



Giunte e Commissioni

RESOCONTO SOMMARIO

n. 546

Resoconti

Allegati

GIUNTE E COMMISSIONI

Sedute di martedì 13 dicembre 2011

I N D I C E

Commissioni riunite

1^a (Affari costituzionali) e 5^a (Bilancio):

<i>Plenaria (antimeridiana)</i>	<i>Pag.</i> 5
<i>Plenaria (pomeridiana)</i>	» 16

2^a (Giustizia) e 4^a (Difesa):

<i>Plenaria</i>	» 19
---------------------------	------

10^a (Industria, commercio, turismo) e 13^a (Territorio, ambiente, beni ambientali):

<i>Plenaria</i>	» 25
---------------------------	------

Commissioni permanenti

3^a - Affari esteri:

<i>Ufficio di Presidenza (Riunione n. 35)</i>	<i>Pag.</i> 30
---	----------------

6^a - Finanze e tesoro:

<i>Plenaria (pomeridiana)</i>	» 31
<i>Plenaria (notturna)</i>	» 38

7^a - Istruzione:

<i>Plenaria</i>	» 42
---------------------------	------

8^a - Lavori pubblici, comunicazioni:

<i>Plenaria</i>	» 48
---------------------------	------

9^a - Agricoltura e produzione agroalimentare:

<i>Ufficio di Presidenza (Riunione n. 134)</i>	» 55
<i>Plenaria</i>	» 55

10^a - Industria, commercio, turismo:

<i>Plenaria</i>	» 67
---------------------------	------

11^a - Lavoro:

<i>Plenaria (antimeridiana)</i>	» 70
<i>Plenaria (pomeridiana)</i>	» 72

N.B. Sigle dei Gruppi parlamentari: Coesione Nazionale-Io Sud: CN-Io Sud; Italia dei Valori: IdV; Il Popolo della Libertà: PdL; Lega Nord Padania: LNP; Partito Democratico: PD; Per il Terzo Polo (ApI-FLI): Per il Terzo Polo (ApI-FLI); Unione di Centro, SVP e Autonomie (Union Valdôtaine, MAIE, Verso Nord, Movimento Repubblicani Europei, Partito Liberale Italiano): UDC-SVP-AUT:UV-MAIE-VN-MRE-PLI; Misto: Misto; Misto-MPA-Movimento per le Autonomie-Alleati per il Sud: Misto-MPA-AS; Misto-Partecipazione Democratica: Misto-ParDem; Misto-Partito Repubblicano Italiano: Misto-P.R.I.

12 ^a - Igiene e sanità:		
<i>Plenaria</i>	<i>Pag.</i>	73
14 ^a - Politiche dell'Unione europea:		
<i>Ufficio di Presidenza (Riunione n. 33)</i>	»	83
<i>Plenaria</i>	»	83
 Commissione straordinaria		
Per la tutela e la promozione dei diritti umani:		
<i>Plenaria</i>	<i>Pag.</i>	95
 Commissioni bicamerali		
Indirizzo e vigilanza dei servizi radiotelevisivi:		
<i>Ufficio di Presidenza (Riunione n. 68)</i>	<i>Pag.</i>	98
Per l'infanzia e l'adolescenza:		
<i>Ufficio di Presidenza</i>	»	99
Per l'attuazione del federalismo fiscale:		
<i>Plenaria</i>	»	100
 Commissioni monocamerali d'inchiesta		
Sul fenomeno degli infortuni sul lavoro:		
<i>Plenaria</i>	<i>Pag.</i>	103

COMMISSIONI 1^a e 5^a RIUNITE

1^a (Affari costituzionali)

5^a (Programmazione economica, bilancio)

Martedì 13 dicembre 2011

Plenaria

20^a Seduta (antimeridiana)

Presidenza del Presidente della 1^a Commissione
VIZZINI

Interviene il sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei ministri Malaschini.

La seduta inizia alle ore 9,45.

IN SEDE REFERENTE

(3047) DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE. – *Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale*, approvato dalla Camera dei deputati in un testo risultante dall'unificazione dei disegni di legge costituzionale d'iniziativa dei deputati Cambursano ed altri, Marinello ed altri, Beltrandi ed altri, Merloni ed altri, Lanzillotta ed altri, Antonio Martino ed altri, Bersani ed altri e del disegno di legge costituzionale n. 4620 d'iniziativa governativa

(2834) DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE. – **LANNUTTI ed altri.** – *Modifica all'articolo 81 della Costituzione, in materia di debito pubblico*

(2851) DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE. – **LAURO ed altri.** – *Introduzione dell'articolo 81-bis della Costituzione in materia di patto di stabilità*

(2871) DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE. – **Nicola ROSSI ed altri.** – *Modifiche agli articoli 23, 81, 117 e 119 della Costituzione in materia di regole di responsabilità fiscale*

(2881) DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE. – **SALTAMARTINI ed altri.** – *Modifiche agli articoli 53 e 81 della Costituzione in materia di equilibrio di bilancio della Repubblica*

(2890) DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE. – CECCANTI ed altri. – Modifiche agli articoli 53, 81, 119 e 123 e introduzione del titolo I-bis della parte seconda della Costituzione, in materia di equità tra le generazioni e di stabilità di bilancio

(2965) DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE. – PERDUCA e Donatella PORETTI. – Modifica dell'articolo 81 e introduzione degli articoli 81-bis e 81-ter della Costituzione, concernenti il principio del pareggio nei bilanci dello Stato e degli enti pubblici, la copertura finanziaria delle leggi e il controllo dell'equilibrio dei conti pubblici

(Seguito dell'esame congiunto e rinvio)

Prosegue l'esame congiunto, sospeso nella seduta del 12 dicembre.

Continua la discussione generale.

La senatrice BASTICO (*PD*), dopo aver sottolineato l'assoluta rilevanza della riforma costituzionale all'esame delle Commissioni riunite, reputa necessario verificare se il nuovo testo dell'articolo 81 della Costituzione sia capace di interpretare in modo adeguato il sistema politico e sociale dell'Italia odierna, tenendo conto delle esigenze di carattere contingente che hanno imposto un intervento di questa natura. Ricorda, in proposito, che il recente accordo, stipulato il 9 dicembre scorso dai Capi di Stato e di Governo dell'Unione europea, prevede un impegno, da parte di tutti gli Stati membri, a rispettare la regola del pareggio di bilancio, includendo la regola stessa nel proprio sistema costituzionale.

Rileva che l'articolo 81 della Costituzione attualmente vigente, al di là delle intenzioni, non è stato capace di porre un freno all'incremento del debito pubblico, progressivamente cresciuto nel corso dei decenni. L'intervento di revisione, dunque, dovrà essere idoneo a limitare, nel tempo, il progressivo ricorso all'indebitamento.

Quanto al contenuto del disegno di legge approvato dalla Camera dei deputati, valuta positivamente la scelta di affermare non tanto il principio del «pareggio di bilancio», quanto quello dell'«equilibrio di bilancio», più idoneo, a suo avviso, a consentire un adeguato contemperamento tra le esigenze di tenuta dei conti pubblici e la realizzazione dei diritti sociali fondamentali contenuti nella Parte I della Costituzione.

Condivide anche la scelta, compiuta dalla Camera dei deputati, di non modificare l'articolo 53 della Costituzione, così come prevedeva il testo inizialmente presentato dal Governo, il quale, con un ulteriore comma, attribuiva alla Repubblica il compito, in osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'appartenenza all'Unione europea, di perseguire l'equilibrio dei bilanci e il contenimento del debito delle pubbliche amministrazioni, assicurando verifiche a consuntivo e eventuali misure di correzione. In proposito, ritiene che il medesimo obiettivo, senza intervenire sulla Parte I della Costituzione, può essere raggiunto attraverso un'interpretazione sistematica del nuovo articolo 81, in combinato disposto con gli articoli 97 e 119 della Costituzione.

Esprime alcune perplessità in riferimento a quanto previsto dall'articolo 4, comma 1, lettera *b*) che, modificando l'articolo 119 della Costitu-

zione, subordina, per gli enti locali, la possibilità di ricorrere all'indebitamento per finanziare spese di investimento, alla condizione che, per il complesso degli enti di ciascuna Regione, sia rispettato l'equilibrio di bilancio.

Valuta invece positivamente la norma contenuta all'articolo 5, comma 1, lettera g), in base alla quale è lo Stato, nelle fasi avverse del ciclo economico o al verificarsi di eventi eccezionali, ad assicurare il finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni e delle funzioni fondamentali inerenti ai diritti civili e sociali.

Pur ritenendo corretto ricondurre alla competenza legislativa esclusiva dello Stato l'armonizzazione dei bilanci pubblici, reputa altresì necessario assicurare il pieno rispetto del principio di autonomia ed evitare che, attraverso questo strumento, lo Stato possa incidere in modo rilevante sulle competenze degli enti locali.

Appare, a suo avviso, condivisibile il ruolo che, in base al disegno di legge costituzionale all'esame, viene attribuito al Parlamento, in particolare in riferimento all'articolo 5, lettera f), ove è prevista l'istituzione presso le Camere di un organismo indipendente con compiti di analisi e verifica dell'andamento della finanza pubblica e di osservanza delle regole di bilancio. La medesima finalità di valorizzazione del Parlamento è perseguita dal comma 4 dell'articolo 5, ove si dispone che le Camere esercitano le funzioni di controllo sulla finanza pubblica con riferimento all'equilibrio tra entrate e spese. Ciò significa che nessun provvedimento di entrata e di spesa potrà essere sottratto al controllo parlamentare.

In conclusione, in ragione dell'importanza e dell'urgenza della riforma costituzionale all'esame, ritiene necessario procedere quanto prima alla sua approvazione.

Il senatore PARDI (*IdV*), nel dichiarare fin d'ora che il suo Gruppo, così come è accaduto alla Camera dei deputati, voterà a favore della riforma dell'articolo 81 della Costituzione, esprime rilievi critici su alcuni aspetti del disegno di legge costituzionale approvato dall'altro ramo del Parlamento.

In primo luogo, dubita degli effetti dell'inserimento in Costituzione di una norma cogente sull'obbligo del pareggio di bilancio, anche considerando quante disposizioni della Costituzione siano ancora disattese. In particolare, richiama l'articolo 53 della Costituzione, ove il principio in base al quale il sistema tributario è informato a criteri di progressività appare sostanzialmente violato da un regime fiscale che pare informarsi, al contrario, a criteri di regressività.

Inoltre, il testo approvato dalla Camera dei deputati presenta, a suo avviso, alcune incongruenze. In particolare, si sofferma sul secondo comma del nuovo articolo 81, il quale prevede il ricorso all'indebitamento al fine di considerare gli effetti del ciclo economico. Ritiene che più opportunamente la finalità dovrebbe essere non tanto quella di «considerare», quanto di «fronteggiare» gli effetti del ciclo economico. Inoltre, ritiene irrazionale che, per ricorrere all'indebitamento, non siano necessarie

maggioranza qualificate, se non nell'ipotesi del verificarsi di eventi eccezionali, ove la necessità di una maggioranza assoluta può invece costituire un fattore di ritardo nella predisposizione degli strumenti finanziari necessari.

Dopo aver espresso alcuni rilievi critici sulle disposizioni contenute all'articolo 5, comma 1, lettere *d*) ed *e*), si sofferma sulla lettera *f*), segnalando il carattere indeterminato dell'organismo indipendente, istituito presso le Camere, con compiti di analisi e verifica degli andamenti di finanza pubblica e dell'osservanza delle regole di bilancio.

Più in generale, egli critica la tecnica normativa dell'intervento di revisione costituzionale, osservando in proposito come tutte le modifiche della Costituzione, soprattutto quelle approvate negli ultimi anni, abbiano interpolato con una normazione stilisticamente inadeguata la chiarezza e l'omogeneità dell'impianto originario elaborato in Assemblea Costituente.

In riferimento alla *ratio* ispiratrice della modifica costituzionale dell'articolo 81, finalizzata a costituzionalizzare l'obbligo del pareggio di bilancio, richiama l'appello di molti studiosi, i quali hanno paventato il possibile contrasto tra l'affermazione di tale principio, da una parte, e, dall'altra, alcuni principi fondamentali, in particolare quelli sanciti dagli articoli 2 e 3 della Costituzione, nonché i diritti fondamentali codificati in tutta la Parte I della Carta. Probabilmente, una lettura attenta del disegno di legge costituzionale all'esame consente di mitigare tale affermazione, in quanto in esso è possibile rinvenire elementi di «keynesismo dissimulato», soprattutto in quelle norme che prevedono interventi diretti dello Stato con finalità di riequilibrio.

In conclusione, pur ribadendo il voto favorevole del suo Gruppo, ritiene che l'originaria formulazione dell'articolo 81, nell'intenzione dei Costituenti, rappresentasse un adeguato punto di mediazione tra l'esigenza della tenuta dei conti pubblici e la necessità di ricorrere allo squilibrio di bilancio ove ciò si rendesse necessario. Probabilmente, piuttosto che intervenire in modo così invasivo sulla norma costituzionale, sarebbe stato più congruo, sul piano logico, introdurre il criterio di una verifica *ex post* sui singoli interventi di finanza pubblica.

Il senatore LUSI (*PD*) osserva anzitutto che il gruppo del Partito Democratico alla Camera dei deputati ha convintamente votato a favore del disegno di legge oggi all'esame del Senato e che, tuttavia, risulta opportuna la scelta del Governo di chiedere un ulteriore momento di riflessione volto a valutare la coerenza del disegno di legge di riforma dell'articolo 81 con le conclusioni raggiunte nel Consiglio Europeo della settimana scorsa.

Rileva, poi, che il disegno di legge n. 3047, approvato in prima lettura dalla Camera dei deputati, fa riferimento «all'equilibrio tra entrate e spese», mentre il disegno di legge n. 2871, a prima firma del senatore Nicola Rossi, preferisce la formula «pareggio di bilancio» e, ancora, il disegno di legge n. 2890, primo firmatario il senatore Ceccanti, persegue la stabilità di bilancio e, in subordine, l'equilibrio di bilancio. È evidente,

pertanto, che ci si trova dinanzi a tre impostazioni caratterizzate da punti di convergenza, ma anche da difformità di soluzioni.

Ricollegandosi, poi, all'intervento svolto dal senatore Nicola Rossi nella seduta di ieri, rammenta che, con la celebre pronuncia n. 1 del 1966, la Corte costituzionale ha fornito un'interpretazione sostanzialistica del principio di copertura finanziaria, favorendone una modalità applicativa diversa dall'intenzione originaria dei Costituenti, come testimoniato dall'evoluzione delle finanze pubbliche italiane, caratterizzate da un debito sostenibile fino all'inizio degli anni settanta, poi successivamente giunto a livelli intollerabili, gravando le future generazioni dei costi derivanti dall'acquisizione e dalla conservazione del consenso elettorale.

Nel merito del disegno di legge n. 3047, egli esprime il timore che l'individuazione delle fasi avverse del ciclo economico possa essere piegata alle esigenze della maggioranza *pro tempore*, per poter creare *deficit*.

Ritiene, poi, opportuno considerare che la dichiarazione finale del Consiglio europeo del 9 dicembre diverge dal disposto del disegno di legge in esame, dal momento che si chiede agli Stati membri di fissare un limite massimo di indebitamento strutturale pari allo 0,5 per cento del prodotto interno lordo nominale, il che richiederebbe, anche da parte del Governo, una riflessione circa l'opportunità di inserire nella nostra Costituzione un vincolo numerico.

Prospetta, quindi, il rischio che la legge attuativa dei principi contenuti nell'articolo 5, pur dotata di valenza ordinamentale e approvata a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera, possa subire, in ogni momento, modificazioni non coerenti..

Si sofferma, quindi, sull'istituzione dell'organismo indipendente, prevista dall'articolo 5, comma 1, lettera *f*), rilevando come essa appaia la conseguenza di una sorta di «equilibrio all'italiana», dal momento che non risulta chiara la coerenza del disegno di fondo, data l'esigenza di rendere compatibili elementi come l'istituzione presso le Camere, l'indipendenza dell'organismo e il rispetto dell'autonomia costituzionale del Parlamento.

Nel ricordare che l'istituzione di tale organismo ha sempre trovato fortissime resistenze da parte di autorevoli strutture amministrative, fa presente che l'attuale sistema di monitoraggio della finanza pubblica può essere rappresentato da un triangolo che ha come vertice la Ragioneria Generale dello Stato, e quindi anche il Governo, e alla base i Servizi del bilancio del Senato e della Camera dei deputati. Nel ritenere utile seguire l'esperienza di alcuni Paesi europei e del Nord America, reputa infine necessario riflettere attentamente sulla formulazione della lettera *f*), in modo da garantire al nascente organismo indipendente una marcata autonomia e un'effettiva terzietà nei confronti sia del Parlamento sia del Governo.

Il senatore MALAN (*PdL*) manifesta molteplici riserve sulla revisione costituzionale all'esame delle Commissioni riunite, dubitando che tale intervento possa concretamente risolvere i problemi che affliggono

l'Italia nel contesto della generale crisi finanziaria europea e internazionale.

Pur nella consapevolezza dell'altissimo debito pubblico che grava sul Paese e, conseguentemente, sull'elevatissimo onere per interessi che annualmente su di esso matura, ritiene più congruo adottare misure di legislazione ordinaria volte al raggiungimento, quanto prima, del pareggio di bilancio in luogo di una modifica così invasiva della Costituzione, senza alcuna certezza circa gli effetti concreti, di medio e di lungo periodo, che tale intervento potrebbe generare.

Ben altre sono, a suo avviso, le cause della crisi e delle difficoltà in cui versano le istituzioni europee. Da un confronto con quanto accade negli Stati Uniti, ove il debito pubblico, pur essendo molto elevato, non genera gli effetti perversi che si producono negli Stati europei, si evince che a ingenerare le turbolenze dei mercati sui titoli europei è soprattutto l'assenza di una banca centrale capace di fornire le medesime garanzie delle banche centrali nazionali.

Esprime riserve, inoltre, circa i vincoli che il disegno di legge costituzionale impone agli enti locali che, con sempre maggiori difficoltà, riusciranno a finanziare le spese necessarie per il loro funzionamento. Inoltre, il meccanismo, così come viene configurato, rischia di produrre effetti perversi, finendo col penalizzare gli enti locali più virtuosi.

Il senatore MASCITELLI (*IdV*) sostiene, a nome del suo Gruppo, l'opportunità di approvare rapidamente il provvedimento in esame, tenuto conto che proprio l'Italia dei Valori è stato uno dei primi gruppi parlamentari a presentare, nelle due Camere, appositi progetti di revisione dell'articolo 81, in cui si prevede, tra l'altro, la possibilità di ricorrere all'indebitamento soltanto per finanziare spese di investimento.

Ricorda, peraltro, che l'introduzione del vincolo costituzionale dell'equilibrio di bilancio era stata prevista anche nel Patto *Europlus* della scorsa primavera.

Svolge, quindi, una sintetica panoramica sull'evoluzione della finanza pubblica italiana, rilevando che, dopo gli anni Settanta e Ottanta, caratterizzati dall'esplosione del debito pubblico, il Trattato di Maastricht prima e il Patto di Stabilità e Crescita poi, hanno condotto, tra il 1998 e il 2007, ad una sostanziale stabilizzazione del rapporto *deficit*-PIL intorno al 3 per cento, a dimostrazione della cogenza degli impegni europei, infranti, peraltro, come ricordato dal Presidente del Consiglio, proprio dalla Francia e dalla Germania nel 2005.

Nel sottolineare come il termine del 28 febbraio 2013, per l'approvazione della legge attuativa, possa, a prima vista, apparire eccessivamente dilatato nel tempo, fa tuttavia presente che la Germania, nel momento in cui ha modificato l'articolo 109 della propria Legge fondamentale, ha previsto l'operatività dei vincoli di bilancio nel 2016 per lo Stato centrale e nel 2020 per le autonomie territoriali.

Ricorda, quindi, che, nello scorso mese di luglio, sette prestigiosi economisti, cinque dei quali insigniti del Premio Nobel, hanno scritto

una lettera al Presidente degli Stati Uniti d'America, invocando la costituzionalizzazione del principio del pareggio di bilancio e paventando il rischio che tale vincolo possa essere eluso attraverso il ricorso a strumenti di finanza creativa. Formula, quindi, due rilievi critici sul provvedimento in esame: il primo riguarda la mancanza di una clausola di giustiziabilità, ossia della possibilità di attivare un meccanismo sanzionatorio in caso di mancato rispetto dell'equilibrio di bilancio; il secondo profilo attiene invece all'esigenza di garantire il più possibile la trasparenza dei conti pubblici, posto che la vigente legge di contabilità, n. 196 del 2009, recante norme molto puntuali sulla funzione di controllo del Parlamento, è risultata troppo spesso disattesa. Occorre quindi porre estrema attenzione sulle modalità di composizione e sulle funzioni dell'organismo indipendente e, altresì, garantire l'effettivo ruolo del Parlamento in sede di controllo sull'andamento dei conti pubblici.

Il senatore LEGNINI (*PD*) rileva che, da un'attenta analisi del disegno di legge costituzionale approvato dalla Camera dei deputati, nonostante le iniziali perplessità che esso poteva suscitare, si evince la tenuta generale dell'impianto configurato e la sua capacità di rispondere alle esigenze sorte a seguito della crisi finanziaria che ha investito i Paesi dell'Eurozona. Accanto ad una prima parte, che interviene sugli articoli 81, 97, 117 e 119 della Costituzione, vi è infatti una seconda parte nella quale il legislatore costituzionale prefigura in modo compiuto gli strumenti necessari per attuare correttamente e nel modo più efficace quella riforma.

Pur evidenziando quanto tale intervento di revisione sia in realtà condizionato dall'emergenza, ribadisce l'esigenza che il legislatore costituzionale agisca con piena cognizione della complessità dei problemi e nella consapevolezza che ogni intervento sulla Costituzione deve tenere conto di una prospettiva di lungo periodo. Al riguardo, reputa opportuna la previsione della decorrenza delle disposizioni dall'esercizio finanziario relativo all'anno 2014. In ogni caso, l'obiettivo dell'equilibrio del bilancio, a suo avviso, potrà essere effettivamente realizzato, indipendentemente dalle affermazioni contenute nel testo costituzionale, soltanto se le classi dirigenti del futuro dimostreranno serietà e adeguatezza.

In riferimento alle critiche mosse dal senatore Pardi sul rischio di un «keynesismo dissimulato», osserva come in realtà l'assetto costituzionale che verrebbe a definirsi recupera proprio l'impostazione originaria del pensiero di Keynes, favorevole alla possibilità di operare in *deficit*, purché, nelle fasi positive del ciclo economico, si rientri dal debito. La stessa possibilità di ricorrere all'indebitamento al verificarsi di eventi eccezionali, impone, in ogni caso, l'attuazione quanto più rapida possibile di piani di rientro.

Osserva che, con la riforma all'esame, viene sostanzialmente costituzionalizzato uno strumento volto a sottolineare la responsabilità che il Parlamento assume di fronte al Paese circa la tenuta dei conti pubblici, ogniqualvolta decida di ricorrere all'indebitamento. In proposito, ritiene oppor-

tuno che sia determinato in modo più puntuale lo strumento (legge o atto di indirizzo) attraverso il quale il Parlamento interviene.

L'effetto più rilevante del nuovo assetto costituzionale riguarda il rapporto tra le esigenze di equilibrio del bilancio e la verifica degli obblighi di copertura delle leggi approvate, con la conseguenza che ogni disposizione che ponga in discussione l'equilibrio di bilancio finirebbe con il presentare profili di illegittimità costituzionale. Occorre, a suo avviso, un supplemento di riflessione su questi aspetti, anche per quanto riguarda il possibile rapporto tra il controllo preventivo della Corte dei conti e il controllo successivo al quale potrebbe essere chiamata, in diverse occasioni, la Corte costituzionale.

Un altro aspetto rilevante riguarda gli effetti che la riforma può generare sulle funzioni delle Regioni e degli enti locali, soprattutto considerando che non è ancora completato il processo di attuazione del federalismo fiscale. Si pone, infatti, un possibile conflitto tra le esigenze di accentuazione dell'autonomia costituzionalmente riconosciuta a quegli enti e la attribuzione alla competenza esclusiva dello Stato della normazione in materia di coordinamento della finanza pubblica, di armonizzazione dei bilanci e delle politiche tributarie. Sarà, a suo avviso, compito del Parlamento e del Governo esercitare i poteri loro attribuiti nel rispetto del principio autonomistico. A tal proposito, risulterà cruciale la gestione della fase di attuazione della riforma.

In conclusione, osserva che la revisione dell'articolo 81 modificherà il criterio di selezione delle classi dirigenti, chiamate a misurarsi con criteri di virtuosità e con le esigenze di contenimento della spesa. Certamente sarà necessaria un'attenta verifica sulla compatibilità di tali sforzi con le esigenze di ridurre drasticamente il volume di debito pubblico accumulato negli anni.

Il senatore MORANDO (PD) formula preliminarmente una valutazione politica sulla vigente formulazione dell'articolo 81, quarto comma, della Costituzione, ritenendo che si tratti di uno dei casi in cui la pur meritoria azione dei Padri Costituenti non sia stata del tutto felice, in quanto, ricostruendo gli andamenti di finanza pubblica, si osserva come, dal 1951 ai giorni nostri, si è registrato un sistematico aumento della spesa delle amministrazioni pubbliche e, conseguentemente, dell'indebitamento, ben superiore alla crescita del prodotto interno lordo, senza dimenticare che è dall'inizio degli anni Novanta che il volume del debito risulta sostanzialmente equivalente al PIL. Osserva, pertanto, che la necessità di modificare l'articolo 81 nasce non solo da richieste formulate dalle Istituzioni europee, ma anche e soprattutto dall'esigenza di migliorare la gestione della finanza pubblica.

Ricorda, quindi, che nel corso dell'esame dei progetti di riforma della legislazione ordinaria di contabilità, ci si era posti proprio il problema di adottare modalità di gestione dei conti pubblici volte a porre rimedio a storture indotte anche dalla cattiva formulazione del vigente articolo 81, quarto comma, della Costituzione.

Si sofferma, successivamente, sulla riforma del Patto di stabilità e crescita, adottata nel 2005, ricordando che l'obiettivo di medio termine fissato per l'Italia consisteva nel raggiungimento del pareggio di bilancio, attraverso la riduzione annua dello 0,5 per cento in termini di rapporto tra *deficit* e PIL: tuttavia, si preferì non inserire espressamente un vincolo numerico nella nuova legge di contabilità, n. 196 del 2009.

Fa presente che oggi, in considerazione della presenza di un Governo sostenuto da una larga maggioranza parlamentare, ci sono le condizioni per poter modificare l'articolo 81 della Costituzione, inserendovi il principio del pareggio strutturale del bilancio, ossia del pareggio al netto delle fasi avverse del ciclo economico. È pur vero che il Consiglio europeo della scorsa settimana, nel comunicato finale, fa riferimento ad un limite massimo dello 0,5 per cento in rapporto al prodotto interno lordo; tuttavia egli ritiene, in considerazione della struttura delle disposizioni costituzionali italiane, che l'indicazione di un preciso parametro numerico possa essere riservata alla legge attuativa.

Ricostruisce, poi, l'esito del Consiglio europeo dello scorso 9 dicembre, sottolineando che gli Stati più forti dell'Eurozona hanno concordato sull'unità fiscale, a condizione che siano introdotte sanzioni automatiche nei confronti dei Paesi inadempienti, applicate dalla Corte di giustizia, previa procedura di deferimento da parte della Commissione europea: proprio per garantire l'effettivo funzionamento del meccanismo alla base dell'unione fiscale, diventa cruciale la presenza negli ordinamenti nazionali di norme che garantiscano il rigore nella gestione finanziaria dei singoli Stati.

Valuta, poi, positivamente il principio, contenuto nella lettera e) dell'articolo 5, comma 1, rappresentato dall'introduzione di regole sulla spesa, tali da permettere una programmazione di bilancio di medio-lungo periodo, favorendo la riduzione del debito pubblico.

Per quanto riguarda, poi, la lettera f), sull'istituzione di un organismo indipendente, ricorda che i modelli di riferimento sono quelli del *Congressional Budget Office* americano, istituito presso il Parlamento, ma dotato di un'effettiva e riconosciuta autonomia, oppure il modello britannico, incardinato presso il Governo, ma la cui struttura ed indipendenza sono state notevolmente rafforzate negli ultimi anni. Al riguardo, ritiene che, alla luce dell'organizzazione istituzionale italiana, la creazione di un'autorità indipendente esterna alle Camere sarebbe produttiva di un aumento di spesa, senza risultati tangibili, considerata l'esistenza di strutture come i Servizi del bilancio di Senato e Camera, la cui vocazione consiste proprio nel monitoraggio sull'andamento della finanza pubblica.

Infine, sollecitando sul punto una rapida interlocuzione con il Governo, ritiene che l'unico elemento da chiarire, prima di giungere all'approvazione del provvedimento, sia quello di verificare se la piena conformità alle conclusioni del Consiglio europeo del 9 dicembre richieda o meno l'inserimento in Costituzione di un apposito parametro numerico.

