



Giunte e Commissioni

RESOCONTO SOMMARIO

n. 69

Resoconti

Allegati

**GIUNTE E COMMISSIONI**

Sedute di giovedì 27 settembre 2018

**INDICE****Commissioni permanenti**

1 <sup>a</sup> - Affari costituzionali:		
<i>Plenaria</i> . . . . .	<i>Pag.</i>	3
10 <sup>a</sup> - Industria, commercio, turismo:		
<i>Ufficio di Presidenza (Riunione n. 16)</i> . . . . .	»	17
11 <sup>a</sup> - Lavoro pubblico e privato, previdenza sociale:		
<i>Plenaria</i> . . . . .	»	18
12 <sup>a</sup> - Igiene e sanità:		
<i>Plenaria</i> . . . . .	»	20
14 <sup>a</sup> - Politiche dell'Unione europea:		
<i>Plenaria</i> . . . . .	»	25

---

---

*N.B. Sigle dei Gruppi parlamentari: Forza Italia-Berlusconi Presidente: FI-BP; Fratelli d'Italia: FdI; Lega-Salvini Premier-Partito Sardo d'Azione: L-SP-PSd'Az; MoVimento 5 Stelle: M5S; Partito Democratico: PD; Per le Autonomie (SVP-PATT, UV): Aut (SVP-PATT, UV); Misto: Misto; Misto-Liberi e Uguali: Misto-LeU; Misto-MAIE: Misto-MAIE; Misto-Più Europa con Emma Bonino: Misto-PEcEB; Misto-PSI: Misto-PSI.*

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

Giovedì 27 settembre 2018

**Plenaria**

**26<sup>a</sup> Seduta**

*Presidenza del Presidente*  
**BORGHESI**

*Interviene il sottosegretario di Stato per l'interno Candiani.*

*La seduta inizia alle ore 14,10.*

*IN SEDE CONSULTIVA SU ATTI DEL GOVERNO*

**Schema di decreto legislativo recante disposizioni integrative e correttive al decreto legislativo 29 maggio 2017, n. 97, al decreto legislativo 8 marzo 2006, n. 139, concernente le funzioni e i compiti del Corpo nazionale dei vigili del fuoco, e al decreto legislativo 13 ottobre 2005, n. 217, concernente l'ordinamento del personale del Corpo nazionale dei vigili del fuoco (n. 36)**

(Parere al Ministro per i rapporti con il Parlamento e per la democrazia diretta, ai sensi dell'articolo 8, commi 1, lettera a), 5 e 6 della legge 7 agosto 2015, n. 124. Seguito e conclusione dell'esame. Parere non ostativo con osservazioni)

Prosegue l'esame, sospeso nella seduta del 12 settembre.

La relatrice SAPONARA (*L-SP*) ricorda che, nel corso delle audizioni, sono emerse numerose e complesse questioni, che hanno evidenziato alcune carenze dello schema di decreto legislativo in esame, sebbene esso sia volto realizzare un miglioramento dei ruoli e delle funzioni all'interno del Corpo nazionale dei vigili del fuoco.

Di fronte alle diverse istanze, alcune perfino contrastanti, piuttosto che lasciar decadere la delega o prorogarla, si è ritenuto preferibile apportare alcuni correttivi al testo in esame, in attesa che sia predisposto un ulteriore provvedimento che affronti in modo organico e complessivo tutte le questioni inerenti al sistema del soccorso.

Pertanto, ritiene opportuno recepire le richieste più urgenti e necessarie, rinviando a ulteriori provvedimenti una più esaustiva attuazione degli

obiettivi fissati dal Governo, vale a dire la razionalizzazione e l'efficiamento del Corpo nazionale dei vigili del fuoco, superando le criticità e le problematiche gestionali rivelatesi con l'entrata in vigore del decreto legislativo n. 97 del 2017, l'ottimizzazione dell'impiego delle risorse umane, logistiche e strumentali, l'attuazione delle politiche di semplificazione, in particolare dei processi amministrativi relativi alle procedure e alle modalità di progressione in carriera del personale, nonché la crescita e la valorizzazione delle competenze professionali e il miglioramento della qualità normativa e dell'efficienza delle procedure.

Propone, quindi, di esprimere parere non ostativo con le seguenti osservazioni.

In primo luogo, ritiene che il Governo dovrebbe valutare l'opportunità di procedere alla rimodulazione dei ruoli del personale operativo in relazione alle responsabilità connesse al soccorso tecnico urgente.

Attesa la sussistenza di situazioni di carenza di organico nei ruoli di capi squadra e dei capi reparto, particolarmente rilevanti in comandi del Corpo nazionale dei vigili del fuoco di alcune aree del Paese, e ritenuto che occorra affrontarle anche con soluzioni straordinarie per assicurare la piena funzionalità della macchina del soccorso pubblico, il Governo dovrebbe valutare l'opportunità di prevedere specifiche procedure concorsuali straordinarie da espletarsi, anche in sede provinciale, nel limite dei posti disponibili di capo squadra e non coperti con le ordinarie procedure.

Non appare ragionevole la disposizione in base alla quale per i passaggi da capo squadra e da capo reparto al ruolo di ispettore occorrerebbe unicamente il diploma tecnico, poiché tale disposizione finisce di fatto per annullare di colpo l'anzianità operativa acquisita. Appare al contrario preferibile, in linea con quanto già avvenuto nel comparto sicurezza, prevedere che tali professionalità debbano avere la possibilità di tale passaggio purché in possesso di diploma, e non di solo un indirizzo specifico. Sarebbe inoltre auspicabile estendere tale previsione anche ai passaggi per concorso interno da vigile a capo squadra e da capo squadra a capo reparto, per i quali i diplomi, a prescindere dall'indirizzo, debbono valere gli stessi punteggi, senza privilegiarne alcuno, così da non creare disegualianze e incongruenze rispetto a quanto, peraltro, già invece avviene per gli omologhi ruoli nel comparto sicurezza.

Rileva l'opportunità di raggiungere un'adeguata equiparazione nelle opportunità di carriera tra il personale del ruolo tecnico professionale ed il personale del ruolo tecnico operativo. Ritiene opportuno invitare il Governo a valutare la possibilità di partecipazione ai concorsi interni per l'accesso al ruolo dei direttivi operativi e tecnici professionali, previa verifica del percorso formativo professionale effettuato, al personale già in possesso di lauree diverse da quelle oggi previste quali, ad esempio, quelle giuridiche, scientifiche e umanistiche. Nei casi richiamati appare opportuna l'eliminazione dei limiti di età.

Segnala l'opportunità di una revisione delle percentuali proporzionali tra le varie qualifiche e ruoli, con conseguente congruo aumento di organico nel ruolo degli ispettori antincendi.

Il Governo dovrebbe valutare di assicurare le giuste tutele normative, economiche e previdenziali legate alla professionalità, anche acquisita negli anni pregressi, al personale operativo transitato *ex* articolo 18 ed *ex* articolo 134, o che transiterà nei nuovi ruoli tecnici per cause attinenti al servizio. Appare necessaria l'istituzione di un apposito ruolo tecnico per il personale divenuto non più idoneo al servizio operativo e transitato forzatamente al SATI nonché la garanzia del trattamento previdenziale più vantaggioso, previa domanda volontaria.

In riferimento all'istituendo nuovo inquadramento del personale della banda musicale, si rilevano penalizzazioni discriminanti da un punto di vista previdenziale (passaggio all'indennità mensile in luogo dell'indennità di rischio a legislazione vigente) e una incoerente considerazione, al pari di altri ruoli ad esaurimento di nuovo inquadramento, del titolo di studio di ingresso che è equiparato ad una laurea magistrale. Appare, quindi, necessario inquadrare il personale orchestrale nel ruolo degli ispettori, al pari degli orchestrali degli altri Corpi dello Stato che svolgono analoghe mansioni.

Rileva la necessità di garantire al personale del Corpo nazionale dei vigili del fuoco lo stesso trattamento retributivo, ed il regime previdenziale e assicurativo, nonché la disciplina in materia di speciali elargizioni e di riconoscimenti per le vittime del dovere e per i loro familiari previsto per il personale delle Forze di Polizia.

Appare opportuno rimodulare i ruoli e le qualifiche del personale appartenente al Corpo nazionale dei vigili del fuoco al fine di raggiungere un'effettiva equiordinazione con il personale delle Forze di polizia.

Appare necessario riconoscere al personale operativo appartenente al settore delle telecomunicazioni e radioriparatori dei Vigili del fuoco la specialità riconosciuta anche agli altri settori specialisti del Corpo, quali elicotteristi e piloti di aereo, sommozzatori e nautici.

