% del 2006; si veda la figura 1), trascinando con sé la crescita sproporzionata dei prezzi delle abitazioni, ben oltre quanto sarebbe stato giustificabile in base ai fondamentali.

**Figura 1. Incidenza mutui *sub-prime* su totale mutui concessi**



Fonte: Centro Studi Confindustria

### 2.2.1. I primi focolai di crisi

Tra la fine di luglio e gli inizi di agosto 2007, gli effetti delle prime insolvenze sul mercato dei mutui ipotecari statunitensi hanno scosso drammaticamente il sistema finanziario globale, con gli indici borsistici di tutto il mondo calati a picco nel breve

volgere di qualche giorno. Per ricostruire brevemente la dinamica degli originari canali di trasmissione della crisi, la crescita dei tassi d'interesse (e conseguentemente dei ratei sui mutui a tasso variabile) in una economia galoppante e con inflazione in crescita (anche a causa del progressivo aumento del costo del petrolio e delle materie prime), ha determinato i primi *default* sui mutui e il progressivo sgonfiarsi della bolla speculativa nel mercato immobiliare, attivando un circolo vizioso di insolvenze-svalutazioni<sup>21</sup>, che ha fatto emergere drammaticamente tutti i rischi accumulati in quel sistema opaco e spregiudicato di cui si è detto.

Inevitabile che la possibilità di operare - aggirando o semplicemente sfruttando il dato normativo - con una leva molto spinta a fronte dell'assunzione di rischi enormi esponga a seri rischi di illiquidità. E le conferme arrivarono puntualmente. Nell'agosto 2007, Bear Stearn dichiarò il fallimento di due suoi *hedge fund* per le perdite su titoli obbligazionari garantite da mutui ipotecari, a cui presto seguirono le crisi di illiquidità di varie istituzioni finanziarie e la corsa al riparo di governi e banche centrali, allo scopo di tutelare il risparmio e assicurare sufficienti livelli di liquidità e capitalizzazione alle proprie banche.

Le incertezze circa le dimensioni delle perdite sui mutui<sup>22</sup>, i timori sugli istituti coinvolti e il loro rischio di *default*, ma anche l'ambiguità intorno al reale collocamento finale dei titoli tossici e persino l'inconsistenza temporale nei giudizi e negli interventi del decisore pubblico hanno reso i mercati finanziari estremamente cauti e volatili, con un *trend* generalizzato di forte discesa (*grafico 1*) che ancora non si è interrotto.

### **Grafico 1. Il crollo dei listini borsistici**

---

<sup>21</sup> Il calo dei prezzi delle abitazioni ha effetti retroattivi sulla ricchezza delle famiglie e sui tassi di *default* sui mutui ipotecari, con conseguente svalutazione dei titoli ad essi collegati.

<sup>22</sup> Nel *Global financial stability report* dell'ottobre 2007 il Fondo Monetario Internazionale stimava perdite sui mutui per complessivi 1,4 trilioni di dollari; stime progressivamente riviste al rialzo da altre istituzioni pubbliche (ad esempio, la Banca d'Inghilterra ha parlato di 2,8 trilioni di dollari) e private.





Fonte: Thomson Financial Datastream.

(1) Dow Jones Euro Stoxx per l'area dell'euro, Nikkei 225 per il Giappone, FTSE All Share per il Regno Unito e Standard & Poor's 500 per gli Stati Uniti.

Fonte: elaborazione Banca d'Italia (Febbraio 2009)

Tutto ciò, mentre si inasprivano inevitabilmente le condizioni d'accesso al credito per famiglie e imprese e si acuivano le tensioni sui mercati interbancari, per il senso di sfiducia reciproco dei principali istituti di credito, soprattutto a seguito della bancarotta di *Lehman Brothers*.

### 2.2.2. Il fallimento di *Lehman Brothers* e i meccanismi di contagio dell'economia reale

Il fallimento di Lehman Brothers del 15 settembre 2008, presto seguito dai timori per altre insolvenze eccellenti (tabella 1), è da molti considerato una data simbolica nella drammatica sequenza qui descritta e per il contagio reale.

**Tabella 1. Alcuni recenti fallimenti di istituzioni finanziarie**

<i>Data e Paese</i>	<i>Evento</i>	<i>Costo</i>
7 Febbraio 2008 – Gran Bretagna	Nazionalizzazione Northern Rock	£ 88 miliardi
14 Marzo – USA	Bear Stearns assorbita da una banca commerciale a seguito di sussidio da FED	\$ 29 miliardi
7 Settembre –	Freddy Mac e Fannie Mae nazionalizzate <i>de facto</i>	\$ 200 miliardi

USA		
15 Settembre –	Fallimento di Lehman Brother	-
USA		
17 Settembre –	Nazionalizzazione AIG	\$ 87 miliardi
USA		
29 Settembre –	Salvataggio di Fortis	€ 16 miliardi
Benelux		
29 Settembre –	Wachovia acquistata da Citybank	\$ 12 miliardi
USA		
29 Settembre –	Salvataggio Hypo Real Estate	\$ 50 miliardi (poi 71)
Germania		
29 Settembre –	Salvataggio Glitnir	\$ 850 milioni
Islanda		
29 Settembre -	Salvataggio Bradford & Bingley	\$ 32.5 miliardi
Gran Bretagna		
30 Settembre –	Salvataggio Dexia	\$ 9.2 miliardi
Belgio		
30 Settembre –	Salvataggio banche	\$ 572 miliardi
Irlanda		
7 Ottobre –	Nazionalizzazione Lansbanki	
Islanda		
9 Ottobre –	Nazionalizzazione Kaupthing	\$ 864 milioni
Islanda		
16 Ottobre –	Salvataggio UBS	\$ 59.2 miliardi
Svizzera		
19 Ottobre –	ING	€ 10 miliardi
Olanda		
20 Ottobre –	Prestito di denaro dal governo francese a sei banche	€ 10.5

<i>Francia</i>		miliardi
<i>27 Ottobre –</i>		
<i>Belgio</i>	KBG	€ 3.5 miliardi
<i>4 Novembre –</i>		
<i>Austria</i>	Nazionalizzazione Kommunalkredit	
<i>15 Gennaio 2009 –</i>		
<i>Irlanda</i>	Nazionalizzazione Anglo Irish Bank	
<i>28 Febbraio –</i>		
<i>USA</i>	Crescita della quota di titolarità del Tesoro in Citigroup	

Fonte: OECD

I principali canali di trasmissione della crisi finanziaria al settore reale sono stati l'inasprimento delle condizioni di credito a famiglie e imprese e la crisi di fiducia, entrambi legati alle immediate conseguenze del *crack* della banca d'affari americana e alle avvertite debolezze del sistema bancario in generale.

La crisi di fiducia verso un sistema finanziario eminentemente marcio ed opaco ha finito con il trasferire timori e sfiducie dai mercati borsistici alle quotidiane scelte di consumo, investimento e produzione, ispirando in famiglie e imprese decisioni improntate alla logica della prudenza. La stessa novità degli eventi e le deprimenti aspettative sulle ricadute in termini occupazionali hanno finito col ridurre progressivamente la fiducia economica degli operatori. Per l'Europa, gli indicatori di sentimento economico pubblicati regolarmente dalla Commissione europea hanno fatto registrare cali consistenti, attestandosi su minimi storici.

La necessità di ristrutturarsi, ha indotto le banche mondiali a rientrare dei loro crediti o a irrigidire i criteri d'accesso al finanziamento con inevitabili ripercussioni per famiglie e, quindi, sui tassi di crescita del sistema economico.

Tali effetti non hanno tardato a rivelarsi, nella loro immediata evidenza, nelle statistiche ufficiali su variazioni del prodotto interno lordo e tassi di disoccupazione. Come ipotizzabile, l'impatto della crisi si è rivelato più forte in quei Paesi, quali USA,

Spagna, Gran Bretagna in cui si erano accumulati i maggiori eccessi, con tassi di crescita “drogati” rispetto al potenziale<sup>23</sup>.

### 2.2.3. Scenari di recessione

Sebbene in misura disomogenea, tutte le principali economie avanzate hanno conosciuto una drastica riduzione del prodotto interno lordo a partire dagli ultimi trimestri del 2008. L'inasprimento delle condizioni d'accesso al credito, il senso generalizzato di sfiducia, la paralisi del mercato immobiliare, la caduta del prezzo delle attività finanziarie e la conseguente perdita di ricchezza deprimono le scelte di consumo e investimento. Il commercio internazionale frena drasticamente. Un quadro congiunturale preoccupante e in drammatico peggioramento è tratto comune ai principali Paesi industriali.

**Tabella 2. Crescita PIL: variazioni percentuali sul periodo precedente; dati destagionalizzati**

	Q4- 2006	Q1- 2007	Q2- 2007	Q3- 2007	Q4- 2007	Q1- 2008	Q2- 2008	Q3- 2008	Q4- 2008
<b>Giappone</b>	0,9	0,9	-0,1	0,2	1,1	0,2	-0,9	-0,6	-3,3
<b>Gran</b>									
<b>Bretagna</b>	0,9	0,8	0,9	0,8	0,6	0,4	0	-0,7	-1,5
<b>USA</b>	0,4	0	1,2	1,2	0	0,2	0,7	-0,1	-1
<b>Area</b>									
<b>dell'euro</b>	0,8	0,7	0,5	0,6	0,3	0,7	-0,2	-0,2	-1,5

Fonte: OECD

<sup>23</sup> Si rinvia a Centro Studi Confindustria, *L'economia italiana nella crisi globale. Assetti internazionali, politiche economiche, competitività del Paese e reazione delle imprese*, Scenari Economici, Dicembre 2008.

Le stesse economie emergenti (Cina, India, Brasile e Russia), cruciale motore dello sviluppo globale, sono state investite dagli spettri della recessione, a causa dell'indebolimento della domanda estera e delle difficoltà di accesso al credito internazionale. Peraltro, proprio i dubbi sulla effettiva profondità della crisi in tali economie condizionano pesantemente le aspettative sui tempi di ripresa.

Le previsioni per il 2009, persino quelle più ottimistiche, appaiono parimenti poco confortanti, anche a dispetto dell'aspettativa di tassi d'interesse in ulteriore calo<sup>24</sup> e del ridimensionamento delle spinte inflazionistiche, ascrivibile principalmente al calo della domanda e alla riduzione del prezzo dei prodotti energetici<sup>25</sup>. Sembrerebbe che il mercato e l'economia non siano in grado di reagire, perlomeno nell'immediato, all'insieme di antidoti messi in campo dalle autorità di politica economica a causa del clima di generalizzata sfiducia. Il quadro prospettico pertanto potrebbe rivelarsi a tinte ben più fosche di quelle tracciate nella tabella 3, se non altro per le preoccupazioni manifestatesi nelle ultime settimane, non incorporate nelle stime proposte.

Costantemente rivisti al rialzo, i tempi attesi per la ripresa economica appaiono comunque lenti ed incerti e le loro previsioni inevitabilmente condizionate dalla novità e dalla complessità dell'attuale recessione, nonché dai dubbi sull'efficacia delle misure di sostegno - già attuate o da adottare - e sulla capacità di coordinamento degli Stati.

Difficile comunque che la recessione possa riassorbirsi prima del 2010, riportando di nuovo l'economia globale sul sentiero dello sviluppo.

**Tabella 3. Previsioni: variazione percentuale sull'anno precedente PIL 2009**

	<i>OECD Census forecasts</i>	
<b>Giappone</b>	-0,1	-0,9

<sup>24</sup> Le Banche centrali di tutto il mondo hanno progressivamente ridotto i tassi ufficiali d'interesse, a fronte del deterioramento dello scenario prospettico e del rapido recedere delle spinte inflattive. Ulteriori margini di manovra rimangono peraltro assai angusti soprattutto in Usa e Giappone, dove i tassi ufficiali di *policy* risultano prossimi allo zero.

<sup>25</sup> Le quotazioni del petrolio si sono ridotte per tutto il 2008, a causa del netto calo della domanda internazionale di greggio, solo in parte contrastata dalla contrazione dell'offerta decisa dall'OPEC. Le quotazioni dei *futures* confermano un andamento simile per il 2009. Analoghe conclusioni valgono per le quotazioni in dollari di altre materie prime. Più in generale, sondaggi recenti, come quello condotto dalla Commissione Europea, registrano una decisa tendenza di imprese e famiglie a rivedere al ribasso le proprie aspettative sull'andamento dei prezzi, anche in considerazione di una certa tendenza delle imprese a rivedere al ribasso le proprie politiche commerciali di fronte al crescente deterioramento delle condizioni della domanda.

<b>Gran Bretagna</b>	-1,1	-1,5
<b>USA</b>	-0,9	-1,3
<b>Area dell'euro</b>	-0,6	-0,9

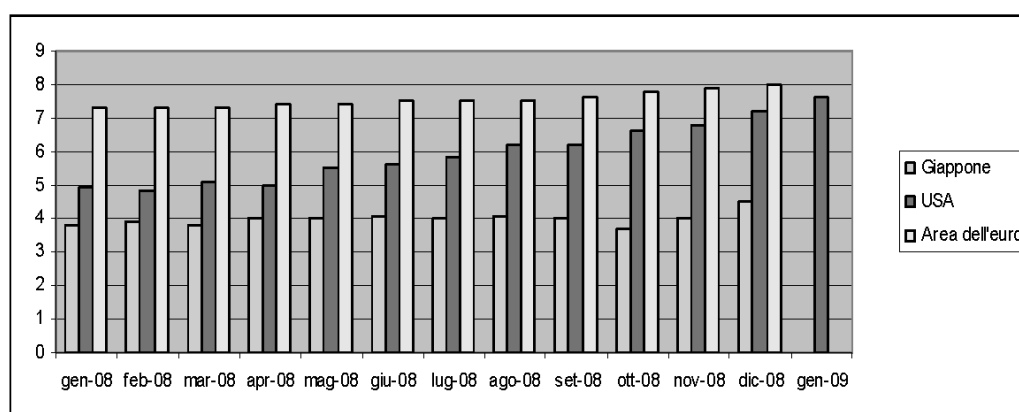
Fonte: OECD Economic Outlook, Dicembre 2008; Census Forecasts, Dicembre 2008

L'ombra della disoccupazione minaccia gli Stati, alimentando ulteriormente quel senso di sfiducia e di timore per la prosperità futura, che, attivando comportamenti prudenziali, votati al risparmio, traduce le aspettative in realtà concreta. In particolare, gli Stati Uniti hanno sperimentato una pesante emorragia di posti di lavoro per tutto il 2008, passando da un tasso di disoccupazione del 4,9 per cento del gennaio 2008 al 7,6 per cento dello stesso mese nel 2009, per effetto della lunga coda di fallimenti e ristrutturazioni.

In talune stime recenti si prevede addirittura che il tasso di disoccupazione statunitense possa presto raggiungere le due cifre.

In Giappone e nell'area dell'euro, invece, l'occupazione ha iniziato a soffrire a partire principalmente da settembre-ottobre 2008, ovvero in corrispondenza del periodo di "contagio reale" della crisi finanziaria. Per quel che riguarda più specificamente il vecchio Continente, Eurostat stima circa 2,2 milioni di disoccupati in più nel periodo Gennaio 2008 - Gennaio 2009 nell'Europa a 27, di cui all'incirca 1,6 milioni nell'area dell'euro<sup>26</sup>. Le previsioni per il 2009 appaiono ancor meno confortanti.

**Figura 2. Tassi di disoccupazione (gennaio 2008-gennaio 2009)**



Fonte: OECD

<sup>26</sup> Eurostat, *Euro area unemployment up to 8,2 per cent*, News release euro-indicators, 27 February 2009.

Per quel che riguarda i mercati finanziari, i listini borsistici continuano a languire, facendo costantemente registrare record preoccupanti, con alcuni settori (*in primis*, quello bancario) più esposti alla bufera. Le operazioni di prima quotazione (IPO) o di concentrazione sono scoraggiate dalle forti tensioni sui mercati finanziari. Alcuni paradossi mettono in discussione l'ipotesi di efficienza del mercato in situazioni di crisi (Banca Carige -3,3 miliardi- capitalizza quasi quanto Citigroup - 4,36 miliardi -; Fortis - 2 miliardi - quanto la Popolare di Sondrio - 1,8 miliardi - <sup>27</sup>). Quanto agli orientamenti e alle scelte degli investitori, le condizioni di incertezza e di sfiducia verso il mercato, nell'intensificarne il grado di avversione al rischio, determinano una tendenziale ricomposizione dei portafogli a favore di titoli di Stato.

#### **2.2.4. La situazione italiana**

Anche l'Italia è in recessione. Lo documenta l'analisi diffusa recentemente dall'ISTAT (1 marzo 2009). Per il 2008 si registra un calo del PIL dell'1 per cento, trainato dal calo dei consumi, dalla contrazione degli investimenti fissi lordi e dalla discesa delle esportazioni (anche le importazioni si riducono drasticamente). E' il dato peggiore dal 1975, anche più alto dello 0,9 per cento del 1993, reso ancor più allarmante da previsioni persino più fosche per l'anno in corso.

Peraltro, proprio l'intreccio tra economia reale e finanziaria e l'intensità dell'attuale recessione rendono questa crisi più assimilabile agli effetti dello *shock* petrolifero degli anni settanta, anziché al ciclo di caduta che si è registrato nel 1992-1993, con una differenza importante: la crisi degli anni settanta, che pur si concretizzò in cali leggermente più ampi di quelli che si prevede per le fasi più acute di quella in corso, ebbe tempi di ripresa più brevi e danni presumibilmente più contenuti (Rapporto ISAE, 2009).

Anche in Italia, analogamente a quanto avvenuto in tutta l'area dell'euro, la recessione, intensificatasi a partire dal terzo trimestre del 2008, ha risentito del crollo verticale di tutte le principali componenti della domanda aggregata. I consumi delle

---

<sup>27</sup> Graziani A., *Se la borsa valuta Carige come Citi*, Il Sole24Ore, 7 marzo 2009

famiglie ristagnano, a causa del netto deterioramento della ricchezza in termini reali e della diffusa incertezza su tempi e intensità della crisi, incluso il suo potenziale impatto sui livelli occupazionali. In un clima di tassi di disoccupazione crescenti, il timore che il prossimo sia il proprio turno, induce le famiglie ad un severo programma di *austerity*.

Maggiormente penalizzata è la domanda di beni durevoli o di beni voluttuari, prime vittime dell'incertezza in "tempi di magra". Gli investimenti delle imprese sono rallentati dal crollo dell'*export* e della domanda interna, dalle incerte prospettive circa i margini di utilizzazione dell'attuale capacità produttiva e dall'inasprimento delle condizioni d'accesso al credito; le esportazioni sono penalizzate dalle difficoltà delle economie di sbocco, *in primis* il mercato tedesco e le economie emergenti.

Quanto al quadro previsionale, la grande incertezza che accompagna molte delle stime disponibili discende dalla novità delle dinamiche in corso e dai dubbi sulle prossime mosse delle autorità politiche. A conferma della opportunità di utilizzare le stime con estrema prudenza è una certa tendenza degli analisti a rivedere costantemente al ribasso le proprie previsioni, seguendo gli accadimenti più recenti. Un dato interessante, tra i tanti emersi nel corso di questi mesi, è proprio la costante sottovalutazione dei fatti e del loro impatto sulle dinamiche reali, dunque la necessità di aggiornare costantemente il quadro previsionale in cui disegnare le politiche economiche.

In ogni caso, le stime più recenti di Banca d'Italia, ISAE e Confindustria per il 2009 dipingono un quadro poco rassicurante, confermando il recente aggravarsi della crisi internazionale. L'economia italiana dovrebbe riallinearsi sul sentiero della crescita solo a partire dal 2010, attraverso la ricomposizione delle condizioni di incertezza che condizionano attualmente le varie componenti della domanda e attraverso la ripresa del commercio mondiale. Conferme vengono poi dai principali organismi internazionali (la data di pubblicazione spiega la stima apparentemente più ottimistica dell'OCSE). La dinamica dei prezzi al consumo dovrebbe risultare meno volatile e con tendenza alla crescita a partire dalla seconda metà del 2009 e per tutto il 2010, anche a fronte dell'espansione della domanda.



Tabella 4. Previsioni macroeconomiche per l'Italia 2008-2009

	Banca D'Italia (Gennaio 2009) (2)		Centro Studi Confindustria (Dicembre 2008) (3)		ISAE (Febbraio 2009) (4)	
	2009	2010	2009	2010	2009	2010
PIL	-2	0,5	-1,4	0,7	-2,6	0,4
Consumi famiglie residenti	-0,2	0,3	-1,4	0,7	-0,8	0,4
Investimenti fissi lordi	-7,3	0,8	-2,9	1	-5,7	0,4
Esportazioni	-5,5	4	-1,3	2,1	-6,7	1,9
Importazioni	-3,8	3	-2	2,5	-4	2,4
Tasso di disoccupazione (1)			8,4	8	8,1	8,5
Var. indice prezzi al consumo	1,1	1,4	1,7	2,1	0,9	2

Note: Dati espressi in variazione percentuale, salvo espressa previsione; (1) in percentuale; (2) Banca d'Italia, Bollettino Economico, n. 55, Gennaio 2009; (3) Centro Studi Confindustria, L'economia italiana nella crisi globale, Dicembre 2008; (4) ISAE, Rapporto ISAE: Le previsioni per l'economia italiana, Febbraio 2009.

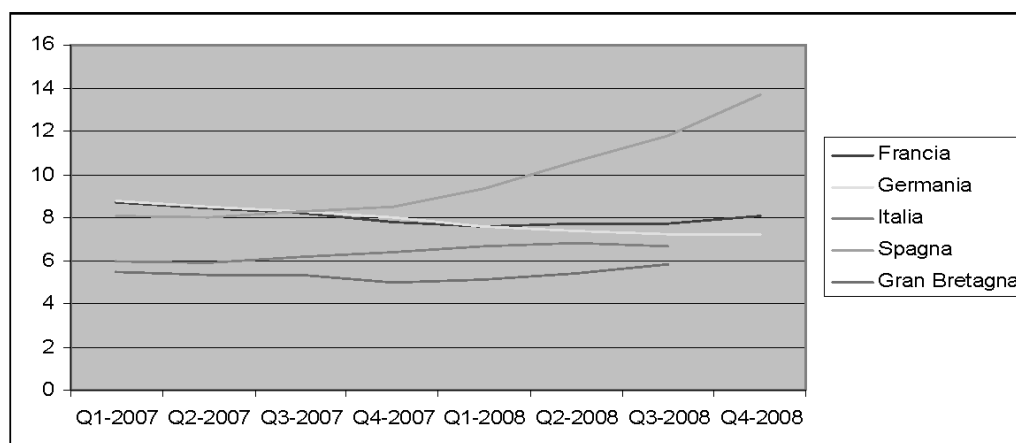
Tabella 5. Previsioni macroeconomiche per l'Italia (organismi internazionali)

Tasso di crescita del PIL		
	2009	2010
FMI (Gennaio 2009)	-2,1	-0,1
Commissione Europea (Gennaio 2009)	-2	0,3
OCSE (Novembre 2008)	-1	0,8

Quanto ai livelli occupazionali, nella sue rilevazioni sulle forze di lavoro, l'ISTAT osserva per il terzo trimestre 2008 un numero di occupati sostanzialmente invariato (+0,1 rispetto al precedente trimestre; +0,4 per cento sui dodici mesi precedenti): un dato in netto peggioramento, se confrontato al recente passato (gli incrementi sui dodici mesi precedenti negli ultimi quattro trimestri si erano attestati tra l'1,2 ed l'1,8 per cento). Preoccupa la crescita del tasso di disoccupazione (+0,5 per cento), balzato al 6,1 per cento, in linea peraltro con il *trend* più recente delle principali

economie europee (si veda il grafico 3), e il crescente ricorso alla Cassa integrazione guadagni (CIG). A partire dal 2009, si attendono tensioni più forti sul mercato del lavoro, con un tasso di disoccupazione che dovrebbe abbondantemente superare l'8 per cento.

**Grafico 3. Tasso di disoccupazione armonizzato (principali paesi europei)**



Fonte: OECD

### 3. Finanziare la ripresa: il ruolo della lotta all'evasione fiscale

#### 3.1. Le peculiarità del sistema-Italia e le priorità strategiche

Le turbolenze attuali possono e devono trasformarsi in stimolo virtuoso per l'Italia ed il suo sistema economico, da tempo condizionati nella loro capacità di riforma strutturale.

La stessa crisi internazionale ha fatto emergere alcuni segnali di speranza. Un sistema bancario al riparo o quantomeno meno esposto agli eccessi manifestatisi oltre oceano e nelle principali economie partner (credito facile, svalutazione titoli strutturati, alta leva finanziaria e ricorso a veicoli fuori bilancio<sup>28</sup>), maggiore equilibrio tra economia reale e finanziaria, cittadini meno indebitati, minori eccessi nel mercato

<sup>28</sup> Le banche italiane, ancorate al tradizionale modello di business della banca al dettaglio, hanno conosciuto un coinvolgimento tendenzialmente indiretto alla crisi finanziaria internazionale, dovuto principalmente alla partecipazione ai mercati globali, in primis quello della liquidità.

immobiliare, specializzazione delle esportazioni potrebbero da soli costituire, ad avviso di molti analisti, un fattore di ricomposizione “al ribasso” (ovvero, in un clima di generale depressione dei corsi economici) dei divari di crescita dell’Italia rispetto all’area dell’euro; divari impietosamente registrati nelle statistiche ufficiali praticamente di tutti gli ultimi anni<sup>29</sup>. Non è un caso che gli indicatori sul grado di fiducia degli operatori economici, come quelli recentemente diffusi dall’OCSE, facciano registrare per il nostro Paese un andamento leggermente meno deprimente, se confrontato con le stime diffuse per altre grandi economie internazionali.

A ciò si aggiungono, però, punti di debolezza rilevanti, quali la centralità dell’industria manifatturiera (la quale espone maggiormente alla caduta della domanda aggregata), i bassi tassi di crescita della produttività e della competitività e, soprattutto, l’opprimente debito pubblico. Quest’ultimo, di nuovo in crescita nel 2008 secondo le ultime rilevazioni dell’ISTAT, rappresenta un fardello importante, dal quale non si può prescindere in sede di definizione degli indirizzi d’intervento, anche quando concertati - come sarebbe auspicabile - su scala internazionale<sup>30</sup>. Lo stesso Fondo Monetario Internazionale (FMI) ha più volte ammonito al rigore nei conti pubblici, facendo peraltro notare il pesante deterioramento del rischio-Paese e degli *spread* (si veda l’andamento dei *credit default swaps* sul debito sovrano nell’ultimo periodo).

E’ infatti del tutto evidente che la dimensione del debito pubblico rende imprudente qualsiasi tentazione keynesiana di natura espansiva (riduzione della pressione fiscale, aumento della spesa pubblica) che rischi di far esplodere l’avanzo primario (differenza tra entrate ed uscite primarie, al netto della spesa per interessi), e suggerisce piuttosto una canalizzazione più efficiente di risorse già esistenti, anche solo virtualmente (recupero del sommerso).

In definitiva, la ripresa dovrebbe passare attraverso un inisieme ragionato di politiche di ricomposizione delle urgenze e di misure a vocazione prospettica, nel quale l’ordine dei conti pubblici va considerato assolutamente prioritario. E così, anche le misure di stimolo più immediato non devono alimentare ulteriore indebitamento, bensì finanziarsi con tagli alla spesa pubblica non rispondente a criteri di efficienza e qualità e, soprattutto, con il recupero di gettito fiscale occultato.

---

<sup>29</sup> Si veda il Rapporto ISAE, *Le previsioni per l’economia italiana*, Febbraio 2009.

<sup>30</sup> Draghi M., *Combating the global financial crisis – the role of International cooperation*, HKMA Distinguished Lecture, 16 Dicembre 2008.

All'intervento anticiclico dovrebbero poi accompagnarsi misure strutturali e sistemiche, finalizzate allo sviluppo della produttività e competitività, e dunque a condizioni di crescita stabile e duratura, preconditione imprescindibile per la sostenibilità tendenziale dei nostri conti pubblici<sup>31</sup> e per la futura prosperità del nostro sistema economico. In tale prospettiva, interessante appare il piano di rilancio delle infrastrutture da circa 11 miliardi (secondo le ultime cifre del governo) recentemente varato dall'esecutivo.

### 3.2. Sulla lotta all'evasione fiscale

In questo lavoro ci si occuperà delle modalità di finanziamento delle misure di rilancio immediato e competitività prospettica, con un *focus* specifico sulla lotta all'evasione.

Si potrebbe obiettare che politiche di recupero forzato del gettito in un contesto di recessione avrebbero l'effetto di disincentivare le attività dei contribuenti colpiti, con impatto non trascurabile su decisioni di consumo e produzione, alla stregua di politiche fiscali restrittive. Tuttavia, se le risorse recuperate con la lotta all'evasione venissero canalizzate verso le famiglie meno abbienti, ovvero verso quella fascia di popolazione pronta ad usarle per consumi, la conseguente espansione della domanda compenserebbe ampiamente l'effetto restrittivo di cui si è detto. Ipotizzando, in relazione al reddito effettivo, una distribuzione dell'evasione più omogenea per l'IVA e meno per l'evasione delle imposte sui redditi, che è più concentrata presso categorie mediamente più ricche, il trasferimento delle medesime risorse a sostegno del reddito di cittadini con maggior propensione marginale al consumo e più elevata sensibilità ai prezzi rispetto alla media potrebbe fornire un automatico impulso espansivo al sistema economico, assicurare effetti redistributivi virtuosi a vantaggio dei soggetti marginalmente più incisi dalle turbolenze in corso e consentire una parziale ricomposizione di crescenti disuguaglianze socio-economiche.

---

<sup>31</sup> La strada maestra per garantire la sostenibilità del debito in maniera credibile corre sui binari della crescita. In fasi di recessione, i conti pubblici peggiorano comunque e con essi il "rischio-Paese", anche ove si ricorra a politiche prudenti, a saldo zero, di fronte alla crisi in corso. Cfr., De Novellis F.–Vaciago G., *Non ci resta che crescere*, LaVoce, 13 febbraio 2009.

Inutile dire, poi, che la lotta all'evasione risponde ai principi più elementari di uno stato di diritto e a quelli più specifici di etica pubblica e coesione sociale, ai quali uno stato non potrebbe soprassedere neppure in condizioni di eccezionalità, pena la perdita di credibilità e autorevolezza.

Quanto ai contenuti, poi, ci si muove a partire da una considerazione di estremo buon senso: esiste una certa tendenza a invocare la lotta all'evasione come una sorta di totem, genericamente chiamato in causa ogni volta che si tratti di individuare non altrimenti reperibili fonti di copertura. Questa indagine si propone proprio di contrastare questa prospettiva, attraverso un maggior grado di pragmatismo e specificità. In particolare, ci si propone di fornire stime sulla diffusione del fenomeno, individuare strumenti di intervento efficaci e fattibili (secondo la logica costi-benefici) e formulare proposte coerenti.

Il principio uniformante di questo sistema di proposte è l'opportunità di affiancare o sostituire al complicato, costoso e farraginoso meccanismo dell'*enforcement* individuale, criteri di recupero del sommerso basati sull'incentivo privato a dichiarare il vero attraverso premi e punizioni ovvero su meccanismi automatici di emersione mediante ad esempio, la tracciabilità delle operazioni. Solo agendo sulle variabili della funzione-obiettivo del potenziale evasore o eliminando certe condizioni di incertezza sulla ricostruzione effettiva del valore delle transazioni si può rendere credibile e potenzialmente meno costosa la lotta all'evasione.

Di particolare interesse appaiono le considerazioni svolte, molto di recente, dal Governatore della Banca d'Italia Mario Draghi a L'Aquila in occasione della presentazione del rapporto sull'economia dell'Abruzzo realizzato dall'istituto di Via nazionale. In particolare, in tale occasione, è stato osservato quanto segue:

- a) il Pil, in assenza di variazioni, alla fine del 2009 calerà del 5% circa;
- b) è opportuno cominciare a ragionare sulle politiche da mettere in campo per favorire un'uscita dalla crisi più rapida possibile.

Con riguardo al punto *sub b*), va notato che il Governatore ha osservato che, per uscire dalla crisi, è necessario si determini la tenuta:

- a) dei consumi unitamente, nei limiti del possibile, al mercato del lavoro;
- b) della capacità di spesa<sup>32</sup>.

---

<sup>32</sup> E ciò anche in presenza della (possibile) caduta del livello di occupazione.

In effetti, la durata e la profondità della crisi dipenderà inevitabilmente anche da una serie di comportamenti degli individui, delle imprese e dei consumatori. Condizione prioritaria per uscirne, in ogni caso, è la tenuta dei consumi; una flessione del loro livello potrebbe determinare delle difficoltà insormontabili per la ripresa economica.

Ebbene, anche sulla scorta delle considerazioni appena sviluppate, è evidente come sia importante condurre una efficace politica di contrasto all'evasione di massa. La ripresa, infatti, deve essere finanziata dalla lotta all'evasione. In particolare, come già affermato, l'obiettivo è quello di recuperare risorse occultate all'Erario – ma presenti nel sistema – per attuare mirate politiche di aiuto. L'obiettivo finale è quello di far giungere risorse a soggetti – quelli più poveri – con una elevata propensione al consumo. Solo così si può sperare di non far crollare i consumi e, per questa via, di limitare la caduta del Pil.

## II. LE BANCHE DATI COME STRUMENTO DI CONTRASTO ALL'EVASIONE FISCALE

### 1.1. L'anagrafe tributaria: struttura e funzionamento

L'anagrafe tributaria, istituita con il D.P.R. 29 settembre 1973, n. 605<sup>33</sup>, è il sistema informativo utilizzato per la raccolta e l'elaborazione dei dati e delle notizie rilevati dalle dichiarazioni e dalle denunce presentate ai fini fiscali agli uffici dell'amministrazione finanziaria, relativi ai contribuenti italiani. L'attuale sistema tributario trae principalmente origine dalle riforme intervenute nei primi anni settanta, introdotte dai Ministri delle finanze dell'epoca Preti e Visentini, le quali, tra le altre innovazioni, produssero un aumento del numero di contribuenti da quattro a venticinque milioni circa.

L'anagrafe tributaria dunque nasce anche per rispondere all'esigenza di gestire una considerevole mole di dati fiscali riguardanti i contribuenti, che prima venivano trattati dagli uffici delle imposte dirette, dell'IVA e del registro in modalità cartacea e senza il ricorso a strumenti informatici così come oggi concepiti<sup>34</sup>. Fin dalla sua entrata in vigore (17 ottobre 1973), uno tra i suoi compiti e fini istituzionali più importanti è stato quello di “provvedere alle elaborazioni utili per lo studio dei fenomeni fiscali”.

I soggetti i cui dati e notizie fiscali vengono raccolti dall'anagrafe tributaria sono: persone fisiche, società, associazioni e altre organizzazioni di persone o di beni prive di personalità giuridica.

Per perseguire tali intenti a ciascun contribuente è attribuito un numero di codice fiscale (e di partita Iva, se assoggettati a tale tipologia di imposta), da riportare negli atti e nei documenti indicativi di capacità contributiva. In seguito si introducono e si ampliano meccanismi automatici diretti a verificare le dichiarazioni dei redditi e a incrociare le informazioni fiscali ricevute ai fini del monitoraggio tributario.

Data l'importanza del funzionamento del “sistema informativo dell'anagrafe tributaria”, dal 1° aprile 1976, il Ministero delle finanze è delegato a tale compito in

---

<sup>33</sup> Testo di legge più volte integrato e modificato.

<sup>34</sup> I dati venivano per lo più gestiti per mezzo di sistemi centralizzati di grandi dimensioni e con poco spazio a disposizione, mentre i sistemi meccanografici risultavano non integrati.

modo da creare un sistema informativo utilizzando apparecchiature elettroniche centrali, periferiche e di trasmissione dei dati.

Per ciascuna direzione generale di competenza, le attività amministrative e di conduzione tecnica del sistema informativo vengono demandate ad appositi "Centri informativi" che operano in stretto contatto con gli Uffici periferici per l'opportuno scambio di informazioni. Tali centri informativi possono essere istituiti, con decreto del Ministro delle finanze, anche al di fuori delle direzioni generali, in relazione allo "sviluppo del processo di automazione dei servizi e delle procedure amministrative". Parimenti può essere effettuato il collegamento tra il sistema informativo del Ministero delle finanze con quelli delle altre amministrazioni dello Stato, ai fini della raccolta di dati e notizie utili all'anagrafe tributaria o della semplificazione delle procedure esistenti.

Con la legge n. 60 del 1976, il funzionamento dell'anagrafe tributaria viene configurato secondo il seguente schema:





La stessa legge, all'articolo 2, prevede che una Commissione parlamentare bicamerale vigili sull'anagrafe tributaria.

L'implementazione dell'anagrafe tributaria viene affidata alla SOGEI spa (Società generale di informatica), che inizia a operare dal 1976 secondo un percorso distinto nelle seguenti fasi:<sup>35</sup>

a) 1976-1981: automazione dell'anagrafe tributaria

Sogei realizza la struttura portante del sistema fiscale italiano e i suoi strumenti fondamentali mediante:

- la costituzione dell'archivio anagrafico dei contribuenti;
- la creazione e la distribuzione del codice fiscale;
- la realizzazione delle prime strutture di rete per il collegamento degli uffici delle imposte dirette, dell'IVA e del registro con i sistemi centrali dell'anagrafe tributaria;
- il controllo automatico dei versamenti IRPEF, ILOR e IVA;
- l'acquisizione elettronica degli atti del registro e del pubblico registro automobilistico;
- l'automazione dei rimborsi;
- l'elaborazione delle statistiche di supporto alle manovre di politica fiscale;
- la selezione incroci, liste per gli accertamenti e per i controlli automatici per il contrasto all'evasione fiscale;

Nel 1981 viene inaugurata la nuova sede del CED dell'anagrafe tributaria, che data la rilevanza strategica del sistema, è stata dotata delle più avanzate soluzioni tecnologiche e di sicurezza fisica e logica.

b) 1982-1991: modernizzazione dell'amministrazione finanziaria.

L'automazione viene potenziata ed estesa ai diversi comparti dell'amministrazione finanziaria con il raggiungimento dei seguenti obiettivi:

---

<sup>35</sup> I dati riportati sono tratti dal sito internet di Sogei e dalle informazioni acquisite nel corso dell'audizione dei vertici della società dinanzi alla Commissione parlamentare di vigilanza tenuta il 12 febbraio 2009 (v. pag. 2 e seguenti del resoconto stenografico).

- automazione del catasto, delle conservatorie dei registri immobiliari, del demanio e delle commissioni tributarie;
- informatizzazione e attivazione dei centri di servizio;
- collegamento della Guardia di finanza all'anagrafe tributaria;
- realizzazione del sistema informativo della Scuola centrale tributaria, oggi Scuola superiore dell'economia e delle finanze;
- sviluppo dell'*office automation* con l'installazione dei primi personal computer e delle reti locali presso gli uffici periferici;
- realizzazione del sistema di documentazione tributaria, oggi servizio di documentazione economica e tributaria;
- realizzazione del sistema per la gestione giuridica ed economica del personale del Ministero delle finanze;
- introduzione delle nuove tecnologie di telecomunicazione (rete a commutazione di pacchetto);
- attivazione dello scambio elettronico dei dati tra il Ministero delle finanze e altri enti (sistema bancario, INAIL, INPS, Comuni, etc.).

c) 1992-2001: il web al servizio della collettività.