Il Presidente VIZZINI dichiara conclusa la discussione generale congiunta.

Il relatore per la Commissione bilancio, AZZOLLINI (*PdL*), intervenendo in sede di replica, dichiara di condividere le considerazioni svolte dal relatore per la Commissione affari costituzionali, VIZZINI (*UDC-SVP-AUT:UV-MAIE-VN-MRE-PLI-PSI*), in sede di esposizione introduttiva. Rileva, quindi, una diversità nelle tradizioni giuridico-costituzionali degli Stati europei e osserva che la Legge fondamentale tedesca ha una struttura molto più analitica rispetto alla Costituzione italiana recante, invece, norme di principio: ciò suggerisce di evitare l'inserimento nel dettato costituzionale di precisi vincoli numerici. Qualora dovesse maturare un convincimento comune nel senso di apportare modifiche al testo approvato dalla Camera dei deputati, sottolinea l'opportunità di intervenire sull'articolo 3, deferendo alla potestà legislativa esclusiva dello Stato anche la materia del coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, in modo da rafforzare l'azione di indirizzo del legislatore italiano, e assicurare una maggiore coerenza con l'ordinamento europeo.

Concorda, poi, sulla necessità di una modifica tempestiva dell'articolo 81, in considerazione del fatto che la formulazione vigente del quarto comma non ha impedito, negli scorsi decenni, una gestione negativa delle finanze pubbliche caratterizzata da un eccessivo squilibrio tra le entrate e le spese. Risulta, quindi, corretto introdurre in Costituzione il principio dell'equilibrio di bilancio, evitando tuttavia di far riferimento ad un parametro numerico rigido: va considerato, al riguardo, che la Commissione europea ha chiesto agli Stati dell'Unione l'inserimento nella Carta costituzionale di norme di principio, la cui attuazione dettagliata sarà rimessa a leggi ordinarie.

Formula, quindi, perplessità sulla previsione di un *quorum* aggravato, pari alla maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera, per l'individuazione degli eventi eccezionali tali da giustificare il ricorso all'indebitamento, ricordando che la scorsa estate, negli Stati Uniti d'America, si è arrivati ad un passo dal *default*, proprio per l'esigenza di trovare un accordo di larghe intese sull'innalzamento del limite massimo del debito pubblico.

Per quanto riguarda l'organismo indipendente, istituito dalla lettera *f*) dell'articolo 5, comma 1, ritiene improprio che ad esso siano affidati compiti di valutazione dell'osservanza delle regole di bilancio, dal momento che tale funzione appare tipica di un'autorità che, nell'ordinamento italiano, dovrebbe essere la Corte dei conti, garantendo così la giustiziabilità del principio dell'equilibrio di bilancio.

Nel sottolineare che la modifica costituzionale in esame andrà completata con la legge ordinaria attuativa e accompagnata dal processo di *spending review*, fa presente che qualora il Governo ritenesse prioritaria la rapida approvazione del disegno di legge, la scelta più saggia sarà quella di non insistere per le modifiche, mentre, qualora vi fossero le con-

dizioni per poter apportare miglioramenti, sarebbe opportuno intervenire sugli aspetti appena illustrati.

Il sottosegretario MALASCHINI ringrazia le Commissioni riunite per l'approfondita discussione svoltasi e l'elevato livello tecnico degli interventi.

Nel prendere atto della richiesta formulata dal senatore Morando circa la rapida prospettazione degli intendimenti del Governo, assicura che si farà carico di verificare la possibilità di fornire dei chiarimenti già nella giornata di oggi.

Si sofferma, da ultimo, sulla questione della giustiziabilità del principio dell'equilibrio di bilancio, prospettando le problematiche applicative dinanzi a cui potrebbe trovarsi la Corte costituzionale in caso di violazione del principio di equilibrio: per esempio, andrebbe chiarito se, dinanzi ad una riforma di sistema con problemi di copertura finanziaria, la declaratoria di illegittimità dovrebbe limitarsi alla sola clausola di copertura ovvero travolgere l'intero impianto normativo.

Il presidente VIZZINI avverte che nella seduta pomeridiana si procederà all'illustrazione delle proposte emendative.

Il senatore PASTORE (*PdL*) osserva incidentalmente che il riferimento ai principi dell'Unione europea è contenuto nel solo articolo 2 del disegno di legge in esame, laddove viene integrato l'articolo 97 della Costituzione, mentre gli articoli 1 e 5 sono privi di ogni rinvio all'ordinamento europeo.

Il seguito dell'esame congiunto è quindi rinviato.

POSTICIPAZIONE DELLA SEDUTA POMERIDIANA

Il presidente VIZZINI avverte che la seduta delle Commissioni riunite, già convocata per le ore 14,30, è posticipata alle ore 15.

Le Commissioni riunite prendono atto.

La seduta termina alle ore 12,55.

Plenaria**21^a Seduta (pomeridiana)**

Presidenza del Presidente della 1^a Commissione

VIZZINI

Interviene il sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei ministri Malaschini.

La seduta inizia alle ore 15,15.

IN SEDE REFERENTE

(3047) DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE. – *Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale*, approvato dalla Camera dei deputati in un testo risultante dall'unificazione dei disegni di legge costituzionale d'iniziativa dei deputati Cambursano ed altri, Marinello ed altri, Beltrandi ed altri, Merloni ed altri, Lanzillotta ed altri, Antonio Martino ed altri, Bersani ed altri e del disegno di legge costituzionale n. 4620 d'iniziativa governativa

(2834) DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE. – **LANNUTTI ed altri.** – *Modifica all'articolo 81 della Costituzione, in materia di debito pubblico*

(2851) DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE. – **LAURO ed altri.** – *Introduzione dell'articolo 81-bis della Costituzione in materia di patto di stabilità*

(2871) DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE. – **Nicola ROSSI ed altri.** – *Modifiche agli articoli 23, 81, 117 e 119 della Costituzione in materia di regole di responsabilità fiscale*

(2881) DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE. – **SALTAMARTINI ed altri.** – *Modifiche agli articoli 53 e 81 della Costituzione in materia di equilibrio di bilancio della Repubblica*

(2890) DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE. – **CECCANTI ed altri.** – *Modifiche agli articoli 53, 81, 119 e 123 e introduzione del titolo I-bis della parte seconda della Costituzione, in materia di equità tra le generazioni e di stabilità di bilancio*

(2965) DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE. – **PERDUCA e Donatella PORETTI.** – *Modifica dell'articolo 81 e introduzione degli articoli 81-bis e 81-ter della Costituzione, concernenti il principio del pareggio nei bilanci dello Stato e degli enti pubblici, la copertura finanziaria delle leggi e il controllo dell'equilibrio dei conti pubblici*

(Seguito dell'esame congiunto e rinvio)

Riprende l'esame congiunto, sospeso nella seduta antimeridiana di oggi.

Si procede alla trattazione degli emendamenti riferiti al disegno di legge n. 3047, pubblicati in allegato al resoconto della seduta del 12 dicembre.

Il senatore Nicola ROSSI (*Misto*) dà per illustrati gli emendamenti a sua firma.

Anche il senatore AZZOLLINI (*PdL*) rinuncia a illustrare i propri emendamenti.

Il senatore PASTORE (*PdL*) ritiene che la formulazione dell'articolo 81, come prevista dall'articolo 1 del disegno di legge n. 3047, non corrisponda al quadro normativo che si delinea per il futuro dell'Europa. A suo avviso, la proposta avanzata dal senatore Nicola Rossi con l'emendamento 1.8 risponde meglio ai termini dell'accordo concluso in sede di Unione europea.

In particolare, sarebbe opportuno richiamare nel testo dell'articolo 81 le regole dell'Unione europea. Inoltre, non è chiaro il motivo della mancata previsione di un'autorizzazione del Parlamento a maggioranza qualificata per il ricorso all'indebitamento al fine di considerare gli effetti del ciclo economico; infatti, nessun meccanismo automatico è stato effettivamente previsto dal Consiglio europeo. Infine, è necessario prevedere che anche la disposizione di nuovi o maggiori tributi debba essere approvata dalle Camere a maggioranza assoluta, per evitare che si faccia ricorso abitualmente alla leva fiscale per ridurre l'indebitamento.

Sarebbe opportuno poi prevedere che la Corte dei conti promuove il giudizio di legittimità costituzionale per violazione dell'articolo 81 della Costituzione, anche per limitare la tendenza a riconoscere in sede giurisdizionale benefici economici ad alcune categorie di persone, soprattutto nel pubblico impiego, al fine di evitare disparità di trattamento rispetto ad altre categorie, con conseguente aggravio per l'erario.

Per quanto riguarda l'articolo 2, conferma la proposta di inserire i principi dell'equilibrio dei bilanci e della sostenibilità del debito pubblico nell'articolo 53, anziché nell'articolo 97 della Costituzione, visto che quei principi potrebbero determinare ricadute anche in ambiti diversi dalla pubblica amministrazione.

Con riferimento all'articolo 4, ribadisce la richiesta al Governo di chiarire la logica della disposizione secondo cui l'equilibrio di bilancio deve essere rispettato non da tutti gli enti ma per il complesso degli enti di ciascuna regione; tale formulazione, tra l'altro, non tiene conto dell'autonomia riconosciuta ai comuni.

Richiama l'attenzione sull'emendamento 5.2, che propone di stabilire che nella costituzione dell'organismo indipendente a cui sono attribuiti compiti di verifica e di valutazione dell'osservanza delle regole di bilancio si proceda in un rapporto di leale collaborazione con le regioni e le autonomie locali, i cui bilanci saranno pure sottoposti al controllo di quell'organismo. Infine, all'articolo 5, comma 4, è necessario precisare che la fun-

zione di controllo che le Camere esercitano sulla finanza pubblica si svolge con riferimento agli atti di loro competenza.

Il senatore Massimo GARAVAGLIA (*LNP*), riservandosi di dare conto degli emendamenti presentati dal suo Gruppo in occasione delle votazioni, dichiara di sottoscrivere gli emendamenti 1.2, 1.6, 5.3, 5.5 e 5.7.

Il senatore D'UBALDO (*PD*) dichiara di sottoscrivere l'emendamento 4.1.

Il PRESIDENTE avverte che gli altri emendamenti si intendono illustrati. Propone, quindi, di rinviare il seguito dell'esame congiunto alla seduta di domani, mercoledì 14 dicembre, sconvocando la seduta notturna di oggi, prevista alle ore 20,30.

Le Commissioni riunite convengono.

Il seguito dell'esame congiunto è quindi rinviato.

SCONVOCAZIONE DELLA SEDUTA NOTTURNA

Il PRESIDENTE avverte che la seduta notturna, già convocata alle ore 20,30, non avrà luogo.

Le Commissioni riunite prendono atto.

La seduta termina alle ore 15,30.

COMMISSIONI 2^a e 4^a RIUNITE

2^a (Giustizia)

4^a (Difesa)

Martedì 13 dicembre 2011

Plenaria

8^a Seduta

Presidenza del Presidente della 4^a Commissione
CANTONI

Intervengono i sottosegretari di Stato per la giustizia Mazzamuto e per la difesa Milone.

La seduta inizia alle ore 15,50.

IN SEDE REFERENTE

(2099) Delega al Governo per l'emanazione del codice penale delle missioni militari all'estero

(335) PINOTTI ed altri. – Delega al Governo per la riforma del codice penale militare di pace e introduzione dell'articolo 4-bis della legge 7 maggio 1981, n. 180, concernente l'ufficio militare di sorveglianza

(Seguito dell'esame congiunto e rinvio)

Riprende l'esame congiunto, sospeso nella seduta del 6 ottobre scorso.

In apertura di seduta, il presidente CANTONI riepiloga l'*iter* dei provvedimenti in titolo, formulando altresì – a nome delle Commissioni riunite – un indirizzo di saluto ai sottosegretari Mazzamuto e Milone.

Cede quindi la parola ai firmatari degli emendamenti per l'illustrazione delle proposte presentate al disegno di legge n. 2099.

Interviene la senatrice AMATI (PD), aggiungendo la propria firma a tutte le proposte a prima firma del senatore Di Giovan Paolo.

Si apre quindi un dibattito sull'ordine dei lavori.

Il senatore DEL VECCHIO (*PD*) osserva che l'*iter* dei disegni di legge iscritti all'ordine del giorno, quale sino ad ora articolatosi, è maturato in contesto politico non più riscontrabile al giorno d'oggi. In ragione di ciò, sarebbe a suo avviso opportuno riaprire una ponderata riflessione su due importanti tematiche sollevate a suo tempo dal Gruppo del Partito Democratico, ossia sull'opportunità di procedere al varo di una disciplina penale applicabile alle missioni internazionali nell'ambito di una riforma complessiva della legislazione penale militare di pace e sulla necessità di procedere con la massima cautela ad un eventuale ampliamento del novero dei reati militari. Le predette questioni, su cui il passato governo *pro tempore* non si era pronunciato favorevolmente, erano peraltro emerse anche nel ciclo di audizioni informali tenutesi in sede di Ufficio di Presidenza.

Ciò premesso, domanda quale sia la posizione del nuovo Esecutivo in ordine ai contenuti del disegno di legge n. 2099.

Il senatore LI GOTTI (*IdV*) condivide i rilievi e le argomentazioni addotte dal senatore Del Vecchio. Osserva peraltro come l'introduzione di un ulteriore codice penale militare volto a disciplinare unicamente i reati commessi dai militari nel corso di missioni all'estero rischi di presentare profili di incostituzionalità. In ogni caso ritiene necessario che il Governo chiarisca il proprio intendimento in ordine ai provvedimenti in esame, tenuto conto che si tratta di disegni di legge il cui esame era stato avviato due anni fa in un contesto significativamente mutato.

Il senatore PERDUCA (*PD*) rileva come il dibattito odierno sarebbe stato superfluo se il Senato avesse proceduto già all'adozione delle norme di adeguamento dell'ordinamento interno allo statuto della Corte penale internazionale, con il quale si introduce una disciplina di tutela ben più elevata. Auspica che l'esame dei provvedimenti di adeguamento allo statuto di Roma possa essere quanto prima avviato e concluso.

Il senatore TORRI (*LNP*) ricorda che la decisione di assumere il disegno di legge n. 2099 a base del prosieguo dei lavori scaturiva da un preciso indirizzo (condiviso praticamente da tutte le forze politiche), volto ad approvare in tempi rapidi una normativa specifica a tutela del personale militare impiegato all'estero. Su tali basi, un'eventuale revisione della predetta deliberazione potrebbe, pertanto, apparire inopportuna.

Sollecita infine l'opinione del Governo sul punto.

Il senatore CASSON (*PD*) invita la Presidenza, anche in considerazione del mutato contesto politico, a valutare l'opportunità di procedere, analogamente a quanto verificatosi in Commissione giustizia, alla nomina anche di relatori appartenenti ai Gruppi dell'*ex* opposizione.

Il senatore RAMPONI (*PdL*) pone l'accento sulla necessità di definire quanto prima un'adeguata cornice giuridica a tutela del personale militare impiegato nelle operazioni fuori area, attestata, tra l'altro, dai numerosi interventi *ad hoc* contenuti nei decreti-legge di proroga della partecipazione italiana alle missioni internazionali di pace sino ad ora emanati. Tale necessità, inoltre, prescinde dai mutamenti politici recentemente verificatisi, rimanendo straordinariamente attuale. Sarebbe pertanto opportuno, a suo avviso, che l'attuale Esecutivo faccia proprio il disegno di legge n. 2099, al fine di giungere in tempi brevi all'approvazione definitiva.

L'oratore conclude il suo ragionamento osservando che il testo del provvedimento fu a suo tempo predisposto, come sottolineato nella stessa relazione al disegno di legge, da un gruppo di lavoro altamente qualificato dal punto di vista tecnico, che operò in modo rapido e costruttivo prendendo in considerazione ogni problematica. Anche alla luce di quanto prima osservato, non appaiono pertanto condivisibili i rilievi formulati dal senatore Li Gotti in ordine ad eventuali profili di incostituzionalità.

Il senatore MARITATI (*PD*), dopo aver rivolto un indirizzo di saluto ai nuovi sottosegretari, osserva come gli interventi testé svolti non rispondano a logiche ostruzionistiche. A tutti sono bene noti i problemi connessi alle missioni militari all'estero. L'introduzione di norme penali *ad hoc* non può comunque a suo parere, prescindere da quanto affermato in materia di diritto umanitario nella giurisprudenza delle Corti internazionali. Per la prosecuzione dell'*iter* d'esame dei provvedimenti appare quanto mai necessario conoscere l'effettivo orientamento del nuovo Esecutivo.

Il relatore per la 2^a Commissione, senatore LONGO (*PdL*), ritiene infondate le perplessità sul piano della incostituzionalità, palesate dal senatore Li Gotti. L'introduzione infatti di un codice penale militare limitato alle sole missioni all'estero appare rispondere al principio di specialità. Per quanto riguarda il rispetto dei principi stabiliti dalla giurisprudenza internazionale in tema di tutela dei terzi, osserva come il disegno di legge adottato come testo base preveda tutele per i civili ben più ampie e pregnanti. Conclude invitando il Governo a chiarire la propria posizione sui provvedimenti in titolo.

Il relatore per la 4^a Commissione, senatore GAMBÀ (*PdL*) condivide quanto rilevato dal relatore Longo ed osserva altresì che il particolare contesto delle operazioni internazionali appare difficilmente inquadrabile nell'impianto normativo configurato dai due codici penali militari attualmente in vigore. In ragione di ciò, infatti, numerosi erano stati i solleciti ai governi *pro tempore*, in occasione della conversione in legge dei decreti di proroga, per l'emanazione di una disciplina specifica.

L'oratore ricorda, inoltre, che il principio generale contenuto nella legislazione vigente prevederebbe l'applicazione del codice penale militare di guerra, al quale i decreti-legge di proroga hanno pertanto specificata-

mente derogato, prevedendo l'applicazione della legge penale militare di pace. In occasione della partecipazione italiana alle operazioni internazionali in Afghanistan (avviata nel 2001), ed in Iraq (avviata nel 2003), l'applicazione del codice penale militare di guerra (con alcuni correttivi), fu invece voluta – in ragione della peculiarità del contesto operativo – dall'allora Esecutivo di centro-destra e confermata dal successivo Governo di centro-sinistra. Tuttavia, il provvedimento varato da quest'ultimo fu modificato dal Parlamento tramite un emendamento, volto a ripristinare la prassi consolidata che prevedeva l'applicazione del codice di pace (con alcune specificazioni in ordine all'individuazione del tribunale competente).

Ciò premesso, le obiezioni di incostituzionalità formulate nel corso del dibattito appaiono – a suo avviso – prive di fondamento. Sarebbe invece opportuno tenere nel debito conto la necessità di procedere con urgenza all'approvazione di una valida cornice giuridica a tutela dei militari impegnati fuori area (sulla quale si era peraltro registrata un'ampia convergenza in seno alle Commissioni riunite). Tale soluzione, peraltro, non pregiudicherebbe un successivo intervento di modifica della legislazione penale militare di pace, presa peraltro in considerazione già dal precedente Esecutivo.

Nell'associarsi a quanto osservato dai relatori, il senatore DE GREGORIO (*PdL*) rileva che l'approvazione di uno specifico codice penale per le missioni all'estero non risulta in contrasto con i principi delineati dalla vigente Costituzione, ed appare – al contrario – assolutamente necessaria al fine di colmare una preoccupante lacuna normativa, come sottolineato anche dalla dottrina più autorevole.

Sottolinea quindi l'opportunità di conoscere quanto prima gli orientamenti del Governo al riguardo.

Il sottosegretario MAZZAMUTO osserva preliminarmente come ogni valutazione sul piano della costituzionalità debba essere effettuata tenendo conto sì del criterio della specialità ma anche della ragionevolezza in concreto di ciascuna norma. Si riserva, nel prendere atto di ragioni di indubbia urgenza, di far conoscere la posizione dell'Esecutivo sui provvedimenti.

Il seguito dell'esame congiunto è quindi rinviato.

La seduta termina alle ore 16,30.

EMENDAMENTI AL DISEGNO DI LEGGE N. 2099**Art. 1.****1.2**

DI GIOVAN PAOLO, DELLA SETA, FERRANTE, AMATI

Sostituire il comma 3 con il seguente:

«3. Entro dodici mesi dall'entrata in vigore del codice il governo, previo parere delle competenti Commissioni permanenti del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati è delegato con uno o più decreti disposizioni per armonizzare e coordinare il codice penale militare di pace con il codice di cui al comma 1».

1.3

DI GIOVAN PAOLO, AMATI

Sostituire il comma 3 con il seguente:

«3. Entro dodici mesi dall'entrata in vigore del codice il governo è delegato ad adottare con uno o più decreti disposizioni per armonizzare e coordinare il codice penale militare di pace con il codice di cui al comma 1».

1.5

DI GIOVAN PAOLO, DELLA SETA, FERRANTE, AMATI

Dopo il comma 3, aggiungere il seguente:

«3-bis. Entro 24 mesi dall'entrata in vigore del codice il governo, previo parere delle competenti Commissioni permanenti del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati, è delegato ad adottare con uno o più decreti disposizioni per armonizzare e coordinare il codice penale militare di pace con il codice di cui al comma 1».

1.6

DI GIOVAN PAOLO, AMATI

Aggiungere, in fine, il seguente comma:

«3-bis. Entro 24 mesi dall'entrata in vigore del codice il governo è delegato ad adottare con uno o più decreti disposizioni per armonizzare e coordinare il codice penale militare di pace con il codice di cui al comma 1».

Art. 2.**2.12**

DI GIOVAN PAOLO, DELLA SETA, FERRANTE, AMATI

*Al comma 1, lettera b), sopprimere il punto 5).***2.15**

DI GIOVAN PAOLO, AMATI

Al comma 1, lettera b) dopo il numero 5), inserire il seguente:

«5-bis) La scriminante di cui sopra diviene operativa solo dopo la sua integrazione nel codice penale militare di pace».

2.18

DI GIOVAN PAOLO, DELLA SETA, FERRANTE, AMATI

*Al comma 1, lettera b), sopprimere il punto 6.***2.21**

DI GIOVAN PAOLO, AMATI

Al comma, 1, lettera b) al numero 6, premettere le seguenti parole:
«In caso di previsione discriminanti di cui al comma 5 introdotte nel codice penale militare di pace».

COMMISSIONI 10^a e 13^a RIUNITE

10^a (Industria, commercio, turismo)

13^a (Territorio, ambiente, beni ambientali)

Martedì 13 dicembre 2011

Plenaria

14^a Seduta

Presidenza del Presidente della 10^a Commissione
CURSI

La seduta inizia alle ore 16.

ESAME DI ATTI PREPARATORI DELLA LEGISLAZIONE COMUNITARIA

Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio sulla sicurezza delle attività offshore di prospezione, ricerca e produzione nel settore degli idrocarburi (n. COM (2011) 688 definitivo)

(Esame, ai sensi dell'articolo 144 del Regolamento, dell'atto comunitario sottoposto al parere motivato sulla sussidiarietà e rinvio)

Il senatore CURSI (*PdL*), relatore per la 10^a Commissione, illustra il provvedimento in titolo che reca una proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio sulla sicurezza delle attività *offshore* di prospezione, ricerca e produzione nel settore degli idrocarburi. L'Unione europea intende occuparsi delle problematiche legate alle attività di prospezione e produzione di petrolio e gas che sempre più frequentemente si svolgono in mare aperto, anche in ambienti geograficamente e geologicamente complessi come le acque profonde, al fine di conseguire i principali obiettivi di riduzione dei rischi di incidenti gravi nelle acque unionali e di limitazione delle conseguenze di eventuali incidenti.

Il regolamento proposto è esplicitamente definito dalla stessa relazione introduttiva come un atto che si integra sia con la strategia energetica per il 2020 (in particolare circa l'esigenza di assicurare energia sicura e sostenibile), sia con la legislazione e la politica ambientale dell'Unione (in particolare con i principi di prevenzione, precauzione, controllo dell'inquinamento nonché il principio «chi inquina paga»).

Il regolamento proposto consta di 39 articoli complessivi.

Il Capo I contiene le disposizioni introduttive. Il Capo II tratta di prevenzione dei grandi rischi legati alle attività offshore nel settore degli idrocarburi. Il Capo III definisce la preparazione e lo svolgimento delle attività *offshore* nel settore degli idrocarburi sulla base della valutazione del rischio, mentre il Capo IV definisce quelle che sono le migliori pratiche in materia di controllo dei grandi rischi.

Il Capo V tratta della trasparenza e della condivisione delle informazioni, mentre il Capo VI si occupa di coordinamento e cooperazione. Il Capo VII infine riguarda la preparazione e la risposta alle emergenze.

A questo punto ricorda che la Commissione industria sta esaminando una serie di disegni di legge in materia di attività estrattive (Atti del Senato nn. 1507, 1920, 1998 e 2267) in merito ai quali si è già concluso un ciclo di audizioni dei principali soggetti interessati, tra cui le associazioni ambientaliste e Assomineraria che raduna i principali operatori del settore.

Rileva quindi come la proposta di regolamento potrà fornire ulteriori spunti alla Commissione industria nel prosieguo dell'esame dei provvedimenti, rispetto ai quali era stato già adottato un testo unificato.

Il senatore D'ALÌ (*PdL*), relatore per la 13^a Commissione, fa presente che l'obiettivo della proposta di regolamento in esame è quello di prevenire il rischio di incidenti gravi legati alle attività *offshore* nel settore degli idrocarburi, aumentando così la protezione dell'ambiente marino e delle economie costiere dall'inquinamento e fissando condizioni minime di sicurezza per la prospezione, la ricerca e la produzione di idrocarburi in mare aperto.

Si tratta di un obiettivo che riveste grande rilevanza in assoluto, ma che presenta un valore specifico, e a suo avviso maggiore, per i Paesi che si affacciano sul Mare Mediterraneo. Difatti, il Mediterraneo ha un lentissimo ricambio delle acque (oltre 100 anni per le sole acque superficiali) e, per il ridotto apporto di acque dolci, una fortissima evaporazione. Per di più oltre il 50 per cento dei punti di estrazione del Mediterraneo sono posti a meno di cento chilometri dalla costa e il Mediterraneo è nel mondo il mare più inquinato da idrocarburi, con una densità media di catrame pelagico di 38 milligrammi per metro quadro, quattro volte superiore a quella del mar dei Sargassi – al secondo posto (10 milligrammi per metro quadro) – e oltre dieci volte rispetto alla media degli altri mari del mondo.

La consapevolezza delle spaventose conseguenze ambientali che ricadrebbero sul Mediterraneo qualora dovesse accadere un incidente simile a quello avvenuto nel Golfo del Messico presso la piattaforma *Deepwater Horizon* induce a riconoscere importanza fondamentale all'obiettivo perseguito dalla proposta di regolamento in esame, anche in considerazione dei terribili impatti che un incidente produrrebbe sulle così dette «economie del mare», tra le quali spicca quella turistica, fondamentale *chance* di futuro per le comunità mediterranee.

E questo ancor più oggi, a circa un mese dalla marea nera di oltre 163 chilometri quadrati provocata, al largo di Rio de Janeiro, da una tri-

vellazione esplorativa della Chevron e a qualche mese dall'altra marea nera causata, lo scorso agosto, al largo della costa scozzese dell'Aberdeenshire, dalle attività di perforazione della Shell. Incidenti questi che, con la loro gravità, hanno evidenziato quanto sia rischiosa l'attività di perforazione e quanto frequenti siano le fuoriuscite di petrolio capaci di alterare in modo irreversibile l'ecosistema marino.

Opportunamente i *consideranda* della proposta di regolamento fanno molteplici e ampi riferimenti ai rischi derivanti da una frammentaria legislazione e da pratiche normative e di settore che non coprono interamente le possibilità di riduzione dei rischi di incidente ed evidenziano altresì la necessità di una risposta tempestiva ed efficace nelle acque dell'Unione, nonché di una definizione più precisa delle responsabilità in termini di bonifica e risarcimento dei danni convenzionali.

Il Capo II della proposta è interamente dedicato alla prevenzione dei grandi rischi legati alle attività *offshore* nel settore degli idrocarburi. In particolare, l'articolo 4 reca disposizioni sulla sicurezza nell'ambito delle autorizzazioni per le attività *offshore*, prevedendo che le decisioni di concessione di autorizzazioni per le attività *offshore* nel settore degli idrocarburi tengono conto della capacità dei candidati di soddisfare i requisiti per attività specifiche nel quadro di tale autorizzazione, come stabilito dalle pertinenti disposizioni del diritto dell'Unione europea e in particolare dal presente regolamento.

Proprio in considerazione delle peculiari caratteristiche rivestite dal Mare Mediterraneo, giudica opportuno inserire nella proposta in esame una regolamentazione specificamente riferita alle attività destinate a svolgersi in tale mare.

Ricorda ancora che nella valutazione della capacità tecnica e finanziaria dei soggetti che fanno richiesta di autorizzazione per attività *offshore* nel settore degli idrocarburi si tiene conto dei rischi, dei pericoli e di ogni altra informazione utile relativa alla zona interessata e alla particolare fase di esplorazione e di produzione, nonché alla capacità finanziaria dei richiedenti, comprese le eventuali garanzie finanziarie e le capacità di coprire le responsabilità potenziali derivanti da attività *offshore* legate agli idrocarburi, in particolare la responsabilità per danni ambientali.