Ritiene opportuna una rimodulazione dei ruoli medici, per essi prevedendo i soli ruoli dirigenziali, nonché dei ruoli e degli organici ginnici ai fini della migliore funzionalità del Corpo nazionale dei vigili del fuoco.

Al fine di riconoscere competenze e meriti già espressi da un determinato gruppo di dipendenti, rilegittimando la natura direttiva delle funzioni svolte, è opportuno che il Governo valuti la possibilità di istituire un ruolo direttivo speciale ad esaurimento, riservato agli ex funzionari operativi diplomati, secondo alcuni specifici criteri quali qualifiche corrispondenti a quelle del ruolo ordinario, con esclusione dell'accesso alla dirigenza e di ogni altra interferenza con le aspettative di carriera dei direttivi ordinari, riconoscimento delle medesime funzioni previste per i direttivi ordinari (ad eccezione delle funzioni vicarie e di reggenza, da riservarsi a chi potrà in futuro ricoprire incarichi dirigenziali), equiparazione gerarchica con i suddetti direttivi ordinari, senza differenziazione alcuna, se non la sovraordinazione del funzionario in posizione vicaria o di reggenza, applicazione, nella misura e nelle forme ritenute compatibili, di istituti giuridici ed economici appropriati alle predette funzioni di natura

direttiva, a prescindere dal procedimento negoziale nel quale si riterrà di collocare il ruolo.

In merito al ruolo dei funzionari amministrativo-contabili direttori, segnala la necessità di una revisione degli articoli 160, 260 e 212 del decreto legislativo n. 217 del 2005, nella parte in cui si prevede un diverso ed espresso riconoscimento dell'anzianità di servizio nella qualifica (è riconosciuta solo l'anzianità nel ruolo) e degli scatti di servizio maturati nella previgente qualifica di direttore vice dirigente, stante l'acclarata identità di funzioni tra il vecchio e il nuovo ordinamento.

Propone di sopprimere l'istituendo ruolo dei direttivi aggiunti, di cui alla Sezione I, del Capo V, del decreto legislativo n. 217 del 2005, come modificato dall'articolo 3 dello schema di decreto legislativo in esame, che risulta incongruente con i principi di ottimizzazione e semplificazione di cui alla legge delega e, come evidenziato nel parere espresso dal Consiglio di Stato, fonte «di complicazioni e complicità patologiche giuridico amministrative della innovazione, foriere di contenzioso, che sembrano sconsigliare di procedere su questa strada».

Osserva, a tale proposito, che il progetto di ipotetica suddivisione del territorio in distretti da assegnare a neoistituiti ruoli direttivi si presenta come una scelta disfunzionale, idonea a rendere il sistema dei soccorsi, già appesantito da troppi livelli decisionali, più lento, più costoso e incapace di rispondere velocemente alle richieste dei cittadini.

Rileva l'opportunità di prevedere l'estensione a tutti i ruoli del personale appartenente ai Corpi regionali e provinciali della Valle d'Aosta e del Trentino Alto Adige la possibilità del transito in mobilità nel Corpo nazionale dei vigili del fuoco mantenendo l'anzianità di servizio.

Ritiene altresì necessario riformulare l'inquadramento del personale AIB (Antincendio boschivo) del ruolo ad esaurimento ex Corpo forestale dello Stato, esplicitando l'appartenenza ai ruoli operativi, le qualifiche di polizia giudiziaria e le mansioni specifiche nel settore di competenza.

Conclude, auspicando un orientamento unanime della Commissione sulla proposta di parere.

La senatrice PIROVANO (*L-SP-PSd'Az*) ringrazia la relatrice per l'approfondito lavoro svolto, considerata l'esigenza di individuare un punto di equilibrio tra differenti istanze. Propone, tuttavia, di precisare meglio la prima osservazione, circa l'opportunità di procedere alla rimodulazione dei ruoli del personale operativo in relazione alle responsabilità connesse al soccorso tecnico urgente, nel senso di ridurre il numero dei dirigenti superiori e aumentare quello dei capi squadra.

Auspica, quindi, che il Governo affronti quanto prima, con un nuovo atto normativo, nel loro complesso, le questioni ancora irrisolte.

La senatrice DE PETRIS (*Misto-LeU*), nel ringraziare la relatrice per il lavoro svolto, evidenzia che nella proposta di parere risulta recepita buona parte dei rilievi formulati nel corso del dibattito, come anche quelli evidenziati dal Consiglio di Stato. Appare, in ogni caso, indispensabile un

ulteriore atto normativo, per affrontare la materia in modo più completo e organico, al fine di preservare e migliorare l'efficienza del Corpo nazionale dei vigili del fuoco. In quell'occasione, a suo avviso, si potrà valutare se sia più opportuno collocare le strutture di soccorso presso il Dipartimento della Protezione civile, piuttosto che nell'ambito della Presidenza del Consiglio.

Nel condividere l'ipotesi di introdurre un ruolo a esaurimento per i direttivi aggiunti, annuncia il proprio voto favorevole.

Il senatore PAGANO (*FI-BP*) sottolinea la particolare complessità dello schema di parere, anche per la situazione di frammentazione del Corpo nazionale dei vigili del fuoco in numerose componenti, ognuna caratterizzata da proprie specificità tecniche, da cui discendono necessariamente istanze differenti e talvolta contrapposte.

Condivide, pertanto, l'opportunità di individuare un punto di equilibrio parziale con lo schema di decreto in esame, con le modifiche proposte, rinviando a un successivo intervento normativo una soluzione più organica delle questioni organizzative del Corpo.

A nome del proprio Gruppo, annuncia pertanto un voto favorevole sulla proposta di parere.

Il senatore LANIECE (*Aut (SVP-PATT, UV)*) apprezza, in particolare, la proposta – inserita nello schema di parere – di estendere a tutti i ruoli del personale appartenente ai Corpi regionali e provinciali della Valle d'Aosta e del Trentino-Alto Adige la possibilità del transito in mobilità nel Corpo nazionale dei vigili del fuoco, mantenendo l'anzianità di servizio. Annuncia, quindi, il proprio voto favorevole.

Il senatore COLLINA (*PD*) segnala la necessità di tenere in considerazione il ruolo degli ausiliari e dei volontari, grazie ai quali è stato possibile individuare sul territorio numerosi presidi, per garantire interventi in tempi rapidi, nell'ambito del programma «Soccorso Italia in 20 minuti».

In ogni caso, ritenendo condivisibile la proposta di parere della relatrice, a nome del Gruppo Partito Democratico, annuncia un voto favorevole.

Il sottosegretario CANDIANI ringrazia la relatrice e la Commissione per il lavoro di approfondimento svolto. Assicura che la frammentazione interna del Corpo nazionale dei vigili del fuoco non ne inficia assolutamente la capacità operativa, come del resto è evidente in tutti gli interventi di soccorso sul territorio. Sarà opportuno, in ogni caso, un ulteriore intervento, come più volte prospettato nel corso del dibattito, per un più efficace inquadramento a livello normativo.

Ritiene che nella proposta di parere siano state inserite tutte le istanze che potevano essere accolte in questa fase. Sottolinea che, con gli ultimi bandi di concorso per capi squadra, la carenza di personale nei comandi

sarà ridotta al 20 per cento; ovviamente, il Governo si impegna a ridurla ulteriormente.

La relatrice SAPONARA (*L-SP-PSd'Az*) accoglie la proposta di modifica della senatrice Pirovano. Dopo aver espresso la propria soddisfazione per l'orientamento unanime della Commissione, auspica che ciò possa favorire in futuro il progetto di riordino complessivo del Corpo dei vigili del fuoco.

Accertata la presenza del prescritto numero di senatori, la Commissione approva la proposta di parere non ostativo con osservazioni, pubblicata in allegato.

*IN SEDE CONSULTIVA*

**(497) Vilma MORONESE ed altri. – Legge quadro per lo sviluppo delle isole minori**

(Parere alla 13<sup>a</sup> Commissione su emendamenti. Esame. Parere in parte contrario, in parte non ostativo con condizioni, in parte non ostativo con osservazioni, in parte non ostativo)

Il presidente BORGHESI (*L-SP-PSd'Az*), relatore, illustra gli emendamenti riferiti al disegno di legge in titolo, il cui esame era stato rimesso alla sede plenaria dalla Sottocommissione.