Lo sviluppo del sistema informativo fiscale viene finalizzato, oltre che all'estensione dell'automazione ad altri comparti dell'Amministrazione finanziaria, alla semplificazione e telematizzazione dei servizi. Sogei estende il sistema informativo alle dogane, alla Guardia di finanza e all'amministrazione autonoma dei monopoli di Stato per la gestione e per il controllo dei giochi. In particolare, realizza i sistemi di totalizzazione delle scommesse sportive nel 1998 e di quelle ippiche nel 2000, nonché il sistema di controllo centralizzato per il *Bingo*, in esercizio dal 2001.

Sogei inoltre attiva i servizi telematici, primo fra tutti quello delle entrate: oltre 150 mila soggetti, tra intermediari e grandi imprese, vengono abilitati ed inviano dichiarazioni e documenti fiscali attraverso una rete privata virtuale. Segue l'attivazione dei servizi telematici per il territorio (visure catastali e ipotecarie) e per le dogane e infine per i comuni, le province e le regioni. Nel corso del decennio Sogei programma e mette in esercizio gli studi di settore e realizza il nuovo sistema di gestione della cartografia catastale WEGIS. Infine, progetta e realizza i sistemi gestionali di supporto

all'avvio delle agenzie fiscali, i nuovi uffici delle entrate (che integrano le competenze dei vecchi uffici imposte dirette, IVA e registro) e quelli del territorio.

d) 2002-2009: l'era dell'*e-government*

Sogei affronta una riorganizzazione per garantire i servizi informatici per le finalità sociali cui è preposta.

Il servizio telematico FISCONLINE apre il canale internet per la trasmissione delle dichiarazioni, per il pagamento elettronico delle imposte e per l'erogazione di servizi *on line* ai cittadini e alle imprese.

Il servizio SIATEL (sistema di interscambio informazioni anagrafiche e tributarie con gli enti locali) consente ai comuni l'accesso ai dati dell'anagrafe tributaria. I siti internet e le reti intranet dell'amministrazione finanziaria diventano gli strumenti di comunicazione e semplificazione operativa delle strutture organizzative del Ministero dell'economia e delle finanze.

Il sistema informativo doganale AIDA (automazione integrata dogane e accise) consente il colloquio con tutti gli utenti: operatori economici e imprese, altre pubbliche amministrazioni e Paesi dell'Unione europea.

Il FALSTAFF (*Fully automated logical system to against forgeries and frauds*) fornisce uno strumento di supporto per la lotta alla contraffazione a tutela dei prodotti *made in Italy*.

Il servizio SISTER (Sistema interscambio territorio) consente il rilascio *on line* delle visure ipotecarie e catastali.

Il rilievo cartografico PREGEO (Pretrattamento geometrico) rappresenta uno strumento innovativo oltre che per gli aspetti cartografici, anche per gli aspetti relativi al calcolo topografico.

Il pacchetto *software* DOCFA (Documentazione fabbricati) permette ai tecnici professionisti la presentazione dei documenti informatici per l'aggiornamento degli immobili del catasto edilizio urbano con semplificazione degli adempimenti ed immediata registrazione in atti delle variazioni e delle relative rendite catastali.

Il Sistema di Interscambio che, in attuazione di quanto previsto dal "Codice della amministrazione digitale", oggetto del decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, permette alle amministrazioni interessate di disporre automaticamente dei dati catastali all'interno dei propri sistemi.

Il portale per i comuni, specifico canale internet dedicato che consente ai comuni ed alle comunità montane non ancora in possesso della necessaria infrastruttura tecnologica per accedere al Sistema di interscambio, di ottenere la fornitura dei dati catastali..

Si avviano progetti e iniziative che estendono l'impegno di Sogei ad altri settori della pubblica amministrazione:

- totalizzatore nazionale per i concorsi a pronostico su base sportiva (nuovi Totocalcio e Totogol);
- sistemi informativi per le iniziative del dipartimento per l'innovazione e le tecnologie (DIT): "Vola con internet" (PC ai giovani), "Vai con internet" (PC alle famiglie), "Un c@ppuccino per un PC" (PC agli studenti), "PC ai cococo";
- *disaster recovery* del sistema informativo della Ragioneria generale dello Stato (RGS);
- progettazione di servizi di *business continuity*;
- sistema TS di monitoraggio della spesa pubblica sanitaria;
- sperimentazione di un modello di telelavoro per il territorio;
- introduzione di tecnologia GIS nel progetto dell'OMI;
- partecipazione al "consorzio Galileo" e al progetto WINS insieme al DPF, ora dipartimento delle finanze;
- partecipazione al progetto ESTRELLA (*European project for standardized transparent representations in order to extend legal accessibility*) nell'ambito del *juridical knowledge management*;
- iscrizione dal febbraio 2004 all'elenco pubblico dei certificatori tenuto dal Centro nazionale per l'informatica nella pubblica amministrazione (CNIPA).

## 1.2. I Limiti del sistema attuale

Fermo restando quanto previsto dalla normativa, il sistema informativo della fiscalità (SIF) attuale contiene applicazioni create appositamente per ciascuna struttura organizzativa (entrate, demanio, territorio, dogane, monopoli, scuola superiore economia e finanze, Equitalia, dipartimento delle finanze, Guardia di finanza), gestite dal partner tecnologico SOGEL.

La normativa tributaria più recente ha ampliato il numero dei soggetti obbligati all'invio dei dati all'anagrafe tributaria e di conseguenza anche i volumi di informazioni da gestire. Pertanto molto si è lavorato, ma ancora tanto resta da fare, specialmente sul controllo della qualità dei dati e della completezza delle informazioni trasmesse.

Negli anni sono aumentati vertiginosamente anche i sistemi di collegamento all'anagrafe tributaria da parte dei soggetti esterni all'amministrazione finanziaria, a seguito di convenzioni effettuate anche a livello centrale e regionale, talvolta senza adottare le misure di sicurezza adeguate, e senza che vi sia un quadro nazionale completo e aggiornato su come vengano gestiti gli accessi e consultate le informazioni, tanto che l'Autorità garante per la protezione dei dati personali è intervenuta con apposito provvedimento del 18 settembre 2008 dichiarando i seguenti dati rilevati in sede di verifica:

- Siatel è un'applicazione web utilizzata principalmente da comuni, province, regioni, università, asl e consorzi di bonifica (per un totale di circa 9.400 enti e 60.000 utenze), che consente di visualizzare dati anagrafici completi, dati fiscali e atti del registro relativi alla totalità dei contribuenti;
- Puntofisco è un'applicazione web di recente realizzazione, attualmente in dotazione a enti previdenziali, tribunali, camere di commercio e società varie, per un totale di circa 180 enti e 18.000 utenze. Puntofisco consente di visualizzare dati anagrafici, fiscali e atti del registro relativi alla totalità dei contribuenti, più aggiornati e con maggiore segmentazione delle informazioni rispetto a Siatel (ad esempio, differenziando tra dati anagrafici attuali o storici), ma permette anche di accedere a dati sensibili (presenti nel dettaglio degli oneri deducibili);
- "3270 enti esterni" è un collegamento diretto, tramite terminali fisici o emulatori di terminale, ai sistemi centrali dell'anagrafe tributaria, e, pur essendo in corso di dismissione per esigenze di aggiornamento tecnologico, consente tuttora a soggetti anche privati (Telecom Italia S.p.A., Enel, Inail, Inps, camere di commercio, Ministero delle politiche agricole, interforze) di collegarsi a informazioni anagrafiche e fiscali relative alla totalità dei contribuenti. La struttura dell'applicativo non consente all'Agenzia delle entrate di conoscere il numero di utenti;
- Entratel è un applicativo utilizzato dagli enti principalmente ai fini della trasmissione delle dichiarazioni, con flussi di dati solo in entrata verso l'Agenzia

delle entrate; le credenziali di autenticazione fornite dall'Agenzia permettono altresì all'operatore di visualizzare la posizione fiscale dell'ente attraverso l'apposita *web application* (*Fisconline* e “cassetto fiscale”)<sup>36</sup>;

- i *web service* sono strumenti realizzati sulla base di specifiche tecniche definite caso per caso dall'Agenzia delle entrate, che consentono di accedere a dati anagrafici anche completi relativi alla totalità dei contribuenti. Tali collegamenti sono utilizzati da 21 enti, ma la loro configurazione del collegamento non consente all'Agenzia di conoscere il numero di utenti;
- i *file transfer* sono collegamenti, utilizzati da circa 200 enti, per la gestione di flussi di dati prevalentemente in entrata (provenienti soprattutto dalle banche), ma talora anche in uscita (ad esempio verso i concessionari della riscossione).

Il sistema attuale si basa dunque su oltre 6000 *server* e oltre 1500 applicazioni scritte, che utilizzano 30 linguaggi di programmazione diversi. Il fatto che molte delle applicazioni gestite siano differenti per approccio tecnologico (alcune sono *client/server* cioè richiedono l'installazione di componenti *software* a pagamento per la licenza sui terminali degli utenti finali, altre sono fruibili semplicemente via *browser*), potrebbe determinare notevoli costi e difficoltà di gestione degli accessi e delle abilitazioni e disabilitazioni<sup>37</sup>.

Pertanto lo stato degli archivi ancora non sembra possedere un livello altamente soddisfacente e soprattutto non è chiaro il “programma”, a breve e medio termine, che si intende adottare per uscire da questo arcipelago.

In questo ambito il ruolo che la SOGEI potrebbe assumere è duplice:

1. propositivo e di supporto nella fase progettuale, rappresentando i possibili impatti che l'evoluzione tecnologica potrebbe avere sui processi dell'Amministrazione;

---

<sup>36</sup> Si segnala che l'Agenzia Entrate ha provveduto all'emanazione di un apposito provvedimento - 10/06/2009, n. prot. 79952/2009 - per l'aggiornamento delle modalità di abilitazione e di accesso ai servizi telematici, e in particolare per Entratel e Fisconline, al fine di ottemperare a quanto previsto dal Garante per la privacy.

<sup>37</sup> Questa struttura del sistema è diretta conseguenza del fatto che esso nel tempo si è venuto articolando in strutture autonome a seconda dei diversi soggetti di riferimento: singole Agenzie, Monopoli, Scuola superiore dell'economia e delle finanze, Equitalia, Dipartimento delle finanze e Guardia di finanza. Si tratta, in sostanza, di una “collezione di isole informatiche cresciute in modo indipendente in relazione alle esigenze di ogni singola struttura organizzativa”.

2. di coordinamento, standardizzazione e controllo nella fase attuativa, curando la qualità e la integrazione delle banche dati, la interoperabilità dei processi e l'accesso sicuro degli utenti.

Sarebbe pertanto auspicabile realizzare l'integrazione del SIF (sistema informativo fiscalità) nell'ottica dell'interoperabilità, magari limitando il numero dei progetti e/o dei programmi e stabilendo le priorità insieme ai vertici del Ministero dell'economia e delle finanze.

Ciò potrebbe consentire, limitando i *function point*, anche un contenimento dei costi.

Un preventivo coordinamento tra gli attori porterebbe a economie di scala e di scopo e a tempi certi di realizzazione e potrebbe, inoltre, consentire una valutazione successiva sulla remuneratività dell'investimento effettuato in termini di recupero di base imponibile.

Come è emerso nel corso dell'indagine conoscitiva, il dipartimento delle finanze, individua come soluzione<sup>38</sup> una previa "mappatura dei sistemi", inserita nel contratto quadro del 2009.

In estrema sintesi più che affrontare le nuove frontiere dell'analisi o della *business intelligence* sembrerebbe opportuno che la SOGEI investisse per razionalizzare il modello esistente al fine di renderlo più snello, congruente, efficiente, efficace ed economico e ciò potrebbe consentire di offrire soluzioni e servizi anche per le amministrazioni locali.

La *governance* della lotta all'evasione si ritiene debba rimanere in via esclusiva agli organi dello Stato, gli unici che per norma e per mandato ne hanno la diretta responsabilità.

Essi devono richiedere ai *partner* tecnologici di realizzare al meglio ciò che a loro viene chiesto.

Il disegno dell'architettura delle informazioni integrate, anche e specialmente nell'ottica dell'interoperabilità, deve essere sottoposto alla supervisione e alla

---

<sup>38</sup> È stato istituito anche un apposito "tavolo permanente sulla gestione integrata delle banche dati del SIF". Per l'implementazione di un "modello della qualità dei dati" per il coordinamento dei dati gestiti da competenze diverse.

approvazione degli organi dello Stato, prima di essere attuato dai loro *partner* informatici nel rispetto del loro ruolo eminentemente operativo.

### **1.3. La necessaria integrazione delle banche dati**

Dall'analisi degli interventi dei soggetti auditi nel corso dell'indagine conoscitiva, è emerso come le diverse amministrazioni interessate, abbiano sostenuto ingenti investimenti che si sono sostanziati anche nell'acquisizione delle più evolute tecnologie informatiche, non siano riuscite a raggiungere un'unità di intenti per una integrazione e omogeneizzazione delle banche dati.

Altro aspetto problematico riguarda l'esistenza di alcune carenze di dati che dovrebbero essere patrimonio dell'amministrazione finanziaria. Così, ad esempio, nonostante l'Agenzia del territorio, insieme al partner tecnologico SOGEL, sia riuscita a raggiungere uno standard molto elevato nell'informatizzazione del catasto avvenuta negli ultimi decenni, ad oggi si è accertata la presenza di circa un milione e cinquecentomila fabbricati, per i quali non è stata mai presentata la prevista dichiarazione in catasto da parte dei soggetti obbligati. Tali fabbricati sono stati individuati dall'Agenzia del territorio attraverso l'incrocio di foto aeree con le banche dati catastali e rappresentano un recupero in termini impositivi di tributi sia nazionali che locali, sia per le imposte sui redditi, sia per la tariffazione di molti servizi essenziali delle enti locali.

Tali inefficienze provocano talune conseguenze negative: sottraggono tempo all'amministrazione finanziaria, costretta a destinare ulteriori risorse finanziarie e umane ai fini dell'accertamento della reale esistenza di questi beni; aumentano la sfiducia dei contribuenti onesti nel funzionamento del sistema tributario e comunque favoriscono quelli disonesti; aumenta, per effetto di esternalità di rete, la probabilità di comportamenti tributari illeciti che si riflettono anche su altre imposte.

L'integrazione delle banche dati nell'ottica della più ampia interoperabilità come *mission "to do"* diventa condizione senza la quale è inutile procedere a ulteriori aggiornamenti tecnologici delle basi dati informative. Occorre quindi concentrarsi sulle banche dati esistenti e sui dati in esse contenuti, accrescendo l'utilizzo di *web service* e di linguaggi XML, cioè di quelle tecnologie sviluppate negli ultimi anni che, basandosi



su XML, consentono il rispetto delle misure di sicurezza previste dall'Autorità garante della protezione dei dati personali, sia in relazione all'integrità e veridicità dei dati, sia al controllo sugli accessi non pertinenti.

L'*Extensible Markup Language* (XML) è uno strumento per definire linguaggi applicativi *standard* attraverso i quali gli utenti si possono scambiare agevolmente informazioni, rendendole immediatamente disponibili grazie al formato e alla struttura preconcordata.

Anche il CNIPA (Centro nazionale per l'informatica nella pubblica amministrazione) promuove l'utilizzo del linguaggio XML attraverso il progetto del "Sistema pubblico di cooperazione-accordo di servizio" dell'ottobre 2005.

L'interoperabilità deve essere intesa come sistema atto a garantire che il documento informatico inserito nell'anagrafe tributaria e il suo contenuto siano utilizzabili a prescindere dalla piattaforma tecnologica o dal canale impiegato per trasmetterla. In tal modo, si possono ottimizzare, sul piano gestionale, le operazioni relative al documento e, al contempo, rendere il dato fruibile ai fini del controllo tributario in quanto comprensibile, aggiornato tempestivamente, integro e corretto.

Al fine di rispondere a tale esigenza, per effettuare collegamenti sui dati tra diversi elaboratori che, all'interno di una stessa rete, utilizzino anche *software* o piattaforme *hardware* differenti (es. Windows piuttosto che Linux), si potrebbe, ad esempio, incrementare l'utilizzo dei sistemi *software web service*, che permettono l'interazione utilizzando appositi messaggi secondo linguaggi XML inclusi in una busta (la più nota è SOAP - *simple object access protocol* - il protocollo semplice basato su XML, per lo scambio di informazioni sul *web*); per la documentazione degli archivi fiscali si potrebbe invece fare riferimento a standard aperti, non proprietari e trasparenti.

Lo scambio di dati per mezzo di supporto magnetico deve essere quindi superato nell'ottica dell'interoperabilità. Ad esempio, il comune, che possiede una propria anagrafe, che deve immediatamente riscontrare per mezzo di un applicativo *software* le eventuali discordanze di dati e notizie anagrafiche e tributarie per poi intervenire per sanare gli eventuali errori, deve essere messo in grado di poter effettuare tali studi in modo automatico.

Non solo in questo modo i dati risulteranno aggiornati e corretti in tempo reale ma si eviteranno anche tutte le inefficienze tecnologiche, fisiche e organizzative

derivanti dall'utilizzo del supporto fisico come scambio di informazioni, senza contare gli effetti positivi che si avrebbero anche in tema di sicurezza delle informazioni stesse. Nel breve periodo (con effetti positivi anche nel medio e lungo termine) può essere utile pensare anche a una sorta di *proxy server*, che gestisca almeno le autenticazioni dei soggetti abilitati al suo utilizzo<sup>39</sup>. Ciò potrebbe essere utile anche a livello statistico, al fine di verificare al rispetto delle norme previste dal Garante per la protezione dei dati personali relativamente ai principi di necessità del trattamento effettuato anche dai diversi enti.

Una buona ipotesi di integrazione dei dati potrebbe essere realizzata mediante l'adozione della fattura elettronica interoperabile, che potrebbe rappresentare un importante deterrente all'evasione fiscale.

Occorrerà inoltre coordinarsi con gli altri sistemi europei, ad esempio, con il sistema telematico europeo di informazione sui casellari giudiziari (sistema Ecris),<sup>40</sup> per integrare i dati relativi ai casellari giudiziari con il comportamento tenuto ai fini tributari, così da migliorare l'analisi e il reperimento dei dati ai fini della lotta all'evasione, nonché per reprimere l'abuso del diritto e in generale l'elusione tributaria.

Ottimizzando il coordinamento tra il Ministero dell'interno e il Ministero dell'economia e finanze si potrebbero, ad esempio, ridurre gli impegni a carico dei comuni previsti dalle disposizioni emanate dalla direzione centrale per i servizi demografici.

Un maggiore coordinamento tra normativa tecnica, elaborata anche con la collaborazione del Cnipa, e normativa tributaria potrebbe poi rendere il documento informatico a rilevanza tributaria realmente chiaro e fruibile.

Sulla base delle problematiche esposte si potrebbero ipotizzare le seguenti linee di azione:

1. rafforzare la *governance* del Ministero dell'economia e finanze, in modo che si imponga su tutti i soggetti della fiscalità, vagliando le proposte del *partner* tecnologico e limitando lo sviluppo di nuove applicazioni che potrebbero rivelarsi ridondanti;

---

<sup>39</sup> Un esempio può essere costituito dall'uso di e-ID per servizi elettronici al momento limitato al solo fine di ottenere rimborsi fiscali tra Paesi membri UE nel progetto europeo STORK (*secure identity across borders linked*).

2. pianificare, prima di sviluppare altre applicazioni con SOGEL, le attività per revisionare e razionalizzare le banche dati esistenti, al fine di un concreto miglioramento della qualità dei dati, con obiettivi e tempi definiti, contenendo altresì gli oneri (circa 300 milioni di euro all'anno) per la gestione del Sistema informativo della fiscalità;
3. attuare la cooperazione con i diversi enti al fine di avere a disposizione dati accurati, avvalendosi anche della collaborazione di enti esterni, come l'Istat, per le operazioni che consentano di affinare il dato, rendendolo così realmente fruibile per la lettura interpretativa anche ai fini del contrasto all'evasione;
4. ridisegnare la struttura di gestione documentale del Sistema informativo della fiscalità già nell'ottica dell'interoperabilità (e non della sola e mera integrazione tra singole banche dati) e incrementare l'utilizzo dei sistemi di *business intelligence* al fine del contrasto all'evasione fiscale;
5. sensibilizzare tutti gli attori coinvolti al rispetto delle prescrizioni previste per il trattamento dei dati personali, contenute nelle pronunce del Garante per quanto riguarda sia i diritti degli interessati, sia le misure di sicurezza adottate e da adottare;
6. disporre normativamente che qualsiasi pubblica amministrazione, centrale o locale, che gestisce o deve istituire un *data base*, debba preventivamente sottoporre ad approvazione le caratteristiche dei dati rilevati con particolare attenzione all'analisi di quelli memorizzati, verificando la possibilità di utilizzare una tassonomia comune basata su *standard* aperti, non proprietari e trasparenti e operando in ogni caso nell'ottica dell'interoperabilità. Nel censimento dei formati occorre in ogni caso valutare quali siano quelli esistenti in modo da individuare quale sia lo *standard* utilizzato più comune. Ad esempio, si rileva che per i bilanci delle piccole e medie imprese viene già adottato, sulla base di una normativa emanata di recente, il linguaggio XBRL (*extensible business reporting language*) basato su XML. Pertanto, tali dati potranno essere incrociati con altre banche dati dell'anagrafe tributaria, per ottenere interessanti analisi ai fini della lotta all'evasione fiscale;
7. favorire l'utilizzo della tecnologia attraverso un sistema premiale per le pubbliche amministrazioni che si adeguano, visto che talvolta le sole disposizioni/imposizioni (come nel caso delle realizzazioni del CNIPA) non ottengono i risultati auspicati.

---

<sup>40</sup> Decisione 2009/316/GAI del Consiglio europeo del 6 aprile 2009 da recepire entro il 7 aprile 2012.

## 2. Il decentramento catastale

Il trasferimento del catasto ai Comuni, previsto dall'art. 65 del decreto legislativo n.112 del 1998, non ha trovato attuazione in considerazione delle ben note difficoltà relative al trasferimento di risorse finanziarie e professionali, nonché a causa della questione relativa alla necessità di definire le modalità attraverso le quali i comuni partecipano alla determinazione degli estimi. Tale vicenda è attualmente oggetto di una controversia in sede giurisdizionale, in quanto il relativo DPCM attuativo è stato impugnato dalla Confedilizia dinanzi al TAR del Lazio che, in data 15 maggio 2008, ha emesso la sentenza n. 4259, poi annullata con rinvio al medesimo TAR dalla sentenza del Consiglio di Stato n. 2179 del 7 aprile 2009, a seguito di un appello presentato da A.N.C.I., per un difetto di legittimazione ad essere parte processuale nel giudizio di primo grado.

L'idea del decentramento catastale ai Comuni, al di là delle valutazioni di carattere politico, richiede, necessariamente, una rivisitazione del sistema in funzione dei grandi progressi nella gestione informatizzata dei dati catastali che nel frattempo sono stati realizzati.

In effetti, vi è stato un forte impulso all'utilizzo delle procedure informatiche, tra cui si segnalano in particolare: la procedura DOCFA di cui al decreto ministeriale 10 Aprile 1994, n. 701, che consente ai tecnici professionisti di effettuare le dichiarazioni di nuova costruzione o di variazione dei fabbricati; la procedura PREGEO per l'aggiornamento cartografico e censuario dei terreni; la procedura VOLTURA finalizzata alla presentazione su supporto informatico delle variazioni di intestazione catastale; il modello unico informatico di cui all'art. 3-*bis* del decreto legislativo n. 463 del 1997, con cui i notai e altri pubblici ufficiali effettuano telematicamente la registrazione fiscale, la trascrizione ed iscrizione nei registri di pubblicità immobiliare, nonché la voltura catastale; l'eliminazione, nella quasi totalità dei casi, dell'obbligo di presentazione della dichiarazione di variazione ai fini ICI, sostituita dalla fruibilità dei dati catastali ai Comuni, secondo quanto previsto all'art. 37, comma 53, del decreto-legge n. 223 del 2006. Tutte queste innovazioni hanno determinato nel tempo la

costruzione di un sistema di fruizione dei dati catastali ben diverso da quello esistente nel 1998, allorché il legislatore ha previsto il decentramento catastale.

Sicuramente tutte queste procedure, che pure presentano ancora ampi margini di miglioramento e razionalizzazione, evidenziano che ci si trova di fronte ad un sistema complesso, in cui i soggetti interessati riescono in qualche modo a comunicare a distanza. Di fatto, ove si proseguisse su questa strada, si potrebbe realizzare, anche attraverso ulteriori semplificazioni e il coordinamento delle procedure informatiche, una unica banca dati immobiliare integrata, caratterizzata dall'interoperabilità tra catasto, pubblicità immobiliare, comuni, notai e professionisti tecnici. Questa banca dati che, per la parte di rispettiva competenza, sarà a disposizione degli enti locali e degli altri soggetti interessati al settore immobiliare, dovrà essere gestita esclusivamente in maniera unitaria dall'Agenzia del territorio, cui spetta, come evidenziato nell'atto di indirizzo del Ministro dell'Economia e delle Finanze, la *governance* dei processi catastali in qualità di ente gestore della banca dati unitaria nazionale, al fine di garantire il controllo della qualità dei flussi e dei processi.

Resterebbe da risolvere, quindi, la questione sostanziale - che rappresenta il vero nodo del problema - di come e con quali parametri debba essere determinata la rendita catastale. Anche questo problema andrebbe affrontato realisticamente alla luce delle procedure vigenti posto che, con la procedura DOCFA, è il tecnico di parte che propone la rendita dell'immobile, fatto salvo il successivo controllo dell'Agenzia del territorio. Per risolvere il problema, sarebbe sufficiente che la dichiarazione di accatastamento o di variazione fosse presentata esclusivamente in modalità telematica, consentendo al sistema informativo di renderla immediatamente disponibile sia all'Agenzia del territorio che al comune, sicché le due strutture possano, dal rispettivo punto di vista fiscale ed urbanistico, verificare la coerenza delle caratteristiche delle unità immobiliari dichiarate rispetto alle informazioni disponibili nelle rispettive banche dati e, quindi, consentire all'Agenzia del territorio di poter disporre di eventuali osservazioni e di ulteriori notizie in merito rappresentate dal comune, al fine di confermare o rettificare la rendita proposta dalla parte e chiudendo, quindi, il procedimento.

Tale indirizzo, troverebbe in uno scenario di alta informatizzazione e di uniformità dei processi informatici utilizzati riguardanti tutta la filiera della costruzione

(dal rilascio dei permessi, alle dichiarazioni di abitabilità, il suo necessario completamento ed il suo elevato valore aggiunto.

Il processo di decentramento catastale, come previsto dal decreto legislativo n. 112 del 1998, ha fatto rilevare le sopra citate difficoltà attuative; le esigenze, all'origine delle vigenti normative in materia di decentramento catastale, possono tuttavia considerarsi in gran parte superate alla luce di una fase innovativa rappresentata dall'attuale elevato grado di informatizzazione complessiva di tutte le procedure e dalla completa digitalizzazione delle mappe e dei dati relativi agli immobili già presenti in catasto. Contestualmente alla razionalizzazione delle procedure e dei linguaggi informatici andrebbero potenziate le sinergie tra l'Agenzia del territorio ed i comuni, tese anche all'acquisizione dei dati concernenti gli immobili non accatastati.

La costruzione di un'unica banca dati immobiliare integrata, cui tutti gli attori siano chiamati a contribuire per la rispettiva competenza e che, al tempo stesso, consenta a ciascuno di questi l'acquisizione delle informazioni necessarie allo svolgimento dei propri compiti, sembra essere, allo stato attuale, l'unica soluzione al problema, senza dover ricorrere alle modalità attuative previste dal decreto legislativo n. 112 del 1998 in tema di trasferimento di personale ed erogazione di risorse finanziarie aggiuntive, tutte cose che, come ha dimostrato l'esperienza del decennio trascorso, sono state il vero ostacolo all'attuazione del decreto stesso.

### **3. La partecipazione dei comuni al contrasto dell'evasione dei tributi statali**

L'art. 1 del decreto-legge n. 203 del 2005, convertito con la legge n. 248 del 2005, al fine di potenziare l'azione di contrasto all'evasione fiscale, in attuazione dei principi di economicità, efficienza e collaborazione amministrativa prevede che la partecipazione dei comuni all'accertamento fiscale sia incentivata mediante il riconoscimento di una quota pari al 30 per cento delle maggiori somme relative a tributi statali riscosse a titolo definitivo, a seguito dell'intervento del comune che abbia contribuito all'accertamento stesso. Invero, secondo quanto è emerso nel corso dell'audizione dei rappresentanti dell'ANCI, non sembra che, nella prassi applicativa, i

tentativi di dare attuazione a tale disposizione abbiano sortito i risultati auspicati dal legislatore.

In primo luogo, è stato osservato che il meccanismo di premialità previsto per gli enti locali che effettuino segnalazioni significative di situazioni di evasione appare, per la sua misura pari al 30 per cento delle somme riscosse, poco incentivante per i comuni, tenuto conto delle risorse che in ogni caso dovrebbero essere impiegate ove si intendesse svolgere un'attività che non sia del tutto episodica. D'altra parte, i tempi di corresponsione di tali importi dallo Stato ai comuni, poiché sono legati alla definitività dell'accertamento, appaiono essere troppo lontani nel tempo e comunque non correlati ai tempi delle attività svolte dal comune, soprattutto ove si consideri che in ordine all'accertamento effettuato potrebbe aprirsi un contenzioso.

Al riguardo, la realtà dei fatti porta a ritenere condivisibili le osservazioni dell'ANCI, per cui si propongono due opportune modifiche alla normativa vigente in merito.

La prima potrebbe consistere nell'aumentare la misura del compenso prevista per il comune dal 30 al 50 per cento degli importi recuperati relativi a tutte le annualità di tributo evase, sanzioni e interessi, in modo da rendere più appetibile per il comune stesso lo svolgimento di tali attività.

La seconda modifica che si ritiene di proporre potrebbe riguardare i tempi di attribuzione dei compensi in questione, che dovrebbero essere legati direttamente a quelli di pagamento del maggior tributo accertato, prevedendo che, nel caso di contenzioso, i termini e gli importi siano determinati in base a quanto previsto dall'articolo 68 del decreto legislativo n. 546 del 1992, che disciplina la riscossione frazionata del maggior tributo in pendenza di ricorso. Si potrebbe inoltre stabilire che l'erogazione del compenso al comune debba essere effettuata nel termine di 90 - 120 giorni dal pagamento da parte del contribuente.

Tali proposte di modifica, sebbene siano in grado di risolvere alcuni problemi legati all'attuazione del decreto-legge n. 203 del 2005, non consentono di superare talune censure emerse nel corso dell'audizione dei rappresentanti dell'ANCI, in ordine alla non perfetta fruibilità delle varie banche dati e al loro tempestivo aggiornamento, questioni che per la loro complessità potrebbero essere superate solo con provvedimenti generali di razionalizzazione e di miglioramento dell'efficienza del sistema dell'anagrafe tributaria e delle sue banche dati.

Un altro ambito in cui sarebbe necessaria una maggiore sistematicità e collaborazione da parte dei comuni con lo Stato, nell'attività di contrasto all'evasione fiscale, è quello relativo ad una significativa evasione in ambito immobiliare, derivante dall'esistenza, secondo quanto dichiarato dal direttore dell'Agenzia del territorio, di circa un milione e cinquemila unità immobiliari non accatastate, emerse a seguito delle verifiche effettuate dall'Agenzia, anche mediante l'utilizzo di nuove ed efficaci tecnologie.

A tale riguardo la collaborazione dei comuni dovrebbe essere rivolta non già ad effettuare le cosiddette segnalazioni qualificate, concernenti le diverse fattispecie imponibili relative alle imposte dirette, bensì al completamento della banca dati catastale, al fine di ottenere il recupero di quote ulteriori di basi imponibili relative a tributi statali e comunali.

Infatti, la definizione di un protocollo tipo riguardante Agenzia del territorio e Comuni finalizzato all'accatastamento degli immobili, accompagnata da una coerente politica di incentivi economici per i Comuni, oltre a portare al recupero di una consistente base imponibile e a completare la banca dati catastale, potrebbe rappresentare un primo coerente passo nella costruzione di una nuova e diversa concezione dell'operatività della banca dati catastale integrata, secondo le linee guida indicate sommariamente nel precedente paragrafo, contribuendo altresì effettivamente alle azioni di contrasto dell'evasione fiscale.

#### **4. La riscossione dei tributi locali**

Altro profilo particolarmente delicato di cui la Commissione ha ritenuto opportuno occuparsi è stato quello della privatizzazione della riscossione dei tributi locali, che è in continua espansione.

A tale proposito, pur senza soffermarsi su talune gravi situazioni, che potrebbero assumere rilievo sul piano penale, non può non rilevarsi come tale fenomeno incida significativamente sulla conoscenza dei dati relativi alla riscossione, determinando l'impossibilità di effettuare analisi economiche necessarie e valutazioni sull'efficienza dei vari sistemi di riscossione. Ciò è viepiù grave nella fase attuale in cui l'ordinamento tributario si sta orientando verso un sistema di federalismo fiscale nel



quale è assolutamente indispensabile la conoscenza analitica dei dati per la necessaria l'armonizzazione dei bilanci pubblici anche attraverso l'utilizzo di procedure uniformi e generalizzate.

Inoltre, la privatizzazione della riscossione dei tributi locali determina l'impossibilità di costruire un'unica banca dati che sarebbe indispensabile per omogeneizzare i dati, soprattutto in considerazione del gran numero di soggetti interessati che utilizzano le più svariate procedure informatiche, in ordine al cui impiego non sempre rendono conto ai comuni di riferimento. La privatizzazione della riscossione, in particolare di quella spontanea, effettuata volontariamente dal contribuente, senza l'intervento diretto dell'ente impositore, non trova alcuna giustificazione né razionale né economica, giacché non si comprende per quale motivo l'ente locale dovrebbe corrispondere un aggio alla società incaricata della riscossione, quando questa non ha dovuto svolgere altra attività se non quella di contabilizzare le somme versate e corrisponderle direttamente al comune.

In ogni caso, l'avvio di un articolato sistema di federalismo fiscale rende imprescindibile la presenza di meccanismi effettivi di rilevazione in tempo reale dei dati di riscossione al fine di attuare il coordinamento delle politiche fiscali ed economiche, obiettivo ampiamente presente e privilegiato nella legge delega per l'attuazione dell'articolo 119 della Costituzione recentemente approvata.

Ove si concordi con tale assunto, si rende necessario un intervento normativo che, modificando le attuali procedure, consenta l'acquisizione dei dati di riscossione e la creazione della relativa base di dati concernente il gettito dei tributi, al fine di disporre di strumenti che possano contribuire alla definizione di politiche economiche, finanziarie e tributarie, assistite dalla conoscenza di dati precisi e non, come è inevitabile che avvenga ora, basate su stime più o meno affidabili, dal momento che nessuno è in grado di conoscere con precisione i dati di gettito dei tributi locali.

Si suggerisce quindi di apportare talune modifiche alla vigente normativa sulla riscossione in modo tale che, almeno i pagamenti spontanei, se non anche quelli coattivi, siano versati direttamente alla tesoreria degli enti locali attraverso il sistema bancario o postale, senza che tale flusso sia intermediato da altri soggetti che, trattenendo il proprio compenso, versino successivamente la differenza, senza che sia dato conoscere quanto tempestivamente ed esattamente sia stato effettuato il versamento da parte del contribuente.

In altri termini, si suggerisce l'attuazione di un meccanismo in base al quale i contribuenti versino direttamente ed esclusivamente nella tesoreria dell'ente impositore utilizzando il sistema di cui al modello unificato F24, ovvero mediante bollettini di conto corrente postale, impedendo per legge che sia possibile l'intervento di soggetti terzi.

Del resto il principio che sovrintende al meccanismo suggerito è sostanzialmente previsto oltre che dall'art. 2, comma 2, lettera u) della legge delega sul federalismo fiscale anche dall'inapplicato art. 36 della legge n. 388 del 2000.

Tale sistema semplificherebbe inoltre significativamente gli adempimenti per il contribuente oltre a determinare una totale trasparenza nella gestione dei tributi locali, realizzata attraverso la tracciabilità dei pagamenti. Si determinerebbe, inoltre, una riduzione dei costi a vantaggio degli enti locali, non dovendo questi pagare un aggio - in genere pari a un importo che va dal 3 al 10 per cento dell'importo incassato - ad intermediari che di fatto non forniscono particolari servizi.

Inoltre, cosa assai importante, si potrebbe acquisire, sia presso l'ANCI sia presso l'anagrafe tributaria, attraverso l'opportuna gestione del relativo flusso informatico, una massa di dati riguardanti il gettito dei tributi locali che potrebbe consentire le più svariate elaborazioni con finalità di studio e supporto alle scelte di politica economica e fiscale e potrebbe costituire, con la creazione e il costante aggiornamento di specifiche basi di dati, un valido strumento di contrasto all'evasione fiscale, obiettivo pienamente perseguibile soltanto con la completa conoscenza di tutti gli aspetti che caratterizzano anche la gestione dei tributi locali.

##### **5. Gli obblighi di comunicazione del codice fiscale e dei dati catastali degli immobili con utenze di energia elettrica, servizi di telefonia fissa, mobile e satellitare, servizi idrici e del gas**

L'articolo 1, comma 222, della legge 24 dicembre 2007, n. 244, ha esteso l'ambito di applicazione dell'art. 6, primo comma, lett. *g-ter*), del D.P.R. n. 605 del 1973, prevedendo che il numero di codice fiscale debba essere indicato anche nei contratti relativi ai servizi di telefonia, fissa, mobile e satellitare. Tale modifica ha inciso anche sull'ambito di operatività dell'art. 7, quinto comma, del D.P. R. n. 605 del 1973, giacché le aziende, gli istituti, gli enti e le società devono comunicare all'anagrafe

tributaria i dati e le notizie riguardanti i contratti di cui alla lettera *g-ter*) del primo comma dell'articolo 6.

Inoltre, sempre in base al citato articolo 7, al fine di consentire l'emersione delle attività economiche, con particolare riferimento all'applicazione dei tributi erariali e locali nel settore immobiliare, gli stessi soggetti devono comunicare i dati catastali identificativi dell'immobile presso cui è attivata l'utenza, dichiarati dagli utenti.