A questo riguardo, sottolinea la necessità di assicurare innanzi tutto una specifica protezione alle zone di particolare pregio, nonché di prevedere in generale una fascia di rispetto in prossimità della costa, nella quale sono vietate le attività di esplorazione, ricerca e perforazione. Un valido modello normativo è costituito dal comma 17 dell'articolo 6 del decreto legislativo n. 152 del 2006, che tra l'altro vieta le attività di ricerca, di prospezione nonché di coltivazione di idrocarburi liquidi e gassosi in mare all'interno del perimetro delle aree marine e costiere a qualsiasi titolo protette e nelle zone di mare poste entro dodici miglia marine dal perimetro esterno delle suddette aree marine e costiere protette, oltre che – per i soli idrocarburi liquidi – nella fascia marina compresa entro cinque miglia dalle linee di base delle acque territoriali lungo l'intero perimetro costiero nazionale. In questa prospettiva si colloca anche la necessità di

prevedere l'istituzione di aree marine protette internazionali finalizzate alla salvaguardia e alla protezione dei fondali marini.

Rileva come sia indispensabile, inoltre, prevedere un idoneo sistema fideiussorio per garantire integralmente i costi di rimozione delle piattaforme e delle strutture afferenti ai giacimenti esauriti, al primario fine del «necessario ripristino dello stato dei luoghi».

L'articolo 7 della proposta in esame disciplina la responsabilità per danno ambientale, prevedendo che, ai sensi della direttiva 2004/35/CE, il licenziatario è responsabile della prevenzione e della riparazione del danno ambientale causato da attività *offshore* nel settore degli idrocarburi svolte dal licenziatario stesso o da qualsiasi entità partecipi alle operazioni *offshore* sulla base di un contratto con il licenziatario. Peraltro la procedura di autorizzazione per le operazioni ai sensi del presente regolamento non pregiudica la responsabilità del licenziatario.

Risulta anzi necessario prevedere un apposito sistema assicurativo in grado di garantire la copertura di ogni danno prodotto dalle attività in argomento, a partire dal danno ambientale, alla luce dello straordinario valore del patrimonio costiero e marino del Mediterraneo, non riducibile alla mera somma delle attività economiche eventualmente lese.

Sottolinea altresì la necessità di intervenire per modificare il regime giuridico delle responsabilità per gli sversamenti inquinanti in mare prodotti da trasporti marittimi di idrocarburi ed altre sostanze inquinanti, mediante l'espressa corresponsabilizzazione delle società, delle imprese e dei soggetti destinatari di detti trasporti, al fine di espandere il novero dei responsabili tenuti a risarcire i danni ambientali, così da conseguire una maggiore attenzione anche da parte dei medesimi destinatari ai requisiti di modernità, di efficienza e di sicurezza delle navi da utilizzare per il trasporto via mare di sostanze inquinanti o pericolose. In particolare appare indispensabile prevedere l'obbligatorietà della copertura assicurativa contro il danno ambientale anche a carico della società proprietaria o destinataria del carico.

Il Capo IV regola le pratiche migliori (*best practise*) per il controllo dei grandi rischi. L'articolo 18 è relativo alla prevenzione degli incidenti gravi da parte degli operatori e l'articolo 20 è volto a garantire la conformità delle attività degli stessi operatori con il quadro normativo per la prevenzione degli incidenti gravi.

Al riguardo appare indispensabile che i soggetti che svolgono le attività di ricerca e perforazione dispongano di strutture operative in diretta disponibilità (mezzi aereonaviganti specializzati) per ogni pozzo, al fine di prevenire e affrontare ogni eventuale rischio di inquinamento, e in più forniscano un'osservazione satellitare costante, sempre al fine di apprestare ogni dovuta garanzia di informazione tempestiva a fronte dei terribili rischi che si corrono in presenza di eventuali incidenti.

Il Capo VI disciplina l'attività di coordinamento e cooperazione fra gli Stati membri prevedendo (articolo 28) un approccio coordinato alla sicurezza nelle regioni limitrofe e nelle attività internazionali. Il Capo VII reca disposizioni in tema di preparazione e risposta alle emergenze pre-

scrivendo i contenuti dei piani interni di emergenza (articolo 29), i piani di emergenza esterna e la preparazione alle emergenze (articolo 30), modalità per una tempestiva risposta alle emergenze (articolo 31) nonché modalità per la preparazione della risposta alle emergenze a livello transfrontaliero (articolo 32).

Sottolinea poi che il tema della cooperazione per la sicurezza e per la prevenzione dei rischi deve essere considerato all'interno di un più generale impegno dell'Unione europea per la promozione di una collaborazione tra i Paesi che si affacciano sul Mediterraneo in vista della creazione di un sistema condiviso di regole, limitazioni e divieti, in grado di porsi come patrimonio comune e come parte integrante di quel Codice del Mediterraneo della cui elaborazione da tempo si rileva la necessità. In questa prospettiva si colloca anche la necessità di operare in vista dell'estensione della regolamentazione recata dall'atto in esame agli Stati non europei che per ragioni geopolitiche non possono non esser coinvolti nell'azione di protezione dal rischio di incidenti e nella realizzazione di adeguati livelli di tutela e sicurezza in rapporto alle attività *offshore*.

La ratifica del Protocollo, annesso alla Convenzione di Barcellona, per la protezione del Mediterraneo contro l'inquinamento derivante dall'esplorazione e dallo sfruttamento della piattaforma continentale, del fondale marino e del relativo sottosuolo (Protocollo *Offshore*) deve dunque costituire il punto di partenza per un rinnovato impegno europeo sul fronte della tutela del Mediterraneo e l'attuazione del medesimo Protocollo deve essere riconosciuta come priorità nell'attività della Convenzione di Barcellona per il biennio 2012-2013.

Il senatore DELLA SETA(*PD*) giudica la proposta di regolamento inadeguata sotto il profilo della sicurezza ambientale, poiché non servirebbe ad evitare disastrosi incidenti, anche tenuto conto delle peculiarità del Mare Mediterraneo. Per questi motivi propone di inserire dei rilievi critici nella risoluzione che le Commissioni riunite si accingono ad approvare.

Il presidente CURSI (*PdL*), apprezzate le circostanze, rinvia il seguito dell'esame ad altra seduta.

La seduta termina alle ore 16,30.

AFFARI ESTERI, EMIGRAZIONE (3^a)

Martedì 13 dicembre 2011

**Ufficio di Presidenza integrato
dai rappresentanti dei Gruppi parlamentari**

Riunione n. 35

Presidenza del Presidente
DINI

Orario: dalle ore 15 alle ore 16,30

PROGRAMMAZIONE DEI LAVORI

FINANZE E TESORO (6^a)

Martedì 13 dicembre 2011

Plenaria

311^a Seduta (pomeridiana)

Presidenza del Presidente
BALDASSARRI

Interviene, ai sensi dell'articolo 48 del Regolamento, il professor
Guglielmo Maisto.

La seduta inizia alle ore 14,50.

IN SEDE CONSULTIVA

(3047) DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE. – *Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale*, approvato dalla Camera dei deputati in un testo risultante dall'unificazione dei disegni di legge costituzionale d'iniziativa dei deputati Cambursano ed altri, Marinello ed altri, Beltrandi ed altri, Merloni ed altri, Lanzillotta ed altri, Antonio Martino ed altri, Bersani ed altri e del disegno di legge costituzionale n. 4620 d'iniziativa governativa
(Parere alle Commissioni 1^a e 5^a riunite. Esame e rinvio)

Il presidente BALDASSARRI (*Per il Terzo Polo:ApI-FLI*), relatore, introduce l'esame del provvedimento e sottolinea che il pareggio di bilancio può senz'altro essere inserito nel testo costituzionale, a condizione che ne sia maggiormente specificata la portata e che esso non si traduca nell'imposizione di un mero saldo finanziario. Infatti, le scelte e gli indirizzi di politica economica, che possono essere adottati per conseguire tale obiettivo, non sono assolutamente indifferenti e tra loro equivalenti, dal momento che l'azzeramento del *deficit* può essere raggiunto attraverso livelli profondamente diversificati di pressione fiscale e di spesa corrente. Di conseguenza, evidenzia che non può prevalere una visione di politica economica particolarmente ristretta che limiti l'intervento del legislatore al mero rispetto dei saldi di bilancio prefissati. Infatti la specificazione nel testo costituzionale di vincoli aggiuntivi alle politiche di bilancio as-

sume un grande rilievo nel rafforzamento della democrazia economica e dei rapporti tra il cittadino e il potere pubblico.

Riguardato sotto tale profilo, il testo licenziato dalla Camera dei deputati assume una visuale particolarmente ristretta, limitandosi a modificare l'articolo 81 della Costituzione con l'inserimento del mero principio dell'equilibrio finanziario tra entrate e spese. È di tutta evidenza come tale meccanismo non sia una garanzia sufficiente per la tenuta dei conti pubblici, come dimostrato dall'esperienza dei primi sessanta anni della Repubblica. Infatti il vincolo della copertura finanziaria delle leggi è stato oggetto di un sistematico aggiramento, a partire dalla seconda metà degli anni Settanta, attraverso la fissazione – con l'articolo 1 della legge finanziaria – del limite massimo di indebitamento consentito per ciascun esercizio finanziario. In tal modo, prosegue l'oratore, è stato possibile reperire la copertura per miriadi di voci di spesa all'interno del bilancio e si è dato così inizio a un processo di costante e incontrollata espansione del debito pubblico.

Ritiene quindi opportuno ricordare che il Governo presieduto da Amato assunse formalmente l'impegno con l'Unione europea di completare il percorso di rientro dal *deficit* entro il 2003, nell'ambito del Patto di stabilità e crescita, che prevedeva analoghi vincoli per Francia e Germania. Tuttavia l'impegno italiano traeva origine da una significativa sottostima dell'effettivo rapporto tra *deficit* e PIL e pertanto, al fine di rendere credibile l'operato politico del Governo italiano, fu raggiunta, con l'insediamento del Governo presieduto da Berlusconi, una situazione di compromesso nella quantificazione dell'indebitamento netto, assumendo un valore intermedio tra quello effettivo e quello stimato in precedenza. Tale esempio rafforza quindi l'esigenza di avere, anche se non nell'immediato futuro, un'autorità di certificazione dei bilanci delle pubbliche amministrazioni, come organismo terzo e indipendente rispetto al Governo.

Sono naturalmente ben presenti le ragioni di urgenza economica e di necessità istituzionale che consiglierebbero una celere approvazione del disegno di legge costituzionale n. 3047. Tuttavia occorre riflettere sull'inserimento di ulteriori e specifici vincoli di politica economica e di bilancio, quali la fissazione di un limite massimo alla pressione fiscale ovvero agli oneri di parte corrente, secondo il modello adottato all'interno del disegno di legge n. 2871, presentato in qualità di cofirmatario. In tal senso esprime l'auspicio che la portata del principio del pareggio di bilancio sia rafforzata e sia reso più stringente il valore del vincolo rispetto alle scelte politiche degli Esecutivi di volta in volta in carica.

Dà infine lettura del testo scritto della propria relazione illustrativa dei contenuti del disegno di legge.

Si apre quindi la discussione generale.

Il senatore SCIASCIA (*PdL*) rileva che sarebbe preferibile evitare di inserire eccessive specificazioni all'interno del testo costituzionale, ritenendo più opportuno limitarsi all'inserimento di principi di carattere gene-

rale. Giudica pienamente condivisibile la proposta di costituire un'autorità indipendente di certificazione dei bilanci pubblici, anche se evidenzia il rischio di un organismo farraginoso ed eccessivamente ampio.

La senatrice LEDDI (*PD*) evidenzia che il nuovo testo dell'articolo 81 della Costituzione avrebbe dovuto esplicitare la non derogabilità della legge di attuazione, prevista dal comma 6 dello stesso articolo, da parte degli atti aventi il valore di legge ordinaria. In secondo luogo, giudica condivisibile anche la previsione di una procedura rinforzata per la deliberazione di deroghe al vincolo del pareggio di bilancio in caso di eventi eccezionali e imprevedibili.

Sulla base del modello contenuto nel disegno di legge n. 2871, a prima firma del senatore Nicola Rossi, andrebbe valutata anche l'opportunità di inserire nel testo costituzionale la previsione di un limite massimo alla pressione fiscale e di elevare al rango di norma costituzionale lo statuto dei diritti del contribuente.

Il senatore BARBOLINI (*PD*), pur riconoscendo la fondatezza e l'elevato profilo, teorico e politico, delle considerazioni espresse dal presidente Baldassarri, sottolinea, a nome della propria parte politica, che il testo licenziato dalla Camera dei deputati risulta pienamente condivisibile e che, inoltre, esso è stato significativamente migliorato durante l'*iter* in Assemblea. Giudica infatti di estrema importanza rendere più stringente il vincolo del pareggio di bilancio, non soltanto per accogliere le richieste provenienti dall'Unione europea, ma per la stessa solidità dei conti pubblici rispetto alle scelte che potranno essere compiute dai futuri Governi in carica. Tuttavia il valore cogente di tale vincolo deve essere coniugato con l'esigenza di non prefissare parametri eccessivamente rigidi, come sarebbe la previsione di un limite alla pressione fiscale o all'indebitamento in base a un determinato rapporto percentuale con il PIL.

Nel merito del disegno di legge costituzionale, approva l'introduzione di un procedimento rinforzato per le deroghe al vincolo del pareggio nonché la scelta di restituire allo Stato il suo ruolo e la sua responsabilità nei confronti degli enti locali, con l'obiettivo di garantirne la stabilità economico-finanziaria. Per quanto riguarda la creazione di un'autorità indipendente di controllo e certificazione dei conti pubblici, ammette che avrebbero potuto essere adottate soluzioni più coraggiose e innovative. Tuttavia sottolinea che a suo parere l'impianto del disegno di legge scoraggia e sanziona comportamenti eccessivamente disinvolti.

In conclusione, valterebbe positivamente un parere favorevole, con l'inserimento della sottolineatura della senatrice Leddi a proposito della costituzionalizzazione dello statuto del contribuente.

Il senatore CONTI (*PdL*) rimarca, a titolo personale, la difficoltà a elaborare un testo di riforma costituzionale eccessivamente analitico e incentrato sulla disciplina di profili di dettaglio, anche considerata l'ampiezza del consenso politico necessario per la sua approvazione.

Pur riconoscendo l'alto valore del dibattito che si sta svolgendo in Commissione, sottolinea tuttavia il rischio che esso sia incompleto e parziale, dal momento che la riforma delle politiche economiche di bilancio dovrebbe essere inserita all'interno di una più ampia discussione sulla struttura dello Stato e sul rapporto tra i cittadini e le istituzioni. Inoltre, osserva che non bisogna illudersi sugli effetti salvifici di una riforma dell'articolo 81 della Costituzione, con l'inserimento del vincolo del pareggio di bilancio, dal momento che il suo effettivo rispetto sarà sempre affidato alla volontà politica e alle scelte dei singoli Governi in carica. Sotto altro profilo giudica fuorviante la visione secondo cui la responsabilità per l'espansione del debito pubblico debba essere ascritta unicamente al discutibile operato della politica: non si deve infatti ignorare che tale processo ha comunque contribuito a una crescita complessiva della società italiana e alla creazione di infrastrutture e alla erogazione dei servizi sociali. Per le ragioni esposte in precedenza anticipa il proprio orientamento favorevole al disegno di legge.

La senatrice Anna Maria SERAFINI (*PD*) invita il presidente Baldassarri a svolgere un ruolo attivo rispetto al problema della crescente delegittimazione del Parlamento e dei suoi componenti, anche attraverso una sollecitazione alla Presidenza del Senato. Osserva infatti che le istituzioni sono al centro di un attacco grave e pericoloso, fondato su rappresentazioni parziali e fuorvianti. Si sta tentando infatti di convincere l'opinione pubblica che uno dei problemi dell'Italia è il costo di funzionamento delle istituzioni parlamentari, attraverso un raffronto non veritiero e conclusivo con la situazione di altri Paesi europei. Inoltre, già la stessa formazione di un Governo tecnico dimostra come il Parlamento abbia accettato di limitare in parte le proprie funzioni, per il bene del Paese. A suo avviso, quindi, sarebbe fondamentale diffondere notizie veritiere sull'entità e la reale composizione delle indennità percepite dai parlamentari, per combattere la diffusione di un clima pericoloso che potrebbe sfociare anche in atti di vera e propria aggressione personale.

Il senatore MURA (*LNP*) rileva che l'articolo 81 della Costituzione non è riuscito a fungere da argine alla creazione del debito pubblico, anche a causa dell'interpretazione che ne è stata data dalla giurisprudenza e non soltanto per il disinvoltato operato delle singole maggioranze politiche. In particolare, la crescita del debito pubblico si registra a partire dagli anni Settanta per raggiungere un livello, ormai difficilmente sostenibile, già all'inizio degli anni Novanta. Di fronte a tale scenario sottolinea, a nome della propria parte politica, il ruolo e il valore del federalismo fiscale, che può costituire lo strumento per responsabilizzare i centri di spesa pubblica e coordinare l'autonomia impositiva degli enti locali con quella dello Stato, senza condurre a un aggravio della pressione fiscale. In analogia con l'orientamento assunto dalla propria parte politica alla Camera dei deputati, preannuncia una posizione favorevole al disegno di legge costituzionale n. 3047, evidenziando anche i rischi connessi alla scelta di inter-

venire su tale testo con una normativa eccessivamente analitica, che potrebbe risultare comunque inefficace.

Nessun altro chiedendo di intervenire il presidente BALDASSARRI (*Per il Terzo Polo:ApI-FLI*) dichiara conclusa la discussione generale e, in qualità di relatore, replica agli intervenuti, dichiarandosi disponibile a sottoporre alla Commissione una proposta di parere favorevole con osservazioni. Evidenzia quindi i principali spunti emersi, tra i quali segnala la sottolineatura del senatore Barbolini a proposito del rafforzamento dello statuto del contribuente e le proprie proposte sull'inserimento nel testo costituzionale di ulteriori vincoli di politica economica e sulla creazione di un'autorità di controllo dei conti pubblici. Ove non vi sia il consenso all'inserimento di tali ulteriori specificazioni nel nuovo articolo 81 della Costituzione, prospetta l'alternativa di prevedere la fissazione di tali vincoli nella legge prevista dall'articolo 5 del disegno di legge, considerata l'opportunità di non elaborare un testo eccessivamente analitico e di dettaglio.

Il senatore BARBOLINI (*PD*) concorda con tale ipotesi, ma ribadisce tuttavia l'indicazione di evitare riferimenti di carattere numerico e percentuale. Ribadisce anche il proprio favore alla creazione di una autorità indipendente di certificazione dei bilanci pubblici, anche se, nell'immediato, gli apparirebbe comunque utile potenziare le strutture di analisi e di studio della Camera e del Senato, anche in relazione al livello complessivo della spesa pubblica, sia dello Stato che degli enti locali.

Il presidente BALDASSARRI (*Per il Terzo Polo:ApI-FLI*), relatore, conferma il proprio intendimento di limitarsi a un'enunciazione di principio senza proporre vincoli rigidi, per quanto riguarda il primo dei profili sollevati dal senatore Barbolini. Con riferimento all'autorità di controllo dei conti pubblici, si dichiara pienamente consapevole delle difficoltà che esistono al momento e che rendono possibile potenziare per il momento strutture di studio già esistenti. Tuttavia la creazione di un organismo sul modello del CBO statunitense deve rimanere un obiettivo primario, anche di medio periodo.

Il senatore MURA (*LNP*), pur ribadendo la propria condivisione dei rilievi espressi dal presidente Baldassarri, si riserva di decidere il proprio orientamento di voto dopo aver preso visione del testo del parere che sarà sottoposto alla Commissione.

Il presidente BALDASSARRI (*Per il Terzo Polo:ApI-FLI*), relatore, assicura che elaborerà un parere favorevole con osservazioni che tiene conto delle risultanze del dibattito. Tenuto conto dell'andamento dei lavori delle Commissioni 1^a e 5^a riunite per l'esame in sede referente dell'Atto Senato n. 3047, propone alla Commissione di esaminare e sottoporre a votazione il proprio parere in una seduta da convocare al termine della seduta odierna dell'Assemblea.

La Commissione concorda.

Il seguito dell'esame è quindi rinviato.

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 sulla riforma fiscale: audizione di esperti

Prosegue l'indagine conoscitiva rinviata nella seduta del 7 dicembre scorso.

Il presidente BALDASSARRI introduce l'audizione del professor Maisto.

Il professor MAISTO illustra un documento scritto che consegna alla Commissione, soffermandosi in primo luogo sul sistema della riscossione tributaria, di cui evidenzia alcuni profili critici, con particolare riferimento al rapporto tra accertato e riscosso. Prosegue quindi la propria esposizione esplicitando una serie di proposte di riforma del sistema della riscossione.

Successivamente dà conto di una serie di analisi relativamente al contenzioso tributario, sottolineando in particolare l'opportunità di estendere la conciliazione ai gradi di giudizio superiori al primo.

In conclusione illustra una serie di proposte per elaborare misure di sostegno a favore delle piccole e medie imprese e dà conto di alcune possibili modifiche all'articolo 1 del decreto-legge n. 201 del 2011, a proposito dell'aiuto alla crescita economica (ACE).

Il senatore CONTI (*PdL*) chiede una valutazione su quali siano i profili di una riforma del sistema tributario sui quali si possa ottenere più facilmente il consenso delle forze politiche.

Il senatore SCIASCIA (*PdL*), dopo aver svolto alcune considerazioni riguardo all'estensione della conciliazione nel contenzioso tributario, formula alcuni quesiti sulla trasmissione all'Agenzia delle entrate delle infor-

mazioni bancarie e sulla possibile riduzione, al di sotto della soglia dei mille euro, del limite all'utilizzo del contante. Pone quindi ulteriori domande sul contrasto di interesse in campo fiscale tra prestatore d'opera e utente e sulla situazione dei contribuenti che detengono conti correnti bancari presso istituti di credito stranieri.

Il professor MAISTO osserva che un ampio consenso politico è sicuramente raggiungibile in merito ai profili qualificanti di un disegno di riforma del sistema fiscale, anche se sottolinea che l'elaborazione di un progetto serio e organico richiederebbe comunque anni di studio e di approfondimento, pur essendo possibile mettere a punto singole soluzioni anche a causa di una situazione di emergenza. Dopo aver svolto alcune considerazioni sul ruolo di Equitalia nella riscossione dei tributi e sulla riforma del contenzioso, sottolinea, con riferimento alla trasmissione dei dati bancari, che il problema è la qualità dell'informazione ottenuta e la sua analisi selettiva, piuttosto che il semplice accumulo di notizie. Ritiene poi che ulteriori interventi sul limite all'uso del contante potrebbero essere elaborati anche in base all'esperienza di altri Paesi. L'attuale soglia di mille euro risulta comunque sostenibile e, per una sua eventuale ulteriore riduzione, occorrerebbe comunque un approccio di tipo graduale. Passa quindi a descrivere gli obblighi normativi a carico dei contribuenti che detengono conti correnti all'estero e sottolinea infine che la misura sul conflitto di interessi tra prestatore d'opera e utente potrebbe avere inizialmente un carattere sperimentale e limitata ad alcuni settori. Diversamente, un meccanismo generalizzato di deduzione di spese indifferenziate potrebbe generare comportamenti elusivi.

Il presidente BALDASSARRI dichiara conclusa l'audizione e avverte che i documenti acquisiti nel corso della seduta saranno consultabili sulla pagina *web* della Commissione.

Il seguito dell'indagine conoscitiva è pertanto rinviato.

CONVOCAZIONE DI UNA SEDUTA NOTTURNA

Il presidente BALDASSARRI comunica che la Commissione tornerà a riunirsi al termine dell'odierna seduta dell'Assemblea e comunque alle ore 20,30 di oggi, per proseguire e concludere l'esame in sede consultiva dell'Atto Senato n. 3047.

La Commissione prende atto.

La seduta termina alle ore 17,35.

Plenaria**312^a Seduta (notturna)***Presidenza del Presidente***BALDASSARRI**

La seduta inizia alle ore 20,55.

IN SEDE CONSULTIVA

(3047) DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE. – *Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale*, approvato dalla Camera dei deputati in un testo risultante dall'unificazione dei disegni di legge costituzionale d'iniziativa dei deputati Cambursano ed altri, Marinello ed altri, Beltrandi ed altri, Merloni ed altri, Lanzillotta ed altri, Antonio Martino ed altri, Bersani ed altri e del disegno di legge costituzionale n. 4620 d'iniziativa governativa

(Parere alle Commissioni 1^a e 5^a riunite. Seguito e conclusione dell'esame. Parere favorevole con osservazioni)

Prosegue l'esame rinviato nell'odierna seduta pomeridiana.

Il presidente BALDASSARRI (*Per il Terzo Polo:ApI-FLI*), relatore, presenta e illustra una proposta di parere favorevole con osservazioni pubblicata in allegato al resoconto della corrente seduta.

Si apre quindi la discussione sulla proposta di parere testè illustrata.

Il senatore CONTI (*PdL*) chiede a quali soggetti sarebbe più opportuno affidare il potere di nomina dei vertici dell'autorità di certificazione dei bilanci pubblici, oggetto della proposta di parere presentata dal Presidente.

Il presidente BALDASSARRI (*Per il Terzo Polo:ApI-FLI*), relatore, sottolinea l'esigenza di garantire l'indipendenza e l'autonomia dell'autorità: in tal senso sarebbe possibile seguire il modello previsto per alcune autorità di settore e affidare i poteri di nomina del nuovo organismo ai Presidenti delle Camere.

Il senatore D'UBALDO (*PD*) fa presente che l'Atto Senato n. 3047 attribuisce alla legislazione esclusiva dello Stato la materia dell'armonizzazione dei bilanci pubblici: essa, al contrario, forma attualmente oggetto della competenza legislativa concorrente dello Stato e delle regioni. Ciò posto segnala l'esigenza di una modifica all'articolo 4, lettera *b*) del disegno di legge costituzionale, peraltro già oggetto dell'emendamento 4.1 presentato dal senatore Pastore in sede referente. In particolare, occorre correggere il riferimento al «complesso degli enti di ciascuna regione»

contenuto nella disposizione citata, dal momento che l'obbligo di adottare criteri comuni nella redazione del proprio bilancio incombe ai singoli enti e di conseguenza la verifica non può essere riferita al loro complesso.

Il relatore BALDASSARRI (*Per il Terzo Polo:ApI-FLI*) pur riconoscendo fondata l'osservazione del senatore D'Ubaldo non ritiene opportuno modificare la propria proposta di parere.

Si passa quindi alle dichiarazioni di voto.

Il senatore LANNUTTI (*IdV*) preannuncia il proprio voto favorevole, sottolineando che il pesante debito pubblico ereditato dalle precedenti gestioni politiche finirà per gravare sulle future generazioni, con effetti finanziari sostanzialmente analoghi a quelli di un vero e proprio strumento derivato.

Giudica pienamente condivisibile il richiamo allo statuto dei diritti del contribuente, che risulta in larga parte non applicato e che necessita quindi di un rafforzamento formale e sostanziale. Ribadisce anche la necessità che la riscossione dei tributi da parte di Equitalia avvenga con modalità non vessatorie, ferma restando la condanna degli atti di violenza compiuti nei giorni scorsi nei confronti del direttore generale della società. Suggerisce infine al Presidente relatore di specificare maggiormente il contenuto dell'auspicio a proposito della costituzione di un organismo indipendente di analisi e verifica degli andamenti di finanza pubblica.

Il presidente BALDASSARRI (*Per il Terzo Polo:ApI-FLI*), relatore, precisa i compiti e la natura della futura autorità indipendente dei conti pubblici, quale organismo che dovrebbe riassumere in sé le competenze e le conoscenze tecniche attualmente distribuite tra più istituzioni, come la Corte dei conti, la Banca d'Italia e la Ragioneria generale dello Stato. Tale organismo, con la partecipazione dei Servizi bilancio di Camera e Senato, assumerebbe anche la funzione di certificare i bilanci di tutti gli enti pubblici, non limitandosi a un'attività di analisi degli andamenti di finanza pubblica. Pone infine in evidenza le differenze di tale modello rispetto al CBO statunitense.

Il senatore COSTA (*PdL*) invita a tener conto dell'esigenza che le competenze della nuova autorità non si sovrappongano a quelle di altri organismi già esistenti, con particolare riferimento alla Corte dei conti.

Il presidente BALDASSARRI (*Per il Terzo Polo:ApI-FLI*), relatore, ribadisce che la futura autorità dei conti pubblici dovrà raccogliere le competenze e le conoscenze di diverse istituzioni, andando anche oltre le competenze attualmente assegnate alla Corte dei conti.

Il senatore BARBOLINI (*PD*) dichiara il voto favorevole della propria parte politica manifestando apprezzamento per il tenore delle osserva-

zioni di merito contenute nel parere e rimarcandone il valore come contributo della Commissione al dibattito parlamentare sull'Atto Senato n. 3047.