Sugli emendamenti 2.5 e 2.6, propone di formulare un parere non ostativo, segnalando che le disposizioni ivi previste appaiono di eccessivo dettaglio e, pertanto, non coerenti con il carattere proprio di una legge quadro.

In riferimento agli emendamenti 2.17 e 2.19, propone di esprimere un parere non ostativo, a condizione che la disposizione ivi prevista, volta a disporre il trasferimento della proprietà di beni dalle Regioni agli enti locali, sia formulata come facoltà, nel rispetto dell'autonomia ad esse costituzionalmente riconosciuta in materia.

Sull'emendamento 4.1, propone di esprimere un parere non ostativo, invitando a valutare l'opportunità di assicurare un coinvolgimento della Conferenza unificata nel procedimento di adozione del decreto del Ministro dell'economia previsto al comma 4.

Quanto all'emendamento 5.4, propone di formulare un parere non ostativo, segnalando che le disposizioni contenute nel comma 1-*bis*, secondo, terzo e quarto periodo, aventi ad oggetto una nuova forma contrattuale di lavoro, appaiono di eccessivo dettaglio e, pertanto, non coerenti con i caratteri della legge quadro.

Sull'emendamento 5.0.1, propone di esprimere un parere non ostativo, a condizione che, al comma 1, siano soppresse le parole: «e sono esclusi dal territorio dello Stato», in quanto finalizzate a prevedere una modifica del territorio statale.

In riferimento all'emendamento 7.2, propone di formulare un parere non ostativo, a condizione che sia soppresso il comma 1, in quanto la de-



roga agli strumenti urbanistici vigenti appare lesiva delle competenze costituzionalmente attribuite in materia agli enti locali.

Quanto agli emendamenti 7.7 e 7.9, propone di esprimere un parere non ostativo, invitando a riconsiderare la disposizione che attribuisce alle amministrazioni pubbliche interessate il compito della verifica del fabbisogno di personale addetto all'accoglienza turistica delle isole minori, che – nella formulazione proposta – pare estendersi anche al personale operante nel settore privato.

Sull'emendamento 12.12, propone di formulare un parere contrario, in quanto la norma ivi prevista, riguardante la determinazione della tariffa per l'affidamento del collegamento marittimo, presenta un carattere impositivo e di eccessivo dettaglio, tale da ledere l'autonomia riconosciuta in materia alle Regioni.

In riferimento all'emendamento 12.21, propone di esprimere un parere contrario, in quanto le norme ivi contenute, oltre ad essere di eccessivo dettaglio, risultano lesive delle prerogative riconosciute, anche in materia economico-finanziaria, alle Regioni e agli enti locali.

Propone di esprimere, infine, un parere non ostativo sui restanti emendamenti.

Accertata la presenza del prescritto numero di senatori, la Commissione approva la proposta di parere avanzata dal relatore, pubblicata in allegato.

*La seduta termina alle ore 14,35.*

**PARERE APPROVATO DALLA COMMISSIONE  
SULL'ATTO DEL GOVERNO N. 36**

La Commissione, esaminato, lo schema di decreto legislativo in titolo,

premessi che:

– con la legge delega n. 124 del 2015 il Governo incaricato dal Parlamento ha riorganizzato le norme relative al Corpo nazionale dei Vigili del fuoco. Con il decreto legislativo n. 97 del 2017 il Governo è andato così a novellare il decreto legislativo n. 139 del 2006, riguardante le funzioni e i compiti del Corpo nazionale dei Vigili del fuoco, e il decreto legislativo n. 217 del 2005, riguardante l'ordinamento del personale;

– con l'atto del Governo in titolo si intendono apportare correttivi ed integrazioni ai decreti legislativi n. 217 del 2005 e n. 139 del 2006, ma anche allo stesso decreto legislativo n. 97 del 2017 che li novella, ai sensi dell'articolo 8, comma 6, della legge n. 124 del 2015, il quale prevede la possibilità di adottare, entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore del decreto legislativo, uno o più decreti legislativi recanti disposizioni integrative e correttive, nel rispetto dei principi e criteri direttivi e della procedura previsti per l'esercizio della delega;

– lo schema in titolo è composto di 11 articoli, raccolti in 6 Capi: l'articolo 1, compreso nel Capo I, reca modifiche al decreto legislativo n. 139 del 2006, gli articoli dal 2 al 7, compresi nel Capo II, recano modifiche al decreto legislativo n. 217 del 2005, mentre gli articoli 8, 9, 10 e 11, compresi rispettivamente nei Capi III, IV, V e VI, recano modifiche al decreto legislativo n. 97 del 2017,

rilevato che:

– il Governo ha sottolineato come il provvedimento nasca dalla necessità di portare a compimento un processo di razionalizzazione e di efficientamento del Corpo nazionale dei vigili del fuoco, superando le criticità e le problematiche gestionali rivelatesi con l'entrata in vigore del decreto legislativo n. 97 del 2017 e ponendosi come obiettivi l'ottimizzazione dell'impiego delle risorse umane, logistiche e strumentali, l'attuazione delle politiche di semplificazione, in particolare dei processi amministrativi relativi alle procedure e alle modalità di progressione in carriera del personale, nonché la crescita e la valorizzazione delle competenze professionali e il miglioramento della qualità normativa e dell'efficienza delle procedure,

considerato che:

– lo schema di decreto legislativo in esame dispone in materia di funzioni del Capo del Corpo nazionale dei vigili del fuoco, di convenzioni e permuta di materiali o prestazioni del Corpo e di rimodulazione del percorso di carriera di ciascuno dei tre ruoli del personale non direttivo e non dirigente il quale espleti funzioni operative. In particolare, sono previste la soppressione per ciascun ruolo di una qualifica (o due, nel caso del ruolo degli ispettori), l'attribuzione di scatti convenzionali (o la diversa determinazione del lasso temporale di servizio nella qualifica, necessario per conseguirli), talora la rideterminazione della durata di servizio effettivo richiesto per accedere alla promozione. Per l'accesso al ruolo di vigile del fuoco, il titolo di studio richiesto diviene il diploma secondario di secondo grado. Lo schema di decreto prevede, inoltre: l'istituzione di appositi ruoli del personale non direttivo e non dirigente il quale espleti funzioni specialistiche (specialità aeronaviganti, nautiche, dei sommozzatori), con un percorso di carriera modulato sulla falsariga di quanto previsto per il personale con funzioni operative; l'istituzione di appositi ruoli del personale non direttivo e non dirigente che espleti funzioni tecnico-professionali (operatori ed assistenti; ispettori logistico-gestionali; ispettori informatici; ispettori tecnico-scientifici; ispettori sanitari); l'istituzione di appositi ruoli del personale non dirigente e non direttivo che espleta funzioni di rappresentanza (banda musicale ed atleti); l'incremento al 25 per cento della riserva di posti per il personale del Corpo con i dovuti requisiti, nell'accesso al ruolo dei ruoli direttivi; l'istituzione, per il personale con funzioni tecnico-professionali e per gli atleti, di un ruolo dei direttivi (articolato in tre qualifiche) e di un ruolo dei dirigenti (costituito di una qualifica; due qualifiche per i ginnico-sportivi); l'istituzione del ruolo dei direttivi aggiunti, per il personale con funzioni operative; la valutazione del personale di alcuni ruoli,

valutato altresì che tale intervento correttivo non sembra tuttavia corrispondere completamente alle premesse, come si evince dagli elementi critici emersi durante le audizioni informali svoltesi presso la Commissione,

considerati il parere del Consiglio di Stato espresso sul presente schema di decreto il 6 settembre 2018 e il parere della Conferenza Unificata del 26 luglio 2018,

esprime parere non ostativo, con le seguenti osservazioni:

– valuti il Governo l'opportunità di procedere alla rimodulazione dei ruoli del personale operativo in relazione alle responsabilità connesse al soccorso tecnico urgente, in modo da ridurre il numero degli istituendi Dirigenti Superiori e aumentando il numero del personale appartenente alla qualifica di Capo Squadra;

– attesa la sussistenza di situazioni di carenza di organico nei ruoli di capisquadra e dei capi reparto, particolarmente rilevanti in comandi del corpo nazionale dei vigili del fuoco di alcune aree del Paese e ritenuto che

ocorra affrontarle anche con soluzioni straordinarie per assicurare la piena funzionalità della macchina del soccorso pubblico, valuti il Governo l'opportunità di prevedere specifiche procedure concorsuali straordinarie da espletarsi, anche in sede provinciale, nel limite dei posti disponibili di capo squadra e non coperti con le ordinarie procedure;