L'obbligo posto a carico delle società erogatrici di forniture elettriche, idriche, di telefonia, fissa, mobile e satellitare e del gas di comunicare all'Agenzia delle Entrate il codice fiscale dei soggetti utenti nonché i dati catastali dell'immobile con riguardo al quale sono attivati i servizi di erogazione tende a realizzare un'azione di contrasto dei fenomeni evasivi ed elusivi, con riferimento al settore immobiliare.

Tali comunicazioni, riferite alle più importanti tipologie di utenze, sono dirette a far emergere non solo le locazioni immobiliari non dichiarate o parzialmente dichiarate, ma anche tutte le attività economiche sconosciute o sotto fatturate, collegate al settore immobiliare.

Con riferimento al c.d. catasto elettrico, il cui primo rilevamento risale al 1992, appare necessario sottolineare come esistano in commercio, pubblicizzati e facilmente reperibili anche via internet, programmi applicativi specifici per la gestione da parte degli enti locali, in particolare dei Comuni, dei dati contenuti nel c.d. catasto elettrico, gestito da ANCI, CNC e SIGAI, e che consente loro di confrontare le risultanze e gli scostamenti tra i dati catastali e quelli relativi alle intestazioni delle utenze elettriche.

L'esperienza in materia di c.d. catasto elettrico evidenzia come nel sistema attuale non manchino tanto i dati da utilizzare nell'azione di contrasto all'evasione fiscale, quanto piuttosto una "Centrale di coordinamento" che curi la qualità e l'omogeneità dei dati, evitando ridondanze e rendendo le informazioni acquisite effettivamente utilizzabili in sede di reale accertamento dell'effettiva capacità contributiva di ciascun cittadino.

Nella prassi, accade inoltre che il legislatore non si preoccupa tanto di verificare se le modalità tecniche e pratiche per reperire queste informazioni siano state effettivamente attuate, essendo piuttosto attento a prevedere sanzioni per le mancate o inesatte comunicazioni (la cui applicabilità comporta sicuramente un aggravio di tempo e di risorse e una crescita di contenzioso).

Considerata la complessità dei sistemi informativi dei gestori interessati (che oggi gestiscono milioni di utenze, con almeno l'invio di 6 fatture annuali, anticipazioni, conguagli, nuovi allacci, revoche per morosità e cambi di indirizzo), occorrerebbe cercare di utilizzare al meglio le informazioni già oggi esistenti nelle banche dati, al fine di ottenere il massimo risultato con i dati a disposizione, dirottando le risorse alla "bonifica dei dati" discordanti.

A tale proposito, si potrebbe pensare di sperimentare la fatturazione elettronica attraverso la tecnologia XML e i linguaggi derivati (analogamente a quanto al momento è oggetto di studio per i bilanci, che dovrebbero essere redatti in formato XBRL), da parte dei gestori interessati con acquisizione telematica immediata dei dati da parte dell'anagrafe tributaria.

Il miglioramento qualitativo del dato porterebbe anche a individuare ulteriori elementi che potrebbero essere presi a base di una determinazione automatica della capacità contributiva: se un contribuente possiede più utenze e paga centinaia di migliaia di euro di energia elettrica, gas o telefono, deve probabilmente avere un reddito tale da potergli garantire la regolare costante fornitura di servizi. In tal caso, attraverso la fatturazione elettronica si eviterebbe anche il notevole differimento temporale, oggi esistente, nella trasmissione dei dati consolidati e forniti su supporto magnetico, eliminando le spese per l'elaborazione e produzione di tale supporto da parte delle società erogatrici e dell'anagrafe tributaria.

## **6. L'attività di lotta all'evasione fiscale con l'ausilio del sistema informativo dell'anagrafe tributaria**

### **6.1. Il ruolo dell'Agenzia delle Entrate**

L'Agenzia delle Entrate, come è emerso nel corso dell'audizione dei suoi responsabili, effettuata dalla Commissione nell'ambito dell'indagine conoscitiva<sup>41</sup>, avvalendosi del patrimonio informativo a sua disposizione, ha eseguito, nell'anno 2008, controlli mirati nei confronti di contribuenti appartenenti a settori economici che presentano una maggiore propensione all'evasione. Ciò ha permesso, in concreto,

---

<sup>41</sup> Si rinvia al resoconto stenografico del 27 gennaio 2009, pag. 3 e ss.

un'adeguata repressione delle violazioni fiscali e un contestuale incremento della *compliance*.

La strategia messa in atto ha iniziato a riservare un ruolo particolarmente importante all'accertamento sintetico del reddito. Questo strumento, che è basato su indici di capacità contributiva, in passato è stato utilizzato in maniera limitata; nel 2008 ha già ricevuto un primo impulso, portando a risultati più che soddisfacenti, che saranno ulteriormente incrementati alla luce delle previsioni contenute nell'articolo 83 del decreto-legge n. 112 del 2008.

In particolare, il decreto ha stabilito, per gli anni a venire, un piano straordinario di controlli, oltre 35.000 nel 2011, imperniato sull'utilizzo dell'accertamento sintetico, le cui potenzialità saranno rese ancor più efficaci con l'utilizzo delle informazioni acquisite anche mediante la collaborazione della Guardia di finanza e dei comuni.

Per realizzare questo obiettivo, sono stati predisposti e consolidati appositi strumenti informatici che consentono di selezionare persone fisiche da sottoporre a controllo, incrociando le informazioni che provengono dagli enti esterni indicatori di capacità di spesa (come, ad esempio, i dati sul possesso di auto di lusso, immobili, imbarcazioni, i dati sui movimenti di capitale da e per l'estero e così via), con i redditi dichiarati.

Gli strumenti a disposizione dell'Agenzia delle Entrate si possono suddividere in due categorie.

La prima riguarda strumenti di «*intelligence*», i cosiddetti *data mart*, che consentono ai funzionari preposti alle attività di controllo di effettuare analisi comparative, al fine della selezione dei soggetti, basate su appositi percorsi di indagine.

La seconda categoria riguarda gli strumenti più tradizionali, che propongono ai funzionari degli uffici dell'Agenzia delle entrate di effettuare direttamente i controlli sulla base di una lista predisposta a livello centrale.

Nel corso del 2008, l'Agenzia delle Entrate ha reso disponibili, in via telematica, i seguenti flussi informativi ai comuni: dati delle dichiarazioni fiscali, contratti di utenze elettriche, dichiarazioni di successione che abbiano ad oggetto immobili, contratti di locazione. Si stanno realizzando gli applicativi per le ulteriori forniture che riguardano i contratti di somministrazione di gas e acqua, bonifici bancari e postali per ristrutturazioni edilizie.

È inoltre in corso di rilascio ai comuni una specifica applicazione informatica con interfaccia *web*, che consentirà di trasmettere, esclusivamente in via telematica, agli uffici dell'Agenzia delle Entrate competenti, le segnalazioni utilizzabili come fonte di innesco per le attività di controllo di competenza dell'Agenzia stessa.

È in corso di realizzazione un'implementazione informatica di un apposito applicativo, volta ad acquisire in maniera massiva le informazioni che i reparti della Guardia di finanza stanno acquisendo nell'ambito del loro progetto, denominato CETE (Controllo economico del territorio), e riguardante specificatamente gli elementi di capacità contributiva e di spesa dei contribuenti, individuati nell'ambito delle molteplici attività di controllo sul territorio.

Accanto all'utilizzo delle informazioni presenti nelle banche dati, integrate con le informazioni degli enti esterni e con i dati delle dichiarazioni, uno strumento altrettanto penetrante ed efficace è rappresentato dalle indagini finanziarie telematiche. I risultati conseguiti a seguito dell'utilizzo delle indagini finanziarie sono particolarmente significativi. Infatti gli accertamenti assistiti da questo importante strumento sono più che raddoppiati nel 2008, ma le maggiori imposte con essi recuperate sono quadruplicate rispetto al 2007.

Peraltro, questo mezzo istruttorio, poiché tratta di dati di tipo finanziario, è stato utilizzato in maniera fortemente selettiva e mirata a fenomeni di evasione più rilevanti e difficilmente accertabili con altri strumenti di indagine.

La legge prevede la possibilità che le informazioni presenti nell'archivio dei rapporti finanziari siano utilizzate anche da altri soggetti, in particolare dalla polizia giudiziaria delegata dall'autorità giudiziaria e da alcuni altri soggetti, organismi di polizia particolarmente impegnati nell'attività di contrasto al riciclaggio e alla criminalità organizzata o per le finalità di riscossione da parte di Equitalia.

L'ampliamento del patrimonio informativo a disposizione dell'Agenzia delle Entrate e l'implementazione dell'interscambio dei dati con altri enti e istituzioni sono stati raggiunti anche con le previsioni contenute nell'articolo 83 del decreto-legge n. 112 del 2008.

In attuazione di tali norme, il 12 dicembre 2008, l'Agenzia delle Entrate e l'INPS hanno siglato una convenzione che prevede l'attivazione di una serie di flussi informativi. In particolare, l'Agenzia fornisce all'INPS informazioni relative all'inizio e fine attività per i soggetti titolari di partita IVA, i flussi strutturati con informazioni

specifiche contenute nei modelli dichiarativi (dal 770 all'Unico), i dati e gli elementi rilevati in sede di attività di controllo da parte del personale dell'Agenzia delle entrate che possono essere utili all'INPS, i dati degli atti di accertamento notificati dall'Agenzia contenenti recuperi di contributi previdenziali, le informazioni delle adesioni perfezionate e degli accertamenti definiti in acquiescenza con recupero di contributi, la copia conforme degli atti di accertamento emessi dall'Agenzia delle entrate anche in materia di contributi e l'eventuale documentazione di supporto per i ricorsi presso il giudice ordinario.

Altro aspetto molto importante è quello relativo agli interscambi di dati con INPS, Guardia di finanza o, più genericamente, con tutti coloro che svolgono attività di controllo. Da un lato, ciò consente di evitare duplicazioni di controlli, dall'altro offre la possibilità di aumentarne a parità di risorse. Questo risultato si può raggiungere soltanto utilizzando al massimo i dati presenti in Anagrafe e attraverso l'interscambio che l'Anagrafe consente tra i vari enti addetti al controllo.

L'attività di controllo da parte dell'Agenzia non avviene in modo casuale, bensì *cognita causa*, grazie alle informazioni e ai moderni ed evoluti strumenti di analisi rappresentati da numerose applicazioni informatiche.

Le banche dati a disposizione dell'Agenzia delle entrate cominciano a essere orientate al federalismo. Esiste, infatti, un gruppo di lavoro coordinato dall'Agenzia delle entrate del quale fanno parte tutte le agenzie, i rappresentanti dei comuni, delle province e delle regioni, la Ragioneria generale dello Stato, l'ISTAT e la Corte dei conti. Tale gruppo sta creando un *data base* in cui mettere insieme entrate erariali ed entrate proprie degli enti locali, in un'ottica federalista, per una visione territoriale, che sarà la base per i decreti delegati dal lato dell'entrata. Vi è, poi, un altro gruppo di lavoro coordinato dalla Ragioneria generale, che si occupa delle informazioni dal lato della spesa.

L'acquisizione dei dati a livello regionale è relativamente facile. Il passaggio ai livelli più bassi può essere fatto attraverso l'implementazione di dati, sempre dalla base dati, oppure su base statistica. Partendo dal livello regionale con dati effettivi, amministrativo-fiscali, è poi possibile scendere ai livelli provinciali e comunali con semplicità mediante criteri statistici obiettivi, che potrebbero anche essere nel provvedimento di delega che fa riferimento all'identificazione del luogo di consumo o di quello di residenza nel caso di soggetto che usufruisce di servizi.

Ciò agevola la lotta all'evasione, dal momento che la compartecipazione o l'allargamento della platea dei soggetti che attingono direttamente alle risorse pubbliche ne comporta necessariamente un rafforzamento.

## **6.2. Il ruolo della Guardia di Finanza**

La Guardia di Finanza trova nel contrasto dell'evasione fiscale il suo obiettivo strategico prioritario. Negli ultimi tre anni ha incrementato del 25 per cento le risorse destinate a tale settore. Tale incremento, realizzato mediante rivisitazione interna della sua struttura ordinamentale, ha comportato un innalzamento generale della presenza ispettiva, che viene modulata attraverso l'esecuzione sistematica e programmata, di 31 mila verifiche, 72 mila controlli e 750 mila controlli strumentali (in materia di scontrini, ricevute fiscali e beni viaggianti).

Le verifiche sono le indagini più approfondite, finalizzate a controllare l'esattezza, la completezza e la veridicità delle basi imponibili dichiarate dai contribuenti, attraverso l'esame degli aspetti più significativi della relativa posizione fiscale. Si tratta delle investigazioni più qualificate di polizia tributaria, che sono sempre precedute da un'attenta azione di intelligence, di analisi dei rischi e di controllo economico del territorio, in modo da orientare l'attenzione su fenomeni di evasione e di elusione più rilevanti e sulle frodi fiscali.

Per converso, i controlli sono le verifiche limitate a singoli atti di gestione, compresi quelli concernenti l'emissione dei documenti di certificazione, dei corrispettivi, e i controlli con finalità preventive o ricognitive, come, ad esempio, quelli incrociati a clienti e fornitori, il rilevamento dei prezzi per l'aggiornamento degli studi di settore e i riscontri circa l'operatività delle nuove partite IVA.

L'efficacia della strategia antievasione della Guardia di Finanza si fonda sulla combinazione di due linee d'azione: le 31 mila verifiche, caratterizzate da finalità prevalentemente di scoperta e di repressione dell'evasione più grave e più complessa, sono dirette a contrastare l'evasione cosiddetta sofisticata; gli 822 mila controlli, rispondendo a una funzione soprattutto deterrente e preventiva, sono orientati a contenere la propensione all'evasione più diffusa, quella cosiddetta di massa, da parte dei contribuenti non sottoposti a più penetranti attività ispettive. Infatti, il fine di questi



controlli è quello di dissuadere i contribuenti, se possibile, dal commettere violazioni più gravi, incentivandone l'adesione spontanea agli obblighi dichiarativi.

I risultati conseguiti nel 2008 sono stati superiori a quelli del 2007, grazie all'impegno dei reparti volto a migliorare la qualità degli interventi, riuscendo così ad aumentare la frequenza dei controlli.

Da qui deriva l'importanza, ancora più accentuata, dell'utilizzo dell'anagrafe tributaria a supporto dell'attività di *intelligence* e delle analisi di rischio, ai fini di una più attenta e puntuale selezione dei soggetti e delle categorie economiche a più alto indice di pericolosità fiscale.

L'attività di *intelligence* è connaturata alle funzioni tipiche degli organi di polizia, che si esplicano nei due momenti inscindibili della prevenzione e della repressione degli illeciti. Infatti, sia la funzione preventiva sia la funzione repressiva sono basate sull'azione di *intelligence* e di controllo del territorio, mirata alla ricerca, all'acquisizione, alla valutazione e all'elaborazione di dati e notizie attinenti a fatti o condotte illecite sul piano tributario da accertare con interventi palesi.

Ciò vale anche per i compiti di lotta all'evasione della Guardia di Finanza, per cui ciascun reparto del corpo sviluppa sul territorio un processo permanente di ricerca informativa, osservazione e analisi dell'evoluzione del sistema economico e finanziario, al fine di acquisire elementi utili per pianificare ed eseguire interventi mirati, puntando quindi alla massima concretezza e proficuità dell'azione ispettiva.

In questo processo si innesta la fase importantissima della valutazione ed elaborazione delle informazioni acquisite dalle varie fonti, attraverso la consultazione delle banche dati e dei sistemi applicativi che sono accessibili dalla rete informatica del corpo.

L'anagrafe tributaria svolge un ruolo fondamentale per i 35 mila militari della Guardia di Finanza abilitati a consultare il sistema informativo della fiscalità, costituito non soltanto dai dati delle dichiarazioni presentate dai contribuenti, ma anche da una serie di informazioni provenienti da fonti esterne che, analizzate con opportuni incroci e criteri di analisi intelligenti, consentono di corroborare l'osservazione dei fatti con spunti indicativi di possibili criticità fiscali.

L'azione di *intelligence* per la lotta all'evasione è orientata su due obiettivi: da un lato, la ricerca dei casi di irregolarità più gravi riferiti ai soggetti e società; dall'altro, l'individuazione dei fenomeni di evasione più diffusi e radicati nelle varie province e

regioni del Paese, che vanno perseguiti con verifiche sistematiche «a campagna» pianificate nel tempo, perseguendo quindi un elevato livello di deterrenza.

L'attenzione rivolta ai fenomeni più che ai soggetti chiama in causa l'altra faccia della medaglia dell'*intelligence*, ossia l'analisi di rischio, che è indispensabile ogni qual volta sia necessario estrapolare dalle banche dati interne ed esterne all'anagrafe tributaria le tracce lasciate da operazioni economiche plurime effettuate in nero. Su questo fronte la Guardia di finanza ha fatto, negli ultimi anni, grandi passi in avanti, grazie alle sinergie che si sono instaurate fra reparti speciali e territoriali.

I primi sono strutture snelle, formate da personale qualificato, appositamente addestrato mediante corsi di analisi di *intelligence* del II Reparto del Comando Generale, che hanno come obiettivo lo studio dinamico dei fenomeni illeciti, dei soggetti coinvolti e degli ambiti territoriali in cui si sviluppano. I reparti territoriali sono, invece, le strutture portanti per l'esecuzione del servizio, quelle più a diretto contatto con la realtà economica.

I reparti speciali sviluppano analisi di rischio fondate sull'esperienza operativa maturata dai reparti territoriali, ossia sui migliori filoni investigativi scoperti dalla pratica di servizio, che vanno a incidere su fenomeni articolati in più aree del Paese.

Sostanzialmente i comandanti regionali vagliano la significatività e l'ampiezza dei principali fenomeni di evasione e di frode accertati dai reparti dipendenti e informano il competente reparto speciale, ogni qual volta le esperienze investigative maturate possono essere replicate altrettanto proficuamente in altri ambiti territoriali.

Il Nucleo speciale entrate è invece incaricato di sviluppare lo studio di fattibilità di un lavoro "a progetto", per cui procede alla raccolta dei dati acquisibili dai sistemi informativi, alla loro aggregazione e analisi, per poi studiare lo scenario economico di riferimento e la platea dei soggetti a rischio.

È questa la fase cruciale, la più importante, ma anche la più difficile dell'analisi di rischio, in quanto richiede l'elaborazione di notevoli masse di informazioni contenute nei *data base* dell'anagrafe tributaria e di enti esterni, che vanno filtrate, messe in correlazione tra loro con incroci ragionati, vagliate e depurate da errori e ridondanze statistiche, per giungere infine alla selezione dei nominativi di interesse.

Infine, il Nucleo speciale entrate elabora il piano di verifiche «a campagna» che, previa approvazione dell'organo di vertice, viene trasmesso ai reparti territoriali, con obiettivi, metodologie operative e tempi predefiniti, in modo tale da consentire ai

reparti una semplificazione nel loro *modus operandi* che avviene secondo procedure già delineate.

Sulla base di questa metodologia d'indagine, la Guardia di Finanza ha sviluppato, negli ultimi tre anni, 25 lavori a progetto, che hanno comportato l'esecuzione di 15.950 verifiche, con la scoperta e la verbalizzazione di elementi di reddito non dichiarati per 5,4 miliardi di euro, di IVA dovuta e non versata per 875 milioni di euro e di rilievi IRAP per 3,1 miliardi di euro, a seguito dell'individuazione di 8.700 evasori totali e 22.600 lavoratori in nero e irregolari.

Il progetto Pandora, ad esempio, è stato ideato per la lotta all'evasione e al lavoro nero nel settore edilizio. Tale progetto è stato mirato specificatamente nei confronti delle imprese che hanno eseguito ristrutturazioni edilizie a favore di privati e che, pur avendo incassato i bonifici bancari relativi alle opere realizzate, non hanno dichiarato al fisco i relativi proventi. In questo caso, il percorso ispettivo ha messo in correlazione la documentazione in formato elettronico inviata dagli intermediari creditizi al centro operativo di Pescara dell'Agenzia delle entrate, e relativa ai bonifici percepiti in dipendenza delle opere eseguite, con i dati contenuti nell'anagrafe tributaria circa la posizione fiscale degli imprenditori individuati. A seguito di tali elaborazioni sono state effettuate 9.926 verifiche, con la scoperta di 6.681 evasori totali e 12.263 lavoratori in nero, nonché sono stati accertati 2,6 miliardi di euro di elementi di reddito non dichiarati, 300 milioni di euro di IVA evasa e 1,5 miliardi di euro di maggiori basi imponibili IRAP.

### **6.3. Il ruolo dell'Agenzia del Territorio**

Il sistema informativo catastale consta di settori completamente informatizzati e strettamente correlati fra loro. Il settore cartografico è costituito da circa 343 mila file cartografici vettoriali riguardanti mappe catastali e loro allegati e sviluppi; la cartografia catastale conferisce al sistema informativo la caratteristica di essere geograficamente referenziato.

Il settore censuario del catasto terreni è costituito da circa 82 milioni di particelle catastali, di cui 60 milioni soggette a tassazione; le residue particelle concernono aree occupate da fabbricati e altre aree, esenti da estimo catastale. Il settore

censuario del catasto edilizio urbano è costituito da circa 63 milioni di unità immobiliari urbane, di cui 56 milioni soggette a tassazione.

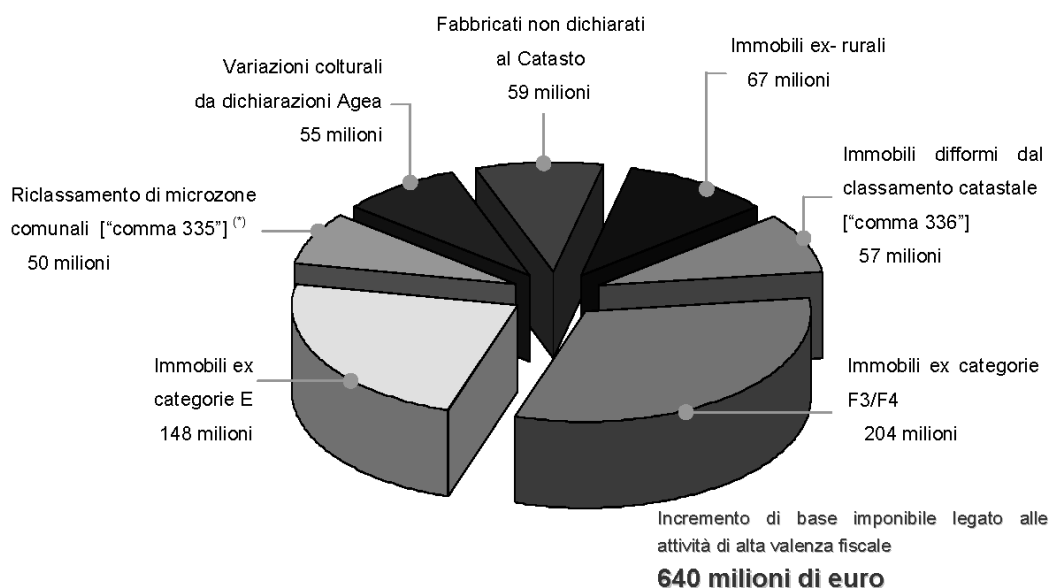
Infine, il settore planimetrico completa il catasto edilizio urbano con informazioni di tipo grafico relative a ciascuna unità immobiliare.

Il sistema informativo della pubblicità immobiliare è costituito dalla raccolta degli atti e delle relative note (trascrizioni, iscrizioni e domande di annotazione) riguardanti prevalentemente il trasferimento della proprietà e dei diritti reali sugli immobili, ovvero l'iscrizione o la cancellazione delle ipoteche. Si segnalano circa 45 milioni di note meccanizzate, acquisite a partire dal processo di automazione iniziato negli anni '90, e circa 40 milioni di note, relative al ventennio pre-automazione, acquisite in formato digitale.

In coerenza con quanto disposto dall'articolo 64 del decreto legislativo n. 300 del 1999, che attribuisce all'Agenzia il compito di integrare i sistemi informativi della funzione fiscale con quelli della trascrizione e dell'iscrizione in materia di diritti sugli immobili, nel 2008 è stata realizzata la struttura informatica per la costituzione della banca dati integrata centralizzata.

Su un altro versante, il completamento delle banche dati catastali per recuperare a gettito fenomeni di evasione od elusione fiscale in ambito immobiliare, assume particolare importanza alla luce dei risultati delle attività condotte in quest'ambito dall'Agenzia del Territorio.

Tali attività, di alta valenza fiscale, che l'Agenzia è stata chiamata a svolgere dal legislatore, hanno consentito di effettuare o stimolare diversi aggiornamenti della banca dati catastale, migliorando la rappresentatività della situazione reale e, quindi, garantendo una affidabilità sempre maggiore dei dati gestiti. Il conseguente incremento della base imponibile, descritto in dettaglio nel grafico che segue, è pari, all'attualità, a 640 milioni di euro.



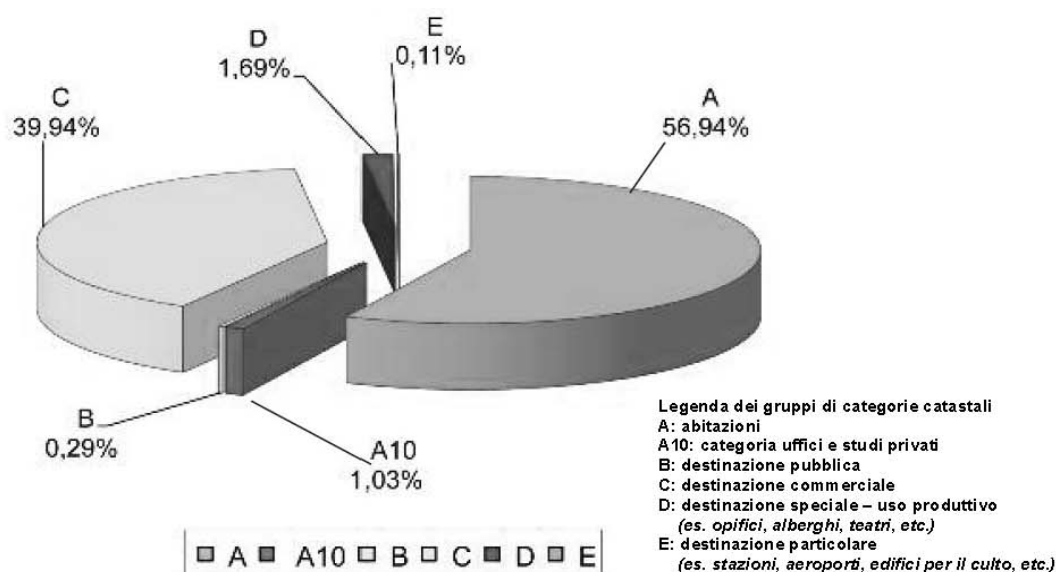
(\*) Di cui 44 milioni per il riclassamento delle microzone del comune di Milano.

Inoltre, un’ulteriore interessante esperienza di incrocio tra banche dati, per ora con finalità conoscitive di natura statistica, è stata quella che ha visto la correlazione dei dati catastali con quelli relativi alle dichiarazioni fiscali. I risultati sono stati raccolti nel volume “Gli immobili d’Italia. Dialoghi tra banche dati: conoscere per decidere”, che costituisce la prima realizzazione della mappa del patrimonio immobiliare italiano.

Tale mappa, realizzata attraverso un progetto voluto dal Ministro dell’economia e delle finanze, Giulio Tremonti, e condotto con la collaborazione del Dipartimento delle finanze e della SOGEI, ha permesso di rappresentare le informazioni catastali arricchite con quelle relative all’utilizzo degli immobili desunte dagli archivi delle dichiarazioni dei redditi.

Le attività progettuali sono state svolte partendo dall’iniziale quadro conoscitivo della banca dati del Catasto Edilizio Urbano, che contiene l’inventario dei beni immobili edificati sul territorio nazionale, con le relative informazioni sui titolari di diritti reali e con quelle concernenti gli elementi di classamento, riferito agli anni 2006 e 2007.

Il grafico di seguito riportato evidenzia la ripartizione delle oltre 56 milioni di unità immobiliari presenti nella banca dati catastale, suddivise tra i diversi gruppi di categorie in cui le unità stesse sono classificate e che riguardano 39 milioni di intestatari, di cui 1,8 milioni persone non fisiche.

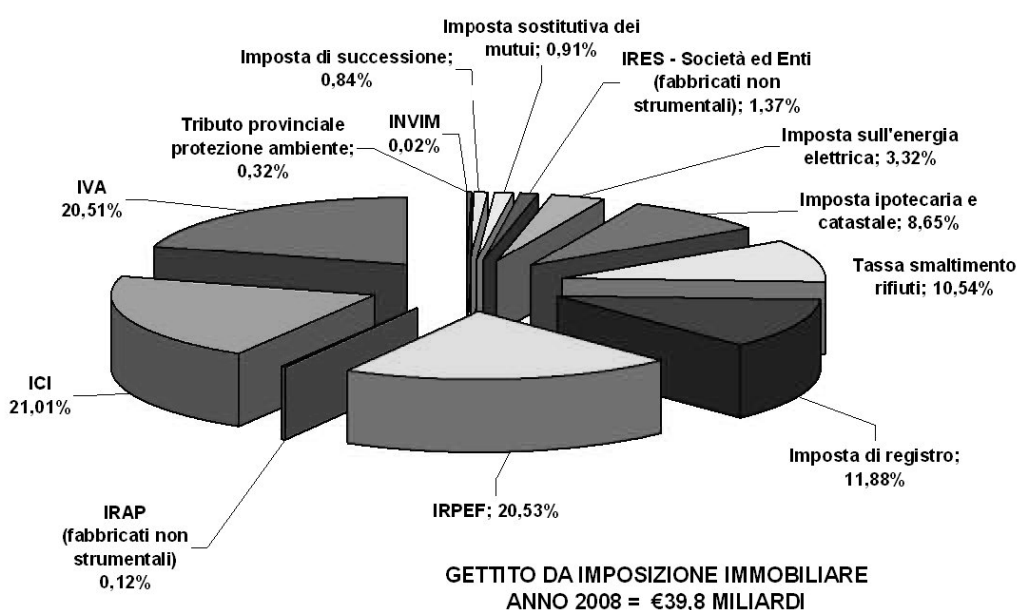


**Ripartizione percentuale delle unità immobiliari urbane tra i diversi gruppi di categorie catastali (dal volume "Gli Immobili in Italia")**

Nella fase successiva, sono state acquisite le informazioni sulle modalità di utilizzo degli immobili presenti negli archivi delle dichiarazioni dei redditi, relative agli anni di imposta 2006 e 2007. Si è proceduto, quindi, ad analizzare i modelli di dichiarazione Unico Persone fisiche, Modello 730, Unico Società di Persone, Unico Enti non Commerciali, che contengono i quadri per la liquidazione dei redditi da fabbricati, nonché il modello Unico Società di Capitali e le Certificazioni Uniche dei redditi di lavoro Dipendente (CUD), presentate dai sostituti di imposta.

Sono state oggetto di elaborazione le dichiarazioni dei redditi riguardanti 19 milioni di contribuenti che hanno compilato i quadri RB e B - reddito dei fabbricati, 14 milioni di persone fisiche che hanno presentato il CUD e due milioni di persone non fisiche, che non sono tenute alla compilazione dei medesimi quadri.

È da evidenziare che il gettito complessivo relativo ai tributi gravanti sui cespiti immobiliari è risultato, nell'anno di imposta 2008, pari a 39,8 miliardi di euro, come suddivisi per tipologia nel grafico sottostante.

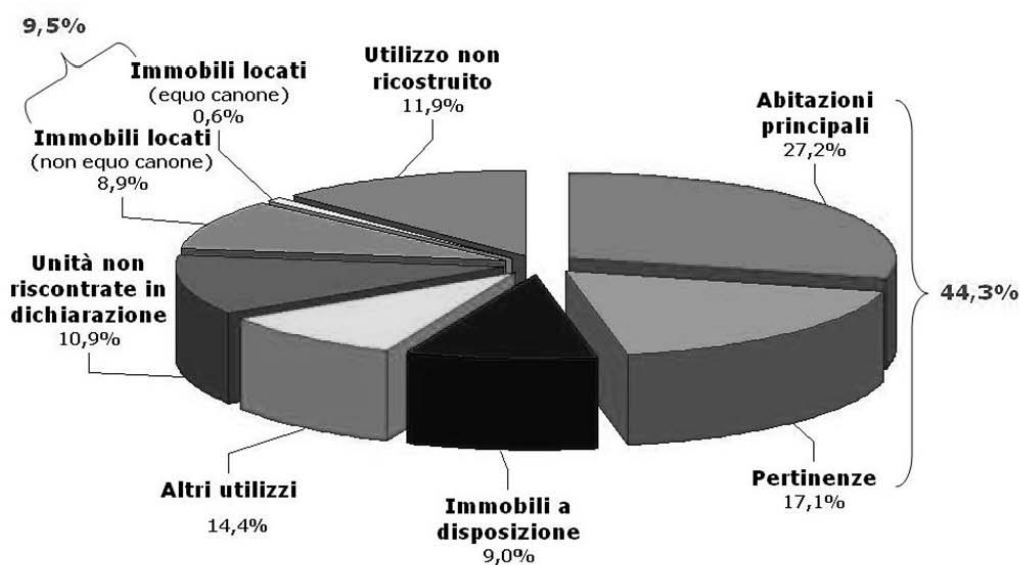


Fonte: elaborazione MEF - Dipartimento delle Finanze

È stato, dunque, effettuato l'incrocio delle informazioni presenti nei due "universi" dell'archivio censuario catastale e dell'archivio dichiarativo dei redditi, reso possibile dall'evoluzione tecnologica delle singole fonti informative, che ha consentito l'elaborazione della mappa del patrimonio immobiliare italiano.

La «torta» venuta fuori da questo incrocio mostra complessivamente un 44,3 per cento dato da abitazioni principali e pertinenze, un 9 per cento della mappa del patrimonio immobiliare rappresentato dagli immobili che vengono dichiarati a disposizione da parte dei contribuenti e una quantità pari al 9,5 per cento che corrisponde agli immobili locati fuori da equo canone e ad equo canone.

Inoltre, ci sono altri dati che sono abbastanza significativi. Esiste un 10,9 per cento di unità non riscontrate in dichiarazione, rappresentate in buona sostanza da immobili appartenenti allo Stato o agli enti locali o comunque da immobili di proprietà di soggetti non tenuti alla dichiarazione. Abbiamo poi un 14,4 per cento collegato ad altri utilizzi, in sostanza, a immobili di società che producono redditi di fabbricati oppure ai casi del cosiddetto uso promiscuo.



*L'utilizzo degli immobili (dal volume "Gli Immobili in Italia")*

L'aspetto significativo che è bene evidenziare riguarda il fatto che esiste quasi un 12 per cento il cui utilizzo non è stato ricostruito o perché si tratta di immobili strumentali o perché dall'incrocio tra le banche dati non è stato possibile collegare l'utilizzo.

Si evidenzia come il mancato riscontro di alcuni immobili nell'incrocio delle banche dati catastali e delle dichiarazioni dei redditi non costituisca di per sé un sintomo di evasione fiscale.

Infatti, i due universi oggetto delle correlazioni informative, quello catastale e quello dichiarativo, non hanno una piena rispondenza in quanto nascono con finalità diverse. Si ricorda a tal proposito che le rilevazioni catastali relative a circa 55 milioni di immobili non hanno diretta correlazione con l'universo dichiarativo, in quanto alcuni soggetti non sono tenuti all'obbligo di dichiarazione.

I risultati conseguiti rappresentano il primo passo verso la costruzione di una banca dati a valenza statistica del patrimonio immobiliare fruibile, in prospettiva, ad ogni livello di governo del territorio.

Un altro ambito di miglioramento, già portato all'attenzione dell'Agenzia delle Entrate, è costituito dall'apertura di un tavolo di lavoro per definire le modalità più



opportune attraverso le quali introdurre l'obbligatorietà, all'atto della registrazione dei contratti di locazione, degli identificativi catastali dell'immobile.

#### 6.4. L'Agenzia delle Dogane

Nell'azione di contrasto all'evasione fiscale, un ruolo cruciale è svolto dall'Agenzia delle Dogane che si avvale di un efficiente e articolato sistema di banche dati, caratterizzato da un elevato standard di informatizzazione. Al riguardo, come evidenziato dal suo direttore nel corso della sua audizione, entro il 2013, è prevista la definizione delle disposizioni di applicazione di un codice doganale modernizzato, il completamento dell'integrazione dei sistemi informatici dei ventisette Stati membri e la completa realizzazione di una dogana paneuropea completamente elettronica: l'*e-customs*.

L'obiettivo strategico e cruciale di *e-customs* è trovare il giusto equilibrio tra la velocità degli scambi e l'efficienza dei controlli, mantenendo un presidio informativo e informatico sui flussi commerciali a tutto campo. La richiesta convergenza dei modelli informativi delle amministrazioni doganali risponde all'esigenza di assicurare livelli di controllo uniformi in ogni punto del mercato unico.

Ogni anno, i servizi doganali dell'Unione europea trattano più di 180 milioni di dichiarazioni doganali, equivalenti a 5,5 dichiarazioni al secondo. Dal canto loro, le dogane italiane trattano circa 11 milioni di dichiarazioni all'anno, cioè una dichiarazione ogni due secondi. A ciò si aggiungono 32 milioni circa di documenti e relazioni relativi agli scambi intracomunitari e circa 0,5 milioni di dichiarazioni per le accise. Gli introiti accertati dai settori doganale e accise sfiorano i 45 miliardi di euro annui<sup>42</sup>. Questi numeri riflettono l'andamento di variabili quali l'intensità dei traffici e, per le accise, il volume dei consumi di prodotti energetici.

AIDA (Automazione Integrata Dogane Accise) è uno dei più avanzati sistemi informativi di ausilio all'attività delle dogane nel panorama internazionale. Operativo dal novembre 2003, è stato progettato in sintonia con i piani nazionali di *e-government* e

---

<sup>42</sup> Si rinvia al resoconto stenografico dell'11 marzo 2009, pag. 5.

nella prospettiva degli adeguamenti richiesti dai piani informatici comunitari per la realizzazione di *e-customs*.

Il complesso delle dichiarazioni doganali e INTRA alimenta i *data mart* utilizzati per l'analisi dei flussi e per le attività di *intelligence*. I *data mart* sono messi a disposizione dell'Agenzia delle entrate e della Guardia di finanza attraverso un *data warehouse* consultabile dall'applicativo MERCE.

Ogni dichiarazione doganale presentata, anche su carta, è trattata dal sistema ed esaminata dal circuito doganale che provvede a indirizzarla a quattro canali di controllo (verde, giallo, arancio e rosso) in relazione all'associabilità a profili di rischio catalogati che sono una combinazione degli elementi della dichiarazione (origine, provenienza, merci e imballaggi).

Il canale rosso prevede l'esame documentale e fisico delle merci, e rappresenta quindi il livello più invasivo di controllo. Il canale arancione consiste nel controllo documentale e del mezzo di trasporto o del container attraverso lo *scanner*.