Il senatore MURA (*LNP*) preannuncia il proprio voto favorevole e sottolinea la necessità che nell'introduzione della nuova autorità dei conti pubblici se ne garantisca la neutralità finanziaria, utilizzando le risorse finanziarie e umane già disponibili a legislazione vigente.

Il presidente BALDASSARRI (*Per il Terzo Polo:ApI-FLI*), relatore, condivide tale preoccupazione e aggiunge che la clausola di invarianza finanziaria dovrebbe essere prevista in generale per tutti gli organismi pubblici di nuova costituzione.

Il senatore SCIASCIA (*PdL*) dichiara il voto favorevole della propria parte politica sulla proposta di parere che recepisce le risultanze della discussione svolta. Per quanto riguarda una maggiore tutela dei contribuenti nei confronti delle modalità di riscossione della società Equitalia sottolinea che è compito del legislatore modificare le regole dal momento che in sede di riscossione dei tributi ci si limita all'applicazione delle norme in vigore.

Il presidente BALDASSARRI (*Per il Terzo Polo:ApI-FLI*), verificata la presenza del numero legale per deliberare pone ai voti la proposta di parere favorevole con osservazioni da lui presentata, che risulta approvata all'unanimità.

La seduta termina alle ore 21,20.

**PARERE APPROVATO DALLA COMMISSIONE
SUL DISEGNO DI LEGGE N. 3047**

La Commissione finanze e tesoro,

esaminato il disegno di legge in titolo esprime parere favorevole, considerando l'introduzione in Costituzione del principio dell'equilibrio di bilancio tra entrate e spesa un parametro fondamentale per orientare le scelte di politica economica e finanziaria dello Stato e degli altri enti della pubblica amministrazione.

Nell'esprimere tale parere favorevole – e nella convinzione che il nuovo testo dell'articolo 81 rappresenta un punto di equilibrio condivisibile, la Commissione auspica altresì che la «legge rafforzata» di cui all'articolo 5, comma 1 del disegno di legge in titolo, provveda a disciplinare l'introduzione di regole di spesa che, indicando i parametri/limite del totale della spesa corrente o della pressione fiscale complessiva rispetto al PIL, consenta di salvaguardare gli equilibri di bilancio e la riduzione del rapporto debito pubblico/PIL nel lungo periodo, nonché un adeguato livello della spesa in conto capitale.

La Commissione auspica inoltre che la modifica costituzionale recata dal disegno di legge in titolo di equilibrio tra spesa e entrate possa, anche in prospettiva, consentire la previsione in Costituzione dei principi di tutela e garanzia del contribuente fissati dalla legge n. 212 del 2000 recante lo Statuto del contribuente, in modo da rafforzare la cornice entro la quale lo Stato agisce per incassare le somme dovute dai cittadini all'erario.

La Commissione infine, pur valutando positivamente l'introduzione di un organismo indipendente di analisi e verifica degli andamenti di finanza pubblica, auspica che essa rappresenti il primo passo per la costituzione di una autorità indipendente dei conti pubblici in grado di garantire terzietà e indipendenza al servizio del Parlamento e del Governo, anche con il compito ulteriore di verifica e certificazione dei bilanci di tutta la pubblica amministrazione.

ISTRUZIONE (7^a)

Martedì 13 dicembre 2011

Plenaria**341^a Seduta***Presidenza del Presidente*
POSSA*La seduta inizia alle ore 15,10.**ESAME DI ATTI PREPARATORI DELLA LEGISLAZIONE COMUNITARIA*

Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che stabilisce le regole di partecipazione e di diffusione nell'ambito del programma quadro di ricerca e di innovazione «Orizzonte 2020» (2014-2020)

Proposta di decisione del Consiglio che stabilisce il programma specifico recante attuazione del programma quadro di ricerca e innovazione (2014-2020) – Orizzonte 2020

(Esame congiunto, ai sensi dell'articolo 144 del Regolamento, degli atti comunitari sottoposti al parere motivato sulla sussidiarietà e rinvio)

Riferisce alla Commissione il presidente relatore POSSA (*PdL*) il quale sottolinea anzitutto il rilievo dei due documenti in titolo, di cui registra la continuità rispetto al VII Programma quadro (2007-2013). Si tratta, precisa, di due proposte su cui la Commissione è chiamata ad esprimere un parere con riguardo ai profili di sussidiarietà. Tuttavia, la loro pregnanza politica induce a svolgere riflessioni di carattere più ampio.

Soffermandosi in primo luogo sullo schema di regolamento, egli rimarca come la proposta si collochi a sostegno dell'iniziativa di faro Europa 2020 «Unione dell'innovazione». Essa è stata peraltro predisposta tenendo conto delle risposte all'ampia consultazione pubblica svolta sul Libro verde «Trasformare le sfide in opportunità: verso un quadro strategico comune per il finanziamento della ricerca e l'innovazione nell'Unione Europea», che hanno suggerito di semplificare al massimo le condizioni e le procedure per la partecipazione ai vari programmi. Ne consegue che il sistema per il rimborso dei costi è stato molto semplificato.

Il Presidente relatore evidenzia altresì che il regolamento è destinato ad applicarsi a tutte le varie forme di finanziamento della ricerca stabilite dall'Unione europea, a differenza del precedente VII Programma quadro, che prevedeva procedure differenziate.

La proposta sancisce che, per partecipare al Programma, sia realizzata una cordata minima di tre soggetti giuridici per ogni azione, appartenenti a tre diversi Paesi membri (o associati); nel caso delle azioni di ricerca finanziate dal Consiglio europeo della ricerca (CER), è tuttavia consentita la partecipazione di un solo soggetto giuridico, in quanto il Consiglio promuove in particolare le ricerche singole.

Il Presidente relatore si sofferma indi sull'articolo 13 dello schema di regolamento, che garantisce l'effettuazione sistematica da parte della Commissione di esami etici delle proposte che sollevano questioni di questo tipo. Al riguardo, deplora l'inadeguatezza del testo, che giudica del tutto insufficiente. Oltre a stigmatizzare alcune imperfezioni linguistiche, egli s'interroga infatti sul significato della verifica del «rispetto dei principi etici e della normativa» e critica che, nel caso di ricerche svolte al di fuori dell'Unione, l'operato della Commissione consista nell'accertare che la ricerca in questione sarebbe autorizzata in uno Stato membro». Rileva inoltre negativamente che non vi siano altri accenni alle questioni etiche né in tale documento né nella proposta di decisione ad esso collegata.

Proseguendo nell'esame dell'articolato, illustra indi l'articolo 14, secondo cui le proposte pervenute saranno valutate sulla base di tre criteri di aggiudicazione: l'eccellenza, l'impatto e la qualità ed efficienza dell'attuazione. Per le proposte di azione di ricerca di frontiera nell'ambito del CER si applicherà esclusivamente il criterio dell'eccellenza.

L'articolo 16 prevede poi che la Commissione o l'organismo di organizzazione pertinente concludano una convenzione di sovvenzione con i partecipanti. In taluni casi, tuttavia, la convenzione di sovvenzione potrà essere sostituita da una decisione di sovvenzione.

Gli articoli dal 21 al 31 si occupano delle modalità di finanziamento dell'azione di ricerca. I costi indiretti ammissibili sono determinati applicando un tasso forfetario del 20 per cento del totale dei costi diretti ammissibili, determinando così una notevole semplificazione.

L'articolo 32 prevede un fondo di garanzia per i partecipanti, onde coprire il rischio associato al mancato recupero di importi dovuti all'Unione da partecipanti all'azione di ricerca che non abbiano soddisfatto l'impegno.

L'articolo 37 prevede la possibilità che la Commissione nomini esperti indipendenti per valutare le proposte o fornire assistenza e consulenza.

L'articolo 38 riguarda le regole per la proprietà dei risultati, stabilendo che in generale i risultati sono di proprietà del partecipante che li ha prodotti, ma ammettendo tuttavia che vi possano essere accordi di comproprietà.

L'articolo 40 stabilisce gli obblighi di valorizzazione e diffusione dei risultati.

Gli articoli dal 42 al 46 definiscono i diritti di accesso alle conoscenze preesistenti ai risultati.

Passando alla proposta di decisione, il Presidente relatore ne illustra anzitutto l'articolazione.

Con riferimento alla Relazione, evidenzia infatti che il contesto della proposta è strettamente connesso alla comunicazione della Commissione europea «Un bilancio per la strategia 2020». Al riguardo, sottolinea peraltro la forte direttività dell'azione della Commissione europea, che permea profondamente gli obiettivi di molte azioni di ricerca, in particolare quelle relative alle problematiche energetiche e alle ricerche sul clima.

Rileva inoltre che le proposte sono concepite per massimizzare il valore aggiunto e l'impatto a livello dell'Unione, concentrandosi su obiettivi e attività che non possono essere efficacemente realizzati dagli Stati nazionali da soli. In tal senso, può dirsi che il principio di sussidiarietà sia pienamente rispettato. A quest'ultimo riguardo vengono infatti indicati vari motivi per cui l'intervento a livello dell'Unione è molto più efficace che non quello a livello degli Stati nazionali.

Entrando nel dettaglio della proposta di decisione, il Presidente relatore precisa che essa istituisce il programma specifico recante attuazione del Programma Quadro di ricerca e innovazione (2014-2020) intitolato «Orizzonte 2020», per il periodo dal 1° gennaio 2014 al 31 dicembre 2020.

Come indicato all'articolo 2, il programma specifico è costituito da quattro parti: «eccellenza scientifica», «*leadership* industriale», «sfide per la società», «azioni dirette non nucleari del Centro comune di ricerca (JRC)». In tal senso, esso differisce sensibilmente dal VII Programma quadro, il cui schema organizzativo era completamente diverso.

Anche con riguardo alla dotazione finanziaria, egli rileva una sensibile differenza con il VII Programma quadro. Per l'attuazione dell'attuale programma specifico sono infatti stanziati 86,198 miliardi di euro (di cui le spese amministrative della Commissione fruiranno fino a un massimo del 6 per cento), mentre il precedente era finanziato per circa 50 miliardi di euro.

Egli illustra poi gli obiettivi specifici delle singole parti del nuovo Programma. Quanto alla prima, dedicata all'eccellenza scientifica, gli obiettivi sono i seguenti: rafforzamento della ricerca di frontiera mediante le attività del CER (14,139 miliardi di euro); potenziamento della ricerca nel settore delle tecnologie future ed emergenti (3,3 miliardi di euro); rafforzamento della formazione dei ricercatori mediante le «azioni Marie Curie» (6,126 miliardi di euro), per un totale di 65 mila dottorandi rispetto ai 50 mila finanziati con il VII Programma quadro; rafforzamento delle infrastrutture di ricerca europee (1,680 miliardi di euro).

Il primo obiettivo della parte seconda, dedicata alla «*leadership* industriale», è invece il rafforzamento della *leadership* industriale europea in alcune tecnologie abilitanti e industriali (8,456 miliardi di euro) come la tecnologia dell'informazione e della comunicazione; le nanotecnologie; i materiali avanzati; le biotecnologie; la fabbricazione e la trasformazione

avanzate; lo spazio. A questo riguardo, il Presidente relatore esprime compiacimento per l'inserimento delle attività manifatturiere, che rappresentano una tradizione europea da difendere rispetto all'avanzata di altre economie. Il secondo obiettivo è poi la facilitazione dell'accesso al capitale di rischio per investire nella ricerca e nell'innovazione (3,768 miliardi di euro), di cui il Presidente relatore sottolinea il carattere innovativo. L'ultimo obiettivo è il rafforzamento dell'innovazione nelle piccole e medie imprese (0,659 miliardi di euro), assolutamente necessario per la vivificazione del mercato tecnologico.

Passando agli obiettivi della parte terza, dedicata alle «sfide per la società», egli richiama anzitutto la salute, l'evoluzione demografica e il benessere (8,551 miliardi di euro). Il secondo obiettivo riguarda invece la sicurezza alimentare, l'agricoltura sostenibile, la ricerca marina e marittima e la bioeconomia (4,422 miliardi di euro). A tale proposito, il Presidente relatore nota peraltro l'assenza di ogni menzione agli OGM. Un altro obiettivo si riferisce all'energia sicura, pulita ed efficiente (6,158 miliardi di euro), per il quale sono indicate le consuete direttrici dell'Unione europea, come lo sviluppo delle energie rinnovabili, dell'eolico e del fotovoltaico. È invece innovativa la creazione di un'unica rete elettrica europea intelligente, che neanche gli Stati Uniti hanno previsto. Dopo aver accennato all'obiettivo dei trasporti intelligenti, ecologici ed integrati (7,245 miliardi di euro), egli si sofferma indi sulle azioni per il clima, l'efficienza delle risorse e le materie prime (3,365 miliardi di euro), rilevando anche in questo caso la reiterazione dei consueti obiettivi dell'Unione europea, quali i 2°C, la «lotta ai cambiamenti climatici», il sostegno alle costosissime politiche di mitigazione, l'impegno a ridurre l'emissione di gas serra entro il 2050 all'80-95 per cento dei livelli 1990, la catastrofica previsione che i cambiamenti climatici possano costare al pianeta almeno il 5 per cento per PIL ogni anno e fino al 20 per cento in alcuni casi. Al riguardo, il Presidente relatore stigmatizza il catastrofismo europeo che testimonia ancora una volta un eccesso di direttività. Infine, egli riferisce dell'obiettivo relativo alle società inclusive, innovative e sicure (4,077 miliardi di euro).

Dopo aver dato conto della parte quarta, dedicata alle «azioni dirette non nucleari del Centro comune di ricerca (JRC)», per la quale si prevede una dotazione di 0,141 miliardi di euro, egli si sofferma sull'articolo 6, che istituisce un nuovo Consiglio europeo della ricerca (CER), in luogo del precedente, guidato da un Consiglio scientifico indipendente e da un Presidente.

Gli articoli 7 e 8 precisano le competenze del Consiglio scientifico e la competenza della struttura esecutiva specifica responsabile della gestione amministrativa e dell'esecuzione del programma.

Passando ai contenuti dell'Allegato 1 alla proposta di decisione, egli precisa che la ricerca nel settore delle scienze sociali e umane sarà interamente integrata in tutte le possibili azioni di «Orizzonte 2020», con numerose opportunità di sostenere questo tipo di ricerca attraverso il CER, le azioni «Marie Curie» e l'obiettivo specifico «infrastrutture di ricerca».

Inoltre, «Orizzonte 2020» incoraggia e favorisce la partecipazione, in modo integrato, delle PMI a tutti gli obiettivi specifici.

Per quanto riguarda l'accesso al capitale di rischio, «Orizzonte 2020» aiuterà le imprese e le strutture di ricerca, mediante due strumenti finanziari: il dispositivo di concessione dei crediti a singoli beneficiari (*Debt facility*) e il dispositivo di concessione di capitali di rischio a singole imprese in fase di avviamento (*Equity facility*). L'obiettivo è di catalizzare ogni 10 milioni di euro di contributi dell'Unione 100 milioni di euro di investimenti totali.

«Orizzonte 2020» prevede altresì, nell'ambito di tutti i suoi obiettivi specifici, un apposito aiuto alle azioni di diffusione dei risultati delle ricerche.

Circa le tecnologie future ed emergenti, le attività si articoleranno in tre settori chiave: il finanziamento di progetti di ricerca su scienze e tecnologie embrionali, visionarie e ad alto rischio per tecnologie future totalmente nuove, all'interno di una amplissima gamma di temi e discipline; il finanziamento di ricerche in settori e tematiche innovative, lavorando alla strutturazione delle comunità scientifiche emergenti; il finanziamento di ricerche su ampia scala e multidisciplinari, costruite attorno ad un obiettivo lungimirante unificatore.

L'obiettivo delle azioni «Marie Curie» sarà conseguito rafforzando l'eccellenza nella parte importante della formazione iniziale di elevata qualità dei ricercatori all'inizio delle carriere e dei dottorandi di tutti gli Stati membri.

Il Presidente relatore ribadisce infine alcuni confronti con il VII Programma quadro (2007-2013). Anzitutto, la dotazione finanziaria complessiva di quest'ultimo (50,521 miliardi di euro) è nettamente inferiore a quella di «Orizzonte 2020» (86,198 miliardi di euro).

Inoltre, nel VII Programma quadro vi è un articolo specifico dedicato ai «Principi etici», abbastanza dettagliato anche se non necessariamente condivisibile. Nella proposta di decisione relativa ad «Orizzonte 2020», invece, non vi è alcuna menzione di principi etici, mentre la menzione è minima nella proposta di regolamento.

Nel VII Programma quadro il finanziamento della ricerca di frontiera (programma «Idee») ha poi una dotazione di 7,51 miliardi di euro, ben inferiore a quella attuale. Analogamente, il finanziamento della formazione dei ricercatori (programma «Persone») ha una dotazione di 4,75 miliardi di euro, ben inferiore a quella delle azioni «Marie Curie» del Programma «Orizzonte 2020» (6,126 miliardi di euro).

Infine, nel VII Programma quadro, una delle dieci grandi linee di azione di ricerca riguarda l'ambiente, compresi i cambiamenti climatici. In «Orizzonte 2020» la tematica «ambiente» è invece scomparsa, forse perché si ritiene che possa essere meglio affrontata a livello nazionale che sovranazionale. Resta invece la tematica «Clima».

Il senatore RUSCONI (*PD*) chiede raggugli in ordine allo svolgimento del dibattito sugli atti in titolo.

Il PRESIDENTE precisa che il termine di otto settimane per l'espressione di sussidiarietà scade il prossimo 12 gennaio. Peraltro, visto il carattere più propriamente politico dei documenti, che meritano un'analisi approfondita, ritiene che il termine possa essere anche più ampio.

Il senatore RUSCONI (PD) si augura che il ministro Profumo, nelle dichiarazioni programmatiche che si accinge a rendere alla Commissione nelle prossime settimane, esprima la propria opinione anche su questi documenti.

La senatrice Mariapia GARAVAGLIA (PD) si associa all'auspicio, sottolineando l'importanza di una piena integrazione europea.

Il seguito dell'esame congiunto è rinviato.

La seduta termina alle ore 16,15.

LAVORI PUBBLICI, COMUNICAZIONI (8^a)

Martedì 13 dicembre 2011

Plenaria

342^a Seduta

Presidenza del Presidente
GRILLO

Intervengono il ministro dello sviluppo economico e delle infrastrutture e dei trasporti Passera e il vice ministro delle infrastrutture e dei trasporti Ciaccia, accompagnati dal capo della struttura tecnica di missione Incalza.

La seduta inizia alle ore 14,40.

SULLA PUBBLICITÀ DEI LAVORI

Il PRESIDENTE comunica che è pervenuta la richiesta, ai sensi dell'articolo 33, comma 4, del Regolamento del Senato, di attivazione dell'impianto audiovisivo anche sul canale satellitare e sulla *web-TV*, 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, la forma di pubblicità di cui all'articolo 33, comma 4, del Regolamento, viene adottata per il prosieguo dei lavori.

PROCEDURE INFORMATIVE

Comunicazioni del Ministro dello sviluppo economico e delle infrastrutture e dei trasporti sulle linee programmatiche dei suoi Dicasteri per le parti di competenza

Il presidente GRILLO ringrazia il Ministro per la sua presenza in Commissione.

Il ministro PASSERA afferma che sviluppo e crescita assumeranno un ruolo centrale nell'azione del Governo e sottolinea che senza crescita non vi può essere né risanamento dei conti pubblici né equità. Infrastrutture e trasporti sono fondamentali per garantire il rilancio del Paese. Il nuovo Governo dedicherà grande attenzione all'attività svolta da quello precedente, così come a quella delle Commissioni parlamentari competenti, dalle quali emergono spunti estremamente importanti che meritano un approfondimento. A tal fine, la seduta odierna ed il relativo dibattito offriranno certamente l'occasione per una riflessione congiunta sulle principali tematiche di competenza della Commissione.

Per ovviare al ritardo che affligge la realizzazione delle dotazioni infrastrutturali è necessario recuperare la capacità di programmare le opere pubbliche in maniera razionale ed efficiente, nonché di realizzarle in tempi rapidi, accelerando le procedure. Alcuni interventi in questo senso sono già stati inseriti nel decreto-legge n. 201 del 2011, attualmente all'esame della Camera dei deputati.

Tale decreto contiene anche alcune disposizioni finalizzate ad attrarre maggiormente il capitale privato ai fini della realizzazione delle opere pubbliche.

L'obiettivo del Governo è quello di riuscire ad attivare nelle prossime settimane e nei prossimi mesi stanziamenti significativi, che vadano ad aggiungersi a quelli recentemente sbloccati.

Di particolare importanza è poi la politica europea dei trasporti, in quanto l'Italia è il Paese sul cui territorio transitano il maggior numero di corridoi ed essa può pertanto svolgere un ruolo molto importante.

Svolge alcune considerazioni in materia di liberalizzazioni, da effettuarsi nel quadro delle regole europee, e sulla creazione di autorità indipendenti, ad esempio, nel settore dei trasporti.

La posizione dell'Italia nel contesto mediterraneo rende poi imprescindibile una riflessione sulla tematica della logistica e dei trasporti. A tal proposito, è estremamente interessante il lavoro svolto dalla 8^a Commissione sulla riforma dell'ordinamento portuale, che dovrà essere completato con l'individuazione di idonee risorse e di modalità per garantire il collegamento dei porti con la rete stradale e ferroviaria.

Il presidente GRILLO ricorda che il comitato ristretto istituito dalla 8^a Commissione per l'esame dei disegni di legge per la riforma dell'ordinamento portuale ha prodotto un testo condiviso, il cui esame non si è potuto concludere per via della difficoltà di individuare le risorse necessarie a garantire l'autonomia finanziaria dei porti. Auspica che il nuovo Governo dimostri la giusta sensibilità verso la possibilità di destinare ai porti una percentuale dell'IVA in essi prodotta.

Sottolinea l'esigenza di migliorare il settore della logistica, ricordando l'importante ruolo delle ferrovie e chiede di conoscere la posizione del Governo in merito alla riforma dell'ANAS.

Infine, chiede se l'inserimento nel decreto-legge n. 201 del 2011 della tassa di stazionamento nei confronti dei titolari di barca, che ha

creato disagio in un settore di eccellenza dell'industria italiana, può essere compensata da iniziative volte a rafforzare la competitività del settore stesso, anche sul piano internazionale.

Il senatore Marco FILIPPI (*PD*), manifestato apprezzamento per le delibere recentemente adottate dal CIPE, osserva che in un contesto caratterizzato dalla scarsità delle risorse pubbliche, l'unico modo per realizzare le infrastrutture è quello di promuovere la finanza di progetto.

Afferma che il contesto normativo, dopo l'emanazione del regolamento di attuazione del Codice dei contratti pubblici, necessita di una semplificazione e sottolinea l'esigenza di garantire la contendibilità delle concessioni.

Si dichiara favorevole all'incremento delle tariffe aeroportuali, a condizione che esso sia esclusivamente finalizzato a realizzare le infrastrutture necessarie.

Sollecita una riflessione sulla questione dei servizi universali nel trasporto, sulla quale si gioca una partita fondamentale per i diritti dei cittadini. Sul tema delle liberalizzazioni, è fondamentale che le autorità del settore agiscano quali arbitri indipendenti ed imparziali. Avverte che il caso della Tirrenia deve essere considerato come un'esperienza negativa, in cui un mercato aperto a vari operatori pubblici e privati viene sostituito da un monopolio privato. Sulla questione dei porti, afferma la necessità di un loro ammodernamento e collegamento con le reti dei trasporti e svolge alcune considerazioni in materia di dragaggi, nonché di autonomia finanziaria. A tale proposito afferma che, poiché i porti generano risorse, parte di tali risorse devono essere utilizzate per l'ammodernamento delle loro strutture.

Il senatore MATTEOLI (*PdL*) rivendica gli importanti risultati raggiunti dal precedente Governo su progetti quali il traforo del Brennero, la Torino-Lione, il Mose e la Brescia-Treviglio, pur in un contesto caratterizzato da grosse difficoltà finanziarie. Ricorda che la riforma dei porti è condivisa da tutte le forze politiche e che i problemi che non ne hanno consentito finora l'approvazione riguardavano la copertura finanziaria. Si sofferma sul numero eccessivo di porti ed aeroporti, che spesso non fanno squadra ma anzi si trovano in situazioni di competizione.

Ritiene fondamentale che il nuovo Governo dia seguito alla riforma dell'ANAS decisa dal precedente, poiché il soggetto in questione non può continuare ad essere allo stesso tempo controllore e controllato.

Sulla creazione di autorità di settore, sottolinea il rischio che esse siano troppo numerose e non sempre indispensabili.

Il senatore DE TONI (*IdV*) afferma che l'attuale Governo è nato per fornire alcune risposte concrete alla crisi e perciò è imprescindibile l'esatta conoscenza dell'entità delle risorse e l'individuazione delle priorità. Per quanto concerne in particolare le opere pubbliche, è fondamentale portare a compimento quelle già intraprese e renderle strumentali alla crescita

e allo sviluppo. Manifesta soddisfazione per le deliberazioni recentemente adottate dal CIPE ed in particolar modo per gli stanziamenti della tratta Treviglio-Brescia.

Chiede quale sia la posizione del Governo sul tema delle frequenze radio-televisive e del seguito che debba essere dato al cosiddetto *Beauty contest*, ricordando che i capigruppo dell'Italia dei Valori alla Camera ed al Senato hanno già fatto pervenire al Governo un documento che esprime la posizione del Partito sulla questione e in particolare sulla necessità che l'assegnazione in questione generi proventi che potrebbero essere utilizzati per importanti finalità quali la reintroduzione dell'indicizzazione dei trattamenti pensionistici.

Domanda, infine, gli intendimenti del Governo per ovviare ai problemi derivanti dalla scarsa interconnessione delle infrastrutture dei trasporti, nonché dalla mancanza di concorrenza nel settore e dall'eccessiva frammentazione della mobilità nelle aree urbane.

Il senatore ZANDA (PD) evidenzia l'importanza che tutte le forze politiche forniscano il massimo impegno per sostenere l'azione del Governo in un momento così critico.

Stigmatizza la prassi invalsa negli ultimi anni di approvare le convenzioni tra Stato e concessionarie autostradali mediante legge o addirittura con emendamenti a decreti-legge in fase di conversione e si augura che il Governo non intenda proseguire questa pratica.

Auspica, inoltre, maggiore trasparenza sullo stato di attuazione degli investimenti da parte dei concessionari autostradali.

Dichiara che la questione delle linee ferroviarie locali e delle linee merci costituirà un fattore dirimente nell'operato del Governo in questo campo. Ricordato che in passato le linee locali sono state trasferite alle regioni in assenza dei corrispondenti trasferimenti finanziari, osserva che l'ammodernamento delle linee locali è centrale per lo sviluppo del Paese.

Affronta la questione dei licenziamenti del personale ferroviario, evidenziando che una grande azienda deve adottare forme di dialogo con i propri dipendenti.

Ritiene necessarie le autorità di settore, in quanto i soggetti che fanno capo al Governo non sempre si comportano in modo realmente indipendente.

Il senatore RANUCCI (PD), ricordata l'importanza del *project financing*, chiede se le banche abbiano ancora la capacità per sostenere i grossi progetti. Per quanto riguarda invece quelli di dimensioni più ridotte, è essenziale rafforzare l'azione dell'Unità tecnica di finanza di progetto, che può aiutare i piccoli comuni che non hanno le capacità necessarie per affrontare le procedure. Bisognerebbe, inoltre, permettere ai piccoli comuni virtuosi di derogare al patto di stabilità per gli investimenti in infrastrutture.

Segnala l'importanza di trasferire maggiori porzioni di trasporto dalle strade alle ferrovie e ricorda al Governo i problemi connessi alla questione Tirrenia, che incidono negativamente sulle isole maggiori e minori.

Chiede quale sia l'intendimento del Governo sul rilancio del settore dell'edilizia e, in particolare, sulla ripresa del dialogo in seno agli stati generali delle costruzioni.

Domanda, infine, se il Governo abbia intenzione di apportare modifiche al codice degli appalti.

Il senatore VIMERCATI (PD) chiede informazioni in merito all'articolazione del Ministero e al contenuto delle deleghe per vice ministri e sottosegretari.

Ricordato che il Consiglio di Amministrazione della RAI scadrà a marzo, domanda quali siano gli orientamenti del Governo, in particolare, se si intenda rinnovare il Consiglio di Amministrazione con la legge attuale ovvero, come sarebbe opportuno, procedere ad una riforma della *governance*.

Chiede se il Governo intenda fermare la procedura per l'assegnazione delle frequenze radio-televisive.

Segnala che la 8^a Commissione sta esaminando una serie di disegni di legge in materia di neutralità della rete e invita il Governo a far conoscere la propria posizione al riguardo.

Il Governo dovrà inoltre comunicare i propri intendimenti sulle opere di *Expo* Milano 2015, la cui realizzazione è in ritardo.