– non appare ragionevole la disposizione in base alla quale per i passaggi da capo squadra e da capo reparto al ruolo di ispettore occorrerebbe unicamente il diploma tecnico, poiché tale disposizione finisce di fatto per annullare di colpo l'anzianità operativa acquisita. Appare al contrario preferibile, in linea con quanto già avvenuto nel comparto sicurezza, prevedere che tali professionalità debbano avere la possibilità di tale passaggio purché in possesso di diploma, e non di solo un indirizzo specifico. Sarebbe inoltre auspicabile estendere tale previsione anche ai passaggi per concorso interno da vigile a capo squadra e da capo squadra a capo reparto, per i quali i diplomi, a prescindere dall'indirizzo, debbono valere gli stessi punteggi, senza privilegiarne alcuno, così da non creare disegualianze e incongruenze rispetto a quanto, peraltro, già invece avviene per gli omologhi ruoli nel comparto sicurezza;

– si rileva l'opportunità di raggiungere un'adeguata equiparazione nelle opportunità di carriera tra il personale del ruolo tecnico professionale ed il personale del ruolo tecnico operativo;

– si invita il Governo a valutare la possibilità di partecipazione ai concorsi interni per l'accesso al ruolo dei direttivi operativi e tecnici professionali, previa verifica del percorso formativo professionale effettuato, al personale già in possesso di lauree diverse da quelle oggi previste quali, ad esempio, quelle giuridiche, scientifiche e umanistiche. Nei casi appena richiamati appare opportuna l'eliminazione dei limiti di età;

– si segnala l'opportunità di una revisione delle percentuali proporzionali tra le varie qualifiche e ruoli, con conseguente congruo aumento di organico nel ruolo degli ispettori antincendi;

– valuti il Governo di assicurare le giuste tutele normative, economiche e previdenziali legate alla professionalità, anche acquisita negli anni pregressi, al personale operativo transitato *ex* articolo 18 e *ex* articolo 134, o che transiterà nei nuovi ruoli tecnici per cause attinenti al servizio;

– appare necessaria l'istituzione di un apposito ruolo tecnico per il personale divenuto non più idoneo al servizio operativo e transitato forzatamente al SATI nonché la garanzia del trattamento previdenziale più vantaggioso, previa domanda volontaria;

– in riferimento all'istituendo nuovo inquadramento del personale della Banda musicale, si rilevano penalizzazioni discriminanti da un punto di vista previdenziale (passaggio all'indennità mensile in luogo dell'indennità di rischio a legislazione vigente) e una incoerente considerazione, al pari di altri ruoli ad esaurimento di nuovo inquadramento, del titolo di studio di ingresso che è equiparato ad una laurea magistrale. Appare, quindi, necessario inquadrare il personale orchestrale nel ruolo degli ispettori, al pari degli orchestrali degli altri Corpi dello Stato che svolgono analoghe mansioni;

– si rileva la necessità di garantire al personale del Corpo Nazionale dei vigili del fuoco lo stesso trattamento retributivo, ed il regime previdenziale e assicurativo, nonché la disciplina in materia di speciali elargizioni e di riconoscimenti per le vittime del dovere e per i loro familiari previsto per il personale delle Forze di Polizia;

– appare opportuno rimodulare i ruoli e le qualifiche del personale appartenente al Corpo Nazionale dei vigili del fuoco al fine di raggiungere un'effettiva equiordinazione con il personale delle Forze di Polizia;

– appare necessario riconoscere al personale operativo appartenente al settore delle telecomunicazioni e radioriparatori dei vigili del fuoco la specialità riconosciuta anche agli altri settori specialisti del Corpo, quali elicotteristi e piloti di aereo, sommozzatori e nautici;

– si ritiene opportuna una rimodulazione dei ruoli medici, per essi prevedendo i soli ruoli dirigenziali, nonché dei ruoli e degli organici gininici ai fini della migliore funzionalità del Corpo Nazionale dei vigili del fuoco;

– al fine di riconoscere competenze e meriti già espressi da un determinato gruppo di dipendenti, rilegittimando la natura direttiva delle funzioni svolte, valuti il Governo la possibilità di istituire un ruolo direttivo speciale ad esaurimento, riservato agli *ex* funzionari operativi diplomati, secondo alcuni specifici criteri quali qualifiche corrispondenti a quelle del ruolo ordinario, con esclusione dell'accesso alla dirigenza e di ogni altra interferenza con le aspettative di carriera dei direttivi ordinari, riconoscimento delle medesime funzioni previste per i direttivi ordinari (ad eccezione delle funzioni vicarie e di reggenza, da riservarsi a chi potrà in futuro ricoprire incarichi dirigenziali), equiparazione gerarchica con i suddetti direttivi ordinari, senza differenziazione alcuna, se non la sovraordinazione del funzionario in posizione vicaria o di reggenza, applicazione, nella misura e nelle forme ritenute compatibili, di istituti giuridici ed economici appropriati alle predette funzioni di natura direttiva, a prescindere dal procedimento negoziale nel quale si riterrà di collocare il ruolo;

– in merito al ruolo dei funzionari amministrativo-contabili direttori, si segnala la necessità di una revisione degli articoli 160, 260 e 212 del decreto legislativo n. 217 del 2005, nella parte in cui si prevede un diverso ed espresso riconoscimento dell'anzianità di servizio nella qualifica (è riconosciuta solo l'anzianità nel ruolo) e degli scatti di servizio maturati nella previgente qualifica di direttore vice dirigente, stante l'acclarata identità di funzioni tra il vecchio e il nuovo ordinamento;

– si propone di sopprimere l'istituendo ruolo dei direttivi aggiunti, di cui alla Sezione I, del Capo V, del decreto legislativo n. 217 del 2005, come modificato dall'articolo 3 dello schema di decreto legislativo in esame, che risulta incongruente con i principi di ottimizzazione e semplificazione di cui alla legge delega e, come evidenziato nel parere espresso dal Consiglio di Stato, fonte «di complicazioni e complicità patologiche giuridico amministrative della innovazione, foriere di contenzioso, che sembrano sconsigliare di procedere su questa strada»;

- si osserva a tale proposito che il progetto di ipotetica suddivisione del territorio in distretti da assegnare a neo istituiti ruoli direttivi si presenta come una scelta disfunzionale, idonea a rendere il sistema dei soccorsi, già appesantito da troppi livelli decisionali, più lento, più costoso e incapace di rispondere velocemente alle richieste dei cittadini;
- è opportuno prevedere l'estensione a tutti i ruoli del personale appartenente ai Corpi Regionali e Provinciali della Valle d'Aosta e del Trentino Alto Adige la possibilità del transito in mobilità nel Corpo Nazionale dei Vigili del fuoco mantenendo l'anzianità di servizio;
- risulta altresì necessario riformulare l'inquadramento del personale AIB (Antincendio boschivo) del ruolo ad esaurimento *ex* Corpo forestale dello Stato esplicitando l'appartenenza ai ruoli operativi, la qualifica di polizia giudiziaria e le mansioni specifiche nel settore di competenza.

**PARERE APPROVATO DALLA COMMISSIONE  
SUGLI EMENDAMENTI RIFERITI  
AL DISEGNO DI LEGGE N. 497**

La Commissione, esaminati gli emendamenti riferiti al disegno di legge in titolo, esprime, per quanto di competenza, i seguenti pareri:

– sugli emendamenti 2.5 e 2.6 parere non ostativo, segnalando che le disposizioni ivi previste appaiono di eccessivo dettaglio e, pertanto, non coerenti con il carattere proprio di una legge quadro;

– sugli emendamenti 2.17 e 2.19 parere non ostativo, a condizione che la disposizione ivi prevista, volta a disporre il trasferimento della proprietà di beni dalle Regioni agli enti locali, sia formulata come facoltà, nel rispetto dell'autonomia ad esse costituzionalmente riconosciuta in materia;

– sull'emendamento 4.1 parere non ostativo, invitando a valutare l'opportunità di assicurare un coinvolgimento della Conferenza unificata nel procedimento di adozione del decreto del Ministro dell'economia previsto al comma 4;

– sull'emendamento 5.4 parere non ostativo, segnalando che le disposizioni contenute nel comma 1-*bis*, secondo, terzo e quarto periodo, aventi ad oggetto una nuova forma contrattuale di lavoro, appaiono di eccessivo dettaglio e, pertanto, non coerenti con i caratteri della legge quadro;

– sull'emendamento 5.0.1 parere non ostativo, a condizione che, al comma 1, siano soppresse le parole: «e sono esclusi dal territorio dello Stato», in quanto finalizzate a prevedere una modifica del territorio statale;

– sull'emendamento 7.2 parere non ostativo, a condizione che sia soppresso il comma 1, in quanto la deroga agli strumenti urbanistici vigenti appare lesiva delle competenze costituzionalmente attribuite in materia agli enti locali;

– sugli emendamenti 7.7 e 7.9 parere non ostativo, invitando a riconsiderare la disposizione che attribuisce alle amministrazioni pubbliche interessate il compito della verifica del fabbisogno di personale addetto all'accoglienza turistica delle isole minori, che – nella formulazione proposta – pare estendersi anche al personale operante nel settore privato;

– sull'emendamento 12.12 parere contrario, in quanto la norma ivi prevista, riguardante la determinazione della tariffa per l'affidamento del collegamento marittimo, presenta un carattere impositivo e di eccessivo dettaglio, tale da ledere l'autonomia riconosciuta in materia alle Regioni;

- sull'emendamento 12.21 parere contrario, in quanto le norme ivi contenute, oltre ad essere di eccessivo dettaglio, risultano lesive delle prerogative riconosciute, anche in materia economico-finanziaria, alle Regioni e agli enti locali;
- sui restanti emendamenti parere non ostativo.