Il canale giallo prevede il semplice controllo documentale, mentre il canale verde, infine, si sostanzia in un mero controllo automatizzato effettuato dal sistema.

La definizione dei profili di rischio si basa su una costante attività di *intelligence* che raccoglie, collega e valuta informazioni provenienti dalle analisi dei flussi e da numerose banche dati nazionali e comunitarie. Un processo ciclico di valutazione (l'esito del controllo viene sempre registrato dal sistema) consente al sistema stesso di « autoapprendere » dai risultati ottenuti attraverso il controllo e di correggere i profili di rischio.

I profili (*white list e black list*) dei soggetti che intervengono nell'operazione riducono o aumentano il rischio. Attraverso un processo volontario di *audit*, le imprese possono ottenere la certificazione del grado di affidabilità secondo il modello comunitario AEO (*Authorized Economic Operator*), cui è collegato un livello di controllo personalizzato.

In AIDA sono integrate altre funzionalità, tra le quali merita un riferimento FALSTAFF (*Fully Automated Logical System To Against Forgery and Fraud*), un sistema che consente al funzionario doganale l'immediato confronto tra caratteristiche di prodotti sospettati di essere contraffatti e quelle dei prodotti autentici. Si tratta di un altro fondamentale strumento, che potenzia le capacità di controllo senza incrementare l'attrito sul traffico. Con il progetto FALSTAFF, riconosciuto di avanguardia nelle più

autorevoli sedi internazionali, l'Agenzia difende i produttori, diffondendo alle dogane, in via telematica, le informazioni che caratterizzano il prodotto da tutelare. Le informazioni sui prodotti da tutelare sono fornite direttamente dai titolari del diritto di proprietà intellettuale. FALSTAFF, in parallelo, offre ai consumatori e alle loro associazioni un canale informativo per acquisire notizie connesse alla distribuzione sul mercato interno di prodotti contraffatti, o non conformi agli standard comunitari di qualità e sicurezza.

Con la banca dati MATRIX, invece, si verifica in tempo reale la compatibilità tra le immagini acquisite dagli scanner (il cui utilizzo nelle realtà portuali e aeroportuali concilia le esigenze di sicurezza ed efficienza) e le immagini di archivio relative al tipo di merce dichiarata.

Dal 1° giugno 2008, a seguito della telematizzazione dei dati delle contabilità dei depositari autorizzati nel settore dei prodotti energetici, sono state dematerializzate circa 140 mila comunicazioni annue; sono stati digitalizzati gli adempimenti relativi alla presentazione dei prospetti contabili e delle rettifiche di parte per oltre 350 operatori. I dati trasmessi giornalmente riguardano circa il 90 per cento, in valore, delle accise accertate. Entro giugno 2009 si perverrà alla telematizzazione dei dati della contabilità riguardanti il restante 10 per cento delle accise accertate nei settori «prodotti energetici» ed «alcoli».

Elemento qualificante del progetto di telematizzazione è la definizione di una *road map* che, per fasi successive, prepari le imprese agli obiettivi, imposti dalle norme comunitarie, di una completa informatizzazione delle procedure che, per il settore delle accise, riguardano principalmente il progetto comunitario EMCS (*Excise Movement Control System*), mirato alla realizzazione di un sistema per il controllo elettronico per la movimentazione delle merci che viaggiano in regime di sospensione di accisa. L'EMCS entrerà in vigore dal 1° gennaio 2011, obbligando la trasmissione telematica del documento amministrativo di accompagnamento (DAA).

## **7. XBRL: la raccolta di dati e il reporting finanziario**

L'“*extensible business reporting language*” (XBRL; letteralmente reportistica di affari) è uno strumento volto a facilitare la comunicazione di informazioni finanziarie.

Inserito dalla normativa nazionale<sup>43</sup> come formato elaborabile per il deposito di bilanci, l'obbligo della sua adozione vige per i bilanci relativi agli esercizi chiusi dopo il 16 febbraio 2009. Frutto dell'attività di standardizzazione “tassonomica”, l'XBRL porterà enormi benefici in termini di velocizzazione dell'acquisizione dei dati, di esattezza degli stessi e di successiva elaborazione e analisi.

Tra i benefici tangibili, espressi nei siti internazionali inerenti all'XBRL, vi è anche il vantaggio della conversione ai principi contabili IAS/IFRS adottati in generale sia in Europa sia in ambito internazionale.

Ai fini della trasmissione dei dati inerenti ai bilanci d'esercizio e ad altra documentazione finanziaria, si possono distinguere i suoi utilizzi dal punto di vista internazionale ovvero nazionale.

Nel primo caso il linguaggio, basato essenzialmente su evoluzioni di XML e di base in lingua inglese, viene utilizzato basandosi sui principi contabili. Nel secondo caso, invece, si riferisce attualmente a principi contabili italiani, seguendo le linee guida del linguaggio internazionale XBRL.

Finora il deposito del bilancio d'esercizio è stato effettuato in formato XBRL solo in via sperimentale. Tale adempimento, da marzo 2009 è obbligatorio, basandosi sui principi contabili domestici, per cui i bilanci di esercizio, consolidati o abbreviati<sup>44</sup>, devono essere elaborati in formato XBRL relativamente allo stato patrimoniale, al conto economico e ai conti d'ordine; in futuro sarà elaborata in formato XBRL anche la nota integrativa.

Nell'ottica di valutare tutte le possibili strategie a sostegno dell'attività di contrasto all'evasione fiscale la Commissione ha anche analizzato la possibilità di

---

<sup>43</sup> Il quadro normativo di XBRL è il seguente:

- art. 37, comma 21-*bis* della legge 4 agosto 2006, n. 248, di conversione del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223, concernente l'adozione obbligatoria del formato elettronico elaborabile per la presentazione dei bilanci d'esercizio e degli altri atti al registro delle imprese;

- art. 4, comma 4-*ter* della legge 26 febbraio 2007, n. 17, di conversione del decreto-legge 28 dicembre 2006, n. 300, che ha previsto la proroga dell'entrata in vigore della predetta normativa al 31 marzo 2008;

- decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 10 dicembre 2008, relativo al riconoscimento ufficiale di XBRL quale standard prescelto per individuare il formato elettronico elaborabile per presentare reportistica di natura finanziaria ed in particolare per effettuare il deposito dei bilanci;

<sup>44</sup> Ed anche abbreviati semplificati nel quale sono accorpate nello Stato Patrimoniale Attivo le voci A), C).II, D) e nello Stato Patrimoniale Passivo le voci D), E).

adottare la fattura elettronica in formato XBRL. Al riguardo, dagli elementi acquisiti è emerso che:

a) XBRL è un linguaggio molto utile per la reportistica finanziaria e dunque adatto a bilanci e a documentazione affine;

b) XBRL si basa su tassonomie preconcordate che, in quanto tali, richiedono sforzi di tempo e di costi per implementarle, qualora non siano già “pronte” e che dopo essere state definite si rivelano utili in relazione a:

- adempimenti del registro delle imprese, e in particolare invio dei bilanci;
- applicazioni in ambito bancario (corep-finrep);
- dichiarazione dei redditi e altre finalità fiscali;
- rilevazione statistiche nazionali;
- vigilanza mercati finanziari.

In Italia, il formato XBRL per il deposito dei bilanci è, in particolare, rivolto obbligatoriamente agli schemi relativi allo stato patrimoniale e al conto economico, poiché per gli altri documenti (nota integrativa, relazione sulla gestione e del collegio sindacale, verbale di approvazione del bilancio) sono i formati possibili sono di tipo immagine (tiff, pdf e pdf/a).

Per quanto concerne le funzioni di analisi, attualmente le Camere di commercio dispongono di “dati”, mentre occorrerebbe che disponessero di “informazioni”, cioè il risultato di operazioni di estrazione e di elaborazione compiute a partire dai dati e che sono significative a seconda del contesto, ad esempio, per la lotta all’evasione, la distribuzione per area geografica, la concentrazione in determinate categorie economiche, la presenza di voci di costi in percentuali superiori o presenti solo in determinate zone geografiche, che si trasformeranno in “conoscenza” se utilizzate per prendere decisioni e orientare le azioni conseguenti.

L’XBRL è dunque uno strumento interessante e utile per i bilanci ma, allo stato attuale, non è uno “standard” di riferimento per la fattura elettronica perché non attuato per tale finalità da nessun Paese. In ogni caso, anche ove fosse adottato, potrebbe essere rivolto solo alla “sintassi” della fattura elettronica e non anche all’intero ciclo di vita nella catena degli approvvigionamenti aziendali (dall’ordine al pagamento), che è generalmente considerata l’unica via per garantire l’efficienza finanziaria e funzionale all’interno dell’azienda nell’ottica dell’interoperabilità.

In tema di fatturazione elettronica si segnala che esistono già diversi standard proposti nei tavoli di armonizzazione legislativa europea e internazionale e che la creazione di un nuovo standard, quale sarebbe l'XBRL, non farebbe altro che alimentare il contesto applicativo già poco chiaro.

L'XBRL era stato già proposto nel 2006 nei tavoli di lavoro internazionali come strumento alternativo per la sintassi della fattura elettronica, ma al momento non risulta che sia stato inserito in alcuna normativa internazionale.

A questo proposito, sarebbe pertanto opportuno seguire quanto proposto dall'Un-Cefact che propone uno standard internazionale ISO per l'adozione della fattura elettronica, che tenga conto sia di tutti gli standard considerati tali nel mercato mondiale, e che quindi non avrebbero difficoltà ad essere accettati anche nei grandi mercati non domestici (come la Cina), sia delle raccomandazioni della Commissione europea nello sviluppo degli standard finanziari nell'area unica dei pagamenti (SEPA).

Sulla base di tali considerazioni si può dunque ritenere che:

- 1) i dati di bilancio inseriti nel database del registro delle imprese ai fini del deposito in formato elaborabile XBRL siano molto utili ai fini del collegamento con il *database* dell'anagrafe tributaria ed in particolare con le dichiarazioni fiscali effettuate dalle stesse imprese;
- 2) ai fini della fattura elettronica XBRL non possa rappresentare la soluzione idonea per le ragioni sopra esposte.

#### IV. LE GARANZIE PER I CONTRIBUENTI

##### 1. I rischi per la *privacy* dei contribuenti

Il ruolo dell'anagrafe tributaria, e più in generale delle banche dati, nella lotta all'evasione fiscale è di fondamentale importanza perché permette di monitorare le azioni e i comportamenti dei contribuenti, incrociando non solo dati finanziari e patrimoniali, ma anche strettamente personali in quanto legati al tenore di vita di ciascun cittadino.

Per questo è necessario prevedere un sistema di garanzie che protegga la *privacy* del cittadino-contribuente, adottando un'impostazione tanto rigorosa nel perseguire i comportamenti illeciti quanto garantista nel difendere la sfera personale di ciascun individuo.

Il rafforzamento del sistema informativo della fiscalità non dovrà dunque fare dell'anagrafe tributaria un "grande fratello fiscale", ma dovrà piuttosto rappresentare un efficace strumento di verifica per individuare reati e illeciti amministrativi, prevedendo anche un accurato controllo nei riguardi di coloro che possono accedere ai dati, nonché sanzioni severe, consistenti anche in misure di carattere disciplinare, verso chiunque dovesse utilizzare lo strumento per fini diversi da quelli istituzionali.

L'esigenza di un elevato livello di protezione dei dati personali del contribuente si avverte soprattutto in considerazione dell'attuale processo di articolazione dei soggetti titolari di potere tributario e impositivo in diversi livelli territoriali di governo, processo che, in maniera sempre più rilevante, sta coinvolgendo gli apparati comunali nelle attività di accertamento anche di tributi statali.

In presenza di questo processo, lo scambio di dati tra le diverse banche dati acquista un rilievo centrale. A tale riguardo, già l'articolo 1, comma 56, della legge finanziaria per l'anno 2007 aveva previsto, un sistema integrato dell'anagrafe tributaria che avrebbe potuto trovare attuazione in due modi diversi: o mediante la costituzione di una nuova banca dati cui i soggetti interessati avrebbero dovuto trasmettere le informazioni in loro possesso, ovvero mediante un sistema di *link* alle banche dati già esistenti. Tale previsione fino ad oggi non ha avuto attuazione.

La tendenza a integrare i diversi livelli di governo nella lotta all'evasione fiscale si evince, in particolare, dal decreto-legge n. 112 del 2008, convertito nella legge n. 133 del 2008 che, nel prevedere la collaborazione dei comuni all'accertamento dei tributi anche erariali, ha realizzato il cosiddetto federalismo dell'accertamento<sup>45</sup>.

In questo contesto s'inserisce la normativa prevista in materia di federalismo fiscale, la cui attuazione comporterà la necessità di implementare le misure di sicurezza sugli accessi alle banche dati e di tracciare i soggetti che possano accedervi. A tal proposito, l'art. 2, comma 2, lett. v) della legge delega n. 42 del 2009 in materia di federalismo fiscale, ha individuato, fra i principi e i criteri direttivi cui dovranno informarsi i decreti legislativi delegati, la *“definizione di modalità che assicurino a ciascun soggetto titolare del tributo l'accesso diretto alle anagrafi e a ogni altra banca dati utile alle attività di gestione tributaria, assicurando il rispetto della normativa a tutela dei dati personali”*.

La stessa legge n. 42 del 2009 ha altresì previsto l'istituzione di due organismi destinati ad avere un ruolo centrale anche per quanto riguarda le banche dati di carattere tributario e lo scambio di informazioni. L'articolo 4 prevede, infatti, una Commissione paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale, che diverrà la sede di condivisione delle basi informative finanziarie, economiche e tributarie, cui le amministrazioni statali, regionali e locali dovranno fornire i necessari elementi informativi sui dati finanziari, economici e tributari. L'articolo 5, stabilisce che venga istituita una Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica che, in funzione di coordinamento tra i diversi livelli territoriali di governo, ha, tra gli altri compiti, anche quello di verificare la congruità dei dati e delle basi informative finanziarie e tributarie fornite dalle amministrazioni territoriali.

## **2. La normativa applicabile al trattamento dei dati personali, in particolare in ambito tributario**

La normativa applicabile al trattamento dei dati personali in ambito tributario trova il proprio fondamento nei principi generali di cui al decreto legislativo 30 luglio

---

<sup>45</sup> Si rinvia all'audizione del Presidente dell'Autorità garante per la protezione dei dati personali, dalla



2003, n. 196 (Codice in materia di protezione dei dati personali), che prevede che il trattamento dei dati personali si svolga assicurando un elevato livello di tutela per i diritti delle persone e nel rispetto del principio di necessità nel trattamento stesso. Questo principio, stabilito dall'articolo 3 del codice, si applica anche ai sistemi informativi e ai *software*, nell'ambito dei quali i dati personali e i dati identificativi sono utilizzati solo se indispensabili per il raggiungimento delle finalità consentite nei singoli casi.

Le amministrazioni pubbliche sono legittimate a effettuare il trattamento dei dati comuni, sensibili e giudiziari “*soltanto per lo svolgimento delle funzioni istituzionali*”, nel rispetto dei presupposti e dei limiti previsti dal codice e da eventuali disposizioni di legge e di regolamento, quale presupposto di liceità del trattamento, senza richiedere il consenso dell'interessato. Tale trattamento deve avvenire in conformità ai principi di pertinenza e non eccedenza rispetto alle sue finalità e, se effettuato attraverso sistemi informativi, riducendo al minimo l'utilizzo di dati personali e identificativi nel rispetto del principio di necessità.

Per i dati sensibili o giudiziari, invece, il codice consente il trattamento soltanto laddove indispensabile per svolgere attività istituzionali che non possano essere adempiute mediante il ricorso a dati di altra natura. In tal caso, la legge specifica i tipi di dati che possono essere trattati e le operazioni eseguibili, nonché le finalità di rilevante interesse pubblico perseguite.

Per quel che riguarda specificamente l'ambito tributario, l'articolo 66 del codice prevede disposizioni specifiche, individuando, quali attività di rilevante interesse pubblico ai fini del trattamento dei dati sensibili, quelle dei soggetti pubblici dirette all'applicazione, anche tramite i loro concessionari, delle disposizioni in materia di tributi, se compiute in relazione ai contribuenti, ai sostituti e ai responsabili di imposta, nonché in materia di deduzioni e detrazioni e per l'applicazione delle disposizioni la cui esecuzione è affidata alle dogane. Sono inoltre considerate di rilevante interesse pubblico le attività dirette, in materia di imposte, alla prevenzione e repressione delle violazioni degli obblighi e all'adozione dei provvedimenti previsti da leggi, regolamenti o dalla normativa comunitaria, nonché al controllo e alla esecuzione forzata dell'esatto adempimento di tali obblighi, all'effettuazione dei rimborsi, alla destinazione di quote

d'imposta, e quelle dirette alla gestione e alienazione di immobili statali, all'inventario e alla qualificazione degli immobili e alla conservazione dei registri immobiliari.

Al fine di individuare, sotto il profilo giuridico, eventuali responsabilità nel trattamento, tracciando coloro che hanno la possibilità di accedere alle banche dati, il codice detta la definizione dei soggetti titolari, responsabili e incaricati del trattamento di dati personali. Ai sensi dell'articolo 4, comma 1 del codice, titolare del trattamento è il soggetto cui *“competono le decisioni in ordine alle finalità, alle modalità del trattamento di dati personali e agli strumenti utilizzati, ivi compreso il profilo della sicurezza”*; responsabile è il soggetto preposto *“dal titolare al trattamento di dati personali”*; incaricati sono le *“persone fisiche autorizzate a compiere operazioni di trattamento dal titolare o dal responsabile”*.

Per quel che riguarda in particolare l'amministrazione finanziaria, nel cui ambito operano oltre al Ministero dell'economia e delle finanze, anche le Agenzie fiscali e SOGEI, secondo quanto chiarito dallo stesso Ministero, titolare del trattamento è l'amministrazione finanziaria e, per essa, le Agenzie fiscali; responsabile del trattamento è invece la SOGEI, che detiene, conserva e tratta le informazioni che costituiscono l'anagrafe tributaria.

Il codice prescrive anche precise modalità di sicurezza per tutelare l'integrità delle informazioni ed evitare l'accesso non autorizzato o il trattamento non consentito o comunque non conforme alle finalità prescritte. A tale riguardo gli articoli da 31 a 36 del codice dettano norme specifiche sulla sicurezza dei dati e dei sistemi e prevedono, tra l'altro, misure minime di sicurezza, volte ad assicurare un livello minimo di protezione dei dati personali, distinguendo le misure da adottare secondo che il trattamento dei dati venga effettuato con o senza l'ausilio di strumenti elettronici.

### **3. Il trattamento di dati personali nel sistema dell'anagrafe tributaria**

Il sistema informativo dell'anagrafe tributaria consente a molteplici soggetti di accedere, attraverso l'utilizzo di diversi sistemi applicativi, ai dati personali dei contribuenti anche di tipo non strettamente finanziario e tributario.

Il Garante ha quindi deliberato l'avvio nel 2007, in diverse fasi, di accertamenti volti a verificare il trattamento di dati nell'ambito dell'anagrafe tributaria. In particolare,

il programma ispettivo deliberato dal Garante ha previsto in primo luogo la verifica delle modalità con cui avvengono gli accessi dall'esterno, rilevandovi maggiori elementi di criticità e urgenza.

Le attività ispettive completate sono state relative al controllo degli accessi istituzionalmente legittimi da parte di soggetti esterni ed hanno riguardato: il controllo degli applicativi; la designazione dei soggetti responsabili e incaricati, nonché i sistemi di autenticazione e autorizzazione; le procedure di *audit* interno ed esterno sull'accesso alle informazioni contenute nel sistema.

Da tali verifiche sono emerse numerose criticità relative soprattutto alle misure di sicurezza adottate per gli accessi e consistenti nella mancanza di conoscenza del numero complessivo e dell'identità dei soggetti che hanno accesso al sistema, nonché dell'effettiva finalità dell'accesso; accessi in maniera anomala o mediante un utilizzo improprio di *password*; necessità di rafforzare le misure idonee alla protezione dei dati contenuti nei *database*.

Attraverso il sistema Siatel (Sistema informativo anagrafe tributaria enti locali), infatti, 9.400 enti su tutto il territorio nazionale possono visualizzare i dati anagrafici, quelli fiscali e gli atti del registro di tutti i contribuenti. Esistono poi anche altri sistemi applicativi quali PuntoFisco, che è in dotazione a 180 enti; un sistema chiamato 3270, che consente l'accesso a soggetti esterni anche privati; Entratel, che permette anche allo stesso cittadino di visualizzare la propria posizione fiscale; nonché *web services*, utilizzati da 21 enti e *file transfer*, da circa 200 soggetti.

L'esistenza di questa molteplicità di soggetti che accedono al sistema informativo della fiscalità ha reso necessaria, da parte dell'Autorità Garante, un'attività di verifica delle misure di sicurezza adottate dalle banche dati di cui si avvale l'anagrafe tributaria.

Con il provvedimento del 18 settembre 2008, il Garante, per porre rimedio alle criticità riscontrate, ha dettato una serie di prescrizioni nei confronti dell'Agenzia delle entrate volte ad elevare il livello di sicurezza degli accessi e, conseguentemente, di protezione dei dati dei contribuenti.

Il Garante ha anche avviato una seconda fase di accertamenti relativa ai trattamenti di dati personali effettuati a scopo di riscossione da parte di Equitalia e degli agenti della riscossione.

Una ulteriore attività di indagine nel sistema informativo della fiscalità, come affermato nella relazione annuale sull'attività svolta nell'anno 2008<sup>46</sup>, sarà avviata dagli uffici del Garante nei prossimi mesi e riguarderà la struttura degli archivi, la tipologia delle informazioni raccolte, le modalità con cui i dati confluiscono nel *database* e le modalità con cui vengono trattati all'interno dell'amministrazione finanziaria. Scopo dell'indagine è quello di mettere in sicurezza la gestione delle banche dati tributarie e fiscali, anche in vista dell'attuazione del federalismo fiscale.

#### 4. Possibili evoluzioni dell'attuale quadro normativo

Dall'analisi del vigente quadro normativo e dalle valutazioni su di esso espresse dal Garante per la protezione dei dati personali, sembrerebbero opportuni taluni interventi normativi, finalizzati al superamento delle attuali criticità, nonché al rafforzamento delle misure di protezione dei dati personali dei singoli contribuenti nell'ambito del sistema informativo della fiscalità.

In particolare, tali interventi potrebbero consistere:

1. in un'integrazione e razionalizzazione delle banche dati esistenti e delle relative procedure di accesso, così garantendo la tracciabilità del percorso accertativo dei soggetti legittimati a farne uso;
2. nell'adozione da parte di tutte le amministrazioni interessate, che abbiano proprie banche dati rilevanti dal punto di vista tributario, del linguaggio XBRL, che garantirebbe un'immediata fruibilità dei dati agli organi di controllo, velocizzando i tempi operativi a vantaggio dell'amministrazione finanziaria;
3. nell'estensione del concetto di "attendibilità del contribuente" anche alla fase dell'accertamento, come già avviene in ambito doganale. L'utilizzo del dato informatico e soprattutto la conseguente applicazione *-tout court-* delle presunzioni reddituali sia declinata appunto secondo un grado di attendibilità e rischiosità del contribuente e nel rispetto delle garanzie in materia di protezione dei dati personali;
4. nel porre limiti alla pubblicità dei dati personali anche di carattere tributario, a fronte di un maggior utilizzo dei dati nelle procedure di controllo. La pubblicazione

---

<sup>46</sup> Si rinvia a Garante per la protezione dei dati personali, *Relazione 2008, Protezione dei dati e nuove tecnologie nel mondo in trasformazione*, pag. 72.

- indiscriminata dei redditi individuali sui media non ha alcun effetto rilevante nella lotta all'evasione, e non è, di per sé, garanzia di onestà del cittadino, che potrebbe infatti avere un basso reddito personale in seguito ad importanti investimenti, ovvero essere socio di società con alti redditi esposti;
5. nel riformulare gli articoli 32 e seguenti del DPR n. 600 del 1972, che prevedono l'automatica ripresa a ricavo dei prelievi e/o versamenti effettuati dal contribuente sui conti personali e dei quali non ricorda la destinazione;
  6. nel prevedere che gli accertamenti di importante entità, in valore assoluto ma pure relativo (dimensione del contribuente), siano preceduti obbligatoriamente da un'adeguata fase di confronto con il contribuente, nella quale siano previste delle garanzie specifiche, anche mediante l'intervento in parallelo dell'Agenzia delle entrate e della Guardia di finanza;
  7. nell'applicare il principio giuridico garantista del *favor rei*<sup>47</sup>, evitando il fenomeno della retroattività di norme spesso pregiudizievoli per il contribuente, che oltre a danneggiare il cittadino, può anche disorientare gli operatori stranieri, disincentivando gli investimenti<sup>48</sup>;
  8. nel rivedere la possibilità di iscrivere a ruolo quanto accertato nelle more del giudizio di primo grado, valutandola tenendo conto dell'attendibilità del contribuente e della presentabilità di idonee garanzie;
  9. nell'introduzione nel giudizio di secondo grado della possibilità di sospendere la riscossione, dal momento che, nel processo tributario, la normativa speciale attualmente prevede che il contribuente possa ottenere la sospensione cautelare del provvedimento soltanto fino alla pronuncia della sentenza di primo grado (art. 47 del decreto legislativo n. 546 del 1992).

---

<sup>47</sup> Principio in base al quale nessuno può essere assoggettato ad una sanzione per un fatto che, secondo una legge posteriore, non costituisce più una violazione punibile.

Se, invece, la legge in vigore al momento in cui è stata commessa la violazione e le leggi posteriori stabiliscono sanzioni di entità diversa, si applica la legge più favorevole, salvo che il provvedimento di irrogazione sia divenuto definitivo. In vigore da sempre nella materia penale, in materia tributaria è stato introdotto nel 1997.

<sup>48</sup> A tal proposito si segnalano i problemi sorti sulla tassazione del valore normale nelle cessioni di immobili soggette ad IVA ex art. 54, comma 3, del DPR n. 633 del 1972 e la circolare dell'Agenzia delle entrate del 10 febbraio 2007 che dichiara la retroattività delle disposizioni.

## V. L'ACCERTAMENTO SINTETICO DEI REDDITI, IL C.D. REDDITOMETRO E LE INDAGINI FINANZIARIE

### 1. L'accertamento sintetico dei redditi e il redditometro

#### 1.1. L'attuale normativa di riferimento

L'art. 38, comma 4, del DPR n. 600 del 1973 prevede che l'ufficio delle imposte possa *“in base ad elementi e circostanze di fatto certi, determinare sinteticamente il reddito complessivo netto del contribuente in relazione al contenuto induttivo di tali elementi e circostanze quando il reddito complessivo netto accertabile si discosta per almeno un quarto da quello dichiarato. A tal fine, con decreto del Ministro delle finanze, da pubblicare nella Gazzetta Ufficiale, sono stabilite le modalità in base alle quali l'ufficio può determinare induttivamente il reddito o il maggior reddito in relazione ad elementi indicativi di capacità contributiva individuati con lo stesso decreto quando il reddito dichiarato non risulta congruo rispetto ai predetti elementi per due o più periodi di imposta”*.

L'accertamento sintetico costituisce un sistema di determinazione del reddito alternativo alle ordinarie metodologie analitico-induttive previste dal DPR n. 600 del 1973, che sono invece finalizzate a individuare, distintamente per ciascuna categoria reddituale, le singole fonti di entrata del reddito prodotto.

L'art. 38, quarto comma, del DPR n. 600 del 1973 stabilisce due condizioni per l'accertamento sintetico da parte dell'amministrazione finanziaria, prevedendo che lo scostamento fra reddito dichiarato e accertabile non sia marginale, ma superi di almeno un quarto di quanto dichiarato e che tale scostamento non sia episodico, ma relativo ad almeno due annualità.

L'elemento più delicato nella disciplina dell'accertamento sintetico è dato dall'individuazione di una “giusta” cifra di reddito complessivo netto, che sia altamente attendibile, in modo che il raffronto con l'importo originario di quanto a suo tempo dichiarato venga effettuato sulla base di un dato fondato e il più possibile vicino alla cifra realmente conseguita dal contribuente a titolo di reddito tassabile.

In base alla normativa vigente (DPR n. 600 del 1973) il reddito accertabile sulla base di quanto speso nel periodo d'imposta va ricostruito secondo regole differenti a seconda che si tratti di:

- a) spesa per incrementi patrimoniali a utilità pluriennale (articolo 38, quinto comma);
- b) spesa per il mantenimento di quei particolari beni di lusso ricompresi nel cosiddetto redditometro, vale a dire previsti e disciplinati dal decreto ministeriale 19 novembre 1992, che ha sostituito la tabella originaria allegata al decreto ministeriale 10 settembre 1992 cosiddetto decreto sul redditometro (di seguito, più semplicemente denominato redditometro);
- c) spesa per beni o servizi non ricompresi nel redditometro.

Rientrano nella categoria *sub c)* una serie di beni e servizi che non sono determinabili a priori. Un particolare rilievo hanno quei beni o servizi che – in quanto soddisfano bisogni non strettamente di prima necessità – sono divenuti, soprattutto a seguito dell'evoluzione socio-economica degli ultimi anni, di per sé indice di una determinata capacità contributiva. Tali beni e servizi si ritrovano oggi al di fuori del redditometro, in quanto questo strumento di calcolo è attualmente vigente nella versione normativa varata nel corso del 1992 (decreto ministeriale del 19 novembre 1992). La circolare dell'Agenzia delle entrate 13/E/09 ha, di recente, individuato a titolo esemplificativo alcuni di questi beni: circoli esclusivi, scuole private, *wellness center*, *tour operator*, e così via.

In base alla normativa vigente, pertanto, tali categorie di spese possono certamente contribuire alla ricostruzione indiziaria del reddito complessivo netto accertabile, senza tuttavia che l'ufficio delle entrate possa usufruire, ad oggi, di regole di favore, ai fini del calcolo, così come invece avviene, per i beni di lusso inclusi nel redditometro, il cui semplice possesso (o anche solo disponibilità) durante il periodo d'imposta potrà essere convertito in cifra di reddito accertabile su basi privilegiate.

Le spese effettuate a titolo di incremento patrimoniale sono invece più facilmente individuabili, essendo quelle sostenute, ad esempio, per l'acquisto di un immobile, di un'autovettura, di azioni e obbligazioni: in tali casi, affinché tali spese assumano rilievo, occorre che l'acquisto sia stato effettuato con esborso di

ragguardevoli quote di risorse finanziarie proprie, anziché essere collegato a possibili disinvestimenti patrimoniali, accensione di mutui o altre forme di prestito, e simili.

Nel caso della spesa per incrementi patrimoniali, l'articolo 38, quinto comma del DPR n. 600 del 1973 stabilisce che la ricostruzione della cifra accertabile può essere effettuata utilizzando la presunzione legale relativa, secondo cui la cifra spesa a tale titolo s'intende conseguita con redditi pari a un quinto della spesa, nell'anno di effettuazione della stessa, e, per il resto, in quote costanti pari sempre a un quinto, per ciascuno dei quattro periodi d'imposta precedenti.

### **1.2. Il redditometro**

Il decreto ministeriale 10 settembre 1992 (successivamente modificato dal decreto ministeriale 19 novembre 1992), contempla in particolare le seguenti nove macro-categorie di beni e servizi cosiddetti di lusso:

1. aeromobili;
2. navi e imbarcazioni da diporto;
3. autoveicoli;
4. *camper, autocaravan* e motocicli;
5. *roulotte*;
6. residenze principali e secondarie;
7. collaboratori familiari;
8. cavalli da corsa o da equitazione;
9. assicurazioni (escluse quelle per infortuni, per malattie e rc auto).

Se nel periodo d'imposta il contribuente ha avuto in disponibilità uno o più di questi beni, il citato decreto ministeriale consente all'amministrazione finanziaria di calcolare su base agevolata la spesa annua che si presume sostenuta dal contribuente a titolo di mantenimento e di gestione del bene stesso.

La condizione di vantaggio per l'amministrazione finanziaria opera su due fronti. Da un lato, sul versante della spesa annua di mantenimento in senso stretto, questa si presume sostenuta per la cifra tabellare fissa calcolabile per ciascun bene in base al decreto ministeriale. Si prescinde, quindi, dalla spesa effettiva rimasta a carico del contribuente, senza che l'amministrazione finanziaria sia chiamata a fornire la prova



degli esborsi effettuati nel corso dell'anno. È infatti sufficiente che l'ufficio dell'Agenzia delle entrate riesca a dimostrare la disponibilità in capo al contribuente del bene nel corso del periodo d'imposta.

Dall'altro lato, il decreto consente, a vantaggio dell'amministrazione finanziaria, di aggiungere nel calcolo, una ulteriore cospicua franchigia di reddito accertabile a sfavore del contribuente, in quanto prevede che la spesa annua di mantenimento venga conteggiata, in definitiva, solo dopo essere stata sensibilmente incrementata con l'applicazione di un moltiplicatore (che varia da 3 a 10). Inoltre, ai fini della ricostruzione del reddito accertabile, la spesa annua viene assunta non semplicemente sommando fra loro la cifra-base presunta per il mantenimento di ciascun bene, ma sommando fra loro le cifre già moltiplicate (da 3 a 10), in base a quanto previsto da caso a caso.

Un meccanismo di attenuazione prevede poi che, in presenza di disponibilità di più beni fra quelli previsti dal decreto, vi sia un progressivo abbattimento degli effetti incrementativi di questo moltiplicatore.

Se il contribuente ha posseduto un'autovettura, ad esempio, il calcolo della spesa annua presunta per il suo mantenimento viene effettuato prendendo in considerazione, in una prima fase, la cifra tabellare fissa stabilita nel decreto, in base alla cilindrata della vettura (cioè, il numero di cavalli fiscali). Allo stesso modo, se il medesimo contribuente ha avuto altresì la disponibilità di una residenza principale, il calcolo della spesa annua presunta si ottiene moltiplicando il parametro stabilito nel decreto ministeriale per il numero di metri quadrati che compongono la superficie dell'appartamento. E, ancora, se il contribuente si avvale altresì di un collaboratore familiare a tempo pieno e convivente, il calcolo della spesa annua presunta viene effettuato in base al parametro fisso, stabilito nel decreto (in tal caso pari a 16295,45 euro) indipendentemente, anche in tal caso, dall'esborso effettivo.

Una volta che sia stata calcolata la cifra-base da presumere a titolo di mantenimento, occorre per ciascun bene assoggettare a moltiplicatore questa cifra, elevandola così come specificato, per ciascun bene, all'interno del citato decreto. Nel caso del collaboratore familiare a tempo pieno, ad esempio, il moltiplicatore è pari a 4, per cui il reddito complessivo netto accertabile in conseguenza di questo singolo parametro sarebbe pari a 65.181,8 euro. A questo va aggiunta la cifra "moltiplicata" calcolata per la vettura e poi per la residenza principale. A partire dal secondo bene

tabellare posseduto, tuttavia, la cifra moltiplicata va ridotta rispettivamente di un 40 o 50 per cento, in base all'articolo 3, comma 3 del decreto. Secondo questa disposizione, infatti, una volta moltiplicato ciascun importo per il rispettivo coefficiente indicato nella tabella del decreto ministeriale, i valori così ottenuti sono sommati in questo modo: va conteggiato per intero il valore più elevato, mentre i valori successivi vanno conteggiati con una riduzione del 40, 50, 60 e 80 per cento, rispettivamente per il secondo, terzo, quarto e, di seguito, per tutti i valori successivi al quarto.

Ulteriori elementi di dettaglio sono previsti nella disciplina del decreto ministeriale 10 settembre 1992.

### **1.3. La posizione della giurisprudenza di legittimità sul redditometro**

Con riferimento alla disciplina del redditometro si è formata nel corso degli anni una giurisprudenza di legittimità che sembra aver raggiunto posizioni consolidate da tempo.

Si segnala peraltro che la Corte di Cassazione, sez. tributaria, con la sentenza n. 237 del 9 gennaio 2009, si è discostata da precedenti pronunce, ritenendo legittimo l'utilizzo del redditometro, anche se gli anni di imposta non sono consecutivi. In particolare la Suprema Corte, ha ritenuto che, sebbene l'art. 38 del DPR n. 600 del 1973, preveda che l'ufficio delle imposte possa determinare induttivamente il reddito o il maggior reddito in relazione a elementi indicativi di capacità contributiva individuati con decreto del ministero delle finanze, quando il reddito non risulta congruo rispetto ai predetti elementi per due o più periodi di imposta, dalla interpretazione letterale di tale norma non si ricava che i due o più periodi di imposta debbano essere consecutivi.

L'affermazione più significativa che la Corte ha espresso sul redditometro concerne la qualificazione giuridica della presunzione in base alla quale il reddito complessivo netto accertabile in capo al contribuente è pari, salvo prova contraria, a quello determinato in base ai decreti ministeriali 10 settembre e 19 novembre 1992,

Tale presunzione, qualificabile in termini di presunzione legale relativa<sup>49</sup>, è da ritenere sufficiente, secondo la Corte, per “dispensare l'amministrazione finanziaria da

---

<sup>49</sup> Si rinvia a Corte di cassazione sez. tributaria, sent. n. 5478, 6 marzo 2009.

qualunque ulteriore prova rispetto ai fatti-indice di maggiore capacità contributiva, individuati dal redditometro stesso e posti a base della pretesa tributaria fatta valere<sup>50</sup>.

L'articolo 38, comma 4, del DPR n. 600 del 1973, in particolare, ove consente di rettificare con metodo sintetico la dichiarazione del contribuente, quando risulti la non congruità della "determinazione analitica in base ad elementi e circostanze di fatto certi", non esige un preventivo riscontro circa l'impossibilità di una revisione di tipo analitico delle cifre dichiarate, essendo a tal riguardo sufficiente che l'imponibile, come risultante dai dati enunciati dal contribuente, si appalesi complessivamente in contrasto con la realtà evidenziata su base presuntiva da detti elementi e circostanze. Ne consegue che, qualora l'ufficio abbia sufficientemente motivato l'accertamento sintetico, sia specificando gli indici di ricchezza, sia dimostrando la loro astratta idoneità a rappresentare una capacità contributiva non dichiarata, il provvedimento di rettifica del reddito è di per sé legittimo<sup>51</sup>.

Se si pone a confronto questa giurisprudenza con quella formatasi su uno strumento di accertamento e di calcolo in qualche modo affine (e cioè gli studi di settore disciplinati dall'articolo 10 della legge n. 146 del 1998), si può constatare come con riguardo a questi ultimi l'analoga presunzione utilizzata dall'ufficio dell'Agenzia delle entrate sia stata viceversa qualificata, seppur con orientamento che tuttavia attende ulteriori conferme da parte della Corte di Cassazione, in termini di presunzione semplice piuttosto che di presunzione legale relativa<sup>52</sup>.