La senatrice MAGISTRELLI (PD) segnala che, in conseguenza della decisione di Ferrovie dello Stato di concentrare l'alta velocità esclusivamente su alcune linee direttrici, intere parti del Paese si trovano completamente isolate. Ricorda, a tal proposito, la dorsale adriatica e, in particolare, le Marche che, svolgendo un ruolo importante nell'economia complessiva del Paese, si attendono risposte precise dal Governo in materia di trasporti, realizzazione di opere pubbliche e istituzione della macroregione adriatico-ionica.

Ritiene, poi, necessario che il Paese si doti di una politica della cantieristica, che manca da troppo tempo.

Il senatore ZANETTA (Pdl) lamenta l'eccesso di burocrazia, che intralcia le attività produttive e la realizzazione delle opere pubbliche.

Chiede quali siano le intenzioni del Governo in merito alla riforma dell'ANAS e manifesta apprezzamento per le recenti iniziative del Governo sul trasporto pubblico locale.

Il senatore SIRCANA (PD) chiede chiarimenti sulle competenze dell'Autorità dei trasporti con particolare riferimento al settore del trasporto su gomma.

Domanda, inoltre, un approfondimento sulle risorse necessarie al trasporto pubblico locale.

In merito alla questione dei diritti aeroportuali, sottolinea i possibili problemi derivanti dalla mancata attuazione della normativa comunitaria di settore e auspica che il Governo si adoperi per garantire una maggiore concorrenza nel trasporto aereo.

Chiede, infine, se il Governo abbia già svolto una riflessione sulla eventualità, emersa recentemente nel dibattito pubblico, di incorporare Rete Ferroviaria Italiana.

Il senatore BUTTI (*PdL*), con riferimento alla procedura per l'assegnazione delle frequenze radio-televisive, segnala che essa si svolge sulla base delle leggi dello Stato e di delibere dell'Agcom adottate nel rispetto della normativa comunitaria e manifesta forti dubbi sulla possibilità di interrompere una procedura già in corso.

Svolge considerazioni sul contributo di operatori privati alla realizzazione dell'infrastrutture in fibra ottica.

Ricordato che l'emittenza locale, priva di finanziamenti, rischia il licenziamento di tecnici e giornalisti, chiede la posizione del Governo al riguardo.

Domanda, infine, al Governo di chiarire la propria posizione sul rinnovo della *governance* RAI, segnalando che alcuni disegni di legge sul punto sono stati presentati sia al Senato che alla Camera.

Il senatore FISTAROL (*UDC-SVP-AUT:UV-MAIE-VN-MRE-PLI-PSI*) ricorda che lo sviluppo sociale del Paese dipende anche dalla presenza di idonei collegamenti, specie ferroviari.

Sollecita una riflessione del Governo sul rapporto tra risorse pubbliche e realizzazione delle opere, sia nel senso del definanziamento delle opere non avviate, sia in quello dello sblocco di finanziamenti per opere che, invece, sono avviate a conclusione. A tale ultimo proposito ricorda che alcune importanti opere, come la messa in sicurezza dell'autostrada Palermo-Messina e la circonvallazione sud di Belluno, sono ancora in attesa di finanziamenti stanziati ormai da anni. Su tali questioni sollecita la creazione di una *task force* governativa.

Chiede, infine, delucidazioni sulle risorse destinate all'ANAS.

Il senatore CASTELLI (*LNP*) chiede chiarimenti sull'entità e sulla destinazione degli stanziamenti per opere non realizzate, che dovranno essere conseguentemente definanziate alla luce dei provvedimenti adottati dal precedente Governo.

Ricorda che il pedaggiamento delle strade, previsto dal decreto-legge n. 78 del 2010, è bloccato in attesa di un Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, di cui sollecita l'adozione.

Chiede se le deroghe al patto di stabilità, già previste per alcune delle opere di *Expo* Milano 2015, possano essere ulteriormente stese ad altre importanti opere da realizzare per l'evento.

Domanda informazioni sull'atto aggiuntivo relativo alla Bre-Be-Mi e svolge alcune considerazioni sulle reti TEN-T.

Si associa alle richieste di riforma dell'ordinamento portuale e di rilancio della cantieristica.

Il senatore GARRAFFA (*PD*) sottopone al Governo la necessità di intervenire per garantire la realizzazione dei lavori di messa in sicurezza dell'autostrada Palermo-Messina e per assicurare i collegamenti ferroviari tra la Sicilia e il nord Italia.

Il PRESIDENTE ringrazia il Ministro e avverte che il seguito delle comunicazioni avrà luogo in una prossima seduta.

INTEGRAZIONE DELL'ORDINE DEL GIORNO

Il PRESIDENTE comunica che l'ordine del giorno della Commissione è integrato con l'esame dell'atto comunitario sottoposto al parere motivato sulla sussidiarietà COM (2011) 650 definitivo.

La Commissione prende atto.

POSTICIPAZIONE DELLA SEDUTA POMERIDIANA DI DOMANI

Il PRESIDENTE comunica che la seduta pomeridiana già convocata per domani, mercoledì 14 dicembre 2011, alle ore 14,30, è posticipata alle ore 15.

La seduta termina alle ore 16,30.

AGRICOLTURA E PRODUZIONE AGROALIMENTARE (9^a)

Martedì 13 dicembre 2011

Ufficio di Presidenza integrato dai rappresentanti dei Gruppi parlamentari

Riunione n. 134

Presidenza del Presidente
SCARPA BONAZZA BUORA

Orario: dalle ore 12 alle ore 14

AUDIZIONE INFORMALE DI RAPPRESENTANTI DELLE ORGANIZZAZIONI PROFESSIONALI AGRICOLE E DEGLI ORGANISMI DELLA COOPERAZIONE SUL TESTO UNIFICATO PER I DISEGNI DI LEGGE NN. 2735, 2778 E 2842 (SEMPLIFICAZIONE DELLA NORMATIVA AGRICOLA)

Plenaria

273^a Seduta

Presidenza del Presidente
SCARPA BONAZZA BUORA

La seduta inizia alle ore 15,10.

ESAME DI ATTI PREPARATORI DELLA LEGISLAZIONE COMUNITARIA

Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore dei prodotti della pesca e dell'acquacoltura (n. COM (2011) 416 definitivo)

(Seguito e conclusione dell'esame, ai sensi dell'articolo 144 del Regolamento, dell'atto comunitario sottoposto al parere motivato sulla sussidiarietà. Approvazione della risoluzione: Doc. XVIII, n. 117)

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

La relatrice CASTIGLIONE (*CN-Io Sud-FS*) illustra uno schema di risoluzione, recante un parere favorevole sulla sussidiarietà, relativamente all'atto comunitario in titolo.

Il senatore ANDRIA (*PD*) preannuncia, anche a nome del Gruppo parlamentare di appartenenza, il proprio voto favorevole sul predetto schema di risoluzione, esprimendo la propria soddisfazione per la crescente attenzione dell'Unione europea rispetto al ruolo delle organizzazioni professionali degli imprenditori ittici, e rispetto all'intero comparto e sottolineando altresì l'esigenza che, anche in sede nazionale, venga prospettata un'adeguata politica per la pesca.

Il presidente SCARPA BONAZZA BUORA, previa verifica del numero legale, pone in votazione lo schema di risoluzione illustrato dalla relatrice Castiglione (pubblicato in allegato al resoconto della seduta odierna).

La Commissione approva all'unanimità.

Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo alla politica comune della pesca (n. COM (2011) 425 definitivo)

(Seguito e conclusione dell'esame, ai sensi dell'articolo 144 del Regolamento, dell'atto comunitario sottoposto al parere motivato sulla sussidiarietà. Approvazione della risoluzione: *Doc. XVIII*, n. 118)

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

Il presidente SCARPA BONAZZA BUORA ricorda che nella precedente seduta la relatrice Castiglione ha illustrato uno schema di risoluzione relativamente all'atto comunitario in titolo.

Il senatore ANDRIA (*PD*) preannuncia, anche a nome del Gruppo parlamentare di appartenenza, il proprio voto favorevole sul predetto schema di risoluzione, soffermandosi su taluni profili contenuti nello stesso, ossia sulla tematica della piccola pesca, quanto mai importante e significativa, su quella relativa al fermo pesca, per il quale occorre che l'Unione europea assicuri i necessari finanziamenti, sui profili attinenti al prezzo del carburante, che incidono in maniera considerevole sui costi di produzione del settore, e infine sull'esigenza di salvaguardare le specie ittiche e l'ambiente.

Il presidente SCARPA BONAZZA BUORA, previa verifica del numero legale, pone in votazione lo schema di risoluzione illustrato dalla relatrice Castiglione (pubblicato in allegato al resoconto della seduta odierna).

La Commissione approva all'unanimità.

*IN SEDE CONSULTIVA SU ATTI DEL GOVERNO***Schema di decreto legislativo recante misure per il riassetto della normativa in materia di pesca e acquacoltura (n. 426)**

(Parere al Ministro per i rapporti con il Parlamento, ai sensi dell'articolo 28, della legge 4 giugno 2010, n. 96. Seguito dell'esame e rinvio)

Riprende l'esame sospeso nella seduta del 6 dicembre scorso.

Il presidente relatore SCARPA BONAZZA BUORA illustra uno schema di parere favorevole con raccomandazioni (pubblicato in allegato al resoconto della seduta odierna).

Preso atto che lo schema di decreto legislativo in titolo è stato assegnato dalla Presidenza del Senato con riserva, non essendo ancora pervenuti i prescritti pareri del Consiglio di Stato e della Conferenza Stato-regioni, e precisato altresì che a seguito della predetta riserva la Commissione dovrà necessariamente attendere l'integrazione della sopraccitata documentazione prima di approvare il parere, il Presidente rinvia il seguito dell'esame.

Il seguito dell'esame è quindi rinviato.

IN SEDE REFERENTE

(2735) SCARPA BONAZZA BUORA ed altri. – Semplificazione della normativa agricola ed agroalimentare

(2778) DI NARDO ed altri. – Disposizioni in materia di semplificazione della normativa agricola ed agroalimentare

(2842) PIGNEDOLI ed altri. – Misure di semplificazione a sostegno della competitività e della responsabilizzazione delle imprese agricole e deleghe al Governo per il riordino della normativa agricola e per la riduzione degli enti vigilati dal Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali

(Seguito dell'esame congiunto e rinvio)

Riprende l'esame congiunto sospeso nella seduta del 6 dicembre scorso.

Su richiesta della senatrice PIGNEDOLI (PD), il presidente SCARPA BONAZZA BUORA propone di prorogare, alle ore 12 di giovedì 22 dicembre, il termine per la presentazione degli emendamenti relativi al testo unificato per i disegni di legge in titolo.

La Commissione conviene su tale proposta.

Il seguito dell'esame congiunto è quindi rinviato.

SUI LAVORI DELLA COMMISSIONE

La senatrice PIGNEDOLI (*PD*) ribadisce l'opportunità di sottoporre al Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali la questione attinente all'utilizzo degli effluenti zootecnici negli impianti a biogas connessi ad attività agricole, precisando di aver già posto l'accento su tale questione nella seduta del 30 novembre 2011.

Il presidente SCARPA BONAZZA BUORA concorda con l'esigenza sottolineata dalla senatrice Pignedoli, proponendo altresì di chiedere alla Presidenza del Senato l'assegnazione di un affare, ai sensi del combinato disposto degli articoli 34 comma 1 e 50 comma 2 del Regolamento.

Conviene la Commissione su tale proposta.

La senatrice MONGIELLO (*PD*) prospetta l'opportunità di iniziare quanto prima l'esame del disegno di legge n. 2740, recante misure per favorire l'innovazione e la competitività delle imprese del settore agromeccanico.

La senatrice ANTEZZA (*PD*) prospetta l'esigenza di iniziare in tempi celeri l'esame del disegno di legge n. 2603, relativo alle misure per il sostegno degli imprenditori agricoli e per la realizzazione di interventi pubblici a tenuta e manutenzione del territorio rurale.

Il presidente SCARPA BONAZZA BUORA fa presente che il disegno di legge n. 2740, verrà posto all'ordine del giorno in una delle prossime sedute, preannunciando che l'incarico di relatore in ordine allo stesso verrà conferito alla senatrice Mongiello. Precisa inoltre che anche l'esame del disegno di legge n. 2603 inizierà in una delle prossime sedute e che l'incarico di relatore in ordine allo stesso verrà attribuito alla senatrice Antezza.

La seduta termina alle ore 16.

**RISOLUZIONE APPROVATA DALLA COMMISSIONE
SULL'ATTO COMUNITARIO N. COM (2011) 416 defini-
tivo SOTTOPOSTO AL PARERE MOTIVATO SULLA
SUSSIDIARIETÀ (Doc . XVIII, n. 117)**

La 9^a Commissione permanente del Senato, esaminata, ai sensi dell'articolo 144 del Regolamento, la proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore dei prodotti della pesca e dell'acquacoltura;

tenuto conto delle osservazioni espresse sulla predetta proposta dalla 14^a Commissione permanente, in data 27 ottobre 2011;

premesso che:

l'organizzazione comune dei mercati (OCM) dei prodotti della pesca assume una rilevanza essenziale nel contesto della politica comune di settore, assoggettata da parte della Commissione europea a una distinta proposta di riforma;

considerato che:

l'OCM vigente, che risale al regolamento (CE) n. 104 del 2000, è stata oggetto, nel più generale contesto della politica comune di settore, di una rilevante serie di valutazioni e consultazioni che hanno investito i diversi aspetti giuridici ed economici ed hanno portato all'individuazione di alcune fondamentali problematiche legate all'attuale regime, quali l'insufficiente contributo dell'OCM nel conseguire una produzione sostenibile, il peggioramento della situazione di mercato della produzione europea in ragione di una produzione frammentata e dalle ridotte possibilità, la scarsa capacità di gestire le fluttuazioni del mercato, il ridotto sfruttamento del potenziale del mercato stesso;

in relazione alle problematiche evidenziate, la proposta in esame individua gli obiettivi di fondo che la caratterizzano, quali la necessità di migliorare gli incentivi di mercato a favore delle pratiche di produzione sostenibili, il miglioramento della posizione di mercato della produzione comunitaria, con riguardo sia alle attività di produzione, sia a una maggiore competitività, il miglioramento del rapporto tra produzione comunitaria e fluttuazioni dei mercati, tramite una maggiore conoscenza del mercato, la necessità di una migliore e più affidabile informazione ai consumatori riguardo alla produzione europea, finalizzata a dare risalto ai vantaggi comparativi dei prodotti e alla loro differenziazione per gli aspetti

legati alla loro freschezza, varietà e origine, l'esigenza di una riduzione degli oneri amministrativi e di una semplificazione del quadro giuridico;

rilevato che:

sulla base degli obiettivi generali, evidentemente connessi alla riforma della politica comune della pesca, la proposta di OCM in questione è incentrata su strategie e strumenti ben definiti, volti a conferire maggior potere alle organizzazioni di produttori, ad aumentare il potere contrattuale dei produttori anche in riferimento alla prevenzione e alla gestione delle crisi di mercato, a riconoscere incentivi e premi di mercato per le pratiche sostenibili, alla certificazione della qualità ecologica e a garantire le informazioni ai consumatori;

1) si esprime, per i profili di cui al Protocollo n. 2 «Sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità», in senso favorevole, ritenendo la proposta conforme al principio di sussidiarietà e al principio di proporzionalità, in quanto l'organizzazione comune dei mercati nel settore in questione richiede un elevato livello di uniformità in tutto il territorio comunitario;

2) nel merito, si formulano le seguenti considerazioni:

– si apprezza la previsione di una disciplina volta ad assegnare in fase gestionale un ruolo decisivo alle organizzazioni professionali dei produttori, finalizzato al perseguimento di obiettivi che appaiono fondamentali in relazione sia al miglioramento delle condizioni di immissione sul mercato dei prodotti della pesca dei propri aderenti, sia alla stabilizzazione dei mercati, sia al perseguimento dell'incremento di redditività dei produttori;

– si valuta positivamente la presenza di disposizioni finalizzate a garantire la determinazione di requisiti minimi, che si estrinsecano in un sistema di indicazioni sia obbligatorie sia facoltative, al fine di assicurare la migliore commercializzazione di prodotti della pesca e dell'acquacoltura destinati al consumo umano.

**RISOLUZIONE APPROVATA DALLA COMMISSIONE
SULL'ATTO COMUNITARIO N. COM (2011) 425 defini-
tivo SOTTOPOSTO AL PARERE MOTIVATO SULLA
SUSSIDIARIETÀ (Doc . XVIII, n. 118)**

La 9ª Commissione permanente del Senato, esaminata, ai sensi dell'articolo 144 del Regolamento, la proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo alla politica comune della pesca;

tenuto conto delle osservazioni espresse sulla predetta proposta dalla 14ª Commissione permanente, in data 2 novembre 2011;

1) esprime, nel merito della disciplina contenuta nell'atto in questione, un avviso contrario, formulando i seguenti rilievi:

– l'approccio seguito risulta incentrato prevalentemente sulla salvaguardia delle esigenze di tipo biologico-ambientale dell'attività ittica, senza un'adeguata considerazione dei profili di tipo economico-sociale. Occorrerebbe invece trovare un delicato punto di equilibrio tra sfruttamento e salvaguardia degli *stock* ittici. E' evidente che da un lato il sovrasfruttamento delle risorse rappresenta un serio pericolo per l'economia ittica, dall'altro tuttavia bisognerà individuare rimedi adeguati, atti a contrastare il fenomeno senza arrecare gravi pregiudizi alle attività del settore. La vera sfida da porsi è, infatti, quella di individuare il già richiamato equilibrio tra esigenze diverse, ma non per questo in conflitto tra di loro. Vanno perseguiti gli obiettivi di assicurare il buono stato delle risorse ittiche ed un'industria in buona salute, orientata ad un mercato che richiede alimenti a loro volta sani e di qualità elevata. In tale industria lavorano operatori specializzati, il cui allontanamento dal settore in alcune aree del mezzogiorno d'Europa – non solo d'Italia – si traduce in disoccupazione e a volte in illegalità;

– la pesca mediterranea presenta una situazione molto diversa rispetto a quella effettuata in altri bacini europei. Il raggiungimento dell'obiettivo del Rendimento Massimo Sostenibile (MSY) entro il 2015 rappresenta un obbligo sottoscritto in occasione del summit sullo sviluppo sostenibile, a Johannesburg. Occorre, tuttavia, avere presenti le particolari difficoltà di applicazione che il nuovo criterio determinerà per la pesca nel Mar Mediterraneo. Il rischio di una definizione troppo ambiziosa del Rendimento Massimo Sostenibile per gruppi di specie, ad oggi mai formulata nella storia della PCP, non può che determinare, nel migliore dei casi, il raggiungimento di un soddisfacente livello di sostenibilità per una specie, ma non per tutte le specie. Un simile obiettivo, fra l'altro, mal si concilia con gli sforzi che sono stati prodotti, e che l'Italia intende ulteriormente

compiere, in materia di piani di gestione pluriennali. Pur essendo condivisibile – sia pure in linea di principio – il generale obiettivo del raggiungimento del MSY, sarebbe importante prevedere un margine di flessibilità rispetto al termine del 2015, tale da consentire anche la possibilità di colmare le lacune scientifiche che riguardano la descrizione delle condizioni di MSY, considerando che la ricerca scientifica è in grado di fornire, oggi, dati per meno del 20 per cento degli *stock* europei oggetto di sfruttamento. Data la multispecificità della pesca mediterranea, tale percentuale è ulteriormente ridotta in tali bacini e ciò per motivi di ordine tecnico e non certo per cattiva volontà o peggio per incapacità degli scienziati mediterranei. In una situazione così articolata non può e non deve essere invocato il principio precauzionale.

Quanto poi al delicatissimo tema dei rigetti, l'obiettivo dell'eliminazione delle catture indesiderate è pienamente condivisibile anche se la sua applicazione *tout court* comporta nel Mediterraneo diverse difficoltà. In particolare, la peculiarità delle catture della pesca a strascico e volante comporta inevitabilmente una quota significativa di catture indesiderate. L'obbligo di conservare a bordo e sbarcare in porto tutti gli *stock* demersali appare – in questo quadro – impraticabile per le caratteristiche della flotta italiana e dei porti che la ospitano. Una significativa riduzione dei rigetti in mare può essere raggiunta solo a condizione di non ignorare i modi in cui la pesca viene praticata nei singoli Stati e di identificare soluzioni specifiche. I problemi sia tecnici che economici appena evidenziati richiederebbero di essere adeguatamente affrontati con riferimento alle specifiche condizioni locali, anche attraverso la messa a punto di azioni pilota. Tutto ciò postula la disponibilità a non ricorrere a termini perentori entro i quali pretendere lo sbarco a terra di tutto il demersale catturato.

Si esprime inoltre una forte contrarietà relativa all'applicazione per il Mediterraneo del sistema delle concessioni di pesca trasferibili. Considerando anche la specificità e la vulnerabilità socio-economica della pesca italiana, tale opzione presenta difficoltà applicative che vanno ben oltre gli evocati rischi di concentrazione delle concessioni su pochi gruppi economicamente più forti. Le difficoltà riguardano, prima di tutto, la definizione stessa di «concessione» che, a prescindere dagli aspetti giuridici, nel Mediterraneo non può fare riferimento a quote assegnate a imprese o pescherecci, ma dovrà essere legata ad una «quantità» di sforzo di pesca da definire. Anche qualora tale quota venisse individuata ed assegnata, resterebbe sempre da verificare se, nell'attuale crisi economica, il sistema degli incentivi previsto possa effettivamente funzionare. Appare più facile prevedere che gli scambi non avranno luogo a causa di una valorizzazione delle quote di sforzo che non giustificheranno l'abbandono dell'attività, se non nel quadro di una strategia che integri lo scambio delle quote con un premio di ritiro.

Le specifiche condizioni del Mediterraneo possono essere tenute meglio in considerazione se si lascia agli Stati membri la discrezionalità sull'adozione della intera misura.

Si auspica, inoltre, che vengano affrontate le problematiche derivanti da talune attività di pesca intensiva praticate nelle acque internazionali mediterranee. Il Mar Mediterraneo presenta, infatti, delle specificità in considerazione del suo carattere di mare semi-chiuso. Di conseguenza, le attività di pesca intensiva praticate nelle acque internazionali mediterranee hanno delle ripercussioni negative anche sulla conservazione della fauna alieutica nelle cosiddette «acque dell'Unione». Considerato, altresì, che, sulla base di una certa prassi, alcuni Stati costieri hanno iniziato a rivendicare il diritto di poter tutelare i loro interessi in materia di conservazione delle risorse biologiche marine anche nelle acque contigue a quelle su cui esercitano la loro sovranità, e considerato, altresì, che l'articolo 117 della Convenzione ONU di Montego Bay sul diritto del mare impone a tutti gli Stati di «adottare misure, nei confronti dei soggetti che ne hanno la nazionalità, necessarie per assicurare la conservazione delle risorse biologiche dell'alto mare, o di collaborare a tal fine con altri Stati», si invita ad approfondire la questione in seno alle competenti sedi internazionali ed europee;

– si rileva come la valorizzazione del comparto della pesca costiera sia poco considerata nel contesto della presente proposta di riforma della PCP. Pur essendo piuttosto trascurata a livello europeo, la pesca costiera riveste, infatti, un'importanza considerevole per l'Italia, essendo incentrata su una rete di piccole imprese di carattere artigianale, connotate da tradizioni antiche e strettamente connesse con la stessa identità nazionale del nostro Paese.

Relativamente alla piccola pesca, si osserva che essa rappresenta uno dei punti più deboli dell'intera proposta di riforma. Il mantenimento della definizione di piccola pesca attraverso il riferimento al solo parametro dei 12 metri sembra essere la rinuncia da parte della Commissione a stabilire un sistema più adeguato di identificazione attraverso la considerazione di vari altri parametri in gioco. Appare indispensabile consentire agli Stati nazionali l'applicazione di misure e di ammortizzatori sociali nei periodi di fermo pesca, ad evitare che la già rilevante flessione occupazionale del settore si aggravi ulteriormente con grave pregiudizio del futuro degli operatori e delle loro famiglie, nonché con il conseguente impoverimento delle economie locali;

– il quadro economico in cui si colloca la pesca e, più in generale, l'economia globale, rende necessario non interrompere il sostegno pubblico al settore, fondamentale per il suo accompagnamento verso gli ambiziosi obiettivi della proposta di riforma della PCP. Il finanziamento pubblico destinato alla pesca è esposto a gravi rischi ed è auspicabile che, alla fine di una trattativa, siano salvaguardate le indicazioni della Commissione per il periodo di programmazione sino al 2020. A tal riguardo è preoccupante la rapidità con cui verrebbe interrotto un intervento strutturale, in particolare il contributo alle demolizioni, che sarebbe ora fondamentale per agevolare gli adeguamenti delineati nei Piani di gestione pluriennali,

previsti dalla PCP. Sarebbe utile prevedere un *phasing out* da collegare alla introduzione delle possibilità di pesca e, più in generale, alla strategia dei piani di gestione nazionali. Infatti, va precisato, che la sostituzione degli aiuti alle demolizioni con l'introduzione di una gestione basata sullo scambio dei diritti di pesca non conduce automaticamente alla concentrazione della flotta. Il meccanismo previsto dalla proposta della Commissione richiede inevitabilmente alcune integrazioni e il mantenimento, almeno per i prossimi cinque anni, dei premi per l'arresto definitivo. L'eliminazione di questa misura, infatti, costituirebbe un brusco freno alla riduzione della flotta e agli interventi per l'ammodernamento, condannando il settore ad un processo di ulteriore invecchiamento, con un impatto oltremodo negativo sulla sicurezza del personale imbarcato.

In tale ottica va poi sottolineata la necessità di continuare a finanziare con fondi UE il fermo temporaneo della pesca, quale misura tecnica da regolare nell'ambito di programmi di gestione nazionali per la tutela delle risorse.

A tutto questo si aggiunge poi l'annoso problema legato all'elevato prezzo del carburante, che già da solo giustificherebbe un adeguato sostegno per l'acquisto di motori improntati al massimo risparmio energetico;

2) si esprime, inoltre, per i profili di cui al Protocollo n. 2 «Sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità», in senso non ostativo.

SCHEMA DI PARERE PROPOSTO DAL RELATORE SULL'ATTO DEL GOVERNO N. 426

La Commissione, esaminato lo schema di decreto legislativo in titolo, per quanto di competenza,

premessi che:

il presente provvedimento è stato predisposto in base alla delega prevista dall'articolo 28 della legge comunitaria 2009, avente ad oggetto il complessivo riassetto della normativa nazionale in materia di pesca e acquacoltura mediante la compilazione di un unico testo che tenga altresì conto, con le opportune integrazioni, della regolamentazione comunitaria nel settore;

i criteri direttivi stabiliti nella norma di delega fanno riferimento a profili rilevanti quali il ricambio generazionale, la semplificazione della normativa, lo sviluppo delle risorse marine e dell'imprenditoria locale, l'opera di controllo e contrasto alle frodi, la conservazione delle specie ittiche e la lotta alla pesca illegale;

l'opera di ricognizione delle disposizioni nazionali vigenti è stata effettuata alla luce del regime comunitario riguardante rilevanti profili del comparto, con esplicito riferimento al regolamento (CE) n. 1198/2006, relativo al Fondo europeo per la pesca, e al regolamento (CE) n. 1005/2008, in tema di prevenzione e lotta alla pesca illegale;

la particolare complessità e frammentazione della normativa, che peraltro incide su diverse discipline, ha evidenziato la necessità, nell'ambito delle citate linee principali di intervento, di procedere all'individuazione di alcuni obiettivi prioritari, che formano oggetto del presente schema, mentre è fin d'ora dichiarata l'intenzione di ricorrere a successivi provvedimenti atti a completare l'unico testo normativo, anche grazie alla possibilità, prevista dal comma 4 della norma di delega, di ricorrere a disposizioni correttive e integrative, che potranno essere in grado di completare il quadro unico di riferimento richiesto dalla delega stessa;

gli obiettivi prioritari disciplinati dal presente schema sono da ricondurre sia all'introduzione di definizioni sistematiche concernenti le categorie di attività professionali e non professionali, attualmente assenti nella normativa, sia alla previsione di una disciplina completa del sistema sanzionatorio e di controllo, anche in relazione alle norme comunitarie che ne impongono l'adozione a partire dal 2012;

esprime parere favorevole.

Si formulano inoltre le seguenti raccomandazioni:

si prospetta l'opportunità di adottare urgentemente un apposito provvedimento che, al fine di favorire le azioni di sviluppo della concorrenza e della competitività delle imprese di pesca, nonché al fine di assicurare il sostegno all'occupazione nel settore, consenta di recuperare le somme non utilizzate derivanti dall'applicazione dell'articolo 35, comma 2, del decreto legge 6 luglio 2011, n. 98 (fermo pesca 2011), convertito, con modificazioni, in legge 15 luglio 2011, n. 111, nonché le altre somme non utilizzate di cui all'articolo 9, comma 2, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni dalla legge 6 agosto 2008, n. 112, già assegnate al settore della pesca, che, in caso di inerzia, verrebbero perse;

si sottolinea l'esigenza di prorogare al 31 dicembre 2012, sempre con apposito provvedimento da adottare con urgenza, il termine di validità del Programma nazionale triennale della pesca e dell'acquacoltura di cui all'articolo 5, comma 1, del decreto legislativo 26 maggio 2004, n. 154, adottato con decreto del Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali 3 agosto 2007, pubblicato nel Supplemento ordinario alla Gazzetta Ufficiale n. 236 del 10 ottobre 2007.