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

Giovedì 27 settembre 2018

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

**Riunione n. 16**

*Presidenza del Presidente*  
**GIROTTO**

*Orario: dalle ore 8,35 alle ore 9,30*

*AUDIZIONE INFORMALE DI RAPPRESENTANTI DELLA CONFEDERAZIONE GENERALE ITALIANA DEL LAVORO – CGIL, DI RAPPRESENTANTI DELLA CONFEDERAZIONE ITALIANA SINDACATI LAVORATORI – CISL, DI RAPPRESENTANTI DELLA UNIONE ITALIANA DEL LAVORO – UIL E DI RAPPRESENTANTI DELL'UNIONE GENERALE DEL LAVORO – UGL NELL'AMBITO DELL'AFFARE ASSEGNATO N. 60 (GESTIONE E MESSA IN SICUREZZA DEI RIFIUTI NUCLEARI SUL TERRITORIO NAZIONALE)*

## LAVORO PUBBLICO E PRIVATO, PREVIDENZA SOCIALE (11<sup>a</sup>)

Giovedì 27 settembre 2018

**Plenaria**

**31<sup>a</sup> Seduta**

*Presidenza della Presidente*  
CATALFO

*Interviene il sottosegretario di Stato per lo sviluppo economico Galli.*

*La seduta inizia alle ore 8,50.*

### *SULLA PUBBLICITÀ DEI LAVORI*

La presidente CATALFO comunica che, ai sensi dell'articolo 33, comma 4, del Regolamento, è stata chiesta l'attivazione dell'impianto audiovisivo, sulla *web-TV* canale 3 e su *YouTube* canale 3 e che la Presidenza del Senato ha fatto preventivamente conoscere il proprio assenso. In assenza di osservazioni, tale forma di pubblicità è dunque adottata per il prosieguo dei lavori.

Avverte inoltre che la pubblicità della seduta sarà assicurata attraverso la resocontazione stenografica.

### *PROCEDURE INFORMATIVE*

#### **Interrogazione**

Il sottosegretario GALLI, rispondendo all'interrogazione n. 3-00185 del senatore D'Arienzo ed altri, premesso che il decreto del Presidente della Repubblica n. 1092 del 1973, «Testo unico delle norme sul trattamento di quiescenza dei dipendenti civili e militari dello Stato», non prevede una tabella specifica relativa alle aliquote di rendimento da applicare alle anzianità contributive per la determinazione della quota di pensione con il sistema retributivo, a differenza di quanto previsto per gli altri or-

dinamenti pensionistici della gestione esclusiva, osserva che esso, agli articoli 44 (per il personale civile) e 52 (per il personale militare), prevede, quale requisito minimo per il conseguimento di un trattamento pensionistico, un'anzianità contributiva minima pari a 15 anni. In particolare, l'articolo 54 attribuisce, per il solo personale militare, un regime pensionistico più favorevole rispetto a quello disciplinato per il personale civile all'articolo 44, prevedendo che la pensione spettante al militare che abbia maturato almeno 15 anni e non più di 20 sia pari al 44 per cento della base pensionabile. Dopo il ventesimo anno l'aliquota annua continua ad essere pari all'1,8 per cento, fino al conseguimento dell'80 per cento al quarantesimo anno. Tale criterio di calcolo è stato adottato da parte delle amministrazioni competenti, Ministeri della difesa e degli interni, che fino al 31 dicembre 2009 sono state competenti all'emissione dei decreti per la liquidazione dei trattamenti pensionistici. Tali provvedimenti sono stati sottoposti al controllo della Ragioneria generale dello Stato e a quello di legittimità della Corte dei conti, che non hanno fatto rilievi. Successivamente al 1° gennaio 2010, l'INPDAP, e dal 1° gennaio 2012, l'INPS hanno continuato ad operare in tal senso, ritenendo tale interpretazione conforme alla disposizione normativa.

Con riferimento alle sentenze della Corte dei conti richiamate nell'atto parlamentare, il Sottosegretario evidenzia che l'INPS ha proposto appello e che il giudizio è tuttora pendente. Assicura che pertanto il Governo, nel rispetto dei tempi della magistratura contabile, valuterà eventuali azioni da intraprendere nel momento in cui si concluderanno le cause pendenti.

Il senatore D'ARIENZO (*PD*) giudica la risposta del tutto contraddittoria e incoerente rispetto al quesito posto. Dopo aver ribadito le ragioni alla base dell'atto di sindacato ispettivo di cui è primo firmatario, si dichiara pertanto insoddisfatto, auspicando un rapido approfondimento della questione da parte del Governo.

La presidente CATALFO dichiara infine conclusa la procedura informativa.

*La seduta termina alle ore 9.*

## IGIENE E SANITÀ (12<sup>a</sup>)

Giovedì 27 settembre 2018

### Plenaria

#### 14<sup>a</sup> Seduta

*Presidenza della Vice Presidente*  
CANTÙ

*La seduta inizia alle ore 14,05.*

#### IN SEDE CONSULTIVA

(497) *Vilma MORONESE ed altri. – Legge quadro per lo sviluppo delle isole minori*  
(Parere alla 13<sup>a</sup> Commissione. Seguito e conclusione dell'esame. Parere favorevole con osservazioni)

Prosegue l'esame, sospeso nella seduta di ieri.

La PRESIDENTE, dopo aver riepilogato l'*iter* sin qui svolto, dichiara aperta la discussione generale.

La senatrice RIZZOTTI (*FI-BP*) sottolinea preliminarmente che le criticità complessive dei territori delle isole minori incidono non solo sulla qualità dei servizi sanitari ma anche su tutti gli aspetti della vita economica e sociale. Pone in evidenza, per quanto maggiormente rileva in questa sede, che l'offerta di salute può risultare nei suddetti territori non idonea rispetto alle necessità della popolazione, con il rischio di mancata fruizione di appropriati livelli di assistenza (legato soprattutto alla mancanza di fondi per investimenti e assunzioni).

Passa quindi a trattare delle criticità che, a suo giudizio, caratterizzano l'articolato.

Nel dubitare che le Regioni possano operare la prevista riorganizzazione dei presidi sanitari, considerato che esse spesso non rispettano neppure i livelli essenziali di assistenza, richiama l'attenzione sul tema dei punti nascita: se è vero che alcune isole hanno necessità di tali strutture, talora sono le stesse popolazioni insulari a optare per il trasferimento in un

ospedale diverso da quello del luogo, essendo quest'ultimo sprovvisto delle risorse per fronteggiare tempestivamente le patologie più gravi.

Paventa che alcune delle disposizioni recate all'articolo 8 possano incentivare meccanismi di ulteriore precarizzazione del personale sanitario, considerato che nelle isole minori il fabbisogno di operatori è spesso legato ai flussi turistici.

Condivide il prospettato ricorso alla telemedicina ma ritiene che tale innovazione dovrebbe riguardare l'intero territorio nazionale e non solo le isole minori.

Dopo aver espresso preoccupazione per il sistema di emergenza urgenza, anche alla luce di ciò che sta avvenendo nelle Regioni ove si sta applicando il numero unico 112, si domanda cosa accadrebbe se nei territori delle isole minori non vi fosse la disponibilità di ambulanze capaci di intervenire tempestivamente.