Ciò non può non destare perplessità, se si mette a confronto, l'unica formula fissa prevista per il redditometro dai decreti 10 settembre 1992 e 19 novembre 1992, che tuttavia abilitano pienamente l'ufficio dell'Agenzia delle entrate a considerare la cifra finale come sufficiente per accertare tout court il maggior reddito. Inoltre, il responso di GERICO, è considerato viceversa come non sufficiente agli stessi fini, essendo qualificabile alla stregua di una presunzione semplice e quindi non idoneo di per sé a fondare la pretesa dell'amministrazione finanziaria, salvo che l'ufficio non aggiunga le integrazioni probatorie di volta in volta necessarie. Tutto questo, nonostante che il *software* Gerico abbia al suo interno non una sola formula fissa, ma svariate migliaia di formule, ognuna calibrata capillarmente su ciascuna tipologia di attività economica.

---

<sup>50</sup> Corte di cassazione, sez. Tributaria, sent. n. 5794, 19 aprile 2001.

<sup>51</sup> Così, Corte di cassazione, Sez. Tributaria, sent. n. 5478, 6 marzo 2009

<sup>52</sup> In tal senso si è tuttavia già espressa l'amministrazione finanziaria con la circolare n. 5/E/08.

All'interno ciascuna attività, definita grazie anche alla partecipazione delle categorie interessate, in relazione a ogni micro-raggruppamento omogeneo di imprese, vi è una formula di calcolo diversa per ogni singolo *cluster*.

## **2. I limiti della normativa vigente**

Per quanto riguarda il meccanismo di ricostruzione della spesa per investimenti, la normativa attuale sembra soddisfacente, in quanto spalma ragionevolmente su cinque annualità l'onere di copertura fiscale che deve sussistere alle spalle di una spesa straordinaria che, mai come in questo caso, è certa e incontrovertibile sia nell'*an*, sia nel *quantum*.

Per ciò che concerne il redditometro, nella sua versione attualmente vigente, esso mantiene una sua indubbia validità di fondo con riferimento a un significativo numero di situazioni tipiche.

Limiti possono essere tuttavia individuati in ragione della sostanziale obsolescenza dello strumento, vigente tuttora nella versione aggiornata al 1992.

Al riguardo, è possibile individuare distinti punti di intervento sul dispositivo di calcolo vigente relativamente:

- a) ad un'ulteriore integrazione delle banche dati esistenti e al miglioramento del dato fiscale importato in anagrafe tributaria;
- b) al superamento dell'elenco delle nove macro-categorie di beni e servizi di lusso riportate nel decreto, aggiornando taluni meccanismi di calcolo legati ai beni o ai consumi;
- c) all'impianto generale dello strumento, che è basato su calcoli manuali e su complesse attività istruttorie *ad personam*, da compiere anche all'esterno dell'ufficio.

### **2.1. Le ipotesi di scarsa integrazione fra le banche dati e la bassa qualità del dato fiscale importato nell'anagrafe tributaria**

Uno dei fattori di criticità su cui sarebbe necessario intervenire è costituito dalla scarsa capacità di dialogo fra le numerose banche dati che alimentano periodicamente l'anagrafe tributaria.

In particolare, le singole banche dati esterne al sistema dell'anagrafe tributaria, che sono detentrici dei dati fiscali originari e aggiornati, spesso per ragioni proprie (legate alle procedure interne, alla loro evoluzione nel tempo e alle norme di legge che disciplinano i criteri di aggiornamento dei dati), presentano imperfezioni, disallineamenti, lacune e incompletezze che inevitabilmente si riversano nella banca dati dell'anagrafe tributaria, nella quale affluiscono dati di bassa qualità, poco veritieri e scarsamente aggiornati e, quindi, non completamente affidabili per quantificazioni e valutazioni rilevanti sotto il profilo fiscale.

Si pensi, ad esempio, alla banca dati costituita dall'archivio del pubblico registro automobilistico (PRA) che fornisce all'anagrafe tributaria i dati fiscali relativi alla disponibilità di veicoli a motore in capo all'intestatario. Questi dati vengono utilizzati dall'amministrazione finanziaria, per via informatizzata, per valutare, utilizzando il redditometro, il reddito che, di anno in anno, è ascrivibile all'intestatario del veicolo.

L'iscrizione al PRA, tuttavia, non garantisce l'effettiva appartenenza all'intestatario del veicolo iscritto nel registro a suo nome. La coincidenza fra intestatario nel PRA ed effettivo possessore dell'autovettura può infatti sussistere solo se l'intestazione è avvenuta in buona fede. Può invece accadere che l'intestatario nel registro sia persona diversa dall'effettivo possessore del bene. Poiché, infatti, nel nostro ordinamento la proprietà dell'autoveicolo si trasmette per effetto del semplice consenso delle parti, senza che sia necessaria la forma scritta ai sensi dell'articolo 1376 del codice civile, per l'iscrizione nel PRA non è necessario esibire alcun atto d'acquisto ma è sufficiente, ai sensi dell'articolo 13 del regio decreto 29 luglio 1927, una semplice dichiarazione autenticata unilaterale del venditore, alla quale rimane estraneo l'acquirente.

Da tale sistema deriva una scarsa affidabilità dei dati contenuti nel PRA e, quindi, nell'anagrafe tributaria, dovuta ad intestazioni fittizie. A tale riguardo, si segnala il noto caso di *Ciro P.*, persona inferma, deceduta da tempo, che risultò intestatario di oltre 190 vetture.

Tale situazione di disordine negli archivi del PRA sembra sia rimasta sostanzialmente immutata, in quanto ancor oggi si presenta diffuso il fenomeno di autoveicoli intestati in quantità inverosimili, a un singolo prestante (si veda la tabella 2).

Alla condizione di arretratezza degli archivi si aggiunge altresì la mancanza di un adeguato controllo da parte dei molteplici organismi a ciò preposti, nessuno dei quali ha il compito di verificare la corrispondenza fra intestazione e proprietà dell'autoveicolo, neanche nell'evenienza in cui la stessa persona fisica sia intestataria di un numero elevato di veicoli (ad esempio 10 o 20).

**Tabella 1. Intestazioni fittizie al PRA nel 1998**

INTESTATARIO "PRESTANOME"	VEICOLI FITTIZIAMENTE INTESTATI NEL PRA	FONTE
Antonio Ielencovich, milanese nativo di Zara,	640	Corriere della Sera 28 ottobre 1998
Antonio C., ventiseienne napoletano	460	
Anna Maria C., romana di 46 anni	410	
Giovanni R., brindisino di 41 anni	330	

**Tabella 2. Intestazioni fittizie al PRA nel 2009**

INTESTATARIO "PRESTANOME"	VEICOLI FITTIZIAMENTE INTESTATI NEL PRA	FONTE
donna milanese di 50 anni, senza lavoro e senza patente	2.222	Il Messaggero del 20 aprile 2009
altra donna	200	
V.T. 51enne, residente in dormitorio Caritas	187	Il Messaggero del 23 aprile 2009

## 2.2. Aggiornamento delle macrocategorie di beni e servizi di lusso

L'elenco dei beni e servizi inseriti nel decreto ministeriale del 10 settembre 1992, col passare degli anni, è divenuto obsoleto. Il “paniere” delle nove macrocategorie di beni e servizi, infatti, è legato per lo più a beni di lusso (ad esempio, aeromobili, cavalli da corsa e da equitazione) la cui disponibilità, sul piano socio-economico, è limitata ad un numero ristretto di contribuenti.

Inoltre, è da ritenere completamente superata la macrocategoria n. 5 relativa alle *roulotte*, dato che la diffusione di questi beni si è fermata da diversi anni, per far posto a quella degli *autocaravan* (peraltro già previsti nel decreto).

Sono invece fuoriusciti dall'ambito di applicazione del decreto tipologie di servizi che pur non soddisfacendo bisogni di prima necessità, sono tuttavia molto diffusi e quindi particolarmente adatti per misurare il reddito accertabile in base al tenore di vita. Si tratta, in particolare, di quei servizi e consumi rivelatori di uno stile di vita più agiato e quindi indicativi di una capacità contributiva che merita di non essere tralasciata nella determinazione sintetica del reddito. A titolo esemplificativo, si pensi alle spese sostenute presso circoli nautici, scuole private, servizi benessere, *tour operator*, compresi viaggi, crociere e soggiorni, anche all'estero o servizi balneari,

Le autovetture sono invece integralmente ricomprese nell'ambito del decreto ministeriale, sebbene, ai fini del peso fiscale, vengano distinte secondo una classificazione non molto attuale fra quelle che si alimentano a benzina e quelle a gasolio. Il citato decreto ministeriale non distingue invece fra alimentazione a benzina e alimentazione con impianto a gas metano o a gas di petrolio liquefatto, che sono considerati alla stessa stregua del consumo di benzina. I consumi relativi ai veicoli che si alimentano con questi eco-carburanti, invece, in quanto più contenuti, anche in relazione ai costi di gestione, hanno una diversa ricaduta in termini reddituali rispetto ai costi di un'alimentazione a benzina.

Il decreto ministeriale non considera in maniera separata i cosiddetti Suv, di recente particolarmente diffusi, rispetto alle normali vetture, che sono indubbiamente sintomatici di una significativa capacità contributiva.

Ancora, il peso fiscale e reddituale che ogni vettura ha nel decreto ministeriale è rimasto tuttora legato solo alla cilindrata, indicatore probabilmente insufficiente a esprimere la capacità fiscale del proprietario. Il parametro di “peso” utilizzato all’epoca, e cioè il numero di cavalli fiscali, cui si è attenuto il decreto ministeriale, altro non è che la storica indicazione convenzionale dei vari scaglioni di cilindrata, fino a 45 CV. In tal senso, il riferimento agli HP, contenuto nel decreto ministeriale, rimane altresì disallineato rispetto al nuovo parametro previsto nel 1998, ai fini del calcolo della tassa automobilistica regionale e considera la potenza effettiva espressa in kilowatt, e non più la cilindrata, espressa fino al 1997 in cavalli fiscali (articolo 17 della legge n. 449 del 1997).

È altresì vero che dati i noti obiettivi di riduzione di CO<sub>2</sub> e dei consumi, il parametro della cilindrata sta riprendendo una certa importanza, anche se resta fermo che i vecchi riferimenti non sono più attuali e andrebbero rivisti. Si assiste oggi, infatti, a un ulteriore ridimensionamento delle cilindrature, per cui, ad esempio, un 1.4 turbo a benzina di oggi equivale a un 2.0 non turbo di tre anni fa. Bisogna inoltre considerare il nuovo significato che il distinguo fra motori a diversa alimentazione può indurre: lo stesso 1.4 turbo-benzina ha prestazioni oggi paragonabili a un 2.0 turbodiesel, mentre fino a tre anni fa esso era invece paragonabile effettivamente a un pari cilindrata non-turbo a benzina.

Venendo a una nuova macro-categoria, le residenze, un limite ulteriore del decreto ministeriale è costituito dal criterio di computo della spesa di mantenimento correlata alla casa di abitazione, adibita a residenza principale. In queste ipotesi, i calcoli del reddito presunto in base al decreto ministeriale portano a risultati non sempre adeguati e, potenzialmente, non sempre accettabili. In particolare, gli importi calcolati in capo al residente lievitano, rispetto alla casa abitata dal mero proprietario, in presenza del versamento di rate di mutuo o in presenza di pagamento di canoni di locazione (da parte dell’inquilino-residente). Si raggiungono in tal modo cifre più elevate, sommandosi l’esborso versato per le rate di mutuo o per i canoni di locazione, prima ancora di applicare il moltiplicatore di volta in volta previsto dal decreto ministeriale. In tal modo si raggiunge sovente una cifra non sempre coerente con la situazione socio-economica usualmente associata a questa tipologia di contribuente, in quanto dal proprietario-mutuatario, ovvero dall’affittuario-inquilino ci si aspetta un reddito



sensibilmente superiore al residente-proprietario e, ancora di più rispetto al possessore di residenze secondarie.

### 2.3. La mancata automazione dello strumento di calcolo

Un ulteriore elemento strutturale suscettibile di miglioramento, che caratterizza l'odierna versione del decreto ministeriale 10 settembre 1992, riguarda la filosofia di fondo che anima il redditometro in rapporto alla concreta operatività materiale. In particolare, per ciò che concerne l'individuazione, per ciascuna tipologia di bene, del parametro sulla cui base poter calibrare il *quantum* di reddito accertabile in capo al singolo contribuente, il decreto ministeriale individua generalmente un elemento-base che necessita di una misurazione acquisibile solo previa istruttoria di tipo manuale e non in via automatizzata.

Fatta eccezione per i veicoli a motore, infatti, per tutte le macrocategorie di beni e servizi individuati, il decreto ministeriale fa sempre riferimento a un parametro-base che è possibile misurare solo dopo un'istruttoria più o meno complessa e di tipo tradizionale (ad esempio, questionari, inviti a comparire o richieste di documenti), escludendosi a priori la possibilità di una quantificazione cosiddetta "a tavolino".

Per quanto concerne le residenze principali e secondarie, inoltre, vengono utilizzate unità di misura divergenti: da un lato, il redditometro, che fa rinvio alla superficie calcolata con i criteri di cui all'articolo 13 della legge n. 392 del 1978 (c.d. equo canone), dall'altro, i dati originari tratti dalle risultanze catastali dell'Agenzia del Territorio, che espongono tuttora la consistenza dell'immobile urbano utilizzando il parametro unitario del "vano", piuttosto che il "metro quadrato".

Da ciò discende che, diversamente da quanto può avvenire per i veicoli a motore, nel caso degli immobili detenuti dal contribuente, è oggi tecnicamente impossibile effettuare un accertamento da redditometro senza effettuare materialmente un sopralluogo per la misurazione delle superfici conteggiabili ai fini del decreto ministeriale 10 settembre 1992.

Per i veicoli a motore, viceversa, il decreto ministeriale individua un elemento sempre presente, per qualunque veicolo, dentro gli archivi informatizzati dell'anagrafe tributaria. La cilindrata propria di ciascun veicolo è infatti desumibile sulla posizione

relativa a qualunque vettura, autocaravan o motociclo. Questo elemento è fondamentale poiché consente di conoscere già a monte il peso e la ricaduta reddituale che il possesso o la disponibilità di questo bene comporta in capo al suo proprietario o possessore.

**Tabella 3**

<b>Bene o servizio</b>	<b>Parametro-base</b>	<b>Possibilità di calcolo automatizzato in base ad A.T.</b>
<i>Aeromobili</i>	<b>Ore di volo</b>	<b>no</b>
<i>Navi e imbarcazioni da diporto</i>	<b>Lunghezza in cm, hp, e altri elementi</b>	
<i>Autoveicoli, Campers, autocaravans e motocicli</i>	<b>Cilindrata</b>	<b>sì</b>
<i>Roulottes</i>	<b>Numero di roulottes</b>	<b>no</b>
<i>Residenze principali e secondarie</i>	<b>Superficie in mq.</b>	
<i>Collaboratori familiari</i>	<b>Ore di lavoro, per il tempo parziale (numero di persone impiegate per il tempo pieno)</b>	
<i>Cavalli da corsa o da equitazione</i>	<b>Numero di cavalli</b>	<b>no</b>
<i>Assicurazioni (escluse infortuni ed rc auto)</i>	<b>Importo del premio</b>	<b>no</b>

### **3. Lo strumento di calcolo e quello di accertamento: possibili evoluzioni normative**

Dalla disamina svolta si evince la necessità di realizzare interventi correttivi e misure di aggiornamento che coinvolgano al tempo stesso sia lo strumento di calcolo in

senso stretto, di cui ai decreti ministeriali 10 settembre 1992 e 19 novembre 1992, sia, più in generale, lo strumento di accertamento utilizzabile per questa tipologia di atti, previsto dall'articolo 38 del D.P.R. n. 600 del 1973.

Tali correttivi si rendono particolarmente opportuni soprattutto in quanto l'articolo 83, commi 8-11 del decreto-legge n. 112 del 2008, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 133 del 2008, ha modificato significativamente la funzione accertativa del redditometro. Tale strumento, infatti, che fino oggi è stato solo un dispositivo fra i tanti a disposizione dell'Agenzia delle Entrate, per un utilizzo saltuario e non strategico (così è stato concretamente per), sembra essere attualmente proiettato verso un uso molto più frequente, in quanto configurato, per la prima volta, quale strumento di accertamento "di massa". A tale riguardo, infatti, la relazione tecnica di accompagnamento al disegno di legge di conversione del decreto legge n. 112 del 2008 prevede un incremento del numero di controlli da 5 mila all'anno per il 2007, sul piano nazionale, a 12 mila, 20 mila e 35 mila rispettivamente per ciascuno degli anni 2009, 2010 e 2011.

Questo possibile rilancio del redditometro va di pari passo con il progressivo affievolirsi, nel corso degli ultimi anni, delle aspettative anti-evasione che l'amministrazione finanziaria aveva in un primo tempo riposto sugli studi di settore disciplinati dall'articolo 10 della legge n. 146 del 1998. L'esperienza ormai più che decennale relativa a tale strumento ne ha, invece, palesato i limiti e le difficoltà, che ne fanno oggi un dispositivo da solo non sufficiente a intercettare quella particolare forma di evasione di massa che, per ragioni legate alle peculiarità proprie delle singole imposte, si concentra in misura particolare sul comparto del reddito d'impresa e del reddito da lavoro autonomo.

I dati di fatto a consuntivo testimoniano che gli studi di settore, pur avendo portato complessivamente a risultati valutabili in termini positivi, non sono riusciti a intercettare quote di evasione tanto significative da portare a un'inversione di tendenza negli esiti delle attività antievasione, sia in termini di deterrenza, sia in termini di *tax compliance*. Lo testimoniano i dati delle dichiarazioni dei redditi per l'anno 2006, dalle quali si evince che, ad esempio, su oltre 40 milioni di contribuenti, più di un terzo (oltre 14 milioni, pari al 35%) ha dichiarato un reddito inferiore a 10 mila euro, mentre solo il 6,4% ha dichiarato un reddito annuo superiore a 40 mila euro.

Il redditometro, invece, a differenza degli studi di settore, si presenta come uno strumento maggiormente in grado di svolgere una funzione accertativa dei redditi, in maniera anche più equa, come verrebbe percepito anche da parte del contribuente. Si ritiene quindi che potrebbe anche progettarsi un graduale e progressivo superamento degli studi di settore attualmente vigenti, in nome di un nuovo e più moderno redditometro, radicalmente diverso da quello attuale. Mentre, infatti, lo studio di settore arriva a calcolare la cifra del ricavo (da cui, solo in seconda battuta, si perviene al reddito accertabile), il redditometro calcola direttamente la cifra del reddito accertabile, che costituisce al tempo stesso il dato immediatamente percepibile dal contribuente. Il calcolo del ricavo effettuato da GERICO, inoltre, è oggi così impenetrabile che è impossibile individuare persino i casi più grossolani di erroneo scostamento indebitamente rilevato dal *software*. Il calcolo del ricavo, in altre parole, è effettuato dal sistema informatico sulla base di un insieme di elementi tecnici e contabili, comprensibili dal professionista, ma non dal contribuente.

Il redditometro, invece, in primo luogo fa leva sulla valorizzazione a fini reddituali di beni e servizi percepiti chiaramente come di uso comune. Inoltre, presuppone che la consistenza e, soprattutto, la materiale disponibilità del bene in capo al contribuente controllato sia assolutamente certa e incontrovertibile.

A parità di livello dimensionale di contribuente, inoltre, uno stesso erroneo scostamento di 20-30 mila euro, ad esempio, è molto più facilmente riconoscibile se lo strumento di calcolo è il redditometro, anziché dal *software* GERICO.

Il mutamento che il redditometro si appresta ad affrontare nel diventare strumento di contrasto all'evasione di massa, ne postula un nuovo ruolo e nuove funzioni, che tuttavia richiede l'adozione di quelle cautele e accorgimenti che fino a oggi non sono stati avvertiti come indispensabili. Potrebbero infatti così venire in evidenza, soprattutto riguardo alla normativa vigente, che è risalente al 1992, nodi problematici che finora sono rimasti in ombra, poiché l'utilizzo del redditometro in chiave accertativa è stato limitato a un numero di casi relativamente ridotto.

Il limitato ricorso all'uso del redditometro potrebbe infatti nascondere la mancata effettuazione di un monitoraggio effettivo.

Allargare sensibilmente la base applicativa del numero di contribuenti per i quali far ricorso al redditometro, richiederà una misurazione del maggior reddito ancora più precisa, in grado di stimare l'evasione non tanto e non solo con riguardo ad alcune

limitate situazioni eclatanti (come avviene, ad esempio, nel classico caso del contribuente che ha dichiarato zero pur possedendo auto di lusso e domestici a tempo pieno), ma anche in relazione a quelle maggiormente diffuse, in cui l'evasore si "mimetizza" con gli altri contribuenti ed è più difficile individuare la differenza tra il reddito dichiarato e quello accertabile.

La trasformazione del redditometro in strumento di accertamento di massa, pertanto, potrebbe mettere in evidenza, se ne verrà mantenuta la versione attualmente vigente, nuovi limiti anche sul piano della sostenibilità sociale e dell'impatto con l'opinione pubblica. Tali limiti, analogamente a quanto inizialmente è avvenuto con gli studi di settore, quando il numero degli avvisi recapitati ai destinatari ha assunto una consistenza di massa, potrebbero venire in evidenza non appena il suo utilizzo in chiave accertativa si diffonderà, nel rapporto fra Fisco e contribuente, oltre i limiti numerici esigui riscontrabili fino a questo momento.

Proprio a tale riguardo, si ritiene che la nuova e più moderna frontiera per gli strumenti di lotta all'evasione di massa non possa prescindere da una reingegnerizzazione organica e ad ampio spettro degli strumenti di contrasto a disposizione dell'amministrazione. Si rileva, in particolare riguardo al comparto dei professionisti e delle imprese minori, che la normativa è rimasta ispirata all'impianto originario, in larga parte ancora vigente, del D.P.R. n. 600 del 1973, varato in un periodo in cui il sistema anti-evasione si basava sulla circolazione delle informazioni rilevanti solo su carta e per il tramite di farraginose e oggi del tutto impraticabili procedure manuali. All'epoca, la tecnica non conosceva il personal computer e l'utilizzo dei sistemi informatici.

A tale riguardo, si segnala che non sono mancati, nel corso degli ultimi anni, mutamenti e aggiornamenti normativi che, pur avendo recepito, anche in maniera tempestiva, i cospicui progressi della tecnologia, si sono limitati ad ammodernare e semplificare prevalentemente gli adempimenti compilativi a carico del contribuente, sebbene talvolta con ricadute significative in termini di maggiore efficienza del controllo. Così è avvenuto, ad esempio, per la presentazione telematica della dichiarazione, per la compilazione dei complessi moduli degli studi di settore e calcolo mediante *software* o per i versamenti mediante modello unificato F24.

Ciò su cui è necessario, tuttavia, intervenire, è una reingegnerizzazione strategica, dal punto di vista dell'amministrazione finanziaria, di una complessiva ed

organica azione di contrasto dell'evasione di massa, che metta a frutto, squisitamente in chiave anti-evasione, le più moderne e sofisticate potenzialità dell'informatica e della telematica. Solo per fare un esempio, si pensi alla bolla di accompagnamento merci e ai tanti disagi percepiti dalla massa dei contribuenti, nella seconda metà degli anni '90, a seguito dell'obbligo di una sua materiale compilazione su moduli pre-numerati. Oggi questa preoccupazione non vi sarebbe affatto, dato che, all'interno di un auspicabile profondo ammodernamento degli strumenti anti-evasione, l'adempimento "bolla accompagnatoria" potrebbe essere tecnicamente sostituito – peraltro con ben altra e più incisiva efficacia – da una "comoda" trasmissione del medesimo documento per via *e-mail*, contestualmente alla partenza delle merci, all'indirizzo elettronico di apposito ufficio della Guardia di Finanza preposto al controllo su strada (adempimento, questo, che in ipotesi potrebbe oggi essere avviato su base opzionale, in cambio di specifici vantaggi a favore del contribuente che eserciti questa scelta).

Una profonda riprogettazione strategica degli strumenti di contrasto all'evasione di massa, che tenga conto degli sviluppi delle tecnologie, potrebbe portare vantaggi imprevedibili per tutti (amministrazione e contribuenti in buona fede). In tal senso, lo strumento primo per il rafforzamento del contrasto all'evasione di massa su base informatizzata non può che essere l'archivio dell'anagrafe tributaria.

Proprio con riferimento a una possibile rivisitazione del redditometro, la banca dati dell'anagrafe tributaria può evidentemente giocare un ruolo strategico di primissimo piano. Potrebbe infatti essere trasformata da strumento meramente istruttorio e di ausilio all'attività di controllo degli uffici delle Entrate e della Guardia di finanza, a strumento riprogettato per consentire, a livello di massa, la predeterminazione su base informatizzata della cifra di scostamento reddituale fra dichiarato e *quantum* accertabile in capo al singolo contribuente, in base agli elementi relativi al suo tenore di vita come risultanti in anagrafe tributaria.

In considerazione di ciò si ritiene auspicabile valutare la fattibilità di alcuni interventi.

Avendo riguardo al solo funzionamento dello strumento di calcolo, i mutamenti normativi possibili possono assumere due indirizzi operativi:

a) mantenere fermi l'impianto e la filosofia di fondo dello strumento varato nel 1992, sottoponendo tuttavia i decreti ministeriali 10 settembre e 19 novembre 1992 a piccoli ritocchi normativi tramite emendamenti mirati, finalizzati a eliminarne,

aggiornarne o implementarne i contenuti non più attuali, così come sopra descritti nel paragrafo 2.3.

In tal senso, tuttavia, lo strumento rivisto e aggiornato, pur acquisendo innegabili e significativi effetti benefici, conserverebbe i limiti e le caratteristiche attuali più salienti. In particolare manterrebbe la sua vocazione a essere uno strumento ancora non utilizzabile per effettuare conteggi e per i controlli di massa del tipo “a tavolino”, essendo piuttosto applicabile soltanto con riguardo ad un numero contenuto di contribuenti e, in ogni caso, previa istruttoria di tipo manuale e tradizionale, più o meno complessa.

b) Avviare lo studio di un nuovo redditometro (che potremmo chiamare “redditometro *on line*”), profondamente diverso da quello oggi vigente, e basato sulla universale capacità dello strumento di calcolare in modo automatizzato e verso chiunque il reddito presunto in base al tenore di vita.

Si tratta, infatti, di individuare, rispetto alla tabella di redditometro odierno, un nuovo paniere di beni e servizi da assoggettare a un calcolo automatico che possa essere eseguito “a tavolino”, allo stesso modo in cui l’odierno redditometro già funziona singolarmente con l’autovettura. La formula di calcolo dovrebbe essere costituita da un *software* abbastanza complesso, da costruire con l’ausilio di sofisticate tecniche statistiche e previa approfondita elaborazione su base econometrica.

Al fine di evitare che il contribuente sottragga alla visibilità del Fisco la disponibilità dei singoli beni o consumi compresi nel paniere, anche attraverso facili pratiche di occultamento tramite l’apparente attribuzione a terzi del bene o consumo medesimo, sarebbero opportuni alcuni accorgimenti, di portata antielusiva, quali:

- a) rendere impercettibile al contribuente il collegamento diretto fra la variazione della cifra finale accertabile e l’incremento di disponibilità riferito a un singolo bene o consumo (altrimenti tutti eviterebbero di acquistare determinati beni o consumi, o ne nasconderebbero l’utilizzo);
- b) presidiare con nuove norme collaterali, la tentazione naturale di ogni contribuente nel voler apparire verso il Fisco non titolare ovvero consumatore di determinati beni rilevanti ai fini dell’accertamento della capacità di reddito<sup>53</sup>.

---

<sup>53</sup> Con riferimento agli autoveicoli, ad esempio, andrebbe dato un nuovo e più pregnante significato al controllo su strada, effettuato dalle forze dell’ordine, così da consentire a tutti di intercettare, con

Il nuovo paniere, inoltre, dovrebbe contemplare non solo i pochi beni “di lusso” previsti dal decreto ministeriale 19 novembre 1992, ma, oltre alla maggior parte di questi, anche tutti i consumi di base delle famiglie, nei limiti, ovviamente, di ciò che può essere tecnicamente acquisito su base telematica ed elaborato nell’anagrafe tributaria<sup>54</sup>.

Avendo riguardo alla disciplina delle procedure di accertamento, quale che sia la versione di redditometro-calcolo che si scelga, si suggerisce di adottare i seguenti correttivi alle attuali procedure:

- 1) rendere obbligatoria per l’ufficio dell’Agenzia delle Entrate che procede la notifica di un invito a comparire che preceda l’avviso di accertamento e che sia espressamente finalizzato:
  - a. all’accertamento con adesione (alla stregua di quanto previsto, per gli studi di settore, dall’articolo 10, comma 3-*bis*, della legge n. 146 del 1998);
  - b. alla definizione unilaterale “ante contraddittorio”, con una disciplina ispirata alle stesse finalità conciliative di cui all’articolo 27 del decreto-legge n. 185 del 2009, rendendo peraltro complessivamente più marcata, rispetto all’odierna previsione del citato articolo 27, la convenienza a una definizione anticipata in questa fase. In tal modo si incrementerebbe in misura sensibile il divario fra quanto dovuto conciliativamente per una definizione “ante contraddittorio” e il minimo invalicabile dovuto successivamente, anche in caso di utilizzo di una qualche soluzione di definizione concordata di tipo para-conciliativo;
- 2) ripristinare, con norma avente valore di legge, la condizione, oggi recepita solo nelle circolari dell’amministrazione finanziaria, ma non condivisa nella recente giurisprudenza della Corte di cassazione (si veda la sentenza n. 237 del 9 gennaio 2009), secondo cui perché l’amministrazione finanziaria possa avvalersi del redditometro in sede

---

specifico rilievo a fini fiscali e cioè del redditometro, la persona che viene reiteratamente fermata alla guida della stessa autovettura, soprattutto se si tratta di mezzo superiore ad una certa cilindrata.

<sup>54</sup> Si pensi, ad esempio, ai consumi domestici di energia, acqua, telefonia fissa e mobile, *pay tv*, *security*, spese condominiali. Per quanto riguarda gli immobili, ad esempio, deve essere possibile determinarne in automatico il “significato” reddituale, in modo che il distinguo fra prima, seconda e terza residenza, possa essere anch’esso stabilito *ex officio*, rendendo omogenea l’unità di misura che oggi invece è divergente fra redditometro (superficie in mq) e risultanze catastali (vano).



accertativa, occorre che lo scostamento fra reddito dichiarato e reddito calcolato si sia verificato per almeno due annualità consecutive; ciò a presidio della pre-condizione di non occasionalità dello scostamento accertabile in base al tenore di vita, che costituisce garanzia di affidabilità dei conteggi fatti, dato che qui si utilizza una metodologia obiettivamente non particolarmente “precisa”;

- 3) prevedere espressamente la efficacia non retroattiva di qualunque nuovo strumento di accertamento, al fine di superare la consolidata giurisprudenza di legittimità che sul punto è di segno contrario. Ciò con riferimento a qualunque correttivo intervenga in futuro a modifica o integrazione dell'attuale modalità di funzionamento dello strumento di calcolo di cui ai decreti ministeriali 10 settembre e 19 novembre 1992, ivi compresa l'ipotesi in cui ci si limiti ad aggiungere nuovi beni e consumi, oggi estranei a quelli previsti nel decreto ministeriale 19 novembre 1992, per assoggettarli in futuro ai nuovi e più favorevoli criteri di computo, che sarebbero inevitabilmente a vantaggio dell'amministrazione finanziaria.

### **3.1. Proposte per l'introduzione di altri indicatori di capacità di spesa**

Secondo recenti stime e come peraltro emerge dai contenuti delle audizioni, l'evasione fiscale avrebbe raggiunto circa i 100 miliardi di euro l'anno.

Accanto a forme di evasione attuate con ingegnose frodi fiscali, si sono nel tempo diffuse altre forme di evasione ancor più difficili da contrastare per il rilevante numero dei soggetti potenzialmente da controllare.

Peraltro, le esperienze maturate sul campo hanno dimostrato che non si tratta di soggetti “sprovvediti”, di gente che evade alla luce del sole, ma di soggetti molto ben organizzati che hanno con cura meticolosa occultato in tutto o in parte le tracce della loro ricchezza, al punto da essere difficilmente individuabili e, comunque, il più delle volte insolventi e patrimonialmente non perseguibili, anche quando un eventuale accertamento nei loro riguardi è divenuto definitivo.

Le evidenti difficoltà nel governare la complessità di una platea costituita da 32 milioni circa di contribuenti e nel contrastare fenomeni di evasione che potremmo

definire diffusa, richiedono strumenti per selezionare inizialmente a “ tavolino” e con elevato indice di probabilità soggetti potenzialmente a rischio, quelli cioè la cui capacità di spesa appare, *prima facie*, incongrua rispetto ai redditi dichiarati.

Posto che i settori in cui si evade di più in termini relativi sono quelli dei servizi personali e dei consumi in genere, sarebbe opportuno introdurre alcuni altri indicatori di spesa da aggiungere a quelli attualmente previsti dal cd. redditometro.

L’Agenzia delle Entrate ha, di recente, aggiornato gli importi delle tabelle che definiscono gli indici e i coefficienti del redditometro, ma non ha previsto nuovi indicatori di spesa, direttamente disponibili in anagrafe tributaria, che invece potrebbero fornire ulteriori informazioni, sia per orientare la scelta dei soggetti da controllare, sulla base di una preventiva analisi di rischio, sia per dare poi luogo all’eventuale all’accertamento sintetico del reddito.

Preso atto di questa linea di tendenza, si vuole comunque proporre di introdurre alcuni altri nuovi indicatori di spesa legati alle disponibilità immobiliari e all’utilizzo di alcuni beni mobili non iscritti nei pubblici registri (già ricompresi nel redditometro), che potrebbero contribuire ad effettuare una selezione più mirata dei soggetti “incongrui”.

### **3.2. Censimento della proprietà immobiliare o della conduzione di immobili per civile abitazione e locali commerciali**

La prima proposta è legata al possesso o alla conduzione di immobili per civile abitazione.

È noto come le quotazioni catastali degli immobili non siano aderenti ai reali valori di mercato e come gli stessi criteri attualmente previsti dal redditometro per l’attribuzione di quote di reddito per le residenze in proprietà o in locazione non siano molto rappresentativi delle effettive capacità reddituali dei soggetti.

L’attuale ripartizione per Regioni non sembra, anch’essa, adeguatamente indicativa del diverso valore degli immobili e ciò soprattutto se si pensa all’enorme differenza del costo in metri quadri delle abitazioni non solo tra regione e regione, ma anche tra province della stessa regione e addirittura tra quartieri della stessa città.

A titolo esemplificativo si cita la città di Roma, dove i prezzi delle abitazioni variano da 2.000 a 13.000 euro a metro quadro, a seconda che gli immobili si trovino in zona periferica o al centro storico.

Muovendo dal presupposto che più l'immobile ha pregio e maggiori sono le spese per la sua gestione, i parametri attualmente previsti dal redditometro potrebbero, per fornire maggiori indicazioni sulla capacità di spesa del soggetto, essere integrati con i dati relativi all'entità degli oneri comunque dovuti per il mantenimento delle stesse (ad esempio, servizio di portierato, altre spese condominiali, riscaldamento, manutenzione ordinaria e straordinaria).

Tali dati potrebbero essere resi immediatamente disponibili in anagrafe tributaria e quindi utilizzabili per selezionare i soggetti potenzialmente incongrui, ponendo a carico dell'amministratore di condominio l'obbligo di comunicare oltre al codice fiscale del condominio amministrato anche il codice fiscale dei conduttori degli immobili (siano essi proprietari o meno) e l'importo complessivo delle somme da ciascuno dovute nell'anno solare di riferimento.

La comunicazione verrebbe fatta per via telematica, integrando opportunamente il quadro AC allegato al modello unico che l'amministratore di condominio (o di consorzio o di *residence*) è tenuto a presentare per ciascun condominio amministrato.

Il moltiplicatore dell'importo comunicato potrebbe essere uguale a quello utilizzato per l'immobile stesso, vale a dire in un *range* compreso tra 3 e 8.

Il limite di tale proposta è che resterebbero fuori da tale forma di censimento quegli immobili per i quali non è obbligatoria l'amministrazione del condominio (art.1129 c.c. e ss.).

Inoltre, si potrebbe prevedere normativamente l'obbligatorietà del bonifico bancario per tutte le spese condominiali e non solo per quelle che danno origine a detrazioni d'imposta.

### **3.3. Censimento della proprietà e dell'utilizzo delle imbarcazioni da diporto**

Un altro argomento meritevole d'interesse è rappresentato dalla nautica da diporto.

Recenti studi di settore stimano il parco nautico diportistico nazionale in circa 592.000 unità, di cui 498.000 "non immatricolate" e quindi "non censibili" a fini fiscali.

Per i “natanti” il codice della navigazione da diporto prevede, infatti, l'obbligo di immatricolazione (presso i registri delle Capitanerie di porto e/o degli Uffici provinciali della motorizzazione civile) solo quando siano abilitati, su richiesta del proprietario, alla navigazione oltre le 12 miglia marine dalla costa.

Nel codice della nautica da diporto (approvato dal decreto legislativo n. 171 del 2005) le unità diportistiche a vela e a motore sono divise in tre categorie, secondo la lunghezza:

- inferiori ai 10 metri, definite “natanti da diporto”;
- comprese fra i 10 e 24 metri, definite “imbarcazioni da diporto”
- superiori ai 24 metri, definite “navi da diporto”.

Con particolare riferimento alla categoria dei “natanti da diporto” è opportuno evidenziare che nel naviglio cosiddetto minore sono ricomprese unità per la cui gestione sono necessari servizi “accessori” particolarmente costosi (ad esempio il posto barca, il rimessaggio invernale, la manutenzione ordinaria e straordinaria o i rifornimenti di carburante).

L'Italia è probabilmente l'unico caso nei Paesi dell'U.E. che non prevede l'immatricolazione dei natanti, tanto che è stato necessario stipulare accordi con alcuni Paesi rivieraschi, come la Francia, per consentire la navigazione nelle loro acque territoriali: la *ratio* di tale trattamento di favore è stata evidentemente quella di sostenere la nostra cantieristica, affrancando gli utilizzatori da appesantimenti burocratici e concedendo, nel tempo, agevolazioni fiscali di vario tipo.

Tale situazione ha però determinato l'impossibilità per l'amministrazione finanziaria di censire *ab origine*, così come avviene per gli auto-motoveicoli, il possesso di natanti, pur essendo ricompresi nel redditometro.

Per rimarcare la significatività sotto il profilo reddituale e patrimoniale del possesso di un natante, giova evidenziare che il prezzo di acquisto può variare da 5-6.000 a 350.000 euro e che in proporzione esponenzialmente crescente variano le relative spese di gestione.

L'unico indizio che può consentire all'amministrazione finanziaria di risalire, di volta in volta, al possesso e al conseguente utilizzo di un natante è la polizza di assicurazione obbligatoria per la responsabilità civile verso terzi (sulla base del decreto legislativo n. 209 del 2005). Sono infatti esclusi solo i natanti a remi e a vela senza

motore ausiliario, un naviglio peraltro davvero minore e di non particolare rilevanza ai fini fiscali.