INDUSTRIA, COMMERCIO, TURISMO (10^a)

Martedì 13 dicembre 2011

Plenaria**254^a Seduta***Presidenza del Presidente*
CURSI*La seduta inizia alle ore 14,30.**ESAME DI ATTI PREPARATORI DELLA LEGISLAZIONE COMUNITARIA***Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo ad un programma per la tutela dei consumatori 2014-2020 (n. COM (2011) 707 definitivo)**

(Esame, ai sensi dell'articolo 144 del Regolamento, dell'atto comunitario sottoposto al parere motivato sulla sussidiarietà e rinvio)

La senatrice GERMONTANI (*Per il Terzo Polo:ApI-FLI*), relatrice, illustra il provvedimento in titolo che comprende un programma per la tutela dei consumatori della durata di 7 anni, che va dal 2014 al 2020. Il programma è ispirato dalla strategia Europa 2020, per una piena partecipazione dei cittadini al mercato unico e punta ad offrire loro maggiori possibilità e garanzie per quanto riguarda l'acquisto di beni e servizi oltre frontiera. Rileva come i consumatori in Europa siano circa 500 milioni, per cui se si vogliono individuare nuove opportunità di crescita è necessario far sì che i consumatori siano informati, ben protetti e in grado di ricavare benefici dal mercato unico, considerato che la spesa per i consumi è pari al 56 per cento del PIL dell'Unione europea.

In tale contesto, il programma punta a definire un quadro che dia sicurezza ai consumatori, attraverso la predisposizione di strumenti in grado di individuare eventuali lacune delle norme e delle prassi in tutta Europa al fine di colmarle. Solo così si potranno scegliere le offerte migliori e al tempo stesso far valere con fiducia i propri diritti in tutta Europa.

Obiettivi specifici del programma sono quindi il rafforzamento e il miglioramento della sicurezza dei prodotti attraverso un'efficace sorveglianza del mercato; una migliore educazione e informazione dei consumatori, anche attraverso forme di sostegno alle organizzazioni di tutela

dei consumatori; il rafforzamento dei diritti dei consumatori e un migliore accesso ai mezzi di ricorso, compresa la risoluzione alternativa delle controversie; la promozione della tutela dei diritti dei consumatori anche attraverso una maggiore conoscenza della rete dei centri europei dei consumatori.

Per l'attuazione del programma vengono stanziati 197 milioni di euro a prezzi correnti, secondo quanto stabilito nella comunicazione «un bilancio per la strategia Europa 2020» del giugno 2011.

Osserva inoltre come nel contesto dell'attuazione del programma vi sia attenzione anche a forme di collaborazione con i Paesi terzi non partecipanti, tenuto conto di ogni pertinente accordo tra tali Paesi e l'Unione.

Nel dettaglio rileva che il programma si compone di 19 articoli, di cui i primi quattro mirano sostanzialmente ad individuare gli obiettivi dei singoli interventi.

L'articolo 5 chiarisce invece quali siano i beneficiari delle sovvenzioni, vale a dire le caratteristiche delle organizzazioni europee dei consumatori.

L'articolo 6 reca il quadro finanziario, mentre l'articolo 7 chiarisce i termini della partecipazione al programma da parte di Paesi terzi.

All'articolo 8 vengono stabiliti i tipi di intervento e fissati i massimali per il cofinanziamento. Mentre gli articoli 9, 10 e 11 recano disposizioni di dettaglio, l'articolo 12 introduce i programmi di lavoro annuali per mezzo dei quali la Commissione attua il programma.

L'articolo 13 reca disposizioni relative alla valutazione e diffusione dei risultati, che saranno resi noti entro la metà del 2018. L'articolo 14 invece mira a prevenire ogni forma di frode, corruzione o altra attività illecita.

L'articolo 15 regola l'esercizio della delega da parte della Commissione, mentre l'articolo 16 regola la procedura di comitato.

Infine, gli articoli 17, 18 e 19 recano alcune disposizioni transitorie, nonché l'abrogazione di una precedente decisione e i termini di entrata in vigore.

Nessuno chiedendo di intervenire, il presidente CURSI (*PdL*) rinvia il seguito dell'esame ad altra seduta.

Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio sugli orientamenti per le infrastrutture energetiche transeuropee che abroga la decisione n. 1364/2006/CE (n. COM (2011) 658 definitivo)

(Seguito dell'esame, ai sensi dell'articolo 144 del Regolamento, dell'atto comunitario sottoposto al parere motivato sulla sussidiarietà e rinvio)

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

Il presidente CURSI informa la Commissione che, nell'ambito dell'esame del provvedimento in titolo, verrà svolto, in sede di Ufficio di Pre-

sidenza integrato dai rappresentanti dei Gruppi, un ciclo di audizioni informali dei principali soggetti coinvolti.

La Commissione prende atto.

Il seguito dell'esame è quindi rinviato.

Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del consiglio sull'efficienza energetica e che abroga le direttive 2004/8/CE e 2006/32/CE (n. COM (2011) 370 definitivo)

(Seguito dell'esame, ai sensi dell'articolo 144 del Regolamento, dell'atto comunitario sottoposto al parere motivato sulla sussidiarietà e rinvio)

Riprende l'esame sospeso nella seduta del 26 ottobre scorso.

La senatrice FIORONI(*PD*) preannuncia, a nome del Gruppo parlamentare *PD*, la formulazione di alcune osservazioni integrative della proposta di risoluzione già illustrata dalla relatrice Vicari nella seduta del 26 ottobre scorso.

Il seguito dell'esame viene quindi rinviato.

La seduta termina alle ore 15.

LAVORO, PREVIDENZA SOCIALE (11^a)

Martedì 13 dicembre 2011

Plenaria

268^a Seduta (antimeridiana)

Presidenza del Presidente
GIULIANO

La seduta inizia alle ore 12.

SULLA PUBBLICITÀ DEI LAVORI

Il presidente GIULIANO comunica che, ai sensi dell'articolo 33, comma 4, del Regolamento, sono state chieste l'attivazione dell'impianto audiovisivo anche sul canale satellitare e sulla *web-TV*, nonché la trasmissione radiofonica, 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.

Il presidente GIULIANO avverte che la pubblicità della seduta sarà inoltre assicurata attraverso la resocontazione stenografica.

La Commissione prende atto.

PROCEDURE INFORMATIVE

Seguito delle comunicazioni del Ministro del lavoro e delle politiche sociali sugli indirizzi generali della politica del suo Dicastero

In apertura di seduta, il PRESIDENTE avverte che, a causa dell'accavallarsi degli impegni presso l'altro ramo del Parlamento, dove dinnanzi alle competenti Commissioni sono in corso di esame gli emendamenti alla manovra economico-finanziaria del Governo, il ministro Fornero non potrà essere presente alla seduta, ma si è resa al contempo disponibile per il po-

meriggio di oggi, alle ore 16. Propone pertanto di convocare per tale ora una nuova seduta della Commissione.

Il senatore MAZZATORTA (*LNP*) esprime forti critiche nei confronti del comportamento del Governo, che dimostra scarsa considerazione per la Commissione ed il Senato, contravvenendo ad un impegno già preso nella scorsa settimana e dando disponibilità per una ulteriore seduta che avrà durata limitata, essendo l'Assemblea convocata per le ore 16,30.

Il presidente GIULIANO fa presente che l'impossibilità del Ministro è dovuta all'andamento dei lavori dell'altro ramo del Parlamento, ritenendo doveroso dare atto della disponibilità ad individuare immediatamente uno spazio da dedicare comunque alla Commissione nella giornata odierna.

Il senatore CASTRO (*PdL*), pur convenendo che non possa essere imputata alla volontà del Ministro la sua mancata presenza alla seduta, ritiene che la causa vada semmai ricercata in un non sufficiente rispetto dei lavori del Senato da parte dell'altro ramo del Parlamento, da censurare con fermezza. Ciò tanto più considerato che l'odierna seduta della Commissione, destinata al seguito del dibattito sulle comunicazioni del Ministro del lavoro, era stata concordata fin dalla scorsa settimana in modo da disporre di tempi congrui.

Il senatore ROILO (*PD*), pur comprendendo la situazione che si è verificata in modo improvviso ed imprevedibile alla Camera dei deputati, giudica non positivo il mancato rispetto di un impegno preso da tempo nei confronti della Commissione lavoro del Senato. Ritiene peraltro non utile una ulteriore convocazione per le ore 16, considerato l'elevato numero dei senatori iscritti a parlare e il limitato tempo a disposizione, essendo previsto l'inizio dei lavori dell'Assemblea per le ore 16,30.

Il presidente GIULIANO, nell'anticipare che rappresenterà tali rilievi alla Presidenza del Senato, ritiene importante acquisire la disponibilità del Ministro per una nuova seduta nel pomeriggio di oggi, nel corso della quale la Commissione potrebbe tra l'altro essere aggiornata in ordine alle modifiche al testo originario della manovra nel frattempo intervenute presso l'altro ramo del Parlamento.

Il seguito delle comunicazioni è quindi rinviato.

CONVOCAZIONE DI UNA ULTERIORE SEDUTA ODIERNA

Il PRESIDENTE avverte che la Commissione tornerà a riunirsi alle ore 16, con l'ordine del giorno già diramato.

La seduta termina alle ore 12,10.

Plenaria**269^a Seduta (pomeridiana)***Presidenza del Presidente*

GIULIANO

*La seduta inizia alle ore 16,10.**SULLA PUBBLICITÀ DEI LAVORI*

Il presidente GIULIANO comunica che, ai sensi dell'articolo 33, comma 4, del Regolamento, sono state chieste l'attivazione dell'impianto audiovisivo anche sul canale satellitare e sulla *web-TV*, nonché la trasmissione radiofonica, 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.

Il presidente GIULIANO avverte che la pubblicità della seduta sarà inoltre assicurata attraverso la resocontazione stenografica.

La Commissione prende atto.

PROCEDURE INFORMATIVE

Seguito delle comunicazioni del Ministro del lavoro e delle politiche sociali sugli indirizzi generali della politica del suo Dicastero

Il PRESIDENTE constata l'assenza del Ministro, ancorché la nuova seduta odierna sia stata concordata sulla base della disponibilità del Ministro stesso, e nonostante il tempo a disposizione fosse comunque limitato, atteso l'imminente inizio dei lavori dell'Assemblea, ed esprime forte rammarico, giudicando le circostanze poco rispettose della dignità della Commissione e del Senato nella sua interezza, in assenza di qualsiasi comunicazione in ordine ad eventuali impedimenti.

Nel manifestare il suo più vivo rincrescimento, avverte che rappresenterà al Presidente del Senato l'avvenuto, unitamente alle vive proteste dei rappresentanti dei Gruppi e di tutti i componenti della Commissione, e toglie la seduta.

La seduta termina alle ore 16,15.

IGIENE E SANITÀ (12^a)

Martedì 13 dicembre 2011

Plenaria

293^a Seduta

Presidenza del Presidente
TOMASSINI

Intervengono, ai sensi dell'articolo 48 del Regolamento, in rappresentanza del Dipartimento della Protezione Civile, il dottor Roberto Girola, dirigente dell'Ufficio volontariato e la dottoressa Paola Aiello dell'Ufficio legislativo, nonché, in rappresentanza della Croce rossa italiana, il dottor Aldo La Guardia, direttore regionale Lazio e Sardegna, nonché l'avvocato Francesco Rocca, commissario straordinario, accompagnato dalla dottoressa Patrizia Ravaioli, direttore generale.

La seduta inizia alle ore 14,35.

SULLA PUBBLICITÀ DEI LAVORI

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

La Commissione prende atto.

PROCEDURE INFORMATIVE

Seguito dell'indagine conoscitiva sulla Croce Rossa Italiana con particolare riguardo ai rapporti contrattuali nell'ambito sanitario del soccorso e alle prospettive di sviluppo delle attività istituzionalmente svolte: audizione di rappresentanti della Croce Rossa Italiana e della Protezione Civile

Riprende l'indagine conoscitiva sospesa nella seduta del 6 dicembre scorso.

Il PRESIDENTE dà la parola al dottor Giarola per lo svolgimento del proprio intervento.

Il dottor GIAROLA consegna agli atti della Commissione un documento volto ad evidenziare i principali profili del coinvolgimento della Croce rossa Italiana nel sistema della Protezione civile. Tale partecipazione risente della particolarità della Croce rossa, che costituisce da un lato un ente pubblico e dall'altro presenta una prevalente componente volontaristica. Alla luce di tale assetto si è reso necessario operare per una migliore integrazione dell'ente nel sistema della Protezione civile. Ricorda in tal senso il Decreto del Presidente della Repubblica n. 194 del 2001, in materia di organizzazioni di volontariato, che è stato modificato nel 2009 proprio al fine di consentire l'estensione della normativa anche alla Croce rossa italiana. Da tale modifica normativa è poi scaturita un'ordinanza commissariale, volta a realizzare la piena integrazione dell'ente nel sistema della Protezione civile, come peraltro si è dimostrato nel corso dell'emergenza nel terremoto dell'Abruzzo. Ricorda che si è altresì operato per il potenziamento della logistica, come dimostra il significativo coinvolgimento della Croce rossa in Abruzzo, dove la partecipazione della Croce rossa italiana è stata assai consistente e ben integrata nel sistema della Protezione civile. A seguito di tale esperienza, si è dunque deciso di avviare un sistema di collaborazione che ha visto poi l'emanazione dell'ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 3797. Ricorda poi l'accordo quadro e l'affiancamento nel potenziamento delle attrezzature che vengono assegnate alla Croce rossa in quanto questa appare in grado di garantirne un uso più chiaro ed efficace. Dal gennaio 2011 la Croce rossa italiana è inoltre presente nella Sala situazione Italia, con un conseguente recupero di efficienza nei tempi di intervento in caso di eventi emergenziali. Ricorda in tal senso il coinvolgimento in varie attività tra cui da ultimo la crisi verificatasi nel Nord Africa che ha portato ad un notevole flusso di migranti. Il dipartimento della Protezione civile si avvale quindi delle capacità e delle competenze professionali che caratterizzano la Croce rossa; sottolinea quindi il percorso positivo, avviato rispetto al quale il riordino del Decreto del Presidente della Repubblica n. 194 citato, già adottato in forma preliminare dal Governo, costituisce un passaggio importante.

Conclude quindi sottolineando il carattere positivo di un intervento di razionalizzazione, proprio in quanto volto a semplificare le modalità di rapporto tra il dipartimento della Protezione civile e la Croce rossa.

Il PRESIDENTE dà quindi la parola al dottor La Guardia per lo svolgimento del proprio intervento.

Il dottor LA GUARDIA, dopo aver ricordato la propria funzione di direzione regionale per le aree del Lazio e della Sardegna della Croce rossa italiana, si sofferma sul tema delle convenzioni con riferimento alla regione Lazio, ricordando come le stesse siano già scadute e per il trasporto d'emergenza successivamente differite al 31 dicembre 2011, posto che l'ARES 118 non presentava gli elementi per una sostituzione della Croce rossa italiana allo svolgimento del servizio. L'assetto economico-finanziario del quadro convenzionale ha indotto alla cessazione delle convenzioni in questione e l'ARES ha indetto una gara per l'assegnazione del servizio ad altro soggetto. Ricorda come i contratti stipulati dalla Croce rossa italiana in tale settore siano stati poi rilevati nulli, con ogni conseguente attivazione da parte della direzione regionale dell'Ente che ha inteso far cessare le connesse postazioni. In ordine alla regione Sardegna, dopo aver ricordato i volontari impegnati nelle sedi di Sassari e Oristano alla luce di convenzioni stipulate con le ASL del territorio, sottolinea come anche in tale Regione risulti cessata la convenzione a causa di uno sbilancio finanziario di circa 650 mila euro. Si sta conseguentemente tentando di individuare una soluzione per il personale interessato dalla cessazione dell'attività convenzionale, con il coinvolgimento delle autorità regionali e dei sindacati ai fini di un possibile riassorbimento nell'organico della Regione. Sottolinea il problema di fondo dell'ente Croce rossa italiana che, pur essendo un ente pubblico, non presenta nel quadro normativo attuale compiti obbligatori e non è dunque titolare di funzioni esclusive. Tale profilo rappresenta un elemento di criticità tale da destare perplessità circa la natura pubblicistica dell'Ente.

Il PRESIDENTE dà quindi la parola ai senatori per lo svolgimento dei quesiti.

Il senatore GRAMAZIO (*PdL*), con riferimento alla situazione nella regione Lazio ricorda come la convenzione stipulata tra Croce rossa e ARES 118 ha creato una grave situazione di squilibrio finanziario dell'Ente nella Regione ed in particolare nelle città di Roma e Latina, sulla base di un criticabile accordo siglato dall'allora assessore regionale Battaglia e dal Direttore dell'ARES, De Salazar. Le ricadute negative sono state a carico degli operatori, che sono stati messi in mobilità ed assegnati ad una società di servizio con modalità e finalità non ancora chiare. Si sono quindi perse professionalità specifiche e posti di lavoro, mentre si registrano tuttora le proteste dei lavoratori interessati, cui occorrerebbe fornire risposte.

La senatrice BAIIO (*Per il Terzo Polo: ApI-FLI*) si sofferma sui problemi contabili finanziari dell'Ente, ricordando come dalla documentazione depositata la situazione della Croce rossa italiana nella regione Lazio presenti un disavanzo di circa 16 milioni di euro. Chiede quindi sia chiarito quanto ciò sia imputabile anche alla convenzione con l'ARES e se sussista un deficit pregresso trascinato nei diversi esercizi finanziari.

Il senatore SACCOMANNO (*PdL*), ricordando le criticità che interessano la vicenda della stipula di convenzioni nella regione Lazio, addirittura dichiarate nulle, chiede se all'interno dell'ente sia stato attivato un percorso per l'accertamento delle responsabilità e se sia in corso una generale attività di chiarificazione e responsabilizzazione per l'attività di gestione dell'Ente. Sottolinea l'importanza che possa svilupparsi una coscienza critica tuttora apparentemente assente nell'ambito della gestione interna all'ente.

La senatrice BASSOLI (*PD*) sottolinea l'importanza che sia chiarito se la complessità dei rapporti con i volontari sia derivante dalla natura di ente pubblico della Croce Rossa, chiedendo in particolare quale status giuridico risulterebbe auspicabile per la Croce Rossa al fine di rendere meno farraginose le procedure per la gestione dell'ordinaria attività.

Il senatore D'AMBROSIO LETTIERI (*PdL*) chiede al dottor La Guardia di chiarire se le previsioni contenute nello schema di atto del Governo per il riordino della Croce rossa n. 410 in materia di riduzione del personale possano influire sul livello di efficienza dell'ente.

Il PRESIDENTE dà quindi la parola agli auditi per lo svolgimento delle repliche.

Il dottor LA GUARDIA, in relazione al rendiconto dell'ente nella regione Lazio, rileva come tutte le strutture regionali dell'associazione abbiano un proprio bilancio con annessi revisori. Il disavanzo che interessa lo stato dell'ente nella regione Lazio risulta prodotto in via esclusiva dal comitato provinciale di Roma ed imputabile alla convenzione economicamente deficitaria lì stipulata. In ordine ai bilanci sottolinea come nell'anno 2011 siano stati approvati tutti i rendiconti. L'aggregato nazionale dell'Associazione presenta un avanzo di amministrazione consistente, con un dato di cassa pari a quasi il 50 per cento, per cui si registrano circa 70 milioni di euro in avanzo di cassa. In materia di convenzioni stipulate per le aree di Roma e Latina, dopo aver ricordato i soggetti che approvarono le convenzioni in questione, ricorda come al testo convenzionale fosse allegato l'elenco dei nominativi del personale da assumere proveniente dalla precedente gestione. Rileva come tale elemento presenti forti criticità posti i vincoli pubblicistici per le assunzioni di personale. Il comitato di Latina individuò in particolare i contratti da stipulare, successivamente oggetto di parere dell'Avvocatura generale dello Stato, contratti che poi vennero

cessati in quanto rilevati come nulli. Ricorda come il duplice aspetto di ente pubblico e di associazione volontaristica presenta elementi di difficoltà sul piano della gestione amministrativa, posto che la gestione di volontariato non risulta così avvezza ai vincoli pubblicistici che derivano dalla natura dell'Ente. Ricorda come negli ultimi 34 anni la Croce rossa sia risultata commissariata per 24 anni sottolineando come il commissariamento presenti di per sé un orizzonte gestionale breve e costituisca un elemento di criticità, posto peraltro che a livello internazionale vige per l'Ente il principio dell'indipendenza.

Conclude sottolineando la criticità connessa alla natura di Ente pubblico, che per sua natura non può risultare del tutto indipendente rispetto al Governo.

Il dottor GIAROLA, rispondendo al quesito posto dalla senatrice Bassoli, sottolinea come i volontari non vengano mai retribuiti; è previsto un meccanismo per avvalersi dei volontari, che possono astenersi dal lavoro per un periodo massimo normativamente previsto con facoltà del datore di lavoro di chiedere la restituzione della retribuzione erogata al lavoratore; sottolinea come tale facoltà risulti esercitata assai raramente dai datori di lavoro che non richiedono la restituzione della retribuzione se non per periodi di assenza prolungati. In materia di requisito della iscrizione nei registri delle Associazioni di volontariato, sottolinea come la riforma normativa operata nel 2009 ha superato tale problematica, rendendo applicabile ai volontari della Croce rossa italiana i benefici previsti dal regolamento n. 194 già richiamato. In ordine alle realtà territoriali risulta positivo l'accesso diretto al regime previsto dal regolamento n. 194. In ordine al Corpo militare, ricorda il meccanismo che prevede la possibilità per i militari di essere richiamati nella qualifica di volontari della Croce rossa italiana rilevando come la riduzione prevista nel provvedimento sotto tale aspetto non appaia influente.

Il senatore SACCOMANNO (*PdL*) interviene per chiedere quali siano le esposizioni debitorie dell'Ente e quali consulenze risultino attivate nell'ultimo anno, chiedendo che sia fornito un elenco in tal senso alla Commissione.

Il dottor LA GUARDIA riferisce come esista un quadro di collaborazioni professionali ma solo per lo svolgimento di attività di pronto soccorso, mentre esistono collaborazioni in materia di gestione dei campi ROM. Sottolinea al riguardo come vi sia un credito vantato dalla Croce rossa italiana nei confronti della regione Lazio sottolineando altresì il ritardo del Comune di Roma nel riconoscimento mensile all'Ente per tale attività presso i campi ROM. In ordine all'esposizione bancaria, rileva come sia interessato il solo comitato provinciale di Roma ove si prevede tuttavia un meccanismo di anticipazione delle risorse da parte del comitato centrale che risente di ciò con rilevanti difficoltà di cassa.

Il senatore SACCOMANNO (*PdL*) richiede l'elenco dei collaboratori per la regione Lazio.

Il dottor LA GUARDIA si impegna infine a fornire l'elenco dei collaboratori che prestano la propria attività in relazione al territorio della regione Lazio.

Il PRESIDENTE dà quindi la parola al Commissario straordinario della Croce rossa italiana.

L'avvocato ROCCA, dopo aver ringraziato il Presidente e la Commissione per l'opportunità di illustrare l'operato della Croce rossa italiana in riferimento agli ultimi tre anni di gestione, ricorda il lungo periodo di commissariamento che ha interessato l'Ente, commissariato per 24 anni negli ultimi 31 anni di gestione. Sottolinea i problemi finanziari dell'Ente, rilevando poi la mancanza di funzionari di livello C e il problema del *fund raising*, posto peraltro che l'Ente non accede più al contributo del 5 per mille. Sottolinea le criticità che derivano dal divieto di partecipare a gare posto dalla giustizia amministrativa nei confronti dell'Ente, passando poi ad illustrare la situazione del precariato che interessa gravemente il personale per un numero di unità pari a circa 1.500 lavoratori. Ricorda il delicato lavoro svolto in materia di approvazione dei bilanci, che sono stati ad oggi tutti approvati in rendiconto, con altresì l'approvazione del bilancio previsionale per il 2012, segnando così un ritorno alla normalità in materia contabile e di bilancio. Sottolinea poi l'attività di monitoraggio costante sulle convenzioni e l'aggiornamento delle procedure di vigilanza, ricordando come molte convenzioni non fossero economicamente vantaggiose e che si è resa necessaria un'attività di adeguamento delle convenzioni stesse anche con le dolorose ricadute sul personale precario, rispetto al quale si è tentata la riallocazione in diversi ambiti territoriali. Sono state inoltre recuperate le anomalie gestionali anche alla luce delle ispezioni sul Corpo militare dell'Ente e avviate procedure per il riequilibrio della situazione rispetto al pregresso realizzando un più forte controllo da parte del comitato centrale. Si è operato per l'adeguamento del trattamento del personale militare della Croce rossa italiana in servizio a quello di pari grado delle Forze armate, ferma restando poi la forte criticità costituita dall'assenza di una pianta organica del personale in servizio presso l'Ente; rileva come il meccanismo delle promozioni del personale militare presentasse aspetti problematici sui quali si è dovuto intervenire per riequilibrare le relative progressioni di carriera.

Ricorda inoltre i regolamenti adottati negli ultimi anni e la forte attività di risparmio rispetto ai costi relativi ai mezzi strumentali, tra cui sottolinea la riduzione della autovetture di servizio, e il ridimensionamento del numero dei dirigenti. È stata invece rafforzata l'attività di tipo ispettivo per poter evidenziare i profili di responsabilità all'interno dell'Ente, e rafforzata risulta altresì l'attività disciplinare e quella di pianificazione e controllo. Ricordando quanto emerso nel corso dell'attività della Com-

missione di inchiesta sul Servizio sanitario nazionale, rileva poi come nella regione Sicilia l'attività veniva svolta da una società per azioni la SISE S.p.A., ove si registravano ampi sprechi e lacune che sono stati segnalati all'autorità giudiziaria, mentre la società è stata posta in liquidazione e avviata un'attività di risanamento. L'eredità che l'attuale gestione commissariale si è trovata ad affrontare risulta dunque particolarmente seria, con delicati aspetti finanziari.

Si è reso in particolare necessario un lavoro di riordino delle componenti volontaristiche e si è registrato un miglioramento nei rapporti internazionali, in particolare con il comitato internazionale della Croce rossa, che ha espresso un vivo apprezzamento per l'attività di risanamento specie alla luce dell'attività prestata dalla Croce rossa italiana nella gestione delle emergenze umanitarie internazionali. Ricorda in tal senso l'ingente numero di volontari attivati per il sisma della regione Abruzzo e l'emergenza dei migranti del Nord Africa, richiamando l'attenzione sull'attività strategica attivata nei centri di assistenza. Ricorda l'importanza del tema della attivazione di una tesoreria unica, la cui gara per la relativa gestione risulta tuttavia andata deserta e il servizio risulta attualmente in corso di affidamento alla Banca nazionale del lavoro. Sottolinea altresì la creazione di un ufficio per l'*accountability* rilevando come ciò costituisca una importante novità nell'organizzazione dell'Ente.

La Croce rossa italiana va comunque supportata nel risolvere il problema delle convenzioni, posto che vi è tuttora una forte difficoltà sul territorio e il consistente problema del precariato. In particolare, nella gestione dei servizi sul territorio si registrano soggetti concorrenti, sempre operanti nel volontariato che applicano tuttavia un contratto collettivo nazionale di lavoro di riferimento assai più conveniente rispetto ai parametri applicati dalla Croce rossa, che appare quindi esposta a difficoltà sotto tale profilo. Il tema della gestione del personale continua a presentare forti criticità per cui il decreto legislativo di riforma dovrebbe auspicabilmente riprimetrare la struttura dell'Ente, operando una privatizzazione a livello dei comitati territoriali come fatto in occasione della riforma della Lega italiana per la lotta ai tumori. Esprime apprezzamento per la disposizione del testo dello schema delineato dal Governo, ove si lascia in via esclusiva alla Croce rossa italiana la gestione dei centri di accoglienza per il diritto d'asilo e dei centri di espulsione, rilevando come nell'attuale quadro normativo la Croce rossa italiana non abbia strumenti per poter svolgere in via esclusiva funzioni istituzionali. È necessario quindi individuare gli strumenti legislativi idonei per la protezione dell'Ente nello svolgimento di tali attività.

Il PRESIDENTE, nell'invitare i senatori a porre domande specifiche all'avvocato Rocca ad attenersi, stante la ristrettezza dei tempi, coglie l'occasione per ricordare che l'esame dello schema di decreto legislativo sul riordino della Croce rossa italiana (atto del Governo n. 424), così come stabilito con lo stesso Ministro della salute, potrà essere trattato dopo la conclusione dell'indagine conoscitiva in titolo.