Conclude sottolineando che l'esiguità delle risorse stanziato dal provvedimento in esame fa apparire quest'ultimo come un progetto vuoto, che promette ciò che non potrà essere mantenuto, sulla falsa riga di quanto era solito fare il precedente Governo.

La senatrice STABILE (*FI-BP*) si domanda come sarà possibile reperire il personale sanitario da destinare ai presidi ospedalieri delle piccole isole, dal momento che anche gli ospedali di Regioni come il Veneto incontrano ormai difficoltà nelle procedure di reclutamento e devono ricorrere talora al tramite delle cooperative. Osserva, in particolare, che quella delle isole minori rischia di essere una destinazione poco attrattiva per i professionisti sanitari, anche alla luce delle concrete possibilità di esperienza professionale maturabili in ambito insulare.

Sottolinea infine che occorre uno sforzo di immaginazione per creare modelli sanitari alternativi che si attaglino alle specificità delle isole minori, essendo altrimenti reale il rischio di creare mini strutture ospedaliere sprovviste delle necessarie risorse, che finirebbero per acuire le disegualianze di cui già soffrono le popolazioni interessate.

Il senatore FARAONE (*PD*) reputa difficile esprimere un'opinione compiuta su un testo che si sa già destinato a cambiare per effetto dei numerosi emendamenti presentati presso la Commissione di merito.

Ritiene che il problema fondamentale, in materia, sia quello di coniugare la necessaria presenza di strutture sanitarie nelle isole minori (così come, ad esempio, nei piccoli comuni montani) con la preservazione degli indispensabili livelli di qualità e sicurezza delle prestazioni. Paradigmatico, a suo giudizio, è il problema dei punti nascita: là dove si prospetta la soppressione di quelli al di sotto degli *standard* minimi di sicurezza ed operatività, si riscontrano di solito forti resistenze da parte della popolazione, che tuttavia pretende comprensibilmente anche prestazioni qualitativamente adeguate.

Ciò posto, esprime il convincimento che il testo in esame costituisca una enunciazione di buoni principi, in astratto condivisibile da tutte le

forze politiche, priva tuttavia delle necessarie coperture economiche e destinata a confrontarsi con le competenze in materia delle Regioni.

Dichiara fin da ora che, per le ragioni esposte, il suo Gruppo è orientato a esprimere in questa sede un voto di astensione, riservandosi di valutare il testo che sarà sottoposto all'esame dell'Aula.

La senatrice BINETTI (*FI-BP*), fatte proprie le considerazioni dei precedenti oratori, richiama l'attenzione sul tema, a suo giudizio cruciale, della formazione del personale sanitario: nelle isole minori è necessario poter disporre di operatori appositamente e specificamente preparati ad affrontare le peculiari condizioni di quei territori, specialmente nel settore dell'ostetricia. Pertanto, ritiene che dovrebbe essere messo in campo un modello tipizzato di medicina delle isole minori, non essendo in tale ambito sufficiente il pur necessario ricorso alla telemedicina.

Il senatore BRIZIARELLI (*L-SP-PSd'Az*), dopo aver ricordato di essere componente della Commissione 13<sup>a</sup>, segnala che il testo in esame, secondo l'orientamento allo stato prevalente, sarà sottoposto ad alcuni limitati emendamenti, volti soprattutto a recepire alcune indicazioni contenute nel parere della 1<sup>a</sup> Commissione, senza tuttavia essere stravolto: occorrerà, in particolare, tenere conto della natura di legge-quadro del testo in esame, ostativa all'inserimento di norme di dettaglio.

Quanto in particolare alle disposizioni concernenti la sanità, fa rilevare che articoli in materia, peraltro di tenore analogo a quello dell'articolo 8 del testo base, sono contenuti anche negli altri disegni di legge oggetto di discussione congiunta: pertanto appare trasversale la volontà politica di disporre in materia di sanità nell'ambito della legge-quadro in discorso.

Infine, essendo quest'oggi presente in sostituzione di una componente della Commissione, conclude preannunciando il voto favorevole del proprio Gruppo.

La PRESIDENTE ringrazia il senatore Briziarelli per il contributo fornito alla Commissione.

Il senatore SICLARI (*FI-BP*), pur dichiarandosi consapevole delle peculiarità che caratterizzano una legge-quadro, nota che i buoni propositi di cui è infarcito il provvedimento in esame non fanno che riecheggiare principi già sanciti a livello costituzionale e che il testo appare deficitario sul piano della chiarezza: mancano linee guida precise e non vi è alcuna traccia di un crono programma. Saggiunge che le risorse stanziare appaiono del tutto inadeguate. Preannuncia pertanto che il proprio Gruppo è orientato a un voto di astensione.

Il senatore ZAFFINI (*FdI*) ritiene che il provvedimento in esame sia meritevole di un giudizio in chiaroscuro: tra le ombre, annovera la scarsa dotazione finanziaria e la genericità di diverse disposizioni. Nondimeno,

stimando prevalenti gli aspetti positivi, preannuncia il voto favorevole del suo Gruppo.

Il senatore ENDRIZZI (*M5S*) prende atto della sostanziale convergenza delle forze politiche sugli obiettivi perseguiti dal disegno di legge in esame e richiama l'attenzione sul fatto che ad una legge-quadro è precluso di entrare troppo nel dettaglio, pena la lesione delle competenze legislative spettanti alle regioni. Ritiene che il fine fondamentale sia quello di garantire l'universalità dei diritti, specie nel settore sanitario: tale obiettivo è perseguito dal provvedimento garantendo a chi desidera curarsi sulle isole minori almeno i servizi essenziali, ad esempio con il mantenimento dei punti nascita in deroga agli *standard* vevoli sul resto del territorio nazionale. Rileva che tale deroga rappresenta a ben vedere una corretta declinazione del principio di eguaglianza, in quanto tiene conto della specificità delle esigenze sussistenti a livello insulare. Specificità che, a giudizio dell'oratore, può essere adeguatamente tutelata anche agendo sul versante della qualificazione del personale.

Dopo aver ricordato che la Commissione è chiamata a pronunciarsi sul disegno di legge n. 497 e non su altro, preannuncia il voto favorevole del suo Gruppo.

Non essendovi altre richieste di intervento, la PRESIDENTE dichiara conclusa la discussione generale e dà la parola alla relatrice.

La relatrice CASTELLONE (*M5S*) illustra uno schema di parere favorevole con osservazioni (pubblicato in allegato).

Nessun altro chiedendo di intervenire, previa verifica del numero legale, lo schema di parere anzidetto è posto in votazione e approvato.

*La seduta termina alle ore 14,45.*

**PARERE APPROVATO DALLA COMMISSIONE  
SUL DISEGNO DI LEGGE N. 497**

La 12<sup>a</sup> Commissione,

considerato che l'intento dei proponenti (Moronese e altri) è quello di rimuovere ogni forma di ostacolo al pieno godimento dei diritti della popolazione insulare;

considerato che l'articolo 2 prevede che lo Stato, le regioni, i comuni e gli altri enti territoriali interessati, nel rispetto delle rispettive competenze, garantiscano nelle isole minori interventi e adeguati finanziamenti volti, tra l'altro, alla tutela della salute e ai servizi sociali, anche mediante l'attivazione in deroga di presidi sanitari speciali (lettera *a*));

considerato che l'articolo 6 prevede una procedura finalizzata, tra l'altro, all'adeguamento delle dotazioni infrastrutturali delle strutture sanitarie presenti nelle isole minori;

considerato che l'articolo 8 reca una serie di misure volte a migliorare i servizi sanitari e a garantire il rispetto dei LEA, consentendo tra l'altro il mantenimento degli attuali punti nascita presenti sulle isole, anche in deroga alla normativa vigente in materia, attraverso l'adeguata implementazione delle professionalità e delle dotazioni strumentali occorrenti;

considerato che sempre l'articolo 8 dispone che per i medici in servizio nelle isole minori siano previste adeguate opportunità formative e di aggiornamento presso strutture di eccellenza, anche finalizzate a servizi di telemedicina;

esprime, per quanto di propria competenza, parere favorevole, con le seguenti osservazioni:

al fine di prevenire possibili incertezze interpretative e conseguenti difficoltà applicative, si valuti l'opportunità di precisare la portata delle deroghe previste dalla lettera *a*) dell'articolo 2 (in materia di attivazione di presidi sanitari speciali) e dal comma 4 dell'articolo 8 (in materia di mantenimento dei punti nascita già presenti sulle isole minori) e si valuti l'opportunità di proporre una rivalutazione del provvedimento a due anni dalla sua entrata in vigore per verificare l'effettiva applicazione in ambito sanitario ed eventualmente apportare miglioramenti sia sul piano organizzativo che normativo.