Ciò posto, e tenuto conto dell'elevata valenza in termini di capacità di spesa derivante dal possesso e dalla gestione dei "natanti da diporto", si reputa opportuno – al fine di pervenire a un adeguato censimento dei proprietari di tali beni – valutare la possibilità di stabilire l'obbligo in capo alle compagnie assicuratrici di comunicare all'anagrafe tributaria (in via telematica utilizzando semplici modelli appositamente predisposti) i nominativi dei contraenti di polizze assicurative per la responsabilità civile e i relativi premi incassati.

Giova evidenziare che premi di assicurazione della specie sono già parametrati nel redditometro.

In subordine, sempre per finalità di censimento, si potrebbe prevedere l'obbligatorietà dell'attribuzione del numero identificativo SAR, introdotto, dall'articolo 49 del codice della navigazione da diporto, ai fini della ricerca e del soccorso in mare, rilasciato ai natanti, su richiesta, dal Comando generale delle Capitanerie di porto con l'istituzione di una banca dati centralizzata, che oggi non esiste neppure per le imbarcazioni e le navi da diporto.

### **3.4. Considerazioni sul *leasing* finanziario prestato da soggetti economici esteri**

Per l'utilizzo di autovetture e imbarcazioni si ricorre sempre più frequentemente alla stipula di contratti di *leasing*.

Ai contratti tradizionali si sono poi aggiunte altre forme contrattuali derivate, tra le quali il noleggio a lungo termine (detto anche *full rent*), che, analogamente al contratto di *leasing*, prevede la possibilità del riscatto.

Tali forme contrattuali, oltre che in Italia, sono diffuse in Francia, Inghilterra, Germania, Austria e Malta, ma anche in altri Paesi recentemente entrati a far parte dell'Unione Europea, che hanno poi cercato di rendere più competitiva la propria offerta con una normativa fiscale di favore.

Per il settore degli autoveicoli il regime che attualmente appare essere più vantaggioso è quello tedesco e austriaco, mentre per il settore della nautica si distingue quello francese.

Tralasciando il tema dei diversi trattamenti fiscali che regolano la materia, viene in evidenza la difficoltà, per il fisco italiano, di identificare il contribuente italiano che ha stipulato un contratto di *leasing* in un Paese straniero. Infatti, secondo la legislazione italiana, il soggetto che stipula un contratto di *leasing* in Italia con altro soggetto italiano viene censito, se si tratta di un autoveicolo, presso il pubblico registro automobilistico e se riguarda un'imbarcazione, presso la motorizzazione civile o le Capitanerie di porto.

L'identificazione di un soggetto che, invece, ha stipulato un analogo contratto con una società estera od operante all'estero, non è possibile se non attraverso laboriose procedure da attivare con gli Stati interessati.

Tutto ciò rende, evidentemente, più difficile l'individuazione *ab origine* di soggetti che, per il tipo di bene utilizzato, possono essere titolari di un'elevata capacità di spesa e le stesse difficoltà permangono anche quando si procede ex articolo 38, 4° comma del D.P.R. n. 600 del 1973.

Sempre nella prospettiva di consentire all'amministrazione finanziaria di poter disporre con immediatezza di tutte le informazioni necessarie per la ricostruzione del reddito per le persone fisiche e soprattutto per selezionare a monte i soggetti da controllare, si potrebbe con un'apposita norma prevedere l'obbligo, in capo ai soggetti titolari di un contratto di *leasing* per autoveicoli e/o imbarcazioni, di comunicare al Pubblico registro automobilistico italiano, alla Motorizzazione civile o alle Capitanerie di porto competenti in relazione al proprio domicilio fiscale, gli estremi del contratto, il tipo di veicolo e l'importo corrisposto nell'anno solare.

Va da sé che una norma siffatta dovrebbe prevedere, in caso di inottemperanza, una sanzione particolarmente severa, e quindi dissuasiva, proporzionale al valore del bene utilizzato. A dare concretezza alla valenza sanzionatoria potrebbe contribuire la Guardia di finanza che ha predisposto una piattaforma informatica, denominata CETE (Controllo Economico del Territorio), alimentata anche da altri organismi di polizia, nella quale confluiscono tutte le informazioni acquisite durante le attività di controllo economico del territorio e tra queste quelle che riguardano l'individuazione di soggetti che utilizzano autovetture e imbarcazioni immatricolate in Stati esteri.

A margine si segnala che è stata messa in evidenza dagli organi di stampa una sorta di immunità per chi commette violazioni al codice della strada alla guida di

autovetture con targa estera, proprio per le difficoltà nell'ottenere dagli altri Paesi informazioni relative ai soggetti intestatari o utilizzatori.

#### **4. Le indagini finanziarie: analisi dell'attuale normativa di riferimento**

Le indagini finanziarie rappresentano, soprattutto a seguito delle novità legislative e operative introdotte negli ultimi anni, uno strumento determinante per accertare con attendibilità la capacità contributiva del soggetto sottoposto a controllo.

Le modifiche introdotte dalla legge finanziaria per l'anno 2005 hanno consentito di realizzare il passaggio decisivo dal concetto di accertamento bancario, ormai non più aderente alle moderne possibilità di impiego e movimentazione di denaro, alla nozione di indagine finanziaria, più ampia e realmente omnicomprensiva di tutti i possibili flussi finanziari riconducibili al contribuente.

Le novità introdotte dal legislatore con i commi 402, 403 e 404 della legge n. 311 del 2004 di modifica delle previsioni contenute nell'articolo 32 del D.P.R. n. 600 del 1973 e nell'articolo 51 del D.P.R. n. 633 del 1972, hanno introdotto modifiche di rilievo ai poteri istruttori riconosciuti all'amministrazione finanziaria in materia di indagini finanziarie.

Tali modifiche riguardano sostanzialmente tre aspetti.

Il primo è inerente all'ambito oggettivo di applicazione delle norme mediante l'ampliamento delle informazioni acquisibili attraverso gli accertamenti bancari. Con le novità introdotte dalla legge finanziaria, infatti, le richieste hanno ad oggetto "dati, notizie e documenti relativi a qualsiasi rapporto intrattenuto od operazione effettuata, ivi compresi i servizi prestati, con i loro clienti, nonché alle garanzie prestate da terzi". In virtù del nuovo dettato della norma, la richiesta formulata dall'amministrazione finanziaria potrà essere molto più ampia, in quanto non sarà limitata alle copie dei conti e ai rapporti inerenti e connessi; Potranno essere oggetto di segnalazione da parte del soggetto che ha ricevuto la richiesta anche dati, notizie e documenti concernenti rapporti non relativi a un conto come: l'acquisto di certificati di deposito e titoli, la cessione di titoli e di effetti al dopo incasso, le richieste di assegni circolari allo sportello con controvalore in numerario o altri titoli o valori, le richieste di bonifico senza addebito in conto, le negoziazioni allo sportello di assegni.

Il secondo aspetto riguarda l'ambito soggettivo, cioè l'ampliamento dei soggetti destinatari delle richieste di accertamenti bancari includendo, oltre agli istituti bancari e alle Poste italiane s.p.a, gli intermediari finanziari, le imprese di investimento, gli organismi di investimento collettivo del risparmio, le società gestione del risparmio e le società fiduciarie e coinvolgendo, in definitiva, tutti i soggetti che istituzionalmente pongono in essere operazioni di gestione, impiego e movimentazione di disponibilità finanziarie; vengono inoltre estesi i poteri di rettifica ed accertamento nei confronti dei titolari di reddito di lavoro autonomo. La legge ha ovviato a una palese disparità di trattamento in materia di imposte dirette, fra imprenditori e lavoratori autonomi, stabilendo che, ai fini della valenza presuntiva, i prelevamenti e gli importi riscossi nell'ambito dei rapporti od operazioni, intrattenuti o effettuati con gli enti creditizi e intermediari finanziari, in assenza dell'indicazione del beneficiario, sono posti a base delle rettifiche e degli accertamenti – ricorrendone i presupposti – sia come ricavi sia come compensi.

Il terzo, infine, riguarda la riduzione dei tempi della procedura e introduce nuove modalità di scambio delle informazioni da esperire, in prospettiva, esclusivamente per via telematica. La riduzione dei termini da 60 a 30 giorni per trasmettere le informazioni richieste dall'amministrazione finanziaria è da considerarsi anche alla luce del nuovo dettato normativo di cui all'articolo 32, comma 3, che prevede l'obbligo di scambio di informazioni esclusivamente in via telematica, a decorrere dal 1° settembre 2006. Il termine potrà essere prorogato per un periodo di ulteriori 20 giorni, a seguito di istanza motivata dall'operatore finanziario, dal competente direttore centrale o dal direttore regionale dell'Agenzia delle Entrate, ovvero per la Guardia di Finanza, dal comandante regionale.

La base informativa delle indagini finanziarie si è ulteriormente arricchita con l'implementazione del sistema dell'anagrafe tributaria, concernente gli adempimenti degli intermediari finanziari. Infatti, l'articolo 37, comma 4, del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 agosto 2006, n. 248, ha previsto, nella stessa logica dell'anagrafe dei conti e dei depositi di cui al decreto interministeriale 4 agosto 2000, n. 269, l'istituzione della "anagrafe dei rapporti" tra intermediari finanziari e contribuenti.



In particolare, la normativa è stata modificata in maniera tecnicamente più precisa rispetto al passato, al fine di potenziare l'efficacia di tale strumento investigativo e di semplificare la procedura per gli accertamenti bancari.

Altra modifica da considerare è quella inerente al profilo autorizzatorio. E' stata confermata la necessità della previa autorizzazione da parte del comandante regionale della Guardia di Finanza, ovvero, del direttore regionale dell'Agenzia delle Entrate, prima di poter rivolgere alle banche o agli altri soggetti a queste assimilabili, una richiesta di dati e notizie concernenti un determinato contribuente. A queste figure, già in precedenza previste, si aggiunge ora la possibilità che l'autorizzazione possa essere concessa, in via alternativa, anche dal direttore centrale dell'accertamento dell'Agenzia delle Entrate.

In definitiva si tratta di innovazioni rivolte a conferire maggiore incisività, sia sotto il profilo dell'ampliamento dei poteri riservati ai verificatori, sia in rapporto alla tempistica di espletamento del complesso *iter* procedurale.

#### **4.1. Le recenti novità fiscali**

In sede di analisi delle novità in materia di indagini finanziarie, non si può prescindere dalle misure già introdotte dalla legge finanziaria per l'anno 2005 e dai successivi interventi, a livello normativo e amministrativo, in tema di efficacia dei nuovi poteri e sulla loro valenza retroattiva. Tra gli altri, il decreto-legge n. 203 del 2005 collegato alla legge finanziaria per il 2006, ha previsto l'estensione alle imposte dirette e all'IVA dell'utilizzabilità delle informazioni bancarie/finanziarie acquisite a carico dei contribuenti nell'esercizio dei poteri previsti in materia di accise per assicurare una migliore tutela degli interessi erariali, nonché alcune novità in merito alla retroattività per le operazioni "fuori conto".

I commi 8 e 9 dell'articolo 2 del decreto-legge n. 203 del 2005, riconoscono all'amministrazione finanziaria la possibilità di utilizzare, ai fini dell'accertamento IVA e imposte dirette, i dati desunti dall'esame della documentazione acquisita, presso banche e poste, in materia di imposte sulla produzione e sui consumi. La norma da ultimo richiamata legittima difatti la Guardia di Finanza al reperimento e all'acquisizione di elementi utili ad accertare la corretta applicazione delle disposizioni

in materia di accise, richiedendo ad aziende e a istituti di credito ovvero all'amministrazione postale, tutta la documentazione relativa ai rapporti intrattenuti con il cliente.

Un primo chiarimento in merito alla retroattività delle norme sulle indagini bancarie è stato fornito dall'articolo 2, comma 14-*ter*, del decreto-legge n. 203 del 2005. Tale norma prevede che per le operazioni fuori conto, per i periodi di imposta antecedenti al 1° gennaio 2006, gli intermediari finanziari utilizzino le sole rilevazioni richieste dalla normativa antiriciclaggio. Tale disposizione sancisce, inoltre, l'obbligo per gli intermediari finanziari di rilevare e tenere in evidenza i dati identificativi, compreso il codice fiscale di ogni soggetto che intrattenga con loro qualsiasi rapporto o effettui, per conto proprio ovvero per conto o a nome di terzi, qualsiasi operazione di natura finanziaria ad esclusione di quelle effettuate tramite bollettino di conto corrente postale per un importo unitario inferiore a 1500 euro.

Il decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223, convertito nella legge 4 agosto 2006, n. 248, convenzionalmente definito *manovra-bis* ha ulteriormente completato il quadro inerente alla disciplina degli accertamenti finanziari. Infatti, le disposizioni contenute nel decreto-legge n. 223 del 2006 impongono agli operatori finanziari la trasmissione all'anagrafe tributaria dei dati identificativi, compreso il codice fiscale, di ogni contribuente con cui hanno intrattenuto rapporti (tale comunicazione è esclusa per le operazioni effettuate tramite bollettino di conto corrente postale per un importo unitario inferiore a 1500 euro) a partire dal 1° gennaio 2005. Tali informazioni potranno essere utilizzate oltre che nelle indagini di polizia tributaria e per attività connesse alla riscossione mediante ruolo, anche nelle indagini di polizia giudiziaria, negli accertamenti di carattere patrimoniale, nel corso di procedimenti penali e nei procedimenti giudiziari.

Ulteriore novità era contenuta nel disposto dell'articolo 35, comma 12, del decreto-legge n. 223 del 2006, che aggiungendo all'articolo 19 del D.P.R. 29 settembre 1973, n. 600, dopo il comma 2, una nuova norma destinata alle persone fisiche che esercitano arti e professioni e alle società o associazioni fra artisti e professionisti, sanciva che tali soggetti "sono obbligati a tenere uno o più conti correnti bancari o postali ai quali affluiscono, obbligatoriamente, le somme riscosse nell'esercizio dell'attività e dai quali sono effettuati i prelevamenti per il pagamento delle spese".

L'obiettivo della disposizione era, da un lato, garantire il pieno monitoraggio, ai fini dell'accertamento tributario, della fonte da cui si generano i ricavi dei professionisti e, dall'altro, rinforzare i limiti alla circolazione di contanti e titoli al portatore sanciti dalla normativa antiriciclaggio di cui alla legge 5 luglio 1991, n. 197, così come modificata dal decreto legislativo 20 febbraio 2004, n. 56, che peraltro pone a carico di alcune categorie professionali specifici obblighi di comunicazione delle violazioni in materia.

Con l'entrata in vigore del decreto-legge n. 112 del 2008, l'esercizio dell'attività professionale è stato svincolato da una serie di obblighi strumentali che di fatto ne compromettevano l'esercizio stesso. Sono state, infatti, abrogate le norme che imponevano agli esercenti arti e professioni, anche in forma associata, di tenere uno o più conti correnti bancari o postali dedicati, anche se non in via esclusiva, ai compensi e alle spese relativi all'esercizio dell'attività. Viene meno, inoltre, per gli stessi soggetti, l'obbligo introdotto dal decreto legge Visco-Bersani di incassare i pagamenti esclusivamente tramite strumenti finanziari "tracciabili", come assegni non trasferibili, bonifici, sistemi elettronici e altre modalità di pagamento bancario o postale. Le disposizioni, ora abrogate, contenute nell'articolo 35 (commi 12 e 12-*bis*) del decreto-legge n. 223 del 2006, fissavano un tetto di 100 euro per i pagamenti in contanti a partire dal 1° luglio 2009, di 500 per il periodo 1° luglio 2008-30 giugno 2009 e di 1.000 euro per quelli effettuati fino al 30 giugno 2008.

#### **4.2. L'utilizzo dei dati antiriciclaggio in materia fiscale**

Con l'entrata in vigore del decreto legislativo n. 231 del 2007, che ha recepito la terza direttiva antiriciclaggio (2005/60/CE), dal 29 dicembre 2007 sono mutati gli strumenti di contrasto al fenomeno del riciclaggio di denaro e di finanziamento di attività terroristiche, anche attraverso il coinvolgimento di banche, intermediari finanziari, professionisti, agenti immobiliari e case da gioco.

Di particolare rilievo risultano essere alcune disposizioni contenute nel decreto citato in quanto si è riconosciuta la possibilità di utilizzare i dati raccolti, ai fini della normativa antiriciclaggio, anche in sede fiscale.

L'attuale articolo 36, comma 6, del decreto legislativo n. 231 del 2007, infatti, prevede *“l'utilizzabilità ai fini fiscali, secondo le disposizioni vigenti”*, dei dati e delle informazioni registrate da parte degli intermediari finanziari e degli altri soggetti destinatari della nuova normativa antiriciclaggio.

Al riguardo, la relazione illustrativa del decreto ha precisato che l'utilizzo ai fini fiscali dei dati e delle informazioni registrati dai soggetti obbligati è conforme al principio generale in materia di accertamenti tributari previsto dall'articolo 36 del D.P.R. n. 600 del 1973, in forza del quale è fatto obbligo a tutti coloro che *“a causa o nell'esercizio delle loro funzioni, vengono a conoscenza di fatti che possono configurarsi come violazioni tributarie”* di *“comunicarli direttamente ovvero, ivi previste, secondo le modalità stabilite da leggi o norme regolamentari per l'inoltro della denuncia penale, al comando della Guardia di Finanza competente”*.

A tal proposito occorre ricordare l'articolo 2, comma 14-ter del decreto-legge n. 203 del 2005 (collegato alla legge finanziaria per l'anno 2006) che era intervenuto a disciplinare le modalità di risposta degli intermediari finanziari a seguito delle richieste di indagini finanziarie da parte del Fisco. L'articolo citato prevede che, per le operazioni fuori conto, per i periodi di imposta antecedenti al 1° gennaio 2006, gli intermediari finanziari utilizzino le sole rilevazioni richieste dalla normativa antiriciclaggio, superando così la preclusione di legge di cui all'articolo 3, comma 10, della legge n. 197 del 1991, in base alla quale i dati e le informazioni in possesso dell'Ufficio italiano cambi e degli organi di vigilanza erano coperti dal segreto d'ufficio anche nei confronti della pubblica amministrazione e pertanto anche dell'amministrazione finanziaria.

Ulteriore disposizione di particolare interesse, contenuta nel decreto legislativo n. 231 del 2007, è rappresentata dall'articolo 6 che prevede la possibilità per l'UIF (Unità di informazione finanziaria) di avvalersi dei dati contenuti nell'anagrafe dei rapporti finanziari di cui all'articolo 37 del decreto-legge n. 223 del 2006.

Il definitivo impulso alla realizzazione della nuova anagrafe dei rapporti finanziari si è avuto, come già precisato, con le misure varate in via urgente nel luglio del 2006, in particolare con l'articolo 37, commi 4 e 5, del decreto-legge n. 223 del 2006. Infatti, le disposizioni contenute in questo provvedimento impongono agli operatori finanziari la trasmissione all'anagrafe tributaria dei dati identificativi, compreso il codice fiscale, di ogni contribuente con cui hanno intrattenuto rapporti (tale comunicazione è esclusa per le operazioni effettuate tramite bollettino di conto corrente

postale per un importo unitario inferiore a 1500 euro) a partire dal 1° gennaio 2005. Tali informazioni possono essere utilizzate oltre che nelle indagini di polizia tributaria e per attività connesse alla riscossione mediante ruolo, anche nelle indagini di polizia giudiziaria, negli accertamenti di carattere patrimoniale, nel corso di procedimenti penali e nei procedimenti giudiziari.

L'obiettivo del legislatore è quello di fornire all'amministrazione finanziaria gli strumenti per poter monitorare costantemente le disponibilità dei contribuenti presso istituti di credito ed ogni altro operatore finanziario.

L'istituzione dell'anagrafe e la sua entrata in funzione, infatti, ha consentito un salto di qualità nell'attività di contrasto alla lotta all'evasione fiscale ed alla prevenzione di fenomeni di inquinamento dell'economia legale mediante flussi finanziari di illecita provenienza.

In ordine all'individuazione dei rapporti finanziari da comunicare, l'interpretazione letterale del comma 4 dell'articolo 37 del citato decreto prevedeva l'esclusione dall'obbligo di comunicazione di tutte le operazioni extra-conto ("non contenute" cioè in un rapporto), fermo restando che per queste ultime operazioni gli intermediari hanno l'obbligo, dal 1° gennaio 2006, di rilevarle e tenerle in evidenza con le generalità dei soggetti che le pongono in essere, al fine dell'attuazione della procedura telematica delle richieste e delle risposte nell'ambito delle indagini finanziarie.

Tale lacuna, inerente la comunicazione all'anagrafe delle operazioni extra-conto, è stata da ultimo colmata prevedendo l'obbligo per gli intermediari finanziari di comunicare all'anagrafe tributaria, ai sensi dell'articolo 63, del decreto legislativo n. 231 del 2007, oltre ai rapporti aventi carattere continuativo anche:

- l'esistenza di qualsiasi operazione compiuta al di fuori di un rapporto continuativo (extra- conto);
- i dati anagrafici dei soggetti che intrattengono con gli operatori finanziari qualsiasi rapporto o effettuano operazioni al di fuori di un rapporto continuativo per conto proprio ovvero per conto o a nome di terzi.

Quanto fin qui esposto consente di affermare che i dati raccolti e registrati, ai fini della normativa antiriciclaggio, potranno costituire fonte d'innescio per accessi, ispezioni e verifiche le cui risultanze potranno essere utilizzate all'interno di un accertamento tributario.

### 4.3. Limiti e problematiche

La legge finanziaria per l'anno 2005, come sopra accennato, ha profondamente innovato il sistema degli accertamenti bancari, ampliando in maniera sensibile le potenzialità dello strumento investigativo in esame.

Le innovazioni normative apportate hanno lasciato, comunque, aperto il campo ad alcune *vexatae quaestiones* in materia.

La novella del 2005, se da un lato ha, infatti, portato con sé significativi cambiamenti, dall'altro, ha lasciato invariate - e, in alcuni casi, ha ulteriormente complicato - alcune problematiche interpretative e applicative tutt'altro che marginali.

Occorre premettere che le presunzioni proprie degli accertamenti bancari, ai fini delle imposte dirette, sono di due tipi.

I versamenti configurano presunzioni di componenti reddituali positive, quali proventi, ricavi, compensi e, pertanto, sono utilizzabili per rettificare qualsiasi categoria di reddito, ovviamente qualora il contribuente non dimostri di averne tenuto conto ai fini della determinazione del reddito o che le operazioni cui gli stessi si riferiscono non hanno rilevanza fiscale.

Di contro, i prelevamenti non risultanti dalle scritture contabili, a queste stesse condizioni e in assenza di indicazione del soggetto beneficiario da parte del contribuente, sono considerati ricavi o compensi.

La dottrina prevalente in materia sostiene che le presunzioni contenute nell'articolo 32, comma 1, n. 2, del D.P.R. n. 600 del 1973 e nell'articolo 51, comma 2, n. 2, del D.P.R. n. 633 del 1972, siano presunzioni legali relative. In altre parole, la normativa vigente, a patto che il contribuente non adduca prove contrarie, consente all'amministrazione finanziaria in sede di accertamento di non dover esplicitare le caratteristiche di gravità, precisione e concordanza delle proprie risultanze investigative.

#### 4.3.1. L'utilizzo delle presunzioni nei confronti dei professionisti

L'attuale n. 2 dell'articolo 32 del D.P.R. n. 600 del 1973 prevede che i prelevamenti e gli importi riscossi nell'ambito dei rapporti od operazioni intrattenuti o effettuati con gli enti creditizi e di intermediazione finanziaria siano posti a base di rettifiche e accertamenti, tanto come ricavi, quanto come compensi, laddove tali movimentazioni in uscita non risultino dalle scritture contabili e il contribuente non ne indichi il soggetto beneficiario. In conclusione sono equiparati a componenti positivi di reddito, i prelevamenti risultanti dalla documentazione acquisita ai sensi dell'articolo 32, comma 1, n. 7, del D.P.R. n. 600 del 1973 che manchino di una giustificazione contabile e per i quali il contribuente verificato che sia soggetto IVA non indichi il beneficiario dell'erogazione, sia esso titolare di reddito d'impresa ovvero sia soggetto esercente arti e professioni.

Questo è stato l'orientamento assunto sin da subito, in via interpretativa, dall'Agenzia delle Entrate in sede di primo commento alle innovazioni della legge finanziaria per il 2005 con la circolare n. 10/E/2005. Dello stesso parere è anche la Corte costituzionale che, con la sentenza n. 225 del 8 giugno 2005, ha confermato la legittimità dell'utilizzo delle presunzioni negli accertamenti bancari e, in particolare, la possibilità di considerare ricavi anche i prelevamenti non giustificati.

La Corte costituzionale ha respinto l'eccezione di illegittimità costituzionale sollevata sul punto, ritenendo assolutamente infondata la questione ed adducendo che:

- l'assunto relativo alla indeducibilità delle componenti negative dal maggior reddito d'impresa accertato in base alla norma impugnata risulta smentito dalla più recente giurisprudenza di legittimità, secondo cui, in caso di accertamento induttivo, si deve tenere conto - in ossequio al principio di capacità contributiva - non solo dei maggiori ricavi, ma anche dell'incidenza percentuale dei costi relativi, che vanno, dunque, detratti dall'ammontare dei prelievi non giustificati;

- così interpretata, la norma si sottrae alla censura di violazione dell'articolo 53 della Costituzione, risolvendosi, quanto alla destinazione dei prelievi non risultanti dalle scritture contabili, in una presunzione di ricavi *iuris tantum* suscettibile, cioè, di prova contraria attraverso la indicazione del beneficiario dei prelievi;

- tale interpretazione, poi, non appare, lesiva del canone di ragionevolezza di cui all'articolo 3 della Costituzione, non essendo manifestamente arbitrario ipotizzare che i prelievi ingiustificati dai conti correnti bancari effettuati da un imprenditore siano

stati destinati all'esercizio dell'attività d'impresa e siano, quindi, in definitiva, detratti i relativi costi, considerati in termini di reddito imponibile.

Le argomentazioni della Consulta, dunque, se da un lato ampliano l'ambito di operatività istruttoria dell'amministrazione finanziaria, dall'altro lasciano alcuni dubbi operativi che caratterizzano la materia, quali l'individuazione del criterio in base al quale dovrebbero essere individuati i costi da contrapporre ai ricavi generati dalla presunzione che assimila i prelevamenti non giustificati a componenti positivi di reddito.

Resta inteso che, nell'applicare la norma ad annualità precedenti ed ai fini della corretta applicazione dell'inversione dell'onere della prova, prevista dall'articolo 32, primo comma, n. 2, del D.P.R. n. 600 del 1973, secondo cui anche i "prelevamenti" dai predetti conti sono presi a base della rettifica come "compensi", qualora il contribuente non dimostri che gli stessi non hanno rilevanza ai fini della determinazione del reddito, occorrerà in ogni caso considerare quanto già precisato dalla richiamata circolare n. 28/E del 2006, secondo la quale *“i contribuenti interessati possono ritenersi sollevati dall'onere di fornire la predetta dimostrazione in relazione a prelievi che, avuto riguardo all'entità del relativo importo ed alle normali esigenze personali o familiari, possono essere ragionevolmente ricondotte nella gestione extra-professionale”*.

Questa precisazione è di fondamentale importanza, in quanto impone agli uffici impositori di non tenere conto dei prelevamenti "ragionevolmente" riconducibili alla sfera extra-professionale, in relazione all'importo e alle normali esigenze personali o familiari.

E' evidente come l'importo e le normali esigenze personali o familiari saranno valutate caso per caso, a seconda della situazione patrimoniale e reddituale del libero professionista.

#### **4.3.2. Considerazioni circa la retroattività della norma**

Una problematica che non ha ancora trovato una definitiva e condivisa soluzione riguarda la decorrenza dell'estensione ai titolari di reddito di lavoro autonomo della citata presunzione legale relativa sui prelevamenti, in materia di imposte dirette.



Sul punto, l'Agenzia delle Entrate ha chiarito -con la circolare del 16 marzo 2006, n. 10/E (punto 3.8) - che le nuove disposizioni hanno ad oggetto poteri istruttori e, quindi, hanno natura procedimentale.

Per tale precipua ragione, gli effetti derivanti da tali disposizioni si riflettono a carico del contribuente anche per gli anni pregressi, con riferimento a tutte le annualità accertabili al momento dell'inizio dell'attività di verifica.

In senso analogo, esiste peraltro un consolidato orientamento giurisprudenziale che ha sancito, in relazione alle modifiche introdotte in materia di accertamenti bancari dall'articolo 18 della legge 30 dicembre 1991, n. 413, l'applicabilità della presunzione legale relativa in argomento anche ai periodi di imposta precedenti l'entrata in vigore della citata legge, per i quali siano ancora pendenti i termini per l'accertamento, in forza del principio *tempus regit actum*.

Alla medesima conclusione è giunta la circolare 3 febbraio 2005, n. 2 dell'Assonime, anche se vengono evidenziati significativi dubbi sull'applicabilità della presunzione *iuris tantum* ai redditi di lavoro autonomo, considerato che la norma incide in modo sostanziale sulla determinazione del reddito professionale, nella misura in cui risulta di fatto limitato e, in taluni casi, impossibilitato il diritto di difesa del contribuente, visto che questi - nel periodo in cui sono stati effettuati i movimenti finanziari - poteva, legittimamente, non aver raccolto elementi probatori idonei a superare la prova diabolica richiesta dalla citata presunzione.

In senso contrario, si è espressa l'Associazione bancaria italiana, con la circolare 23 febbraio 2006, n. 5, affermando che le richieste dell'amministrazione finanziaria, prodotte sulla base dei nuovi e più ampi poteri di indagine, riguardanti i periodi d'imposta anteriori all'anno 2005, devono sostanzialmente essere riscontrate sulla base della previgente normativa.

La motivazione addotta dall'ABI per tale presa di posizione risiede nel fatto che gli operatori finanziari sono materialmente impossibilitati a recuperare gli ulteriori dati e notizie richiesti dalla novella legislativa, tenuto anche conto che non è stata eseguita l'archiviazione elettronica di tali dati, in mancanza di uno specifico obbligo in tale senso.

Tale orientamento, unitamente al parere sulla tempistica da assegnare per le risposte alle richieste di indagini bancarie, è stato peraltro condiviso dal Comando

generale della Guardia di Finanza con la circolare 21 aprile 2005, n. 128.000, "*salvi i casi di conclamata frodolenza della condotta del soggetto verificato*".

Sul punto, appare opportuno precisare che lo Statuto del contribuente prevede, invece, il divieto di retroattività delle norme, in ossequio al principio stabilito dall'articolo 11 delle disposizioni preliminari al codice civile, secondo cui "*la legge non dispone che per l'avvenire; essa non ha effetto retroattivo*". Questo principio è stato recepito dall'articolo 3 dello Statuto del contribuente, il quale dispone che, salvo le norme di interpretazione autentica, le disposizioni tributarie non possono avere effetto retroattivo. In sostanza per l'ordinamento tributario, solo le disposizioni di legge che il legislatore definisce espressamente come "interpretative" possono avere effetto per il passato. Questo principio, però, è limitato alle norme a carattere sostanziale, cioè quelle relative alla determinazione dell'obbligazione tributaria. Per le norme cosiddette procedurali, in linea con l'orientamento espresso dalla citata circolare 32/E/2006, è ammessa la retroattività.

#### **4.3.3. L'incidenza dei costi occulti: le indicazioni dell'amministrazione finanziaria**

Con riferimento ai profili oggetto di trattazione, particolare attenzione merita la problematica riguardante il regime di deducibilità dei costi e delle spese correlabili ai ricavi e ai compensi non dichiarati risultanti dalle indagini finanziarie.

Al riguardo, occorre preliminarmente rammentare che, in forza della presunzione legale prevista dal numero 2, primo comma, dell'articolo 32 del D.P.R. n. 600 del 1973, i predetti ricavi e compensi sono "*posti a base delle rettifiche e degli accertamenti previsti dagli articoli 38, 39, 40 e 41*" dello stesso decreto; ciò significa che essi assumono, a seconda della metodologia e tipologia di accertamento prescelta, distinta valenza nell'ambito della determinazione della pretesa tributaria, anche in funzione dell'ammissibilità e delle modalità del riconoscimento dei componenti negativi.

In particolare, per quanto concerne l'accertamento dei redditi di impresa determinati sulla base delle scritture contabili ai sensi dell'articolo 39 del D.P.R. n. 600 del 1973, occorre, in via di principio, rapportarsi al disposto dell'articolo 109, comma 4, lettera b), ultimo periodo, del TUIR il quale prevede che "*le spese e gli oneri*

*specificamente afferenti i ricavi e gli altri proventi, che pur non risultando imputati al conto economico concorrono a formare il reddito, sono ammessi in deduzione se e nella misura in cui risultano da elementi certi e precisi”.*

La lettura di questa disposizione, condizionata dalle anzidette connotazioni di certezza e precisione degli elementi probanti gli oneri e le spese extracontabili, va fatta sistematicamente nell’ambito dell’operatività del primo comma del citato articolo 39, che – anche in sede di valorizzazione degli esiti delle indagini effettuate – consente di riprendere come ricavo, a base dell’esercizio della pretesa tributaria, le movimentazioni finanziarie, senza il parallelo riconoscimento di maggiori costi o spese in mancanza di qualsivoglia giustificazione da parte del contribuente.

In altri termini, in caso di accertamento fondato sia sul metodo analitico (lettere a), b) e c) del citato primo comma) sia su quello analitico-induttivo (successiva lettera d), *“nessun margine si offre all’ufficio procedente ai fini di un possibile riconoscimento di componenti negative di cui non è stata fornita da parte del contribuente prova certa”.*

La soluzione interpretativa fornita dall’Agenzia delle Entrate appare in linea con l’orientamento espresso dalla più recente giurisprudenza di legittimità la quale, in ordine alla specifica problematica dei costi, ha ritenuto che la norma dell’articolo 32 del D.P.R. n.600 del 1973 muova dal presupposto che il contribuente tende ad occultare i ricavi, ma non anche i costi. In proposito, si può fare riferimento alla sentenza n. 18016, del 4 maggio 2005, della Corte di Cassazione, secondo la quale *“alla presunzione di legge (relativa) va contrapposta una prova, non una altra presunzione semplice ovvero una mera affermazione di carattere generale”*; e ciò nella considerazione che sarebbe irragionevole far valere una diversa regola di esperienza che a ricavi occulti siano genericamente e automaticamente accompagnati costi occulti, mentre potrebbe assumere pari e superiore valore una regola contraria che *“a ricavi occulti siano accompagnati costi già dichiarati in misura maggiore del reale”.*

La Suprema Corte, quindi, ribadisce il principio che ove la presunzione legale operi legittimamente è lo stesso contribuente che, sia in sede amministrativa, sia eventualmente in quella contenziosa, dovrà farsi carico della dimostrazione delle proprie ragioni. Naturalmente, qualora il contribuente abbia giustificato nel corso del contraddittorio le movimentazioni finanziarie effettuate, non opera la presunzione a

livello legale e quindi, in linea di massima, non si configura un parallelo problema di deducibilità di costi.

Tuttavia, qualora a fronte di un prelevamento il contribuente indichi come beneficiario un fornitore di cui non ha provveduto a rilevare nei registri contabili le relative operazioni di acquisto, ma di cui fornisce successivamente, in via extracontabile, documentazione probante, l'ufficio procedente dovrà invece riconoscere detto costo in coerenza con i criteri della ricostruzione analitico-induttiva del reddito.

In pratica si afferma che, ai fini del riconoscimento fiscale del costo, è sempre necessario fornire la prova dell'impiego della spesa nell'attività produttiva di reddito, ma questa può essere fornita con qualsiasi strumento idoneo.

In tal senso, quindi, non sembra che possa assolvere ad una funzione limitativa della prova al riguardo opponibile, l'elencazione esemplificativa di atti e documenti che provengono dalla pubblica amministrazione, da pubblici ufficiali, da soggetti terzi in qualità di 'parte' di rapporti contrattuali di diversa natura, così come nel caso di rimborsi, risarcimenti, mutui o prestiti, che come indicato dalla circolare possono assumere valida valenza giustificativa in caso di discordanza tra i dati bancari e finanziari e le rilevazioni contabili.

La circolare dell'Agenzia delle Entrate n. 32/E suggerisce agli uffici procedenti, sotto il profilo operativo, di astenersi da una valutazione degli elementi acquisiti particolarmente rigida e formale. Si invita, infatti, a non trascurare le eventuali dimostrazioni, anche di natura presuntiva, che si tratti di spese non aventi rilevanza fiscale sia per la loro esiguità, sia per la loro occasionalità e, comunque, per la loro coerenza con il tenore di vita rapportabile al volume di affari dichiarato.

Si pone, però, il problema di coniugare i richiamati inviti alla ragionevolezza, con l'affermazione contenuta nella circolare, riferita all'utilizzo della presunzione nel quadro della ricostruzione analitico-induttiva, secondo cui *"nessun margine si offre all'ufficio procedente ai fini di un possibile riconoscimento di componenti negative di cui non è stata fornita dal contribuente prova certa"*.

Appare, dunque, imprescindibile ai fini del rispetto del requisito della motivazione dei recuperi fiscali, la preventiva selezione delle operazioni e dei prelevamenti da ritenere soggetti all'onere di dimostrazione dell'irrelevanza fiscale o dell'indicazione del beneficiario, da effettuarsi attraverso la valutazione delle particolari

connotazioni oggettive e soggettive dell'attività produttiva di reddito sottoposta a controllo.

Solo tale riscontro preventivo consentirebbe di stabilire se prendere o meno in considerazione tutte le operazioni rilevate dai rapporti finanziari e fornire la conseguente motivazione delle decisioni assunte in concreto.

Un supporto a tale conclusione, appare individuabile nella stessa circolare dell'Agenzia delle Entrate in cui, trattando della gestione delle risultanze delle indagini, si afferma che *“la documentazione così ottenuta sarà analizzata a cura dell'organo procedente al fine di riscontrare direttamente se le movimentazioni - attive (accreditamenti) e passive (prelevamenti) - ivi evidenziate siano o meno coerenti con la contabilità del soggetto sottoposto a controllo, ovvero non siano imponibili o non rilevino per la determinazione del reddito e/o della base imponibile”*.

#### **4.3.4. La “contestazione per masse”**

Tra le novità apportate al quadro normativo di riferimento in materia di indagini bancarie vi è la previsione della possibilità di ricostruire la capacità contributiva attraverso una “contestazione per masse”.

Tale fattispecie prevede di considerare, ai fini dell'utilizzo del meccanismo dell'inversione dell'onere della prova di cui al numero 2 dell'articolo 32 del D.P.R. n. 600 del 1973, solo l'ammontare complessivamente risultante dai conti. La precedente normativa imponeva, infatti, ai verificatori di considerare *“ i singoli fatti ed elementi risultanti dai conti”* e, di conseguenza, ciò significava dover monitorare tutte le singole operazioni di versamento e prelevamento per la determinazione della cifra finale di evasione da addebitare. Secondo la nuova norma, invece, a base delle rettifiche e degli accertamenti, i verificatori devono considerare *“i dati ed elementi attinenti ai rapporti e alle operazioni acquisiti e rilevati rispettivamente a norma del n. 7 dell'articolo 33, secondo e terzo comma”*.