La senatrice BASSOLI (PD) chiede preliminarmente di valutare la possibilità che l'audizione del Commissario straordinario della Croce rossa italiana possa completarsi in una prossima seduta, dando modo ai senatori non solo di avanzare domande ma anche di approfondire la complessa documentazione che è stata trasmessa. Tale richiesta è inoltre motivata dal fatto che l'insieme delle informazioni rese dal Commissario straordinario hanno una natura certamente organica, rispetto alle analisi fin qui fornite nel corso delle precedenti audizioni.

Nel merito poi di quanto emerso dalla relazione svolta dal soggetto audito, ritiene utile approfondire le ragioni della mancata approvazione dei bilanci nel passato, come anche risalire alle motivazioni che hanno condotto a rapidi avanzamenti di carriera in seno al corpo militare. Analoghi chiarimenti dovrebbero poi essere resi per quanto concerne il controllo nell'impiego del patrimonio immobiliare e, in generale, sulle proprietà immobiliari dell'ente. Ritiene poi opportuno capire se sono motivate le preoccupazioni sul futuro del personale, mentre si reputa opportuno disporre di maggiori ragguagli anche sulle critiche avanzate negli anni precedenti da parte della Croce rossa internazionale.

Il PRESIDENTE, in relazione alla richiesta avanzata dalla senatrice Bassoli, ritiene che nella seduta odierna i senatori potranno avanzare quesiti al Commissario straordinario della Croce rossa che avrà quindi modo di replicare in una prossima seduta che presumibilmente verrà programmata per la prossima settimana.

Per quanto concerne poi il merito delle tematiche, chiede se l'affidamento della gestione del patrimonio immobiliare dell'ente fa capo al comitato centrale o se invece interessa i comitati locali; occorre poi sapere se vi sono criteri per il corretto utilizzo di tali beni ed individuare i soggetti responsabili delle procedure di autorizzazione che riguardano gli stessi beni. Richiede, infine, al soggetto audito se esiste un inventario degli immobili, rapportato agli attuali valori di mercato.

Il senatore GUSTAVINO (UDC-SVP-AUT:UV-MAIE-VN-MRE-PLI-PSI) evidenzia che il Commissario straordinario ha fornito alla Commissione un'ottima sintesi che potrà rappresentare un utile strumento di lavoro in vista della conclusione dell'indagine conoscitiva in titolo. Nel merito delle questioni trattate, ritiene centrale il nodo delle convenzioni, rispetto al quale sollecita il soggetto audito a fornire maggiori chiarimenti sul rispetto della vocazione fondamentale della Croce rossa in relazione proprio alle convenzioni siglate nei diversi ambiti territoriali.

Il senatore BOSONE (PD), dopo aver osservato che dall'esposizione dell'avvocato Rocca sembra emergere uno stato dell'ente assai confortante, tanto da far presagire che finalmente si possa tornare, dopo tanti anni, al regime ordinario, chiede alcuni chiarimenti sui residui attivi presenti nel bilancio della Croce rossa e su eventuali progetti di alienazione e dismissione di quella percentuale di beni immobili che non risulta preci-

samente destinata agli scopi istituzionali dell'ente. Per quanto concerne poi il bilancio di previsione per l'anno 2012 appare utile conoscere se vi sono meccanismi di *budgeting* e di controllo di gestione sulle voci di bilancio.

Appare poi indispensabile disporre di maggiori elementi informativi sull'impiego e sull'ammontare del fondo proveniente dal Ministero della difesa, che compare in una gestione separata all'interno del bilancio, e del fondo trasferito dal Servizio sanitario nazionale.

Infine, con riferimento alle ipotesi di riordino della Croce rossa, potrebbe essere utile una valutazione sulla possibile trasformazione in Onlus di alcuni servizi resi dalla Croce rossa, ad esempio, il trasporto infermi e la gestione dell'emergenza-urgenza.

La senatrice BAIO (*Per il Terzo Polo: ApI-FLI*), dopo aver chiesto delucidazioni sulle critiche rivolte in passato da parte della Croce rossa internazionale, si sofferma sulla situazione debitoria dell'ente e sul fatto che parte del suo patrimonio non sembra utilizzata per finalità istituzionali; in tal senso, chiede al soggetto audito se tali beni potrebbero essere alienati in modo da sanare l'esposizione debitoria della Croce rossa.

Con riferimento poi al personale che opera presso la Croce rossa – fermo restando il profondo rispetto che la cittadinanza nutre nei confronti di questo Ente – reputa indispensabile però avere maggiori elementi informativi sulla ragione per cui vi è una pluralità di personale e su eventuali ipotesi di semplificazione.

Infine, chiede al Commissario straordinario una valutazione complessiva sulle modalità che egli ritiene più opportuno adottare per far uscire la Croce rossa dalle difficoltà in cui versa.

La senatrice BIONDELLI (*PD*) chiede ragguagli sulle pesanti riduzioni cui andrebbe incontro il personale della Croce rossa, secondo le previsioni esposte dal Commissario straordinario.

Il senatore D'AMBROSIO LETTIERI (*PdL*) rileva come le previsioni assai negative sul mantenimento del personale possono avere effetti sulla tenuta dell'attività dell'Ente il cui valore storico e morale è indiscutibile. Coglie l'occasione poi per chiedere al Commissario straordinario alcuni chiarimenti in merito ai numerosi procedimenti disciplinari che hanno coinvolto personale della Croce rossa operante nella regione Puglia, anche tenuto conto che tali soggetti non sono stati sostituiti nella attività da loro assolta.

Il senatore SACCOMANNO (*PdL*) chiede chiarimenti sulla tempistica dell'approvazione dei bilanci in sede di rendiconto che erano rimasti privi di approvazione per numerosi esercizi finanziari. In particolare chiede sia chiarito se nel corso di tali esercizi finanziari si sia operata una sorta di gestione di fatto e chiede chiarimenti sui rilievi formulati in sede di ispezioni e contenzioso posto che si sarebbe dovuto attivare

un percorso di accertamento di responsabilità personali. In relazione alle nomine dei consulenti, chiede se il numero delle stesse sia diminuito e che sia fornito il relativo elenco, ivi incluso un elenco di tipologie contrattuali attualmente stipulate dall'Ente.

Il PRESIDENTE avverte quindi che la documentazione presentata dai soggetti oggi auditi sarà resa disponibile alla pubblica consultazione sulla pagina *web* della Commissione.

La Commissione prende atto.

Il PRESIDENTE, stante l'imminente inizio dei lavori dell'Assemblea, così come riferito in precedenza, rinvia il seguito dell'audizione del Commissario straordinario ad una prossima seduta, invitando i senatori che non sono potuti intervenire nell'odierna seduta ad avanzare, entro le ore 13 di domani, eventuali quesiti che saranno trasmessi al soggetto audito.

Il seguito dell'audizione e dell'indagine conoscitiva è quindi rinviato.

SUI LAVORI DELLA COMMISSIONE

Il PRESIDENTE comunica che nella prossima settimana potranno prevedersi sedute per l'esame in sede consultiva del decreto-legge n. 201 del 2011 sul consolidamento dei conti pubblici, ove approvato e trasmesso dalla Camera dei deputati, per la conclusione dell'indagine conoscitiva in merito alla Croce rossa italiana, nonché per l'esame dell'Atto del Governo n. 410 – ove non terminato nella seduta già programmata per giovedì prossimo – e della proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio in materia di salute per il periodo 2014-2020.

La Commissione prende atto.

La seduta termina alle ore 16,30.

POLITICHE DELL'UNIONE EUROPEA (14^a)

Martedì 13 dicembre 2011

Ufficio di Presidenza integrato dai rappresentanti dei Gruppi parlamentari

Riunione n. 33

Presidenza della Presidente
BOLDI

Orario: dalle ore 14,05 alle ore 14,30

PROGRAMMAZIONE DEI LAVORI

Plenaria 190^a Seduta

Presidenza della Presidente
BOLDI

Interviene il ministro per la coesione territoriale Barca.

La seduta inizia alle ore 14,30.

SUI LAVORI DELLA COMMISSIONE

La presidente BOLDI riferisce sullo svolgimento dell'Ufficio di Presidenza tenutosi prima dell'odierna seduta, durante il quale si è proceduto, tra l'altro, a conferire l'incarico di relatore, per il decreto-legge n. 201, sul consolidamento dei conti pubblici, che il Senato esaminerà la prossima settimana, al senatore Santini e alla senatrice Marinaro.

In merito all'indagine conoscitiva sul «Sistema-Paese», è stato deciso di pervenire ad una ulteriore e conclusiva fase di audizioni, che prevederà il Ministro per le politiche europee, Enzo Moavero, nonché, su proposta del senatore Di Giovanpaolo, il ministro Francesco Profumo, quale responsabile del CNR, l'amministratore delegato dell'Ente ferrovie, Mauro Moretti, e il professor Giandonato Caggiano.

Circa l'espressione del parere sugli atti Senato n. 2246 e n. 2654, la PRESIDENTE ha ribadito come, per la 14^a Commissione, persista una sorta di dovere istituzionale a concludere, in qualche modo, l'*iter* della propria fase consultiva.

In proposito, la senatrice MARINARO (*PD*) ha sottolineato la necessità di un complessivo ripensamento, alla luce del mutato quadro politico, delle modalità con le quali il Parlamento italiano deve provvedere, in maniera non secondaria, al recepimento delle direttive europee, mentre il senatore DI GIOVAN PAOLO (*PD*) ha auspicato un rinvio della formulazione del suddetto parere, dal momento che la stessa Commissione affari costituzionali ha deciso di posticipare il termine per la presentazione dei relativi emendamenti.

In via conclusiva, si è convenuto che la Commissione proceda all'acquisizione dello schema di parere predisposto dai relatori.

AFFARE ASSEGNATO

Affare assegnato concernente «Riflessi sull'attività della Commissione politiche dell'Unione europea della Relazione programmatica sulla partecipazione dell'Italia all'Unione europea (anno 2011)» (n. 699)

(Seguito e conclusione dell'esame, ai sensi dell'articolo 50, comma 2, del Regolamento. Approvazione della risoluzione: *Doc. XXIV*, n. 30)

Si riprende l'esame sospeso nella seduta della del 28 settembre 2011.

Il senatore FLERES (*CN-Io Sud-FS*) , relatore, distribuisce una proposta di risoluzione da lui preparata, contenente alcuni rilievi critici emersi nel corso della discussione generale.

Nessuno chiedendo di intervenire, la PRESIDENTE, dopo aver verificato l'esistenza del prescritto numero di senatori per deliberare, pone, quindi, in votazione la bozza di risoluzione del relatore.

La Commissione approva.

IN SEDE CONSULTIVA

(2646) Norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea, approvato dalla Camera dei deputati in un testo risultante dall'unificazione dei disegni di legge d'iniziativa dei deputati

Buttiglione ed altri; Stucchi ed altri; Gozi ed altri; Pescante ed altri e del disegno di legge n. 3866 d'iniziativa governativa

(2254) MARINARO ed altri. – Nuove norme in materia di partecipazione dell'Italia al processo normativo dell'Unione europea e procedure di esecuzione degli obblighi comunitari

(Parere alla 1^a Commissione. Seguito dell'esame congiunto e rinvio)

Riprende l'esame congiunto dei disegni di legge in titolo, sospeso nella seduta del 29 novembre 2011.

La PRESIDENTE comunica di avere da tempo acquisito dai relatori, senatori Boschetto e Marino, uno schema di parere per la Commissione di merito, che viene allegato al resoconto della seduta odierna.

La Commissione prende atto.

Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio, che modifica il regolamento (CE) n. 1082/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5 luglio 2006, relativo ad un gruppo europeo di cooperazione territoriale (GECT) per quanto concerne il chiarimento, la semplificazione e il miglioramento delle norme in tema di istituzione e di funzionamento di tali gruppi (n. COM (2011) 610 definitivo)

Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio recante disposizioni specifiche per il sostegno del Fondo europeo di sviluppo regionale all'obiettivo di cooperazione territoriale europea (n. COM (2011) 611 definitivo)

Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo al Fondo di coesione e che abroga il regolamento (CE) n. 1084/2006 del Consiglio (n. COM (2011) 612 definitivo)

Proposta di regolamento del Parlamento e del Consiglio relativo a disposizioni specifiche concernenti il Fondo europeo di sviluppo regionale e l'obiettivo «Investimenti a favore della crescita e dell'occupazione» e che abroga il regolamento (CE) n. 1080/2006 (n. COM (2011) 614 definitivo)

Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio recante disposizioni comuni sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione, sul Fondo europeo agricolo e per lo sviluppo rurale e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca compresi nel quadro strategico comune e disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo e sul fondo di coesione, e che abroga il regolamento (CE) n. 1083/2006 (n. COM (2011) 615 definitivo)

(Osservazioni alla 5^a Commissione. Seguito dell'esame congiunto e rinvio)

Si riprende l'esame congiunto, sospeso nella seduta del 30 novembre 2011.

Sugli atti in titolo, interviene il ministro BARCA per sottolineare come, in primo luogo, essi costituiscano una «buona base» per la realizzazione di un'adeguata riforma della coesione sociale e regionale nell'ambito dell'Unione europea.

Ciò, a suo avviso perchè, essenzialmente, la *ratio* che sembra permeare l'insieme del «pacchetto» non risponde più alla superata «logica compensativa» o di mero trasferimento di finanziamenti, ma – come sosteneva l'ex presidente della Commissione europea, Jacques Delors – alla predisposizione di fondi che consentano a tutti i cittadini del continente di usufruire di servizi di qualità, in condizione di massima parità.

Successivamente, il Rappresentante del Governo tiene a richiamare l'attenzione dei commissari su alcuni punti del nuovo *corpus* normativo che rimangono critici per l'Italia, nonostante il richiamato profilo positivo dell'impianto generale che sottende la riforma della coesione sociale comunitaria.

Tra questi, egli cita, in particolare, i seguenti: gli indicatori di risultato non dovrebbero essere legati ad una riserva di *performances*, per loro natura troppo ambiziose, quanto a parametri misurabili, che prevedano altresì meccanismi di trasparenza degli obiettivi da raggiungere; il programma operativo deve concretarsi, in realtà, in un vero e proprio piano di azione, capace di produrre risultati; il sistema proposto di *reporting*, pur risultando essenziale, appare troppo farraginoso e complicato e, conseguentemente, necessita di una semplificazione; come evidenziato nella stessa relazione della 14^a Commissione, il principio di condizionalità *ex ante* deve essere accompagnato dal principio di condizionalità *ex post*; infine, il Codice europeo di condotta per il partenariato rischia di tradursi in una modalità operativa suscettibile di bloccare i processi decisionali e abbisogna, in quanto tale, di essere elaborato attraverso un adeguato processo di consultazione pubblica a livello europeo.

Il Ministro preannuncia, quindi, che non pochi dei rilievi critici da lui esposti saranno contenuti nel Piano di azione e coesione, che il Governo si accinge a rendere pubblico il prossimo 15 dicembre.

Conclude mettendo in risalto che l'Italia, pur credendo fortemente nello strumento della coesione, si riserva di sollecitare, nel dialogo con la Commissione europea, delle modifiche non secondarie del «pacchetto» in argomento: a titolo di esempio, non ci si può ritenere soddisfatti del criterio di ripartizione delle risorse per le regioni in transizione.

Si apre la discussione generale.

La senatrice MARINARO (PD), dopo aver manifestato apprezzamento e condivisione per l'intervento del Ministro, chiede come stia procedendo il Governo nell'opera di recupero dei fondi strutturali non ancora utilizzati dall'Italia.

Il senatore SANTINI (PdL) è interessato a conoscere se, in materia di politica regionale e della coesione, esistono, al momento, margini per realizzare una effettiva armonizzazione a livello di Unione.

Al riguardo, il Ministro precisa che, sul piano nazionale, non risulta ancora impegnato l'80-90 per cento circa degli stanziamenti provenienti da fondi strutturali, e che la futura istituzione di una IVA europea, prevista nel quadro delle nuove Prospettive finanziarie, rappresenta un importante fattore di novità anche dal versante dell'armonizzazione tra i Paesi dell'Unione.

Il seguito dell'esame congiunto viene, quindi, rinviato.

La seduta termina alle ore 15,05.

**RISOLUZIONE APPROVATA DALLA COMMISSIONE
SULL’AFFARE ASSEGNATO N. 699
(Doc. XXIV, n. 30)**

La 14^a Commissione permanente, esaminato l’affare assegnato concernente la Relazione programmatica del Governo sulla partecipazione dell’Italia all’Unione europea per l’anno 2011;

rilevato che essa costituisce la prima Relazione programmatica, elaborata sulla base del nuovo articolo 15, della legge n. 11 del 2005, come modificato dalla legge comunitaria 2009 ed entrato in vigore nel luglio del 2010;

ribadita l’opportunità di procedere ad una sua valutazione in sede di prima applicazione, nonostante che l’esame si svolga ormai alla fine dell’anno a cui essa si riferisce;

ricordato che, ai sensi del Regolamento del Senato, l’esame della Relazione programmatica dovrebbe avvenire congiuntamente al disegno di legge comunitaria dello stesso anno di riferimento e che, non essendo ancora stato assegnato il disegno di legge comunitaria 2011, si è fatto proficuamente ricorso allo strumento dell’affare assegnato;

esaminati i contenuti della Relazione programmatica, con particolare attenzione per alcuni temi specifici quali il dossier relativo alle prospettive finanziarie 2014-2020, la riforma delle risorse proprie dell’Unione, la riforma della politica di coesione e della politica agricola comune, la concorrenza nel mercato interno (*Single Market Act*, direttiva servizi, brevetto europeo, «Made in»), i cambiamenti climatici, e le strategie di comunicazione del Governo in merito all’attività dell’Unione europea e alla partecipazione italiana all’Unione europea,

ritiene che, nell’insieme, la Relazione sia strutturata in modo rispondente ai dettami del citato articolo 15 della legge n. 11 del 2005 e sia sufficientemente esaustiva nel citare i settori di attività dell’Unione europea che sono di interesse per il nostro Paese;

ritiene tuttavia auspicabile un ulteriore rafforzamento della parte valutativa della Relazione, perché emerga con un maggior grado di approfondimento la posizione e l’orientamento del Governo sugli specifici interessi nazionali rispetto alle politiche e alle iniziative dell’Unione europea;

auspica, inoltre, che, in relazione al tavolo di coordinamento attivato presso il Governo in funzione del negoziato sulle prospettive finanziarie dell’UE per il 2014-2020, sia effettivamente stabilito un raccordo con il Parlamento e in particolare con le Commissioni Politiche europee

del Senato e della Camera «fin dalla fase pre-negoziale», come preannunciato nella stessa Relazione;

in riferimento alla riforma della politica di coesione, ritiene opportuno che, accanto ad una rafforzata condizionalità, si proceda al contempo ad una radicale semplificazione delle procedure previste per la concessione dei fondi strutturali europei, al fine di rispondere su entrambi i fronti all'esigenza di facilitare e stimolare la crescita economica e il recupero delle aree più svantaggiate;

ritiene inoltre opportuno che sia affrontato il problema delle isole minori del territorio italiano e di altri Paesi dell'Unione, che, al pari delle zone ultraperiferiche di cui all'articolo 349 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, richiederebbero un trattamento specifico diretto a compensare gli effetti distorsivi della concorrenza derivanti dai maggiori costi connessi con la lontananza e l'insularità di tali territori;

condivide la priorità espressa dal Governo di puntare sulla proposta di regolamento sul «Made in», concernente l'indicazione del Paese di origine di taluni prodotti importati da Paesi terzi (COM(2005) 661), e auspica, al riguardo, che nell'ambito della discussione su tale proposta di regolamento, sia presa in considerazione l'opportunità di prevedere l'indicazione dell'origine, oltre che dei prodotti finiti, anche delle materie prime (o dei semilavorati) utilizzate per la loro fabbricazione;

auspica, infine, che l'Italia assuma un ruolo di maggior protagonismo in favore di un'Europa politicamente più coesa e coraggiosa, più attenta alle condizioni di disagio vissute dai suoi cittadini, in particolare di quelli che vivono in zone svantaggiate, e dotata di un'anima politica unitaria forte, in grado di non reiterare gli errori del passato, determinati da eccessivi condizionamenti nazionalistici e dei gruppi di potere, e in grado di assicurare nuovo slancio vitale al Continente europeo.

SCHEMA DI PARERE PROPOSTO DAI RELATORI SUI DISEGNI DI LEGGE NN. 2646 E 2254

La Commissione, esaminati i disegni di legge in titolo,

ricordato che la 14^a Commissione è chiamata a dare un parere che riveste un rilievo particolare, in quanto promana dalla Commissione che, ai sensi dell'articolo 23 del Regolamento, «*ha competenza generale sugli aspetti ordinamentali dell'attività e dei provvedimenti dell'Unione europea*» e «*sulle materie connesse al rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario*»;

considerato che i disegni di legge in titolo mirano ad adeguare la legge 4 febbraio 2005, n. 11, legge generale sulla partecipazione dell'Italia all'Unione europea, alle novità apportate dal Trattato di Lisbona ed a modificare alcuni aspetti di tale legge che nel corso degli anni hanno mostrato alcuni profili di criticità;

rilevato che alcune modifiche alla legge n. 11 del 2005 sono state già apportate nel corso degli ultimi anni e, tra queste, si segnala l'introduzione con la legge comunitaria del 2009 del nuovo articolo 4-*quater*, che riguarda le nuove prerogative che il Trattato di Lisbona riserva ai parlamenti nazionali in materia di verifica del rispetto del principio di sussidiarietà. L'articolo 4, comma 4, del disegno di legge n. 2646 riprende integralmente tale norma, estendendola non più solo ai progetti legislativi europei su cui una Camera abbia avviato l'esame ai fini della sussidiarietà, ma a tutti i progetti di atti legislativi dell'Unione europea, dopo venti giorni dalla loro trasmissione alle Camere;

ricordata la risoluzione approvata dalla 14^a Commissione del Senato (*Doc. XVIII*, n. 106) nella seduta del 14 settembre 2011 sulla relazione annuale della Commissione europea sui rapporti con i parlamenti nazionali per il 2010 (COM(2011) 345), in cui si è espressa soddisfazione per la piena partecipazione di tutte le Commissioni del Senato al dialogo legislativo con le istituzioni europee nella cosiddetta fase ascendente del diritto dell'Unione europea;

preso atto che, per quanto riguarda la fase discendente del diritto dell'Unione europea, lo strumento della legge comunitaria annuale presenta taluni aspetti di criticità che i disegni di legge in esame mirano ad affrontare e che riguardano principalmente il problema dell'eccessiva lunghezza dell'*iter* dell'esame parlamentare, dovuta in parte all'inserimento di disposizioni che solo con larga approssimazione possono essere intese come attuative di obblighi inevasi derivanti dall'ordinamento europeo (il problema della «*legge omnibus*») e, in misura prevalente, all'inserimento – per via emendativa – di corposi articoli aggiuntivi, anche recanti

disposizioni di delega, spesso involgenti rilevanti innovazioni nell'ordinamento o attinenti a snodi politici primari;

considerato, inoltre, che l'assenza di un vincolo costituzionale – come previsto, per esempio, dall'articolo 77 della Costituzione per la conversione entro sessanta giorni dei decreti-legge e dall'articolo 81 della Costituzione per l'approvazione «ogni anno» del bilancio – rende più difficile assicurare tempi certi all'*iter* parlamentare del disegno di legge comunitaria,

esprime, per quanto di competenza, parere favorevole, con i seguenti rilievi:

in relazione all'articolo 1 del disegno di legge n. 2646, che stabilisce le finalità della legge, si ritiene opportuno estendere la formulazione che individua il campo di applicazione relativo alla fase ascendente, sostituendo la dizione «processo di formazione della posizione italiana» con quella più ampia «processo di partecipazione dell'Italia alla formazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea», come recita il titolo del disegno di legge e le rubriche dei diversi capi e articoli interni allo stesso, nonché l'articolo 1 del disegno di legge n. 2254;

in relazione all'articolo 4, comma 4, del disegno di legge n. 2646, la Commissione di merito valuti l'opportunità di operare un coordinamento con il precedente comma 1 dello stesso articolo, per evitare sovrapposizioni tra gli elementi informativi che il Governo è tenuto a fornire alle Camere;

in relazione all'articolo 6 del disegno di legge n. 2646, che prevede che ciascuna Camera, secondo i rispettivi Regolamenti, possa esprimere un parere motivato sulla conformità dei progetti legislativi europei al principio di sussidiarietà e al principio dei poteri impliciti (articolo 352 TFUE), ai sensi del protocollo n. 2 del Trattato di Lisbona, si ritiene opportuno esplicitare che i predetti pareri motivati sono da considerarsi alla stregua di atti di indirizzo al Governo e che pertanto il Governo è tenuto ad assicurare la coerenza della sua posizione rappresentata nelle istituzioni europee anche con il contenuto di tali pareri, ai sensi del precedente articolo 5;

inoltre, in relazione allo stesso articolo 6 del disegno di legge n. 2646, si dovrebbe valutare l'opportunità di inserire un nuovo comma o un articolo aggiuntivo immediatamente successivo che riconosca, anche a livello legislativo, la potestà delle Camere di esprimersi anche sul merito delle proposte legislative europee e su ogni documento predisposto dalle istituzioni europee, nel più ampio contesto della procedura del «dialogo politico» in base alla quale, sin dal 2006, le Camere interloquiscono direttamente con la Commissione europea e le altre istituzioni europee indipendentemente dai rilievi sul principio di sussidiarietà;

in relazione all'articolo 7 del disegno di legge n. 2646, che impone al Governo, prima di procedere alle attività di propria competenza in sede di Consiglio, di attendere il pronunciamento della Camera che ha chiesto l'apposizione della riserva di esame parlamentare, per una esigenza di or-

dine, potrebbe essere utile richiamare nel testo il caso speciale di riserva d'esame parlamentare, previsto dall'articolo 3 della legge n. 69 del 2005, con cui è stata recepita la decisione-quadro sul mandato di arresto europeo;

in relazione all'articolo 14 del disegno di legge n. 2646, che prevede l'audizione parlamentare dei candidati italiani ad incarichi presso la Commissione europea, la Corte di giustizia, la Corte dei conti europea e la Banca europea per gli investimenti, si ritiene opportuno prevedere che, al termine di tale procedura informativa, le Camere possano esprimere un parere a norma dei rispettivi Regolamenti, come recita l'articolo 10 del disegno di legge n. 2254 e come avviene per le nomine dei responsabili di determinati organismi o enti pubblici ai sensi della legge 24 gennaio 1978, n. 14, recante norme per il controllo parlamentare sulle nomine negli enti pubblici;

in relazione all'articolo 22 del disegno di legge n. 2646, si segnala l'eccessiva brevità del termine di 20 giorni entro il quale le regioni possono trasmettere osservazioni al Governo e alle Camere sui progetti legislativi europei che rientrano nelle materie di competenza regionale, che peraltro coincide con il termine entro il quale il Governo è tenuto a fornire alle stesse regioni le informazioni relative agli stessi progetti legislativi europei;

si segnala inoltre l'inopportunità che le predette osservazioni debbano essere trasmesse solo per il tramite della Conferenza delle giunte regionali e della Conferenza dei consigli regionali, ritenendo più opportuna una comunicazione diretta con il Governo e con le Camere, con l'eventuale informazione contestuale alle Conferenze regionali;

in relazione alla «fase discendente» della normativa europea, si ritiene che la «legge di delegazione europea», prevista dall'articolo 28, comma 2, del disegno di legge n. 2646 quale strumento legislativo snello, in grado di assicurare tempestivamente l'ottemperanza agli obblighi di conformazione all'ordinamento dell'Unione europea, debba contenere non solo le deleghe legislative, ma anche quelle disposizioni urgenti di diretta attuazione, strettamente necessarie a dare seguito a sentenze della Corte di giustizia o a procedure di infrazione allo stadio del parere motivato, considerati anche i riflessi di carattere finanziario connessi con la potestà sanzionatoria dell'Unione europea. A tal fine, all'articolo 28 del disegno di legge n. 2646, la lettera b) del comma 3, relativa alle procedure di infrazione e alle sentenze della Corte, dovrebbe essere prevista anche al comma 2;

in relazione alle criticità citate in premessa, relative all'*iter* parlamentare di approvazione del disegno di legge comunitaria annuale, al fine di ovviare al problema dell'utilizzo della legge comunitaria come «legge *omnibus*», in cui si tende ad inserirvi disposizioni di delega o di diretta attuazione che solo con larga approssimazione possono essere intese come attuative di obblighi inevasi derivanti dall'ordinamento europeo, e prendendo spunto da quanto previsto dall'articolo 11, comma 3, del disegno di legge n. 2254, si ritiene necessario delimitare ulteriormente i con-

tenuti della «legge di delegazione europea», specificando, in modo più chiaro, al comma 2 dell'articolo 28 del disegno di legge n. 2646, che la legge di delegazione ha lo scopo «esclusivo» di dare celere attuazione agli obblighi di conformazione all'ordinamento dell'Unione europea ancora attuali o inevasi. In altri termini, la legge di delegazione deve contenere esclusivamente disposizioni che siano «strettamente» necessarie a dare recepimento ad atti legislativi europei ancora non attuati e a dare seguito a procedure di infrazione non archiviate o a sentenze della Corte di giustizia non ottemperate. Peraltro, a rigore, le lettere *g*) e *h*) dello stesso comma 2 – relative, rispettivamente, all'elaborazione di testi unici per il riordino di normative di settore e all'adozione di disposizioni integrative e correttive – potrebbero non rientrare nel criterio di ciò che è «strettamente» necessario a dare attuazione a obblighi attuali o inevasi;

in relazione al problema dei tempi procedurali dell'*iter* parlamentare, auspicando una riforma dei Regolamenti parlamentari che istituisca un'apposita «sessione comunitaria», si ritiene opportuno prevedere, all'articolo 27, comma 4, del disegno di legge n. 2646, la possibilità della presentazione di un secondo disegno di legge di delegazione europea, relativo allo stesso anno di riferimento. Si tratterebbe di un disegno di legge rispondente agli stessi criteri di contenuto e procedurali previsti dagli articoli 28-33, ma privo della relazione illustrativa di cui all'articolo 27, comma 7. Ciò consentirebbe di evitare il progressivo appesantimento, con successivi emendamenti, del disegno di legge *in itinere*, assicurando ad esso una più celere approvazione, senza tuttavia dover attendere l'anno successivo per l'avvio dell'esame di nuove disposizioni di attuazione. Inoltre, la previsione di una seconda legge di delegazione per l'anno di riferimento sarebbe funzionale a garantire un collegamento con le presidenze semestrali del Consiglio dell'Unione, ciascuna delle quali ha tra le sue priorità l'approvazione di un certo numero di atti legislativi europei, la cui immediata attuazione – in un'auspicabile prospettiva – potrebbe essere fortemente agevolata da una legge di delegazione che sia approvata nel semestre immediatamente successivo;

in relazione alla «legge europea», prevista dall'articolo 27, comma 5, del disegno di legge n. 2646, si ritiene opportuno inserire tra i suoi contenuti di cui all'articolo 28, comma 3, anche le disposizioni occorrenti a dare ottemperanza alle sentenze della Corte europea dei diritti dell'Uomo che richiedano l'intermediazione di un provvedimento legislativo;

in relazione agli articoli da 29 a 38 del disegno di legge n. 2646, che riportano, sostanzialmente, le disposizioni procedurali contenute in ogni legge comunitaria annuale, compresi i principi e criteri direttivi generali di delega per l'attuazione delle direttive indicate nelle leggi di delegazione europea, pur riconoscendo l'indubbia praticità di una siffatta soluzione normativa, si lascia alla Commissione di merito la valutazione degli aspetti di costituzionalità. Appare in ogni caso necessario che le singole leggi di delegazione contengano un riferimento ai principi e criteri direttivi contenuti nei citati articoli del disegno di legge n. 2646;

in relazione all'articolo 45 che individua una nuova ipotesi di giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo per le controversie relative all'esecuzione di una decisione di recupero di aiuti di stato illegittimamente concessi, valuti la Commissione di merito l'opportunità della contemporanea vigenza con gli articoli 1 e 2 del decreto-legge 8 aprile 2008, n. 59, recante disposizioni urgenti per l'attuazione di obblighi comunitari e l'esecuzione di sentenze della Corte di giustizia delle Comunità europee, e con l'articolo 9 del decreto legislativo 1° settembre 2011, n. 150, recante disposizioni complementari al codice di procedura civile in materia di riduzione e semplificazione dei procedimenti civili di cognizione, ai sensi dell'articolo 54 della legge 18 giugno 2009, n. 69, che ha previsto che l'opposizione ai provvedimenti di recupero degli aiuti di Stato sia inserita tra i procedimenti regolati dal rito del lavoro.