## POLITICHE DELL'UNIONE EUROPEA (14<sup>a</sup>)

Giovedì 27 settembre 2018

**Plenaria**

**23<sup>a</sup> Seduta**

*Presidenza del Presidente*  
**LICHERI**

*La seduta inizia alle ore 13,15.*

*IN SEDE CONSULTIVA*

**Schema di decreto legislativo recante attuazione della direttiva (UE) 2016/1164 recante norme contro le pratiche di elusione fiscale che incidono direttamente sul funzionamento del mercato interno come modificata dalla direttiva (UE) 2017/952 recante modifica della direttiva (UE) 2016/1164 relativamente ai disallineamenti da ibridi con i paesi terzi (n. 42)**

(Osservazioni alla 6<sup>a</sup> Commissione. Esame e rinvio)

La senatrice GAUDIANO (*M5S*), relatrice, introduce l'esame dello schema di decreto legislativo, che provvede a dare attuazione a due direttive europee in materia di contrasto all'elusione fiscale, sulla base della delega legislativa conferita al Governo con la legge di delegazione 2016-2017.

Il provvedimento si compone di 15 articoli, di cui i primi 5 recano novelle al Testo unico delle imposte sui redditi (TUIR), in materia di: deducibilità degli interessi passivi, trasferimento all'estero dell'attività imponibile, trasferimento nel territorio italiano di attività imponibile, tassazione di società controllate non residenti in Italia, tassazione di dividendi e plusvalenze relativi a soggetti non residenti.

Gli articoli da 6 a 11 recano la nuova disciplina in materia di disallineamenti da ibridi, che finora non è prevista dall'ordinamento nazionale, mentre gli articoli da 12 a 15 recano le disposizioni di coordinamento normativo e quelle transitorie e finali.

Ricorda, quindi, che la direttiva (UE) 2016/1164, contro le pratiche di elusione fiscale (cosiddetta «ATAD 1» – *Anti Tax Avoidance Directive*), nasce dall'esigenza di stabilire norme per rafforzare, negli Stati membri,

il livello medio di protezione contro la «pianificazione fiscale aggressiva», ovvero quel comportamento delle imprese volto a sfruttare le differenze tra i regimi fiscali nazionali per ottenere vantaggi fiscali, in linea con il principio di imposizione nel luogo in cui gli utili o il valore sono generati.

L'azione dell'UE nasce sulla base dell'iniziativa dell'OCSE contro l'erosione della base imponibile e il trasferimento degli utili (BEPS – *Base Erosion and Profit Shifting*) e ha l'obiettivo di assicurare un'attuazione efficace, rapida, coordinata e giuridicamente vincolante negli Stati membri delle misure raccomandate dall'OCSE contro il BEPS, attraverso un approccio strategico comune volto a impedire la frammentazione del mercato e a porre fine ai disallineamenti e alle distorsioni attualmente esistenti.

In tale ottica, essa stabilisce un livello minimo di protezione contro l'elusione fiscale, in alcuni settori specifici, concernenti: i limiti alla deducibilità degli interessi passivi; l'imposizione in uscita (ovvero sulle attività trasferite all'estero); la norma generale contro l'abuso del diritto a fini di elusione fiscale; le norme sulle società controllate residenti all'estero; la normativa per contrastare i disallineamenti da ibridi, ora estesa anche ai Paesi terzi grazie alla direttiva (UE) 2017/952 (la cosiddetta «ATAD 2»).

Il termine per dare attuazione alla direttiva ATAD 1 è fissato al 31 dicembre 2018, salvo le norme sull'imposizione in uscita e quelle sui disallineamenti da ibridi con Stati terzi il cui termine è fissato al 31 dicembre 2019.

Per quanto riguarda la situazione vigente in Italia, la relatrice ricorda che l'ordinamento tributario nazionale già dispone di norme nei settori specifici indicati nella direttiva ATAD 1, salvo quello del contrasto ai disallineamenti da ibridi. Lo schema di decreto, pertanto, provvede a integrare la disciplina vigente, in conformità alla direttiva, e soprattutto a introdurre nell'ordinamento nazionale la normativa sui disallineamenti da ibridi.

L'articolo 1 recepisce l'articolo 4 della direttiva, che stabilisce al 30 per cento dell'utile lordo il limite per la deducibilità degli interessi passivi, al fine di arginare l'erosione delle basi imponibili effettuata dai gruppi di imprese che collocano i prestiti infragruppo in Paesi ad alta tassazione, per beneficiare della deducibilità degli interessi passivi, e i profitti in Paesi a bassa tassazione.

Con gli articoli 2 e 3 si completa il recepimento dell'articolo 5 della direttiva, sulla «imposizione in uscita». In particolare, l'articolo 2 concerne l'imposizione fiscale applicabile ai soggetti titolari d'impresa che trasferiscono la propria residenza o i propri attivi all'estero, mentre l'articolo 3, per converso, si applica ai soggetti che trasferiscono la propria residenza o i propri attivi nel territorio italiano.

L'articolo 4 recepisce gli articoli 7 e 8 della direttiva, con i quali vengono disposte norme sulla disciplina delle società controllate residenti in Paesi a regime fiscale privilegiato (*Controlled Foreign Companies* – CFC). La finalità della norma è quella di evitare che i soggetti con società controllate in tali Paesi possano attuare pratiche elusive, trasferendo utili

dalla società controllante (soggetta a elevata fiscalità) verso le società controllate, site in Paesi a tassazione ridotta.

L'articolo 5, a corollario del precedente, riguarda l'imposizione sui dividendi e le plusvalenze relativi alle partecipazioni in imprese localizzate in Paesi a fiscalità privilegiata; si stabiliscono criteri specifici per l'individuazione di tale categoria di Paesi, tenendo conto del carico effettivo di imposizione fiscale, senza ricorrere alle cosiddette «liste nere».

Gli articoli da 6 a 11 recano la nuova disciplina in materia di disallineamenti da ibridi, finora non prevista nell'ordinamento nazionale. Si tratta di forme di pianificazione fiscale aggressiva che non violano le normative vigenti, ma sfruttano le disparità tra le legislazioni coinvolte per ottenere vantaggi fiscali.

Il disallineamento da ibrido si riferisce ad una situazione in cui un'impresa trae vantaggio fiscale dalla diversa qualificazione giuridica, da parte dei diversi Stati coinvolti, di uno strumento finanziario (per esempio come azione o come obbligazione) o dell'impresa stessa (per esempio come società di persone o come società di capitali, o riguardo al suo ruolo nell'ambito di un gruppo o associazione di imprese). La qualificazione non univoca della natura dello strumento finanziario o della società, consente al soggetto contribuente di sfruttare i diversi regimi fiscali a suo favore.

In particolare, la normativa è finalizzata a evitare la «doppia deduzione», ovvero che lo stesso pagamento, spesa o perdita, relativi a uno strumento finanziario, siano dedotti fiscalmente sia nello Stato ove sono stati sostenuti, ovvero lo Stato del pagatore, sia nello Stato dell'investitore, nonché la «deduzione senza inclusione», che si verifica quando un pagamento dedotto in uno Stato non è incluso nel reddito imponibile del beneficiario di un altro Stato.

Le norme di contrasto ai disallineamenti da ibridi riguardano unicamente le operazioni transnazionali generate tra imprese dello stesso gruppo o che abbiano tra loro un accordo strutturato, o una partecipazione superiore al 50 per cento in termini di diritto di voto o di proprietà del capitale sociale.

L'articolo 10 disciplina specificamente i fenomeni di doppia deduzione derivanti dai casi di doppia residenza fiscale del soggetto passivo, mentre l'articolo 11 regola gli aspetti concernenti l'accertamento delle violazioni alla normativa.

Gli articoli da 12 a 15 recano le disposizioni di coordinamento normativo e quelle transitorie e finali. In particolare, l'articolo 12 ridefinisce, ai fini delle imposte sui redditi e dell'IRAP, la nozione di intermediari finanziari e delle holding finanziarie e non finanziarie, alle quali si applicano specifiche disposizioni per alcuni settori della direttiva ATAD (tra cui la limitazione alla deducibilità degli interessi passivi).