Tuttavia la circolare 32/E, ha precisato che *“l'abolizione dell'inciso sopra riportato, in concreto, non consente di ritenere che la contestazione dei singoli addebiti possa avvenire per “masse” o addirittura sulla base di un mero “saldo contabile”, atteso che, anche dopo tale soppressione, l'analisi deve riguardare ogni singolo*

*elemento della movimentazione, quand'anche ricompresa in un'operazione unica e, a maggior ragione, quando si tratti di operazioni autonome”.*

In sostanza il richiamo agli uffici procedenti è diretto a garantire soluzioni il più possibile rispondenti alla reale capacità contributiva del soggetto sottoposto ad ispezione, cosicché la presunzione legale relativa, non divenga un *escamotage* su cui poggiare le risultanze dell'accertamento.

Alla luce di tali considerazioni, assume fondamentale importanza il preventivo contraddittorio con il contribuente sottoposto ad indagine, quale imprescindibile esigenza al fine di riequilibrare il diritto di difesa, inevitabilmente incrinato dalla presunzione medesima.

#### **4.3.5. La gestione dei dati acquisiti da soggetti terzi**

La vigente normativa non pone limiti all'utilizzo dei dati e degli elementi acquisiti attraverso gli accertamenti bancari dei contribuenti, anche nei confronti di soggetti terzi, al fine di accertare eventuali imponibili sottratti a tassazione.

Ipotesi frequente nella pratica è quella in cui l'Ufficio finanziario procedente intenda riferire le risultanze dei conti correnti bancari a carico di soggetti diversi da coloro che formalmente ne risultino avere la titolarità o disponibilità, sostenendo cioè che le relative movimentazioni debbano in realtà imputarsi al contribuente. La questione è di particolare gravità in quanto le presunzioni relative di imponibilità delle risultanze dei conti bancari, codificate dall'articolo 32, 1° comma, n. 2, del D.P.R. n. 600 del 1973 e dall'articolo 51, 2° comma, n. 2, del D.P.R. n. 633 del 1972, operano nei confronti del soggetto formalmente titolare del conto bancario verificato.

Sicché il contraddittorio va instaurato nei confronti del titolare del conto. Solo dopo il riscontro di tali movimentazioni e una più completa analisi della situazione patrimoniale-reddituale del titolare formale dei conti, potrà eventualmente essere emesso un avviso di accertamento o rettifica nei confronti del soggetto ritenuto effettivo titolare del rapporto bancario, se gli elementi raccolti deporranno univocamente in questo senso. La prova di questa disponibilità per interposta persona è a carico dell'amministrazione finanziaria.

Le presunzioni possono operare solo laddove sia certa la riferibilità del conto al soggetto destinatario della verifica. Non possono, invece, trovare applicazione alla stregua di una presunta riferibilità ad esso di rapporti intestati ad altri.

Sicché o l'amministrazione finanziaria è in grado di fornire la prova diretta e specifica della riferibilità al soggetto sottoposto ad accertamento delle operazioni bancarie risultanti da conti intestati a terzi (ed allora potrà operare il meccanismo della presunzione legale relativa circa i movimenti bancari), oppure non è in grado di fornire detta prova, e allora l'inversione dell'onere della prova non troverà applicazione. Non va dimenticato che l'utilizzo di presunzioni di secondo grado (le c.d. presunzioni di presunzioni) è illegittimo nel nostro ordinamento.

La dottrina sottolinea l'assenza nel nostro ordinamento di norme che autorizzino a pensare che gli uffici possono sostituire il soggetto correntista con quello che essi ritengono essere il soggetto interponente, allo scopo di invertire a suo danno l'onere della prova circa le movimentazioni rilevate in questi conti. D'altra parte, l'unica norma che in campo tributario si occupa del fenomeno dell'interposizione fittizia di persona è quella di cui all'articolo 37, comma 3, del D.P.R. n. 600 del 1973 in base al quale *“in sede di rettifica o di accertamento di ufficio sono imputati al contribuente i redditi di cui appaiono titolari altri soggetti quando sia dimostrato, anche sulla base di presunzioni gravi, precise e concordanti, che egli ne è l'effettivo possessore per interposta persona”*.

Pertanto, nel momento in cui il fisco attiva un'indagine finanziaria, è necessario che sia stato avviato un controllo nei confronti del contribuente. Ai fini dell'acquisizione di elementi derivanti da rapporti finanziari è necessario ricondurre tali rapporti al “contribuente-cliente” sottoposto al controllo. Tali rapporti finanziari possono essere classificati come: rapporti intestati al contribuente, rapporti nella legittima disponibilità del contribuente (un esempio potrebbe essere dato dal conto del figlio o della moglie su cui il contribuente ha una delega ad operare), rapporti nella disponibilità di fatto del contribuente.

In quest'ultima fattispecie, l'ufficio impositore deve acquisire la prova effettiva – anche mediante presunzioni, purché gravi, precise e concordanti – che si sia realizzato il possesso di redditi per interposta persona e che, quindi, detti redditi, in quanto correlabili a movimentazioni finanziarie, siano da imputare all'interponente, anche se i redditi stessi risultino formalmente dichiarati dall'interposto.

In questo modo si dà la facoltà di richiedere i conti, sia pure intestati ad un soggetto terzo, per ricostruire, in capo al soggetto verificato, le disponibilità reddituali sottratte alla conoscenza del fisco.

Resta inteso che è necessario un distinto provvedimento di autorizzazione per ciascuno dei soggetti per i quali deve essere inoltrata la richiesta della copia dei conti e, quindi, anche per quello che, rispetto al contribuente oggetto dell'attività istruttoria, assume la veste di terzo. Una volta conclusa l'indagine bancaria, nonché l'attività istruttoria nel suo complesso e quella generale di accertamento, particolare attenzione dovrà essere rivolta all'utilizzo dei dati rilevati nei conti intestati ai soggetti terzi, nei confronti del contribuente oggetto dell'azione amministrativa, essendo necessario fornire la prova, eventualmente in forma di presunzioni gravi, precise e concordanti, che allo stesso devono essere riferite le disponibilità che sono state individuate nei rapporti bancari formalmente di pertinenza del soggetto terzo.

In riferimento all'operatività delle anzidette disposizioni, la citata circolare n. 32/E, con riguardo all'attività istruttoria in questione, ribadisce che, in via di principio, le potestà di cui ai numeri 2 e 7 trovano applicazione unicamente ai rapporti intestati o cointestati al contribuente sottoposto a controllo. E' indubbio, però, che le stesse potestà si applicano anche relativamente ai rapporti intestati e alle operazioni effettuate esclusivamente da soggetti terzi, specialmente se legati al contribuente da vincoli familiari o commerciali, a condizione che l'ufficio accertatore dimostri che la titolarità dei rapporti, come delle operazioni, è "fittizia o comunque è superata", in relazione alle circostanze del caso concreto, dalla sostanziale imputabilità al contribuente medesimo delle posizioni creditorie e debitorie rilevate dalla documentazione "bancaria" acquisita.

Una siffatta impostazione consente di realizzare una concreta garanzia per il contribuente, dal momento che, se l'amministrazione finanziaria porterà in giudizio movimenti bancari intestati a terzi, ma che ritiene riconducibili al medesimo contribuente, dovrà produrre la prova dell'interposizione fittizia; prova che potrà essere fondata anche su presunzioni semplici purché gravi, precise e concordanti.

L'intestazione fittizia, in sostanza, si manifesta tutte le volte in cui gli uffici rilevano nel corso dell'istruttoria che le movimentazioni finanziarie, sebbene riferibili formalmente a soggetti che risultano averne la titolarità, in realtà sono da imputare a un soggetto diverso che ne ha la reale paternità con riferimento all'attività svolta.



Sul tema delle indagini finanziarie attraverso l'utilizzo di conti non intestati al soggetto sottoposto ad accertamento, di grande importanza appare l'orientamento espresso dalla Corte di Cassazione, con la sentenza n. 4423 del 26 marzo 2003. In tale pronuncia, la Suprema Corte, da un lato, ha fissato il principio secondo cui l'esistenza dell'interposizione fittizia di persone non deve costituire lo scopo dell'indagine bancaria ma la premessa, e dall'altro ha chiarito la rilevanza delle dichiarazioni effettuate da terzi nel processo tributario.

In conclusione, pur riconoscendo la possibilità di acquisire i dati bancari di terzi soggetti diversi dal contribuente ispezionato (quali, ad esempio, familiari, soci di società di persone o amministratori), l'utilizzazione delle risultanze degli accertamenti bancari non è automatica, ma deve essere correlata alla dimostrazione che i movimenti bancari si riferiscano al contribuente oggetto del controllo, invertendosi così la presunzione di cui agli articoli 32, comma 1, e 51, comma 2.

## VI. IL C. D. BORSELLINO ELETTRONICO

### 1. Descrizione della possibile novità normativa

Com'è noto la libera circolazione del contante può costituire un ostacolo alle indagini finanziarie svolte dalle autorità competenti.

Carte di credito o di debito, ancorché utilizzate da molti, non trovano apprezzamento presso le fasce più deboli e più anziane della popolazione, per l'abitudine al contante e la conseguente diffidenza verso diverse forme di pagamento, per non parlare di coloro che volontariamente perseguono condotte illecite.

Scarso successo ha avuto altresì il cosiddetto borsellino elettronico utilizzato per effettuare pagamenti di importi contenuti<sup>55</sup> in negozi al dettaglio<sup>56</sup> (ad esempio, tabaccai, alimentari, edicole o mercerie) al di fuori del circuito bancomat, con possibilità di ricarica negli esercizi commerciali convenzionati e senza commissioni per le transazioni effettuate.

E' da questi parziali insuccessi che nasce la proposta di utilizzare un nuovo tipo di borsellino elettronico che risulti utile alla collettività anche come strumento di lotta all'evasione fiscale.

#### 1.1. Il c.d. borsellino elettronico

Il borsellino fiscale è uno strumento utile per soddisfare le esigenze quotidiane evitando di detenere denaro contante.

---

<sup>55</sup> Lo scontrino medio nel 2007 secondo lo studio "Carte di credito e di debito – monitoraggio dell'offerta bancaria" condotto dall'Osservatorio e-committee dell'Abi del novembre 2008, è di 88,00 euro pagato con il bancomat (diffusione del 70% su tali tipi di pagamenti) e 106,00 euro pagati con carta di credito (diffusione del 30% su tali tipi di pagamenti). Secondo lo studio, il bancomat (29 milioni in circolazione in Italia rispetto ai 30 milioni di carte di credito) viene utilizzato perlopiù per i prelievi (98%) con un prelievo medio pari a 158,00 euro ed un importo medio di 179,00 euro per la ricarica di carte prepagate ma molto poco per i pagamenti (0,5 %). Secondo il bollettino statistico di Bankitalia alla fine di aprile 2008 la diffusione dei terminali di pagamento e dell'uso di carte di pagamento in generale in Italia (circa l'80% degli italiani possiede un bancomat) non è però omogenea con una maggiore diffusione delle apparecchiature POS nelle regioni settentrionali.

<sup>56</sup> Solitamente l'esercente deve disporre di un lettore di tipo: POS/fidelity.

Questo strumento assomiglia in tutto e per tutto al borsellino elettronico salvo che per il fatto di essere anche equipaggiato con informazioni inerenti al contribuente, come il codice fiscale, che legano l'acquisto all'esercente.

In tal modo sarà più facile sia accertare gli incassi dell'esercente sia gli utilizzi da parte dei contribuenti.

I vantaggi arrecati a favore dei singoli sono che questo strumento:

- comporta una riduzione del rischio di truffe agli anziani che di solito detengono somme anche elevate di denaro in contante presso le proprie abitazioni;
- costituisce uno strumento facile da usare e comunque già ampiamente noto;
- consente al dettante di fidelizzare la clientela e di evitare rapine;
- non prevede commissioni per le transazioni.

I vantaggi a beneficio della collettività consistono:

- nella riduzione della circolazione del denaro contante con una migliore azione di controllo da parte delle autorità competenti;
- nella riduzione dei costi operativi per le banche grazie all'adozione di modalità elettroniche di pagamento;
- nella riduzione del ricorso all'eccessivo indebitamento essendo lo strumento direttamente connesso ai fondi disponibili e impedendo così di effettuare spese troppo elevate;
- nell'emersione delle basi imponibili degli operatori economici cui i titolari della carta si rivolgono.

Rispetto ai precedenti strumenti, il borsellino fiscale avrebbe un'estensione pluriennale<sup>57</sup> con diminuzione dei costi e un aumento della raccolta di risparmio per la Cassa depositi e prestiti.

## **2. L'esperienza della *social card* e la possibilità di utilizzarne l'infrastruttura**

---

<sup>57</sup> Una carta ha solitamente valore biennale mentre la *social card* se non rifinanziata perde di efficacia dopo 12 mesi.

La carta acquisti è una carta elettronica di pagamento, prepagata e ricaricabile, emessa da Poste italiane spa per conto del Ministero dell'economia e finanze e dotata di informazioni inerenti al contribuente (come il codice fiscale) che legano l'acquisto all'esercente (circuiti Postamat e Mastercard). Attualmente ad oggi non è consentito al titolare prelevare contanti o ricaricare la carta con proprie disponibilità. Stabilendo dei tetti massimi di importo precaricabile (anche nel rispetto delle norme sull'antiriciclaggio), si potrebbe rilanciare la carta acquisti consentendo al titolare, ad esempio, di versarvi in tutto o in parte la pensione evitandogli la domiciliazione

Inoltre, il titolare potrebbe utilizzare le stesse modalità previste per la *social card*, laddove le somme stanziare agli aventi diritto potrebbero essere contemporaneamente caricate sulla carta, con un'inversione semplice ma efficace.

Attualmente chi ritiene di avere diritto alla carta acquisti compila il modulo, allegando una serie di informazioni (compreso il modello ISEE) con il rischio molto elevato di vedersi respinta la domanda. Infatti dagli organi di stampa si apprende che ci sono stati oltre 200.000 dinieghi, con inevitabili perdite di tempo e senso di sconforto e sfiducia. Se invece si concedesse la carta acquisti a chiunque ne faccia richiesta, prevedendo un minimo di versamento iniziale da parte del titolare, si potrebbe ampliare la platea di potenziali<sup>58</sup> titolari di carte di credito, salvo poi, una volta riscontrato il diritto, la possibilità di concedergli le somme secondo le disposizioni del decreto-legge n. 112 del 2008 convertito dalla legge n. 133 del 2008.

Per agevolarne la diffusione anche tra le fasce più deboli o tra i soggetti più anziani che, come detto, non utilizzano neppure il bancomat, occorre dotare il borsellino fiscale di incentivi adeguati anche con la collaborazione dei consueti organi "distributori" di denaro come le banche e poste italiane.

In tale direzione si potrebbe:

- 1) accordare uno sconto sulla spesa effettuata al raggiungimento di un determinato tetto prevedendo un contributo annuale da riconoscere in sede di dichiarazione dei redditi per chi lo utilizza, ovvero riconoscere migliori servizi o vie preferenziali per gli utilizzatori (ad esempio, sportelli di cortesia per

---

<sup>58</sup> Si rileva infatti, secondo quanto dichiarato dal presidente delle Poste italiane al "Secolo XIX" il 7 maggio 2009, che le carte acquisti attive registrano una media di tre operazioni/mese, segno che l'avente diritto ha superato quella temuta idiosincrasia verso l'uso dell'innovativo strumento.

informazioni negli uffici della pubblica amministrazione per chi detiene e utilizza<sup>59</sup> il borsellino fiscale);

2) catalizzare l'attenzione degli esercenti creando un logo speciale per chi accetta pagamenti con il borsellino fiscale diminuendo i costi bancari o postali, ancorché già previsto per la carta acquisti;

3) fidelizzare il cliente/esercente da parte della banca o delle poste con minori costi, incassando al contempo un diritto per ogni borsellino emesso con la possibilità di contattare nuovi clienti perché i borsellini verrebbero richiesti solo nelle loro sedi con la possibilità di pubblicizzare altri servizi offerti;

4) studiare la possibilità di mantenere l'elenco e la somma delle spese per cui è riconosciuta la detrazione del 19% ai fini delle imposte sui redditi (ad esempio le spese sanitarie sostenute potrebbero essere già riepilogate facilitando la compilazione del 730);

5) prevederne l'abbinamento in sede di dichiarazione dei redditi così che il CAAF possa prelevare direttamente le notizie utili dalla carta acquisti.

---

<sup>59</sup> L'effettivo utilizzo dovrebbe essere monitorato con un apposito contatore inserito all'interno del borsellino che evidenzia il numero delle volte in cui è avvenuta una transazione economica.

*Considerazioni conclusive*

L'indagine conoscitiva, deliberata dalla Commissione parlamentare di vigilanza sull'Anagrafe Tributaria, ha lo scopo di esaminare l'attuale struttura del sistema dell'Anagrafe Tributaria e delle altre banche dati che possono avere rilievo ai fini fiscali. L'insieme integrato di queste banche dati può, infatti, rappresentare, come emerso nel corso delle audizioni, un utile strumento per il contrasto all'evasione fiscale di massa.

In un contesto quale quello italiano, caratterizzato, come è noto, da un elevato livello di debito pubblico, retaggio del passato, il recupero dell'evasione e dell'elusione fiscale, oltre a rappresentare una priorità, potrebbe incidere positivamente su un sviluppo "sano" del sistema economico, favorendo un corretto articolarsi del mercato. L'evasione fiscale costituisce, infatti, un potente fattore "distorsivo" della concorrenza, giacché le imprese che non adempiono con regolarità alle obbligazioni tributarie possono praticare prezzi inferiori, che non inglobano quella che potremmo definire come la "componente fiscale". È evidente, infatti, che chi paga le imposte in misura "piena" sconta un *gap* competitivo rispetto a chi non le paga (o, almeno, non lo fa regolarmente e/o nella misura corretta).

L'impegno profuso, nell'ultimo anno, dalle Agenzie fiscali e dalla Guardia di Finanza nella lotta all'evasione fiscale appare innegabile. Ciò nonostante, molto c'è ancora da fare, anche perché, perseguire un simile obiettivo è giusto dal momento che, come stabilisce la nostra Carta Costituzionale, l'adempimento degli obblighi tributari, da parte dei cittadini, deve avvenire in ragione della loro capacità contributiva.

Questo obiettivo appare, dunque, prioritario in una fase congiunturale difficile, quale quella attuale, nella quale, attraverso il recupero delle imposte evase, si potrebbero finanziare misure anti-cicliche volte a favorire la ripresa economica. Infatti, soltanto facendo emergere risorse esistenti, ma occultate all'Erario, è possibile rinvenire, nelle pieghe di un bilancio "asfittico", quale quello dello Stato italiano, le risorse utili per mettere in campo misure di aiuto per coloro che sono stati, più di tutti, colpiti dagli effetti della crisi<sup>60</sup>. D'altra parte, solo riducendo a dimensioni "fisiologiche" (analoghe a quelle presumibilmente esistenti negli Stati dell'Ue) il

---

<sup>60</sup> Le misure di aiuto sono necessarie in quanto sono idonee a stimolare i consumi aumentando il reddito disponibile dei contribuenti.

fenomeno della evasione sarà possibile distinguere tra chi ha realmente una ridotta capacità contributiva e chi, invece, è “povero” solo per il Fisco.

Eliminare o ridurre il fenomeno della evasione fiscale appare necessario anche al fine di distinguere i contribuenti meritevoli di un aiuto da parte dello Stato da quelli che non lo sono, in quanto non hanno una ridotta capacità economica, ma dichiarano al Fisco solo una parte, spesso piccola, dei redditi prodotti. In questo ambito, l’integrazione delle differenti banche dati che possono fornire informazioni di rilievo per il Fisco appare necessaria, al fine di individuare capacità contributiva occultata.

Nel passato, si sono utilizzate, per spiegare il fenomeno dell’evasione (e la sua dimensione), categorie concettuali inadeguate allo scopo quali l’onestà/la disonestà dei contribuenti. In effetti, per combattere l’evasione con successo, è necessario individuare quelle che sembrano essere le reali cause del fenomeno. Al riguardo, un’analisi scevra da ideologismi porta a considerare che l’onestà del singolo contribuente e, men che meno, la classe sociale di appartenenza non spiegano l’evasione. Ciò in quanto la dimensione quantitativa dei redditi occultati non dipende, se non in minima parte, dalla eticità del contribuente. Essa, più propriamente, sembra collegarsi alla “visibilità” al Fisco dei redditi prodotti.

Il sistema di autodeterminazione dei tributi, cui è improntato il nostro ordinamento tributario, fa un grande, e forse eccessivo, affidamento sulla contabilità. Tuttavia, essa, che costituisce la base, variabile, cui commisurare le imposte dovute, è credibile *in toto* solo quando le imprese o le attività professionali sono di dimensioni medie o grandi. In tali casi, infatti, l’attendibilità complessiva della contabilità è maggiore in quanto la rigidità che amministrativamente contraddistingue tali strutture impone ai *manager* di mettere in piedi un sistema di rilevazioni in grado di rispondere ad esigenze informative “endogene”<sup>61</sup>. Differentemente, quando vi sono strutture di ridotte e ridottissime dimensioni, dove il capitale si “confonde” con il lavoro, l’impianto contabile generalmente perde di attendibilità. Ciò in quanto, in tali casi, non esistono esigenze informative specifiche circa l’andamento della gestione<sup>62</sup>.

---

<sup>61</sup> In sostanza, sono gli stessi gestori della impresa che hanno la necessità di conoscerne la struttura e gli andamenti. La contabilità “serve” a loro stessi per comprendere il complesso sistema che stanno amministrando.

<sup>62</sup> Il grado, pressoché totale, di sovrapposibilità tra imprenditore o professionista persone fisiche e l’attività esercitata fa sì che non esistano esigenze informative specifiche riguardo all’andamento della gestione.

Per spiegare l'evasione, non sembra, dunque, opportuno riferirsi a variabili etico-sociali, ma appare più corretto considerare la "visibilità" dei redditi realizzati. Ne deriva che, per contrastare l'evasione, occorre operare proprio su tale ultima variabile. È a partire da questa considerazione che si è compreso come le banche dati a disposizione dell'Amministrazione Finanziaria abbiano già attualmente – ma potranno assumerlo ancora di più in futuro – un ruolo assolutamente fondamentale. Infatti, è dal confronto fra dati indicativi di capacità economica (es. possesso di autoveicoli, natanti, etc.) e redditi dichiarati che dovranno passare le strategie di contrasto all'evasione.

La strada intrapresa nell'ultimo anno, appare certamente corretta<sup>63</sup>, ma gli interventi ulteriori da mettere in campo sono molteplici. Prioritaria, come detto, appare l'opera di razionalizzazione delle banche dati oggi utilizzabili. Come emerso anche dal ciclo di audizioni tenuto, è necessario – più che implementare gli applicativi a disposizione dell'Amministrazione Finanziaria – razionalizzare l'esistente nell'ottica della interoperabilità delle banche dati, creando un sistema informativo della fiscalità coerente, omogeneo e condiviso.

Un profilo differente è quello connesso alle modalità di utilizzo dei dati (patrimoniali e reddituali) ricompresi (e/o immettibili *pro futuro*) nelle banche dati di cui sopra. Ebbene, al riguardo, il contrasto all'evasione di massa deve passare necessariamente dall'accertamento sintetico e dal redditometro. Tuttavia, anche da questo punto di vista, è ipotizzabile ridisegnare lo strumento rendendolo più completo; i soggetti istituzionalmente competenti potrebbero considerare l'eventualità di realizzare un "nuovo" redditometro che sia:

- a) "di massa" e, quindi, in grado di permettere accertamenti sulla generalità dei contribuenti<sup>64</sup>;
- b) "automatico" e, quindi, in grado di permettere di individuare, con chiarezza e immediatezza, il reddito imponibile riferibile a un soggetto che ha determinate disponibilità patrimoniali.

---

<sup>63</sup> In tal senso, si consideri principalmente la valorizzazione del redditometro messa in campo, nell'ultimo anno, dalle Agenzie Fiscali.

<sup>64</sup> Come si è avuto modo di precisare nel documento, il c.d. redditometro è uno strumento di accertamento che permette di ricostruire il reddito presunto del contribuente "indagato" sulla base delle disponibilità patrimoniali del medesimo. Costruire un redditometro "di massa" significa prendere a base dello strumento dati patrimoniali collegati a beni largamente diffusi e non di nicchia. Fare in modo che il redditometro diventi uno strumento "automatico" significa creare dei nessi funzionali chiari tra i beni patrimoniali detenuti e i redditi presumibilmente prodotti dal contribuente.



Una strategia efficace di contrasto all'evasione potrebbe passare attraverso una serie di interventi ulteriori. Tra questi, uno dei più significativi potrebbe essere rappresentato dal c.d. borsellino elettronico, che consiste in una carta attraverso cui lo Stato corrisponde alcuni redditi (ad esempio, le pensioni) che i beneficiari utilizzino poi come strumento di pagamento "tracciabile"<sup>65</sup>. Allo scopo, potrebbe essere utile ampliare e generalizzare l'infrastruttura telematica già oggi realizzata per l'utilizzo della *social card*.

La logica attraverso cui operare, tuttavia, deve essere non quella della imposizione di un obbligo, bensì quella della creazione di un sistema incentivante: non si devono obbligare i pensionati ad utilizzare il "nuovo" strumento in luogo del contante, ma è necessario favorirne la diffusione attraverso, ad esempio, la previsione di un *bonus* fruibile solo se si utilizza lo stesso<sup>66</sup>.

Altri interventi, "di sistema", che potrebbero rendersi necessari, sono:

- il superamento, in alcuni casi e su base opzionale, del criterio della autodeterminazione dei tributi in favore di un concordato preventivo (ad esempio, biennale)<sup>67</sup>;
- l'incentivazione dei contribuenti a dichiarare i maggiori redditi, attraverso la misura della detassazione del reddito incrementale (vale a dire del *surplus* redditi dichiarati rispetto al periodo d'imposta precedente);
- l'attuazione di un controllo puntuale sui contribuenti attraverso quello che, poco sopra, si è definito come un "redditometro di massa".

---

<sup>65</sup> L'utilizzo di uno strumento tracciabile è importante. Ciò in quanto, in questo modo, si permette la realizzazione di pagamenti per il tramite di strumenti – quelli tracciabili, appunto – che rendano possibile ricostruire *ex post* le movimentazioni finanziarie prodottesi in dipendenza di alcune transazioni.

<sup>66</sup> Per esemplificare: se si utilizzano gli strumenti tradizionali di attribuzione delle pensioni si versa 1.000; se si utilizza il borsellino elettronico si versa 1.100. Peraltro, i 100 aggiuntivi versato non costituirebbero una perdita "secca" per lo Stato in quanto si tratterebbe di risorse economiche che, con tutta evidenza e proprio in quanto "tracciabili", saranno dichiarate all'Erario sottoforma di redditi da parte dei fornitori di beni e servizi dei pensionati. Tali redditi, peraltro, come evidente costituirebbero dei corrispettivi sui quali verrebbe versata l'Iva.

<sup>67</sup> In buona sostanza, Fisco e contribuenti si accordano sull'ammontare delle imposte da versare all'Erario. Non si tratta, è bene ribadirlo, di un condono *ex ante* in quanto:

- a) i redditi da concordato verrebbero individuati analizzando le serie storiche dei redditi dichiarati dal contribuente nel passato e da soggetti ad esso assimilabili (inoltre, un utile supporto potrebbe essere offerto dal bagaglio di conoscenza della capacità contributiva riferibile ai vari contribuenti e ritraibile dagli studi di settore);
- b) resterebbe ferma la possibilità di realizzare, successivamente, accertamenti dei redditi, magari utilizzando il "nuovo" redditometro cui si è fatto cenno poco prima.

L'idea è quella di creare un "circolo virtuoso" del tipo di quello di seguito rappresentato:

- a) il contribuente che aderisce al concordato è comunque incentivato a dichiarare i maggiori redditi sfruttando l'agevolazione della detassazione del reddito incrementale;
- b) l'alternativa sarebbe quella che i maggiori redditi realizzati (e non dichiarati) vengano comunque intercettati per mezzo del "redditometro di massa".

Se si realizzano le condizioni *sub a)* e *sub b)*<sup>68</sup>, i redditi "da concordato"<sup>69</sup> con l'Erario saranno sempre più credibili, in quanto si aggiorneranno automaticamente e progressivamente, se e nella misura in cui si utilizzerà lo strumento della detassazione del reddito incrementale<sup>70</sup>.

Il tema della lotta all'evasione è stato troppo spesso utilizzato come strumento di propaganda politica. Ciò non ha fatto altro che creare delle dannose e inutili disgregazioni del tessuto sociale italiano. D'altra parte un approccio "ideologico" non ha certo favorito le strategie di contrasto all'evasione se è vero che oggi quasi un quarto del Pil è occultato all'Erario (dati del Dipartimento delle Politiche fiscali). Occorre affrontare il tema della lotta all'evasione con un approccio nuovo, pragmatico e scevro da ideologismi preconetti, trovando linee di azione condivise.

L'indagine conoscitiva si è posta proprio l'obiettivo di ottimizzare e migliorare l'uso dell'Anagrafe Tributaria e delle banche dati ad essa correlate, al fine di impiegarle efficacemente nell'azione di contrasto all'evasione fiscale. In tal senso, un sistema integrato di banche dati che contenga informazioni omogenee, coerenti e oggettive potrebbe rendere condivisibile l'utilizzo di taluni strumenti (vedi redditometro) già oggi impiegati nell'azione di contrasto all'evasione fiscale.

Una efficace strategia per il recupero di gettito tributario evaso potrebbe, dunque, passare attraverso un *mix* ragionato di misure generali che affianchino al sistema di *enforcement* individuale (vale a dire il controllo dell'amministrazione presso

---

<sup>68</sup> Ed è verosimile che ciò accada.

<sup>69</sup> Vale a dire i redditi presunti che si pongono alla base del concordato preventivo.

<sup>70</sup> Che, come evidente, indurrà a dichiarare all'Erario tutti i redditi prodotti.

il singolo contribuente), criteri di recupero del sommerso basati sull'incentivo privato a dichiarare il vero e meccanismi automatici di emersione<sup>71</sup>.

È interesse di tutti ridimensionare il fenomeno della evasione fiscale e ciò soprattutto in un periodo di crisi. La ripresa, infatti, passa da politiche di ricomposizione delle urgenze e da misure di natura prospettica, ove la tenuta dei conti pubblici va considerata una priorità; anche le misure di stimolo più immediato non devono alimentare ulteriore indebitamento, ma devono finanziarsi con tagli alla spesa pubblica inefficiente e improduttiva (in tal senso va la riforma del federalismo fiscale) e con il recupero di gettito occultato all'Erario.

---

<sup>71</sup> Ci si riferisce, principalmente, alla ipotizzata detassazione del reddito incrementale e alla possibilità di favorire un utilizzo di strumenti di pagamento tracciabili.

**COMMISSIONE PARLAMENTARE**  
**di controllo sull'attività degli enti gestori**  
**di forme obbligatorie di previdenza e assistenza sociale**

Mercoledì 8 luglio 2009

*Presidenza della vicepresidente*  
Carmen MOTTA

*La seduta inizia alle ore 8,30.*

**Bilanci consuntivi 2004-2006 e bilancio preventivo 2007 dell'Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro (INAIL)**

(Seguito dell'esame e conclusione)

La deputata Carmen MOTTA, *presidente*, ricorda che l'esame dei bilanci in titolo è stato avviato il 18 marzo scorso. Successivamente, la Commissione, al fine di approfondire le questioni emerse nel corso di tale seduta sui bilanci consuntivi 2004-2006 e sul preventivo 2007, ha svolto le audizioni del Commissario straordinario, del Direttore generale e del Presidente del Consiglio di indirizzo e vigilanza dell'INAIL.

Il deputato Giuliano Cazzola, *relatore*, alla luce delle audizioni svolte, propone la seguente proposta di considerazioni conclusive:

«La Commissione parlamentare di controllo sulle attività degli enti gestori di forme obbligatorie di previdenza e assistenza sociale, esaminati i bilanci consuntivi 2004-2005-2006 e il bilancio preventivo 2007 relativi all'Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro (INAIL);

*premessi che:*

a) l'Istituto è passato da una situazione di disavanzo patrimoniale del 2004 ad un risultato economico di esercizio in avanzo nel 2007; a tale riguardo si segnala in particolare il cospicuo avanzo patrimoniale della gestione industria, a fronte del disavanzo patrimoniale della gestione agricoltura;

b) nonostante lo sfavorevole andamento delle entrate contributive il saldo della gestione corrente permane su valori positivi, tanto che nell'ultimo anno di analisi il patrimonio incrementa di valore per oltre 1,7 miliardi;

c) per quanto attiene alla gestione del patrimonio, la componente mobiliare, pur risultando sostanzialmente preponderante, registra un rendimento netto contenuto, mentre il patrimonio immobiliare registra rendimenti più redditizi;

d) la bassa redditività del patrimonio mobiliare è dovuta principalmente agli obblighi di tesoreria, che comportano una giacenza di oltre 10 miliardi di euro;

e) le criticità della gestione sono riconducibili al cospicuo ammontare di crediti contributivi vantati dall'Istituto, il cui costo di recupero è stato pari nel 2007 a circa il 10 per cento del valore recuperato;

f) nell'anno 2007 tali crediti sono riconducibili per il 50 per cento circa al settore industria e per il 49 per cento circa al settore agricoltura;

g) per quanto riguarda i costi di gestione, dal bilancio preventivo 2007 si evince un loro contenimento con riferimento alla componente del personale in servizio;

h) dal punto di vista dell'efficienza, si può rilevare lo sforzo dell'Ente nella consistente riduzione dei tempi medi di erogazione delle prestazioni, ora rientranti nei limiti di legge;

*dalle audizioni svolte è emerso che:*

i) il disavanzo della gestione agricoltura è riconducibile alle difficoltà del settore, oltre che all'evasione contributiva e ai complicati meccanismi di recupero di tali crediti;

j) in materia di costi di gestione, dall'audizione del Presidente del CIV è emerso un aumento dei costi di funzionamento determinato dalle dinamiche contrattuali a fronte di una contrazione del personale in servizio;

k) l'Istituto sta collaborando attivamente con gli altri enti pubblici interessati per il progetto di realizzazione della «casa del welfare», al fine di migliorare i servizi resi e ridurre i costi attraverso la realizzazione di rilevanti sinergie;

l) nelle linee guida del Piano industriale dell'Istituto è dedicata particolare attenzione alla realizzazione del «polo salute e sicurezza», con la previsione di forti sinergie soprattutto tra l'INAIL e l'Istituto superiore per la prevenzione e la sicurezza sul lavoro (ISPESL), ai sensi di quanto disposto dalla legge n. 247 del 2007;

m) l'articolo 7 dello schema di decreto legislativo correttivo del d.lgs. n. 81 del 2008 prevede l'assegnazione di nuove competenze all'INAIL quale soggetto chiamato ad erogare – previo accordo con lo Stato, le regioni o le province autonome – prestazioni di assistenza riabilitativa non ospedaliera a favore di vittime di infortuni sul lavoro e in un'ottica di integrazione con il Servizio Sanitario Nazionale.

*esprime*

CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE FAVOREVOLI»

Nessuno chiedendo di intervenire, la Commissione approva la proposta di considerazioni conclusive del relatore.

La deputata Carmen MOTTA, *presidente*, ricorda che le considerazioni conclusive, testé deliberate dalla Commissione, confluiranno nella relazione annuale al Parlamento.

*La seduta termina alle ore 8,40.*

#### AUDIZIONI

*Presidenza della vicepresidente*  
Carmen MOTTA

*La seduta inizia alle ore 8,45.*

**Audizione del Presidente del Consiglio di indirizzo e vigilanza dell'Istituto nazionale di previdenza per i dipendenti dell'amministrazione pubblica (INPDAP), dott. Carlo Borio, su aspetti inerenti i bilanci consuntivi 2004-2006 e il preventivo 2007**

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

La deputata Carmen MOTTA, *presidente*, propone che, se non vi sono obiezioni, la pubblicità dei lavori sia assicurata anche mediante l'attivazione dell'impianto audiovisivo a circuito chiuso. Non essendovi obiezioni, ne dispone l'attivazione.

Il dottor Carlo BORIO, *Presidente del Consiglio di indirizzo e vigilanza dell'Istituto nazionale di previdenza per i dipendenti dell'amministrazione pubblica (INPDAP)*, svolge una relazione sui temi oggetto di audizione.

Intervengono, per porre domande e formulare osservazioni, i senatori Elio LANNUTTI (IdV), Cecilia DONAGGIO (PD) e Adriano MUSI (PD), e il deputato Antonino LO PRESTI (PdL).

Il dottor Carlo BORIO, *Presidente del Consiglio di indirizzo e vigilanza dell'Istituto nazionale di previdenza per i dipendenti dell'amministrazione pubblica (INPDAP)*, replica ai quesiti posti e alle osservazioni formulate, fornendo ulteriori elementi di valutazione. Deposita quindi agli atti della Commissione ulteriore documentazione ad integrazione delle risposte fornite.

La deputata Carmen MOTTA, *presidente*, nessun altro chiedendo di intervenire, dichiara conclusa l'audizione.

*La seduta termina alle ore 9,30.*

**COMMISSIONE PARLAMENTARE DI INCHIESTA  
sulle attività illecite connesse al ciclo dei rifiuti**

Mercoledì 8 luglio 2009

*Presidenza del Presidente*  
Gaetano PECORELLA

*La seduta inizia alle ore 8,50.*

**Seguito dell'audizione del Commissario straordinario dell'Agenzia Regionale per la prevenzione ambientale del Lazio, avv. Corrado Carrubba**

(Seguito dello svolgimento e conclusione)

Il deputato Gaetano PECORELLA, *presidente*, propone che la pubblicità dei lavori sia assicurata anche mediante l'attivazione dell'impianto audiovisivo a circuito chiuso. Non essendovi obiezioni, ne dispone l'attivazione.

Dopo brevi considerazioni preliminari, introduce il seguito dell'audizione dell'avvocato Carrubba, Commissario straordinario dell'Agenzia Regionale per la prevenzione ambientale del Lazio, che ringrazia per la sua presenza. Ricorda che nella seduta del 14 maggio scorso, dopo la relazione dell'avvocato Carrubba, non era stato possibile dare corso agli interventi dei componenti della Commissione.

Intervengono a più riprese, per porre quesiti e formulare osservazioni, il deputato Alessandro BRATTI (PD), il senatore Candido DE ANGELIS (PDL), nonché il deputato Gaetano PECORELLA, *presidente*.

Corrado CARRUBBA, *Commissario straordinario dell'Agenzia Regionale per la prevenzione ambientale del Lazio*, risponde ai quesiti posti.