COMMISSIONE STRAORDINARIA
per la tutela e la promozione
dei diritti umani

Martedì 13 dicembre 2011

Plenaria
95ª Seduta

Presidenza del Presidente
MARCENARO

Intervengono, ai sensi dell'articolo 48 del Regolamento, il dottor Laurens Jolles, delegato dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati (UNHCR) per il Sud Europa, e l'avvocato Micaela Malena, consulente legale nella Sezione Protezione dell'UNHCR Italia.

La seduta inizia alle ore 14,10.

SULLA PUBBLICITÀ DEI LAVORI

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

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

PROCEDURE INFORMATIVE

Seguito dell'indagine conoscitiva sui livelli e i meccanismi di tutela dei diritti umani, vigenti in Italia e nella realtà internazionale: audizione del dottor Laurens Jolles, delegato dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati (UNHCR) per il Sud Europa e dell'avvocato Micaela Malena, consulente legale nella Sezione Protezione dell'UNHCR Italia

Prosegue l'indagine conoscitiva in titolo, sospesa nella seduta del 6 dicembre scorso.

In apertura di seduta il presidente MARCENARO, nel ringraziare le personalità presenti per la loro adesione all'invito a partecipare all'audizione in oggetto, ricorda come i problemi legati all'immigrazione riguardano l'attività di questa Commissione non solo in generale ma anche nello specifico del lavoro svolto sugli istituti penitenziari, in quanto troppo spesso i centri di trattenimento di immigrati – benché certo non si tratti di carceri – presentano condizioni di vivibilità assai discutibili.

Il dottor Laurens JOLLES, delegato dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati per il Sud Europa, sottolinea l'importanza della seduta odierna, a tre giorni dal 63° anniversario della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo che, all'articolo 14, sancisce il diritto dei rifugiati. Nel 2011 il numero degli immigrati – in particolare, come è ovvio, dal Nord Africa – è notevolmente cresciuto rispetto agli anni precedenti nonostante non si siano avverate le previsioni catastrofiche che qualcuno aveva avanzato. In questo quadro il numero dei richiedenti asilo è più che raddoppiato rispetto all'anno scorso. L'Italia, per far fronte a questo incremento, ha accresciuto il numero delle strutture destinate all'accoglienza, articolate in centri di accoglienza per richiedenti asilo, centri di accoglienza per migranti, strutture che fanno riferimento ai cosiddetti Sprar, vale a dire i progetti territoriali del sistema protezione richiedenti asilo e rifugiati, ed ulteriori centri delle aree metropolitane. Va segnalato positivamente in questo contesto un maggior coordinamento dell'Esecutivo con gli Enti locali, in particolare le Regioni, e il coinvolgimento della Protezione civile con il suo Piano di accoglienza straordinaria e diffusa. L'UNHCR ha avuto modo di visitare numerosi centri e, poiché ha riscontrato diverse carenze, è stata costretta a segnalare la necessità di molteplici interventi migliorativi sia sulla qualità di queste strutture, fortemente disomogenee fra loro, sia sul tipo di servizi che esse forniscono agli immigrati, soprattutto con riferimento ad una corretta assistenza informativa e legale. Dubbi restano ancora riguardo alla situazione delle migliaia di persone provenienti dal Nord Africa che attualmente si trovano in accoglienza, stante la proroga dello stato di emergenza fino a dicembre 2012. Il prolungamento fino a diciotto mesi del periodo in cui gli immigrati possono essere trattenuti nei centri rappresenta in questo contesto un fatto estremamente negativo, così come molto lavoro andrebbe fatto – applicando la Convenzione di Ginevra sui rifugiati – per agevolare l'integrazione delle persone cui viene riconosciuto lo *status* di rifugiato, sia rispetto all'inserimento nel mondo del lavoro, sia rispetto alla ricerca di una abitazione. La crisi economica in atto, che colpisce duramente tutti i paesi, come ha recentemente ricordato l'Alto Commissario per i Rifugiati, non deve costituire un alibi per trascurare questi problemi. Un'ultima considerazione va fatta sulla decisione, che va stigmatizzata, di dichiarare Lampedusa «Porto non sicuro», decisione che gli altri paesi non capiscono e non riconoscono e che può complicare le operazioni di soccorso in caso di necessità mettendo a rischio la vita dei soggetti più vulnerabili.

Intervengono quindi i senatori DELLA SETA (*PD*), Mariapia GARAVAGLIA (*PD*), e il presidente MARCENARO per fare osservazioni e formulare domande.

A tutti rispondono il dottor JOLLES e l'avvocato MALENA.

Il presidente MARCENARO ricorda che migliaia di giovani tunisini fecero domanda di asilo solo dopo essere stati portati nei centri di identificazione ed espulsione e come, a tutt'oggi, migliaia di persone provenienti dalla Libia, anche se non necessariamente libiche, si trovano in una condizione di prevedibile respingimento della domanda di asilo, il che costituisce un problema di cui ci si dovrebbe fare rapidamente carico. Chiude quindi la seduta ringraziando le personalità che hanno preso parte all'audizione e i senatori per la partecipazione al dibattito.

Il seguito dell'indagine conoscitiva è pertanto rinviato.

La seduta termina alle ore 15,15.

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

Martedì 13 dicembre 2011

Ufficio di Presidenza integrato
dai rappresentanti dei Gruppi parlamentari

Riunione n. 68

Orario: dalle ore 14,55 alle ore 16,10

Presidenza del Presidente
ZAVOLI

Programmazione dei lavori.

Audizione informale di rappresentanti dell'Associazione Produttori
Televisivi.

**COMMISSIONE PARLAMENTARE
per l'infanzia e l'adolescenza**

Martedì 13 dicembre 2011

**Ufficio di Presidenza integrato dai rappresentanti
dei Gruppi parlamentari**

L'Ufficio di Presidenza si è riunito dalle ore 12,15 alle ore 12,50.

COMMISSIONE PARLAMENTARE per l'attuazione del federalismo fiscale

Martedì 13 dicembre 2011

Plenaria

Presidenza del presidente
Enrico LA LOGGIA

Interviene il Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione, Filippo Patroni Griffi.

La seduta inizia alle ore 11,35.

ATTI DEL GOVERNO

Schema di decreto del Presidente del Consiglio dei ministri recante le modalità di sperimentazione della disciplina concernente i sistemi contabili e gli schemi di bilancio delle regioni, degli enti locali e dei loro enti ed organismi (atto n. 427)

Atto n. 427

(Esame, ai sensi dell'articolo 143, comma 4, del regolamento, e rinvio)

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

Linda LANZILLOTTA (Misto-ApI), *relatore*, nell'espone, anche a nome dell'altro relatore, il collega Simonetti, il contenuto dello schema di decreto in esame, osserva come lo stesso, benché appaia caratterizzarsi prevalentemente per i suoi contenuti tecnici, rivesta in realtà un ruolo significativo, anche di rilievo politico, per la concreta realizzabilità del federalismo fiscale, in quanto introduce nell'ordinamento contabile una metodologia per la comparazione dei costi rispetto alle prestazioni. Poiché secondo criteri analoghi si sta procedendo nell'armonizzazione dei sistemi contabili delle amministrazioni centrali, in attuazione di una delega contenuta nella legge di contabilità n. 196 del 2009, lo schema in esame viene a completare un sistema che consentirà il consolidamento dei conti di tutte le amministrazioni pubbliche.

A tale scopo una delle principali innovazioni è individuabile nell'adozione di un sistema di contabilità finanziaria, ispirato a modelli già diffusi in sede europea, che, approssimando per alcuni profili la contabilità economica, consente che nel bilancio l'iscrizione degli stanziamenti avvenga in riferimento alla loro effettiva utilizzazione, secondo un criterio generale, che vale anche per le entrate, in cui tutte le obbligazioni attive e passive vengano imputate nell'esercizio nel quale le stesse vengono a scadenza. Ritenendo opportuno evitare una diffusa illustrazione dei contenuti del provvedimento, ampiamente evidenziati nella documentazione predisposta dagli uffici, valuta necessario soffermarsi su alcuni aspetti che a proprio avviso risultano importanti ai fini della implementazione della nuova metodologia contabile, volta a rendere possibile valutare l'adeguatezza delle risorse rispetto ai risultati ottenuti, individuando i fabbisogni standard delle amministrazioni e le corrispondenti necessità di finanziamento.

Il primo di questi aspetti concerne la contabilità economico patrimoniale che, sottolinea, costituisce un sistema mediante cui si può pervenire a dar conto in ambito contabile dei fenomeni reali, ma che sembra essere considerato in maniera insufficiente nello schema di decreto. Ciò in quanto tale contabilità è presa in considerazione, all'articolo 6, a fini esclusivamente conoscitivi, assegnando alla stessa, di fatto, una funzione accessoria, che ne sminuisce l'efficacia ai fini della gestione delle risorse contabili che tale nuovo sistema può consentire e impedendone possibili sviluppi in termini di contabilità analitica. Ritiene quindi che la contabilità economico patrimoniale, che ad esempio potrebbe risultare di particolare utilità ai fini di una reale valutazione del patrimonio pubblico, dovrebbe essere considerata con maggiore significatività nel provvedimento, altrimenti essa rischia di ridursi ad un esercizio burocratico, con costi oltretutto non trascurabili.

Il secondo elemento è costituito dal Piano degli indicatori di bilancio, la cui funzione dovrebbe essere quella di misurare i risultati della gestione e monitorarne l'andamento in termini di servizi forniti e di interventi realizzati. Ciò richiederebbe che nell'ambito delle amministrazioni interessate tali indicatori siano standardizzati e confrontabili, e a tale scopo osserva come le indicazioni contenute in proposito negli articoli 17 e 18 non appaiano ben coordinate tra loro e, pertanto, potrebbe essere preferibile siano riunite in modo coerente in un unico articolo. In tale operazione andrebbe prestata anche particolare attenzione alla nomenclatura, atteso che ad esempio il Piano in questione, individuato come Piano degli indicatori di bilancio nel Titolo IV, è poi definito come Piano integrato all'articolo 18.

Il terzo aspetto attiene al tema del bilancio consolidato che, com'è noto, ha la funzione di rendere leggibile nelle scritture contabili la completa situazione finanziaria dell'ente territoriale, ivi compresa la situazione delle eventuali società esternalizzate, *holding* ed altro, cui in molti casi si ricorre, oscurando la rappresentatività dei bilanci. Il bilancio consolidato costituisce pertanto uno strumento importante, il cui perimetro va però at-

tentamente delineato, in particolare nel raccordo tra l'articolo 19 e l'articolo 25, laddove l'azienda, benché da doversi ritenere ricompresa nell'ambito della categoria degli enti strumentali, è anche individuata come soggetto distinto da tali enti. Potrebbe altresì risultare opportuno precisare i criteri che presiedono al consolidamento del bilancio dell'ente delle società che fanno capo ad una diversa, ed ovviamente più ampia ed articolata, società capogruppo. Inoltre, anche la definizione di società partecipata andrebbe considerata con attenzione, come pure la previsione recata dal secondo comma dell'articolo 22 in ordine ai presupposti in base ai quali si determina l'esercizio di influenza dominante.

In chiusura reputa utile segnalare alcune questioni di natura prevalentemente terminologica, da tenere tuttavia nella necessaria considerazione in un provvedimento dai contenuti specialistici come quello in esame. Può segnalarsi in particolare l'articolo 11, che denomina come bilancio semplificato quello previsto per i comuni che non devono redigere il bilancio consolidato, non considerando che la mancata redazione di tale ultimo tipo di bilancio non comporta necessariamente escludere l'opportunità di predisporre un documento contabile completo; richiama altresì gli articoli 9 e 18, ove un identico documento contabile viene denominato al primo articolo rendiconto della gestione e al secondo bilancio consuntivo e, da ultimo, la non chiara differenza tra il conto del bilancio recato nello stesso articolo 9 ed il consuntivo finanziario cui fa riferimento l'articolo 25.

Enrico LA LOGGIA, *presidente*, nel ringraziare il relatore Lanzillotta per l'ampio e attento esame svolto, nonché l'altro relatore Simonetti, impossibilitato a partecipare alla seduta a causa dei concomitanti lavori delle Commissioni V e VI della Camera sul decreto legge di manovra, nessun altro chiedendo di intervenire, rinvia il seguito dell'esame ad altra seduta.

La seduta termina alle ore 11,55.

Ufficio di Presidenza integrato dai rappresentanti dei Gruppi

L'ufficio di presidenza si è riunito dalle ore 11,55 alle ore 12,05.

COMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA
sul fenomeno degli infortuni sul lavoro
con particolare riguardo alle cosiddette «morti bianche»

Martedì 13 dicembre 2011

Plenaria
92ª Seduta

Presidenza del Presidente
TOFANI

Assistono alla seduta, ai sensi dell'articolo 23, comma 6, del Regolamento interno, i collaboratori dottoressa Varinia Cignoli, dottoressa Francesca Costantini, dottor Valentino Di Giacomo e maresciallo capo Giovanni Maceroni.

Intervengono il ministro del lavoro e delle politiche sociali Elsa Fornero e il vice ministro per il medesimo dicastero Michel Martone.

La seduta inizia alle ore 15,25.

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 DEL MINISTRO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI, PROFESSORESSA ELSA FORNERO

Il presidente TOFANI ringrazia il ministro Fornero e il vice ministro Martone per la disponibilità e la sensibilità dimostrata nei confronti della

Commissione con l'odierna audizione, che prosegue il proficuo rapporto di collaborazione, instaurato anche con i precedenti Governi, sulle questioni della tutela della salute e della sicurezza sul lavoro, auspicando che esso possa svilupparsi in maniera sempre più intensa e utile.

Richiama quindi alcuni temi aperti, sui quali la Commissione sta da tempo dibattendo. In primo luogo il completamento dell'attuazione del decreto legislativo n. 81 del 2008 (cosiddetto Testo unico delle norme in materia di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro): ci sono una serie di aspetti della disciplina che hanno particolare rilevanza e cogenza, per i quali si attende ancora l'emanazione delle relative norme di dettaglio. Il lavoro della Commissione d'inchiesta si è poi articolato lungo due direttrici: l'analisi di specifici infortuni sul lavoro, al fine di comprenderne le cause e individuare possibili miglioramenti nelle normative di prevenzione; nonché la verifica, nelle diverse Regioni italiane, del modo in cui si stanno organizzando i sistemi locali di prevenzione e contrasto agli infortuni e alle malattie professionali, in considerazione delle nuove competenze di programmazione e coordinamento in questo settore che la legge affida alle autorità regionali. L'obiettivo è quello di rafforzare il dialogo e la collaborazione tra lo Stato e le Regioni nella tutela della sicurezza dei lavoratori. La Commissione, nell'ambito del suo mandato istituzionale, si occupa inoltre di valutare l'impatto delle eventuali nuove disposizioni che intervengono in materia di salute e sicurezza sul lavoro, nonché di segnalare al Parlamento e al Governo possibili miglioramenti alla legislazione vigente.

Il senatore NEROZZI (*PD*), nel ringraziare anch'egli il ministro Fornero per la sua presenza, si associa alle considerazioni del Presidente, sottolineando l'intenso lavoro svolto dalla Commissione d'inchiesta, sempre in maniera concorde. Purtroppo, gli ultimi dati sugli infortuni sul lavoro, sebbene ancora provvisori, indicano un preoccupante incremento nel numero delle morti, a conferma della persistente gravità del fenomeno. Ciò si lega a vari problemi, come la diffusione del lavoro nero, sempre più presente anche in settori che prima ne erano esclusi, anche a causa della crisi economica che, inducendo una sempre maggiore precarietà delle imprese, le spinge ad un abbassamento delle tutele del lavoro.

Altro tema sensibile è quello della sicurezza negli appalti e nelle catene dei subappalti, dove il massimo ribasso induce molti operatori a comprimere i costi e quindi a risparmiare proprio sulle spese per la sicurezza. Inoltre, analizzando i singoli settori produttivi, emergono una serie di problemi specifici: ad esempio nel settore agricolo gli incidenti legati all'uso delle macchine, come i ribaltamenti dei trattori, che impongono l'introduzione di requisiti specifici per i conducenti, non essendo possibile che queste macchine siano guidate da persone molto anziane o comunque sprovviste di adeguate capacità. Analogamente, nel settore delle attività pirotecniche, non è accettabile che lavorazioni così complesse e pericolose siano svolte da operatori privi delle necessarie competenze tecniche, solo sulla base di conoscenze empiriche o tradizionali. Servono più ispezioni e

controlli, nonché un'adeguata formazione. Al riguardo, si potrebbe pensare di inserire la formazione sulla salute e sicurezza sul lavoro all'interno dei corsi di riqualificazione del personale uscito dal processo produttivo.

Occorre anche una serie di correzioni normative, ad esempio in merito alle competenze delle Regioni in tema di salute e sicurezza sul lavoro che, così come sono disegnate, stanno dimostrando una serie di limiti, posto che le varie Regioni a volte non procedono in maniera uniforme nell'applicazione delle disposizioni.

La crisi economica di questi mesi, sempre più grave, impone di tenere viva l'attenzione su questi temi, specialmente per alcuni settori più a rischio come l'edilizia e l'agricoltura. Anche le associazioni di categoria dovrebbero fare uno sforzo maggiore, ricordando che, specialmente nel caso delle piccole e medie imprese, le prime vittime degli incidenti sono proprio i loro associati.

Il senatore GRAMAZIO (*PdL*) richiama il grave incidente verificatosi ieri a Trieste durante i lavori di montaggio di un palco per un concerto, nel quale ha perso la vita un giovane di vent'anni. Come ha già chiesto al Presidente, sollecita un intervento della Commissione per acquisire informazioni in merito all'incidente e per approfondire le modalità con le quali si svolgono certi lavori: allestimenti di questo tipo avvengono in tutta Italia e non si può accettare che siano svolti da giovani non esperti che debbono correre rischi così gravi. Prega anche il Ministro di impartire, per quanto di sua competenza, istruzioni precise agli organi di vigilanza deputati affinché vi siano controlli più rigorosi per evitare il ripetersi di simili tragedie.

Il presidente TOFANI assicura che la Commissione si interesserà quanto prima dell'incidente e svolgerà gli approfondimenti richiesti dal senatore Gramazio.

Il senatore DE LUCA (*PD*) ringrazia il Ministro del lavoro per la sua partecipazione, rivolgendole anche gli auguri per il suo difficile lavoro. La Commissione, lavorando sempre con spirito unitario, ha svolto un importante approfondimento, nel quale sono emersi alcuni temi particolarmente sensibili. In primo luogo la competenza legislativa concorrente tra Stato e Regioni in materia di tutela della salute e della sicurezza sul lavoro: anche se il Testo unico prevede un articolato sistema di coordinamento e di collaborazione, tra i diversi livelli di responsabilità, nella realtà spesso queste norme a livello locale non sono attuate e molte Regioni procedono in ordine sparso. Così quando i problemi si aggravano si dà demagogicamente la colpa alla politica, malgrado esistano norme precise.

Richiama poi le varie indicazioni che la Commissione ha rivolto al Governo negli anni passati, con le relazioni annuali e le relative risoluzioni approvate dal Senato, lamentando il fatto che tali indirizzi non sembrano essere stati raccolti. Si sofferma in particolare sull'introduzione degli insegnamenti per la sicurezza sul lavoro nelle scuole, su cui la Com-

missione si è a lungo battuta. Per creare una vera cultura della sicurezza e sconfiggere la piaga degli infortuni e delle malattie professionali non bastano approfondimenti con singoli progetti, ma occorrono moduli didattici regolari, inseriti nei corsi scolastici. Auspica su questi temi un impegno comune e rafforzato di tutte le istituzioni.

La senatrice DONAGGIO (*PD*), dopo aver ringraziato il Ministro per la sua disponibilità, ribadisce l'importanza fondamentale di completare l'attuazione del decreto legislativo n. 81 del 2008, introdotto dal Governo Prodi e che il Governo Berlusconi ha tentato di «diluire», spostando nel tempo, con i vari decreti «mille proroghe», i termini per l'emanazione di molti e importanti provvedimenti di dettaglio. Chiede quindi un aggiornamento riguardo allo stato di attuazione dei suddetti provvedimenti e uno sforzo comune per concludere il relativo *iter*, in modo da assicurare un quadro normativo adeguato e rispondere così alle sollecitazioni del Capo dello Stato.

Segnala poi il crescente contenzioso dell'INAIL per il recupero dei contributi assicurativi non versati dalle imprese e chiede l'intervento deciso del Governo. Oltre al danno economico, si crea una concorrenza sleale da parte delle imprese morose nei confronti di quelle regolari, che non può essere tollerata. L'allargamento della base contributiva potrebbe inoltre consentire un abbassamento dei premi assicurativi versati dalle imprese, come già accaduto nel settore marittimo grazie all'*ex* IPSEMA. Infine lamenta come dal dibattito siano ormai spariti alcuni temi fondamentali, a cominciare dalla tutela del lavoro femminile, nel momento in cui le condizioni lavorative delle donne diventano sempre più pesanti, anche per l'innalzamento dell'età di pensionamento previsto dalla recente manovra. Ciò incide anche sulle famiglie e sui progetti di maternità. A questo si lega il tema delle malattie professionali, in continuo aumento, e della lotta alle lavorazioni nocive. Serve dunque ritrovare una serie di priorità nelle politiche del lavoro.

Il senatore DE ANGELIS (*Per il Terzo Polo:ApI-FLI*), dopo aver ringraziato il Ministro, richiama il lavoro svolto dalla Commissione d'inchiesta e chiede il completamento dell'attuazione del Testo unico e la considerazione di alcune proposte avanzate anche dalla Commissione. Ad esempio, come responsabile del gruppo di lavoro sul personale della pubblica amministrazione e sui controlli pubblici antinfortunistici, ricorda la proposta di standardizzazione dei controlli, mediante l'introduzione del verbale ispettivo unico nei cantieri edili, al fine di consentire una uniformità nella rilevazione delle violazioni, per dare certezza agli operatori e facilitare anche il monitoraggio dei risultati.

Ricorda altresì che l'80 per cento degli edifici scolastici in Italia sono fuori norma e richiedono interventi specifici di manutenzione. Una proposta da lui avanzata (e inopinatamente contestata da alcune associazioni di categoria del settore immobiliare) è quella di reintrodurre una sorta di fascicolo del fabbricato, per tenere traccia della storia e delle problematiche

dei vari edifici, soprattutto per quanto concerne quelli pubblici. Il numero sempre alto dei decessi per infortuni sul lavoro desta forte preoccupazione e in questo contesto sembra incongruo parlare di «morti bianche», espressione che andrebbe anzi tolta dal titolo della Commissione d'inchiesta.

Il PRESIDENTE ringrazia i colleghi per i loro interventi, che hanno testimoniato l'intenso lavoro della Commissione e fornito importanti spunti di riflessione anche per il lavoro del Governo.

Il ministro FORNERO ringrazia a sua volta il Presidente e i componenti della Commissione, anche per le loro preziose sollecitazioni, frutto di un lavoro approfondito e coeso, e sulle quali assicura la massima attenzione da parte del Governo. Richiamando quindi il tema del completamento dell'attuazione del decreto legislativo n. 81 del 2008, consegna agli atti della Commissione una articolata relazione, dalla quale si evince come il processo di attuazione sia ormai in gran parte completato, essendo stati predisposti quasi tutti i provvedimenti normativi secondari previsti dalla disciplina. Naturalmente, qualora la Commissione rilevasse ulteriori argomenti da approfondire, conferma la propria ampia disponibilità. Analogo discorso vale per le azioni di contrasto al fenomeno infortunistico realizzate dal Governo, per le quali fornisce ugualmente una specifica relazione.

Un altro tema segnalato dalla Commissione è quello della procedura d'infrazione avviata dall'Unione europea contro l'Italia in merito ad alcune norme del Testo unico. Sul punto intende svolgere un'approfondita verifica, con particolare riferimento alle contestazioni mosse alle disposizioni dell'articolo 16, relative alla delega di funzioni da parte del datore di lavoro. Assicura il massimo sforzo, al fine di individuare le soluzioni più idonee per risolvere il suddetto contenzioso.

Concorda poi con la necessità di assicurare una uniforme applicazione delle disposizioni in materia di salute e sicurezza sul lavoro in tutte le Regioni italiane, confermando il suo personale impegno al riguardo. Analogamente, condivide la necessità di evitare approcci approssimativi nel rispetto delle regole, considerando anche che in Italia esistono numerosi esempi di eccellenza di aziende che mettono il massimo scrupolo nella prevenzione degli infortuni sul lavoro.

Condivide altresì l'allarme del senatore Nerozzi sui rischi della crisi economica, che potrebbe indurre alcune imprese ad abbassare i livelli di tutela della sicurezza dei lavoratori, e assicura la massima vigilanza da parte del Governo. Conferma quindi che valuterà con attenzione le proposte e le osservazioni raccolte dalla Commissione.

Il senatore NEROZZI (PD), ricorda che sulle norme contestate dall'Unione europea, inserite nel Testo unico con il decreto legislativo n. 106 del 2009, la Commissione aveva a suo tempo svolto un ampio approfondimento e individuato anche delle possibili formulazioni alternative,

che il Governo aveva però accolto solo in parte. Tali indicazioni potrebbero ora essere riprese, come utile contributo al dibattito.

Il presidente TOFANI, con riguardo al completamento dell'attuazione del Testo unico, osserva che la relazione depositata dal Ministro conferma i progressi fatti, atteso che molti dei provvedimenti e degli adempimenti secondari previsti sono stati ormai completati, anche se per alcuni manca ancora l'atto di emanazione formale. Ringrazia ancora il Ministro e il Vice Ministro per la loro partecipazione e dichiara infine conclusa l'audizione.

La seduta termina alle ore 16,15.