Il deputato Gaetano PECORELLA, *presidente*, ringrazia l'avvocato Carrubba per il contributo fornito e dichiara conclusa l'audizione.

*La seduta termina alle ore 9,50.*



*Presidenza del Presidente*  
Gaetano PECORELLA

*La seduta inizia alle ore 14,30.*

**Audizione del Ministro per lo sviluppo economico, Claudio Scajola**  
(Svolgimento e conclusione)

Il deputato Gaetano PECORELLA, *presidente*, propone che la pubblicità dei lavori sia assicurata anche mediante l'attivazione dell'impianto audiovisivo a circuito chiuso. Non essendovi obiezioni, ne dispone l'attivazione.

Dopo brevi considerazioni preliminari, introduce l'audizione del Ministro per lo sviluppo economico, Claudio Scajola, che è accompagnato dal dottor Claudio Nardone, Capo della Segreteria tecnica del Ministro, dalla dottoressa Sara Romano, Direttore generale per l'energia nucleare, le energie rinnovabili e l'efficienza energetica e dall'ingegner Daniele Montecchio, funzionario della Direzione generale per la politica industriale e la competitività – Ufficio siti inquinati, che ringrazia per la loro presenza.

Claudio SCAJOLA, *Ministro per lo sviluppo economico*, svolge una relazione.

Intervengono a più riprese, per porre quesiti e formulare osservazioni, i senatori Candido DE ANGELIS (PdL), Vincenzo DE LUCA (PD), i deputati Mauro LIBE' (UdC) e Gaetano PECORELLA, *presidente*.

Claudio SCAJOLA, *Ministro per lo sviluppo economico*, risponde ai quesiti posti.

Il deputato Gaetano PECORELLA, *presidente*, ringrazia il Ministro Scajola per il contributo fornito e dichiara conclusa l'audizione. Sospende quindi la seduta, avvertendo che essa riprenderà al termine della riunione dell'ufficio di presidenza, integrato dai rappresentanti dei gruppi.

*La seduta, sospesa alle ore 15,25, riprende alle ore 15,30.*

Il deputato Gaetano PECORELLA, *presidente*, comunica che l'ufficio di presidenza, integrato dai rappresentanti dei gruppi, nella riunione testè svoltasi, ha convenuto che la Commissione si avvalga della collaborazione, quali consulenti con incarico a tempo pieno e non retribuito, di Luigi Peduto, generale di brigata della Guardia di finanza; Francesco Penacchini, Vice Questore aggiunto del Corpo forestale dello Stato; di Rosa Pumo, Sostituto commissario della Polizia di Stato e di Francesco Crescenzi, Capitano di Vascello del Corpo delle Capitanerie di porto.

Nella medesima riunione ha convenuto che la Commissione si avvalga altresì della collaborazione, prevalentemente finalizzata alla realizzazione di un archivio informatico di dati e informazioni in materia di ciclo dei rifiuti nell'ambito dell'archivio della Commissione, con incarico a tempo parziale e non retribuito, della dottoressa Ileana Fedele e del dottor Domenico Pellegrini, magistrati di appello; dell'ingegner Enrico Melis e del sovrintendente dell'Arma dei carabinieri Salvatore Caprarelli. Nella stessa riunione ha inoltre convenuto che la Commissione si avvalga della collaborazione, quali consulenti con incarico a tempo parziale e non retribuito, del dottor Benito Melchionna, di Salvatore Imparato, Commissario capo della Polizia di Stato, e di Giovanni Giove, ufficiale della Guardia di finanza.

La presidenza avvierà le procedure previste per assicurare l'avvio della collaborazione sopraindicata, previo distacco o autorizzazione dall'ente di appartenenza ove necessario.

*(Non essendovi obiezioni, così rimane stabilito).*

*La seduta termina alle ore 15,35.*

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

L'Ufficio di presidenza, integrato dai rappresentanti dei gruppi, si è riunito dalle ore 15,25 alle ore 15,30.

## COMMISSIONE PARLAMENTARE per la semplificazione

Mercoledì 8 luglio 2009

**24ª seduta**

*Presidenza del Presidente*  
Andrea PASTORE

*La seduta inizia alle ore 13,35.*

*IN SEDE CONSULTIVA SU ATTI DEL GOVERNO*

**Schema di decreto del Presidente della Repubblica recante: «Regolamento di riordino dell'Unione nazionale ufficiali in congedo d'Italia», per l'anno 2009 (n. 96)**

(Parere ai sensi dell'articolo 2, commi 634 e 635, della legge 24 dicembre 2007, n. 244 e dell'articolo 26, comma 1, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133. Esame e rinvio)

Riferisce alla Commissione il relatore, senatore MAZZATORTA, il quale ricorda che l'Unione nazionale ufficiale in congedo d'Italia (UNUCI), costituita con regio decreto-legge n. 2352 del 1926, convertito nella legge n. 261 del 1928, è un ente pubblico non economico che concorre alla formazione morale e professionale del personale militare di ogni ruolo e grado delle categorie in congedo. Lo schema di regolamento in esame – analogamente agli altri due all'ordine del giorno – è stato adottato in base ad una disposizione che persegue l'obiettivo di riduzione del complesso della spesa di funzionamento delle amministrazioni pubbliche e di miglioramento dell'efficienza e della qualità dei servizi. Tale obiettivo viene perseguito, per l'UNUCI, attraverso le seguenti misure: il comitato centrale di amministrazione è trasformato in consiglio di amministrazione ed il numero dei membri è ridotto da nove a sei; il collegio dei probiviri è soppresso; sono previsti diversi criteri per la nomina del presidente e dei membri del consiglio di amministrazione; è eliminato il compenso annuale che i membri del collegio dei revisori attualmente percepiscono per lo svolgimento delle loro funzioni. Lo schema di regolamento non presenta particolari problemi di formulazione, ad eccezione di alcuni profili di natura formale, peraltro già evidenziati dal Consiglio di Stato nel suo parere. In particolare all'articolo 3, comma 4, andrebbe valutata l'opportunità di sostituire l'espressione: «uno dei consiglieri, appartenente a forza armata

diversa da quella di provenienza del presidente, è nominato vice presidente nazionale con decreto del Ministro della difesa, ai sensi dell'articolo 1 della legge 24 gennaio 1978, n. 14, su proposta del medesimo presidente» con la seguente: «uno dei consiglieri, appartenente a forza armata diversa da quella di provenienza del presidente, è nominato vice presidente nazionale con decreto del Ministro della difesa, previo parere delle competenti Commissioni parlamentari, ai sensi dell'articolo 1 della legge 24 gennaio 1978, n. 14, su proposta del medesimo presidente»; all'articolo 4, comma 1, sarebbe opportuno fare riferimento, anziché alle «norme generali regolatrici», ai «principi» contenuti nelle suddette norme; infine, all'articolo 6, comma 1, lettera *a*), sarebbe utile chiarire il significato dell'espressione «soci comunque iscritti».

Il seguito dell'esame è rinviato.

**Schema di decreto del Presidente della Repubblica recante: «Regolamento di riordino della Lega navale italiana», per l'anno 2009 (n. 97)**

(Parere ai sensi dell'articolo 2, commi 634 e 635, della legge 24 dicembre 2007, n. 244 e dell'articolo 26, comma 1, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133. Esame e rinvio)

Riferisce alla Commissione il relatore, deputato Tommaso FOTI, il quale fa presente che la Lega navale italiana, fondata nel 1997 è un ente associativo eretto in ente pubblico non economico, preposto a servizi di pubblico interesse, ai sensi della legge n. 70 del 1975. Principali suoi fini istituzionali sono la promozione e il sostegno della nautica da diporto e la promozione della cultura marinara. Lo schema di regolamento in esame non presenta particolari problemi, al di là di quelli segnalati nel parere espresso dal Consiglio di Stato: in particolare, è stato correttamente rilevato, con riferimento all'articolo 1, comma 1, che l'indicazione della natura «apolitica» dell'ente appare come un parametro ambiguo, di dubbia costituzionalità e di difficile applicazione giuridica. È stata altresì rilevata l'opportunità, relativamente all'articolo 2, di disciplinare le categorie di soci, almeno nei criteri base, non lasciando allo statuto la definizione e la completa disciplina delle stesse.

Il seguito dell'esame è rinviato.

**Schema di decreto del Presidente della Repubblica recante: «Regolamento di riordino dell'Unione italiana tiro a segno», per l'anno 2009 (n. 98)**

(Parere ai sensi dell'articolo 2, commi 634 e 635, della legge 24 dicembre 2007, n. 244 e dell'articolo 26, comma 1, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133. Esame e rinvio)

Riferisce alla Commissione il relatore, senatore MALAN, il quale rileva che lo schema di regolamento in esame, pur avendo in comune con i

due schemi precedentemente illustrati la finalità di riduzione delle spese di funzionamento e di razionalizzazione degli organi statutari, presenta alcuni aspetti peculiari. L'Unione italiana tiro a segno (UITS) è stata costituita nel 1861 e nel 1910 ha assunto la denominazione attuale. Negli anni Trenta le è stata attribuita la finalità, oltre che di istruzione all'esercizio al tiro con arma da fuoco, anche di rilascio, a titolo esclusivo, della certificazione di idoneità al tiro per gli usi di legge. Lo schema di regolamento, nel procedere ad un riordino dell'ente, conferma tali finalità che, per alcuni profili, possono apparire non più adeguate alla realtà attuale.

In particolare, l'articolo 1 conferma la natura di ente pubblico vigilato dal Ministero della difesa e la posizione monopolistica in relazione al rilascio della certificazione di idoneità al tiro.

L'articolo 2 individua gli organi centrali dell'ente e le relative competenze prevedendo, in particolare, che il presidente nazionale sia eletto dall'assemblea nazionale dell'UITS e nominato, su proposta della medesima, dal Ministro della difesa.

L'articolo 3, al comma 1, definisce la struttura e i compiti delle sezioni di tiro a segno nazionale, facendo generico rinvio alle disposizioni legislative e regolamentari in materia, mentre sarebbe stato preferibile che esse fossero state dettagliatamente specificate. Il comma 2 del medesimo articolo prevede che le attività delle sezioni siano svolte sotto il controllo dei Ministeri della difesa e dell'interno per i profili di rispettiva competenza: tale espressione appare eccessivamente generica e meriterebbe una precisazione al fine di evitare sovrapposizioni o interferenze tra i due Dicasteri. Infine, il comma 3 dell'articolo 3 contiene una disposizione di dubbia razionalità che limita la possibilità di costituire una o più delegazioni per sezione di tiro a segno ai soli comuni con oltre 100 mila abitanti. In tal modo non si tiene conto della circostanza che quasi sempre i poligoni sorgono fuori dai centri abitati, in zone che ricadono nel territorio di comuni di piccole dimensioni.

L'articolo 5, comma 1, lettera *a*), prevede che il 25 per cento della quota di iscrizione alle sezioni, vada all'UITS ma, ai sensi dell'articolo 4, comma 2, lettera *f*), solo una parte di questo importo torna a beneficio delle sezioni per il mantenimento in efficienza dei poligoni e degli impianti di tiro.

Dopo alcune richieste di chiarimento formulate dal deputato LOVELLI e dal PRESIDENTE, la Commissione conviene di richiedere al Ministro della difesa l'elenco aggiornato delle sezioni e delle delegazioni di tiro a segno (TSN) attualmente esistenti, con indicazione, relativamente alle delegazioni, del numero di abitanti dei comuni in cui esse sono state costituite.

Il seguito dell'esame è quindi rinviato.

*La seduta termina alle ore 14,10.*

**COMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA  
sull'efficacia e l'efficienza del Servizio sanitario nazionale**

Mercoledì 8 luglio 2009

**27<sup>a</sup> Seduta**

*Presidenza del Presidente*  
**MARINO**

*La seduta inizia alle ore 8,35.*

*COMUNICAZIONI DEL PRESIDENTE*

Il PRESIDENTE riferisce alla Commissione le decisioni assunte in merito alla programmazione dei lavori dall'Ufficio di Presidenza integrato che si è tenuto il 1° luglio.

Intervengono per svolgere considerazioni e richiedere alcune precisazioni i senatori SACCOMANNO e ASTORE.

La Commissione prende quindi atto della programmazione dei lavori, quale risultante dalle comunicazioni del Presidente e dalle successive precisazioni.

*SULLA PUBBLICITÀ DEI LAVORI*

Il PRESIDENTE propone alla Commissione che la seduta odierna si svolga in forma segreta, ravvisando al riguardo le medesime ragioni di opportunità che hanno indotto a secretare tutte le audizioni susseguenti al sopralluogo effettuato presso il Policlinico Umberto I.

La Commissione conviene.

Il PRESIDENTE avverte che sarà redatto il resoconto stenografico della seduta odierna, il quale, una volta acquisito, sarà considerato atto segreto.

**Audizione del direttore del Dipartimento di Ginecologia e Ostetricia presso l'Università degli Studi di Roma «La Sapienza», professor Pierluigi Benedetti Panici**

*(La seduta continua in forma segreta).*

Il PRESIDENTE ringrazia il professor Benedetti Panici, anche a nome della Commissione, e, dopo avergli richiesto l'invio di una relazione scritta che contenga una complessiva ricostruzione della vicenda, lo congeda dichiarando conclusa l'audizione.

*La seduta termina alle ore 9,30.*

**COMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA**  
**sul fenomeno degli infortuni sul lavoro**  
**con particolare riguardo alle cosiddette «morti bianche»**

Mercoledì 8 luglio 2009

**31ª Seduta**

*Presidenza del Presidente*  
**TOFANI**

*Assiste alla seduta, ai sensi dell'articolo 23, comma 6, del Regolamento interno, il collaboratore Maresciallo Capo Giovanni Maceroni.*

*Intervengono, in rappresentanza della FAST Ferrovie, il signor Pietro Serbassi, segretario nazionale e il signor Vincenzo Notarnicola, responsabile nazionale Trenitalia; in rappresentanza della FILT-CGIL Nazionale 1, il signor Alessandro Rocchi, segretario nazionale dipartimento trasporto persone a terra e il signor Guido Barcucci, dell'Ufficio stampa; in rappresentanza della FIT-CISL, i dottori Osvaldo Marinig e Salvatore Pelleccchia, dirigenti sindacali nazionali; in rappresentanza della O.r.S.A. Ferrovie, dottor Pasquale Giammarco, segretario generale aggiunto, i dottori Giuseppe Maltese, Andrea Pelle, segretari nazionali; in rappresentanza della SDL Trasporti, il signor Fabrizio Tomaselli, coordinatore nazionale ed i signori Roberto Testa, Luigi Corini e Pietro Scordo, membri coordinamento settore ferrovie; in rappresentanza dell'UGL-Federazioni trasporti, signor Franco Alicino, Segretario regionale Lazio attività ferroviarie; in rappresentanza della UIL-Trasporti, i signori Pietro Tuterà e Riccardo Mussoni, membro dipartimento nazionale ferrovieri; in rappresentanza delle Ferrovie dello Stato S.p.A., il professor Innocenzo Cipolletta, Presidente, l'ingegner Mauro Moretti, Amministratore delegato, l'ingegner Vincenzo Soprano, Amministratore delegato di Trenitalia S.p.A., l'ingegner Michele Mario Elia, Amministratore delegato di rete ferroviaria italiana S.p.A., il dottor Domenico Braccialarghe, Direttore centrale risorse umane e la dottoressa Antonella Azzaroni, Responsabile affari istituzionali; in rappresentanza dell'ANSF (Agenzia nazionale per la sicurezza delle Ferrovie), l'ingegner Alberto Chiovelli, Direttore, l'avvocato Elena Mondani, funzionaria e l'ingegner Giulio Margarita, dirigente.*

*La seduta inizia alle ore 13,45.*



**SULLA PUBBLICITÀ DEI LAVORI**

Il presidente TOFANI avverte che sarà redatto e pubblicato il resoconto stenografico della seduta e propone altresì di attivare, ai sensi dell'articolo 13, comma 2, del Regolamento interno della Commissione, il circuito audiovisivo. Non facendosi osservazioni, tale forma di pubblicità è adottata per il prosieguo dei lavori.

**Audizione delle organizzazioni sindacali del settore ferroviario**

Il presidente TOFANI, dopo un breve indirizzo di saluto, introduce l'audizione in titolo.

Intervengono il signor TESTA, il dottor PELLECCCHIA, il signor TUTERA, il signor ROCCHI, il dottor GIAMMARCO, il signor SERBASSI ed il signor ALICINO, che riferiscono sui temi della sicurezza del lavoro nel settore ferroviario.

Evidenziano come, pur a fronte di un elevato livello di sicurezza del sistema italiano, permangano ancora molti problemi legati agli infortuni sul lavoro, soprattutto nel settore della manutenzione delle infrastrutture, per il calo dei relativi investimenti e per le interferenze tra il personale delle Ferrovie dello Stato e quello delle ditte esterne appaltatrici (spesso indotte, per risparmiare i costi, ad abbassare i livelli di tutela e di sicurezza). Si soffermano altresì sui problemi derivati dall'avvenuta liberalizzazione del mercato ferroviario europeo, cui non ha fatto seguito una completa armonizzazione delle regole e delle procedure di controllo fra i vari Stati, segnalando la necessità di un intervento legislativo forte a favore del settore ferroviario, anche per un suo rilancio rispetto alle altre modalità di trasporto.

Intervengono quindi per formulare quesiti ed osservazioni il PRESIDENTE e i senatori BUGNANO (*IdV*), NEROZZI (*PD*) e CONTI (*PDL*) cui forniscono risposta i signori ROCCHI, TESTA e PELLECCCHIA.

Il PRESIDENTE ringrazia infine gli intervenuti per il loro contributo e dichiara conclusa l'audizione.

**Audizione del Presidente e dell'Amministratore delegato delle Ferrovie dello Stato S.p.A.**

Il presidente TOFANI, dopo un breve indirizzo di saluto, introduce l'audizione in titolo, evidenziando come la stessa, pur sollecitata anche dal drammatico incidente di Viareggio, sia però incentrata sul tema generale della sicurezza sul lavoro nel settore ferroviario, che riguarda necessariamente anche la sicurezza dei viaggiatori. Chiede in particolare chia-

rimenti sulle procedure di controllo e sulle certificazioni adottate per verificare la sicurezza dei mezzi e delle merci trasportate.

Prende quindi la parola il professor CIPOLETTA, che dichiara la piena disponibilità del gruppo Ferrovie dello Stato a collaborare con i competenti organismi parlamentari, sia per chiarire le effettive cause del tragico incidente di Viareggio, sia per verificare le condizioni generali della sicurezza nel settore ferroviario, anche al fine di studiare, ove necessario, eventuali miglioramenti a livello normativo.

Interviene poi l'ingegner MORETTI, il quale svolge un'ampia relazione sui temi segnalati, evidenziando come la sicurezza del comparto ferroviario sia regolata da un insieme complesso di normative e di *standard* nazionali ed internazionali, in particolare europei. Dopo aver ricordato come Ferrovie dello Stato S.p.A. si ponga all'avanguardia per i requisiti di sicurezza, fa presente che il gruppo è ormai un'impresa privata che opera sulla rete a fianco di tutti gli altri operatori, per cui non ha più competenze generali di controllo, trasferite in capo al Ministero dei trasporti e all'Agenzia nazionale per la sicurezza ferroviaria.

Fornisce quindi alcuni ragguagli sulla dinamica dell'incidente di Viareggio, la cui causa più probabile sembra essere stata un cedimento strutturale del carrello di uno dei vagoni, ferme restando comunque le conclusioni dell'inchiesta ancora in corso. Dopo aver contestato una serie di inesattezze e speculazioni apparse sugli organi di stampa, sottolinea che l'incidente ha dimostrato ancora una volta la necessità di introdurre per i controlli e le certificazioni sui mezzi ferroviari un unico ente *ad hoc*, che possa anche definire le officine ed i centri attrezzati per questo tipo di attività.

Ricorda quindi il drastico calo degli infortuni sul lavoro nel settore ferroviario dal 1993 ad oggi, frutto di un'attenta politica di Ferrovie dello Stato. Contesta l'accusa di una riduzione degli investimenti e delle spese in manutenzione, osservando come la riduzione del personale addetto sia stata più che compensata da un aumento del ricorso alla tecnologia e da un innalzamento del livello qualitativo.

Infine, auspica la piena introduzione anche in Italia delle procedure COTIF (Convenzione relativa ai trasporti internazionali per ferrovia), con una chiara distinzione tra le figure dell'impresa ferroviaria, dell'utilizzatore e del manutentore, stabilendo i compiti e le responsabilità di ciascuno. Sottolinea inoltre l'esigenza di una omogeneità delle regole a livello europeo, per garantire una corretta liberalizzazione delle attività, sul modello di quanto già avvenuto nel settore del trasporto aereo. Tra i punti critici, cita soprattutto il rilascio delle licenze e del certificato di sicurezza, per il quale non è sempre richiesta l'esistenza di una struttura industriale in capo all'azienda.

Intervengono quindi per formulare quesiti ed osservazioni i senatori BUGNANO (*IdV*) e NEROZZI (*PD*), nonché il PRESIDENTE, ai quali fornisce risposta l'ingegner MORETTI.

Il PRESIDENTE ringrazia infine gli intervenuti per il loro contributo e dichiara conclusa l'audizione.

#### **Audizione del Direttore dell'Agenzia nazionale per la sicurezza delle ferrovie**

Il presidente TOFANI, dopo un breve indirizzo di saluto, introduce l'audizione in titolo.

Prende quindi la parola l'ingegner CHIOVELLI, il quale illustra i dati sugli incidenti occorsi nel settore ferroviario nel periodo 2005-2008, classificati secondo le tipologie più significative.

Rispondendo ad un quesito del PRESIDENTE, si sofferma poi sui compiti e sull'organizzazione dell'Agenzia nazionale per la sicurezza nelle Ferrovie, cui spetta la vigilanza in materia di sicurezza della circolazione ferroviaria, la verifica dell'applicazione delle norme europee e delle leggi nazionali, l'autorizzazione e l'omologazione dei sistemi, dei sottosistemi e dei componenti, nonché il rilascio dei certificati di sicurezza alle imprese ferroviarie. L'Agenzia, di recente costituzione, opera attualmente ancora in regime di convenzione con il Ministero dei trasporti e con Ferrovie dello Stato S.p.A.: non appena tale fase di transizione sarà ultimata, l'Agenzia acquisirà, oltre alle ulteriori competenze previste dalla legge, anche la piena autonomia gestionale e l'ulteriore personale necessario per l'espletamento delle proprie funzioni.

Il PRESIDENTE, in considerazione dell'imminente inizio dei lavori in Assemblea, ringrazia gli intervenuti per il loro contributo e rinvia il seguito dell'audizione ad un'altra seduta.

*La seduta termina alle ore 16,25.*

## **SOTTOCOMMISSIONI**

### **AFFARI COSTITUZIONALI (1<sup>a</sup>)**

#### **Sottocommissione per i pareri**

Mercoledì 8 luglio 2009

**63<sup>a</sup> Seduta**

*Presidenza della Vice Presidente della Commissione*  
**INCOSTANTE**

*La seduta inizia alle ore 16,20.*

**(1195-B) Disposizioni per lo sviluppo e l'internazionalizzazione delle imprese, nonché in materia di energia**, approvato dalla Camera dei deputati, modificato dal Senato e nuovamente modificato dalla Camera dei deputati

(Parere all'Assemblea su testo ed emendamenti. Esame. Parere non ostativo)

La relatrice **INCOSTANTE (PD)**, dopo aver riferito sul disegno di legge in titolo e sui relativi emendamenti, propone di esprimere, per quanto di competenza, un parere non ostativo.

La Sottocommissione conviene.

*La seduta termina alle ore 16,30.*

**BILANCIO (5<sup>a</sup>)**  
**Sottocommissione per i pareri**

Mercoledì 8 luglio 2009

**50<sup>a</sup> Seduta**

*Presidenza del Presidente*  
**AZZOLLINI**

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

*La seduta inizia alle ore 16.*

**(1331) SCARPA BONAZZA BUORA ed altri. – Disposizioni in materia di etichettatura dei prodotti alimentari**

(Parere all'Assemblea sull'emendamento 3.101. Seguito e conclusione dell'esame. Parere contrario ai sensi dell'articolo 81 della Costituzione)

Riprende l'esame dell'emendamento 3.101 sospeso nella seduta del 9 giugno scorso.

Il presidente AZZOLLINI ricorda che era stata svolta l'illustrazione della proposta emendativa in questione in relazione alla quale si era in attesa dei chiarimenti da parte del Governo.

Il sottosegretario CASERO rileva come la copertura in questione, pur risultando astrattamente idonea, pone una serie di profili problematici in relazione alla programmazione già prospettata delle risorse in questione, nonché in considerazione del fatto che è in corso di emanazione il relativo regolamento attuativo di cui occorrerebbe tenere conto ai fini dell'utilizzo delle risorse in questione. Esprime quindi il parere contrario dell'esecutivo alla luce di tali circostanze.

Il PRESIDENTE propone quindi l'espressione di un parere contrario, ai sensi dell'articolo 81 della Costituzione, in ordine all'emendamento 3.101.

La Sottocommissione approva.

**(52) TOMASSINI. – Incentivi alla ricerca e accesso alle terapie nel settore delle malattie rare. Applicazione dell'articolo 9 del regolamento (CE) n. 141/2000, del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 dicembre 1999**

(Parere alla 12<sup>a</sup> Commissione. Esame e rinvio. Richiesta di relazione tecnica)

Il relatore SAIA (*PdL*) illustra il disegno di legge in titolo segnalando, per quanto di competenza, che il provvedimento reca una serie di interventi per l'assistenza delle persone colpite da malattie rare. In particolare, segnala le disposizioni in materia di protocollo personalizzato, che prevede il diritto a un protocollo personalizzato con presa in carico da parte dei servizi riabilitativi, sociali e assistenziali (articolo 4); la norma in materia di istituzione del Fondo nazionale per la ricerca nel settore delle malattie rare, che prevede un meccanismo di finanziamento a valere su una percentuale delle quote versate dalle industrie per le procedure di registrazione e variazione dei medicinali (articolo 5); la creazione di consorzi regionali per la ricerca clinica nel settore delle malattie rare, per i quali si prevede un meccanismo di fruizione di finanziamenti sia pubblici che privati, senza la specificazione della tipologia dei finanziamenti pubblici in questione (articolo 6); l'istituzione di un Comitato nazionale per le malattie rare, nonché la previsione di incentivi alle imprese (articoli 7 e 8). Rileva che si prevede inoltre la gratuità delle prestazioni e dei prontuari terapeutici (articolo 9). Il provvedimento non associa alle disposizioni in titolo effetti finanziari. Alla luce del complesso delle disposizioni recate dal provvedimento, posto che si prevedono interventi a carico dei servizi pubblici, nonché forme di incentivi e agevolazioni, fa presente che appare necessario acquisire una apposita relazione tecnica al fine di stimare gli effetti finanziari del provvedimento.

Il PRESIDENTE propone quindi di richiedere la relazione tecnica sul provvedimento segnalando la necessità che il Governo vi provveda in tempi congrui ponendo una particolare attenzione al tema trattato data la delicatezza del medesimo.

La Commissione conviene con la proposta del Presidente.

**(1574) Adesione della Repubblica italiana al Protocollo di modifica della Convenzione del 1976 sulla limitazione della responsabilità in materia di crediti marittimi, adottato a Londra il 2 maggio 1996, nonché delega al Governo per la sua attuazione**

(Parere alla 3<sup>a</sup> Commissione. Esame e rinvio)

Il relatore VACCARI (*LNP*) illustra il disegno di legge in titolo, segnalando, per quanto di competenza che non vi sono osservazioni da formulare. Segnala tuttavia che occorre acquisire chiarimenti circa gli effetti indiretti derivanti dall'eventuale adesione al fondo comune per la limitazione delle responsabilità (prevista come facoltativa) da parte di società amatoriali a partecipazione pubblica.

Il sottosegretario CASERO si riserva di fornire i chiarimenti richiesti.

Il seguito dell'esame è quindi rinviato.

**(392) BASSOLI ed altri. – Misure per il riconoscimento di diritti alle persone sordo-cieche**

**(550) COSTA. – Norme per il riconoscimento della sordocecità quale disabilità unica**

**(918) NESSA ed altri. – Riconoscimento dei diritti delle persone sordo-cieche**

(Parere alla 11<sup>a</sup> Commissione su nuovo testo unificato proposto dalla Commissione. Seguito dell'esame e rinvio)

Riprende l'esame sospeso nella seduta del 25 febbraio scorso.

Il presidente AZZOLLINI ricorda che era stata richiesta la predisposizione della relazione tecnica in ordine al nuovo testo unificato. Rileva che tale relazione è stata trasmessa dall'Esecutivo per cui propone di rinviare l'esame del provvedimento al fine di verificare i contenuti di tale relazione.

La Commissione conviene.

Il seguito dell'esame è quindi rinviato.

*La seduta termina alle ore 16,15.*

## **CONVOCAZIONE DI COMMISSIONI**

### **GIUNTA DELLE ELEZIONI E DELLE IMMUNITÀ PARLAMENTARI**

*Giovedì 9 luglio 2009, ore 13*

#### *MATERIE DI COMPETENZA*

Su una richiesta del senatore Castelli in relazione all'ordinanza del Collegio per i reati ministeriali presso il Tribunale di Roma del 13 dicembre 2004 (definita nella seduta del 2 luglio 2009).

#### *VERIFICA DEI POTERI*

- I. Sostituzione di senatore della regione Puglia.
- II. Sostituzione di senatore della regione Friuli-Venezia Giulia.

### **DIFESA (4<sup>a</sup>)**

*Giovedì 9 luglio 2009, ore 8,30*

#### *IN SEDE REFERENTE*

- I. Seguito dell'esame dei disegni di legge:
  - RAMPONI. – Modifica della normativa in materia di stato giuridico e avanzamento degli ufficiali dei ruoli speciali delle Forze armate (153).
  - TORRI e MURA. – Delega al Governo per perfezionare il riallineamento delle carriere del personale appartenente ai ruoli marescialli del-



l'Esercito, della Marina e dell'Aeronautica a quelle del personale del ruolo ispettori dell'Arma dei carabinieri (934).

- e della petizione n. 170 ad esso attinente.
- RAMPONI. – Ordinamento della rappresentanza militare (161).
- e della petizione n. 15 ad esso attinente.

## II. Esame dei disegni di legge:

- PINOTTI ed altri. – Norme di principio sulla rappresentanza militare (1157).
- TORRI e DIVINA. – Delega al Governo per riformare le rappresentanze militari (1510).

## III. Seguito dell'esame congiunto dei disegni di legge:

- RAMPONI. – Disposizioni per la concessione di una promozione a titolo onorifico agli ufficiali e ai sottufficiali delle Forze armate e della Guardia di finanza collocati in congedo assoluto (156).
- TORRI e MURA. – Disposizioni per la concessione di una promozione a titolo onorifico agli ufficiali e sottufficiali delle Forze armate e del Corpo della Guardia di finanza collocati in congedo assoluto (933).
- PEGORER ed altri. – Attribuzione di promozioni a titolo onorifico in favore del personale militare in congedo in possesso di particolari requisiti (989).

## IV. Esame congiunto dei disegni di legge:

- RAMPONI. – Disposizioni per l'inquadramento di alcune categorie di personale precario nei ruoli civili del Ministero della difesa (1462).
  - RAMPONI. – Disposizioni per l'inquadramento dei lavoratori del Genio campale nei ruoli civili del Ministero della difesa (1470).
  - PEGORER ed altri. – Disposizioni per l'incremento della capacità funzionale dei gruppi del Genio campale delle Forze armate (1517).
-

**BILANCIO (5<sup>a</sup>)**

*Giovedì 9 luglio 2009, ore 9*

**IN SEDE CONSULTIVA****I. Seguito dell'esame degli emendamenti relativi al disegno di legge:**

- Delega al Governo in materia di lavori usuranti, di riorganizzazione di enti, di congedi, aspettative e permessi, nonché misure contro il lavoro sommerso e norme in tema di lavoro pubblico, di controversie di lavoro e di ammortizzatori sociali (1167) (*Approvato dalla Camera dei deputati*).

**II. Seguito dell'esame dei disegni di legge:**

- Disposizioni in materia di procedimento penale, ordinamento giudiziario ed equa riparazione in caso di violazione del termine ragionevole del processo. Delega al Governo per il riordino della disciplina delle comunicazioni e notificazioni nel procedimento penale, per l'attribuzione della competenza in materia di misure cautelari al tribunale in composizione collegiale, per la sospensione del processo in assenza dell'imputato, per la digitalizzazione dell'amministrazione della giustizia, nonché per la elezione dei vice procuratori onorari presso il giudice di pace (1440).
- Norme in materia di intercettazioni telefoniche, telematiche e ambientali. Modifica della disciplina in materia di astensione del giudice e degli atti di indagine. Integrazione della disciplina sulla responsabilità amministrativa delle persone giuridiche (1611) (*Approvato dalla Camera dei deputati*).

**III. Esame degli emendamenti relativi al disegno di legge:**

- Conversione in legge del decreto-legge 15 giugno 2009, n. 61, recante disposizioni urgenti in materia di contrasto alla pirateria (1652) (*Approvato dalla Camera dei deputati*).
-

**FINANZE E TESORO (6<sup>a</sup>)**

*Giovedì 9 luglio 2009, ore 9 e 14,30*

**IN SEDE CONSULTIVA SU ATTI DEL GOVERNO**

Esame, ai sensi dell'articolo 139-bis del Regolamento, dell'atto:

- Schema di decreto legislativo recante disposizioni correttive al decreto legislativo 19 novembre 2007, n. 229, di attuazione della direttiva 2004/25/CE concernente le offerte pubbliche di acquisto (n. 100).

**IN SEDE CONSULTIVA**

Esame del disegno di legge:

- Misure a tutela dei segni distintivi delle Forze armate e costituzione della società «Difesa Servizi Spa» (1373).

**IN SEDE REFERENTE**

I. Seguito dell'esame congiunto dei disegni di legge:

- COSTA. – Creazione di un sistema di prevenzione delle frodi nel settore del credito al consumo e dei pagamenti dilazionati o differiti (414).
- BARBOLINI. – Disposizioni in materia di prevenzione delle frodi nel settore del credito al consumo, dei pagamenti dilazionati o differiti e del settore assicurativo (507).

II. Seguito dell'esame congiunto dei disegni di legge:

- BARBOLINI e PEGORER. – Destinazione della quota del cinque per mille dell'IRPEF a finalità scelte dai contribuenti (486).
- CHITI ed altri. – Disposizioni per la destinazione di una quota del 5 per mille dell'imposta sul reddito delle persone fisiche a finalità scelte dai contribuenti (1366).

III. Seguito dell'esame congiunto dei disegni di legge:

- COSTA. – Garanzia sovrana dello Stato per le aziende creditrici della Libia (413).

- GIOVANARDI. – Disposizioni in materia di garanzia sovrana dello Stato sui crediti vantati dai cittadini, enti ed imprese italiane per i beni, lavori e servizi effettuati in Libia dal 1° gennaio 1970 al 28 ottobre 2002 (465).
- BARBOLINI ed altri. – Garanzia sovrana dello Stato per le aziende creditrici della Libia (508).

IV. Seguito dell'esame congiunto dei disegni di legge:

- COSTA. – Interventi in favore dei cittadini italiani costretti al rimpatrio dalla Somalia nel 1991 (412).
- D'ALIA. – Disposizioni a favore dei connazionali costretti al rimpatrio dalla Somalia nel 1991 (1099).
- BARBOLINI. – Interventi agevolativi in favore dei connazionali costretti al rimpatrio dalla Somalia nel 1991 (1461).

V. Esame congiunto dei disegni di legge:

- RAMPONI. – Disposizioni in materia di indennizzi a cittadini e imprese italiane per beni perduti nelle ex colonie di Etiopia ed Eritrea, Libia e Somalia, già soggette alla sovranità italiana (827).
- AMORUSO. – Riapertura dei termini per le domande di indennizzo da parte degli italiani esuli dall'Etiopia e rivalutazione del valore dell'indennizzo di cui alla legge 26 gennaio 1980, n. 16, e successive modificazioni (1168).

VI. Esame congiunto dei disegni di legge:

- COSTA. – Disposizioni in materia di banche popolari cooperative (437).
- BARBOLINI e PEGORER. – Modifiche al testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia, di cui al decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385, in materia di revisione della disciplina delle banche popolari (709).
- COSTA. – Modifiche agli articoli 30 e 31 del testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia, di cui al decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385, in materia di banche popolari cooperative (799).
- LANNUTTI ed altri. – Trasformazione delle banche popolari quotate in società per azioni di diritto speciale (926) (*Fatto proprio dal Gruppo parlamentare Italia dei Valori, ai sensi dell'articolo 79, comma 1, del Regolamento*).
- GERMONTANI ed altri. – Disposizioni in materia di banche popolari cooperative (940).

- Paolo FRANCO ed altri. – Modifiche al testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia, di cui al decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385, in materia di banche popolari (1084).

## **ISTRUZIONE (7<sup>a</sup>)**

*Giovedì 9 luglio 2009, ore 14,30*

### *AFFARE ASSEGNATO*

Seguito dell'esame, ai sensi dell'articolo 50, comma 2, del Regolamento, dell'affare:

- Partenariato europeo per i ricercatori (n. 192).

### *IN SEDE DELIBERANTE*

Seguito della discussione del disegno di legge:

- Deputato VANNUCCI ed altri. – Istituzione del premio annuale «Arca dell'arte – Premio nazionale Rotondi ai salvatori dell'arte» (1620) (*Approvato dalla Camera dei deputati*).

### *IN SEDE CONSULTIVA SU ATTI DEL GOVERNO*

Esame, ai sensi dell'articolo 139-bis del Regolamento, dell'atto:

- Schema di decreto ministeriale recante la tabella delle istituzioni culturali da ammettere al contributo ordinario annuale dello Stato per il triennio 2009-2011 (n. 102).

### *IN SEDE REFERENTE*

Seguito dell'esame congiunto dei disegni di legge:

- Legge quadro sulla qualità architettonica (1264).
- ZANDA. – Legge quadro in materia di valorizzazione della qualità architettonica e disciplina della progettazione. Delega al Governo per la modifica del codice dei contratti pubblici, di cui al decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163 (327).
- BUTTI. – Norme per la realizzazione di interventi di abbellimento artistico negli edifici pubblici (646).

– ASCIUTTI ed altri. – Legge quadro sulla qualità architettonica (1062).

*PROCEDURE INFORMATIVE*

Seguito dell'indagine conoscitiva sui problemi economici e finanziari delle università: audizione di rappresentanti del Comitato nazionale per la valutazione del sistema universitario (CNVSU).

---

**COMMISSIONE PARLAMENTARE DI INCHIESTA  
sulle attività illecite connesse al ciclo dei rifiuti**

*Giovedì 9 luglio 2009, ore 14,30*

Audizione dell'assessore alle politiche del territorio e tutela ambientale della provincia di Roma, Michele Civita.

---