Infine, l'articolo 15 incrementa il Fondo per interventi strutturali di politica economica FISPE (articolo 10, comma 5, del decreto-legge n. 282 del 2004) di 53,1 milioni di euro per l'anno 2021 e di 26,1 milioni di euro annui a decorrere dal 2022. Le coperture per le disposizioni pre-

viste all'articolo 1 e 15, comma 1, sono a valersi sul Fondo per il recepimento della normativa europea e mediante le maggiori entrate derivanti dall'incremento del FISPE, previste all'articolo 1.

Il seguito dell'esame è, quindi, rinviato.

**Schema di decreto legislativo recante attuazione della direttiva (UE) 2016/1065 recante modifica della direttiva 2006/112/CE per quanto riguarda il trattamento dei buoni-corrispettivo (n. 41)**

(Osservazioni alla 6<sup>a</sup> Commissione. Seguito dell'esame e rinvio)

Prosegue l'esame dell'atto in titolo, sospeso nella seduta del 19 settembre.

La senatrice MASINI (*FI-BP*), relatrice, dà conto degli approfondimenti svolti e presenta uno schema di osservazioni favorevoli con un rilievo, pubblicato in allegato al resoconto.

I senatori LOREFICE (*M5S*), FEDELI (*PD*), GIANNUZZI (*M5S*) e PUCCIARELLI (*L-SP-PSd'Az*) ritengono utile procedere a ulteriori approfondimenti.

Il seguito dell'esame è, quindi, rinviato.

*La seduta, sospesa alle ore 13,40, riprende alle ore 13,50.*

**(497) Vilma MORONESE ed altri. – Legge quadro per lo sviluppo delle isole minori**

(Parere alla 13<sup>a</sup> Commissione su testo ed emendamenti. Seguito e conclusione dell'esame. Parere favorevole sul testo. Parere in parte contrario, in parte non ostativo condizioni, in parte non ostativo sugli emendamenti)

Prosegue l'esame del disegno di legge in titolo, sospeso nella seduta di ieri.

La senatrice RICCIARDI (*M5S*), relatrice, illustra un nuovo schema di parere favorevole sul testo del disegno di legge e, in parte contrario e in parte non ostativo, sugli emendamenti ad esso riferiti.

La senatrice FEDELI (*PD*), nel considerare positivamente gli esaurienti richiami ai necessari raccordi con la normativa europea, preannuncia il proprio voto di astensione. In relazione al parere sugli emendamenti, si rammarica della scarsa attenzione ad essi dedicata, considerata l'importanza del pronunciamento della 14<sup>a</sup> Commissione sui profili di compatibilità con l'ordinamento europeo.

Il PRESIDENTE richiama, a tale ultimo riguardo, le norme e le prassi regolamentari relative all'esame in sede consultiva, da parte della 14<sup>a</sup> Commissione, degli emendamenti ai disegni di legge.

La senatrice PUCCIARELLI (*L-SP-PSd'Az*) non concorda con quanto espresso dalla senatrice Fedeli, considerato che la relatrice ha svolto l'istruttoria e ha puntualmente proposto di esprimere un articolato parere sugli emendamenti.

La senatrice TESTOR (*FI-BP*) condivide pienamente le finalità del disegno di legge e il parere proposto, considerando in particolare le note esigenze di ripopolamento delle isole minori, analoghe a quelle che si pongono per le zone montane.

Accertata la presenza del prescritto numero di senatori, posto ai voti, lo schema di parere favorevole sul testo del disegno di legge e, in parte contrario e in parte non ostativo, sugli emendamenti ad esso riferiti, predisposto dalla relatrice, pubblicato in allegato al resoconto, è approvato con l'astensione della senatrice FEDELI (*PD*).

*La seduta termina alle ore 14,05.*

## **SCHEMA DI OSSERVAZIONI PROPOSTO DALLA RELATRICE SULL'ATTO DEL GOVERNO N. 41**

La 14<sup>a</sup> Commissione permanente,

considerato che:

– lo schema di decreto legislativo in titolo introduce modificazioni al D.P.R. 26 ottobre 1972, n. 633 (decreto IVA), al fine di adeguare la disciplina nazionale alla direttiva (UE) 2016/1065, sul trattamento dei buoni-corrispettivo;

– la finalità del provvedimento è quella di individuare il momento in cui le operazioni economiche sottostanti all'utilizzo del buoni-corrispettivo si considerano effettuate ai fini dell'assoggettamento all'imposta sul valore aggiunto. A tale scopo, vengono distinti i buoni-corrispettivo in due tipologie: i buoni-corrispettivo monouso e i buoni-corrispettivo multiuso. Per i primi è prevista l'insorgenza del momento impositivo già in sede di emissione, essendo l'operazione (cessione di beni o prestazione di servizi) identificata in ogni suo elemento e, pertanto, nota la disciplina applicabile. Per i secondi rileva, ai fini IVA, l'utilizzo dei buoni da parte del possessore, non essendo certi i presupposti dell'imposta all'atto dell'emissione degli stessi. La distinzione, quindi, è fondata sulla disponibilità delle informazioni necessarie per la tassazione già al momento dell'emissione del buono-corrispettivo (monouso) o al momento del riscatto (multiuso), qualora l'utilizzo finale sia lasciato alla scelta del consumatore;

rilevato che il termine di recepimento previsto dalla direttiva è fissato al 31 dicembre 2018 e che, ai sensi del considerando n. 15 della direttiva, le nuove disposizioni si applicheranno ai buoni emessi successivamente a tale data, «e non compromettono la validità della legislazione e dell'interpretazione precedentemente adottate dagli Stati membri». Tale precisazione sembra riferirsi alla natura non retroattiva della nuova disciplina, rispetto a normative nazionali precedenti, le quali dovranno essere rese conformi;

valutato che lo schema di decreto legislativo provvede a dare attuazione alla direttiva (UE) 2016/1065,

formula, per quanto di competenza, osservazioni favorevoli, con il seguente rilievo:

valuti la Commissione di merito l'opportunità di prevedere una norma volta a precisare la determinazione della base imponibile, data dal corrispettivo versato al soggetto passivo che effettua la cessione dei beni o la presentazione di servizi, dal soggetto che ha emesso il buono-corrispettivo.

**PARERE APPROVATO DALLA COMMISSIONE  
SUL DISEGNO DI LEGGE N. 497 E SUI RELATIVI  
EMENDAMENTI**

La 14<sup>a</sup> Commissione permanente, esaminato il provvedimento in titolo,

premessò che esso ha lo specifico scopo di promuovere lo sviluppo delle isole minori, riconoscendone i gravi e strutturali svantaggi connessi alla natura insulare delle aree in oggetto e prevedendo particolari forme di tutela attraverso futuri provvedimenti e normative, anche in deroga, al fine di superare gli specifici divari geografici, infrastrutturali, amministrativi e dei servizi rispetto alle aree maggiormente sviluppate;

valutato che, per quanto riguarda le competenze della Commissione, vengono in rilievo in particolare i seguenti aspetti:

– all'articolo 1, che individua l'oggetto del disegno di legge, vengono espressamente richiamati gli articoli 174 e seguenti, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), dove le regioni insulari sono individuate tra quelle meritevoli di un'attenzione particolare in quanto caratterizzate da gravi e permanenti svantaggi naturali o demografici. Si tratta della base giuridica della politica di coesione economica, sociale e territoriale, che mira a «ridurre il divario tra i livelli di sviluppo delle varie regioni ed il ritardo delle regioni meno favorite», alla quale anche gli Stati membri sono chiamati a contribuire;

– tra gli obiettivi per lo sviluppo e la valorizzazione delle isole minori, indicati all'articolo 2, si segnala, in particolare, quello di cui alla lettera *n*), volto a promuovere e incentivare le attività tipiche di ciascuna isola e la competitività delle piccole e medie imprese (PMI), favorendo i settori dell'artigianato, dei prodotti agricoli, della pesca e dell'acquacoltura, anche attraverso la riduzione degli oneri finanziari e del costo dei trasporti delle merci, nonché mediante la semplificazione delle procedure burocratiche. Si evidenzia che i futuri provvedimenti, che attueranno la presente disposizione, al pari di quelli previsti dal successivo articolo 5, dovranno essere adottati nel rispetto della vigente normativa europea in materia di aiuti di Stato.

Inoltre, alla lettera *p*) è previsto l'obiettivo di attivare presso l'Unione europea le procedure per l'istituzione di zone franche nel territorio delle isole minori, in ottemperanza al regolamento (UE) n. 952/2013, che istituisce il codice doganale dell'Unione. Ai sensi dell'articolo 243 del regolamento (UE) n. 952/2013, gli Stati membri possono destinare talune parti del territorio doganale a zona franca, stabilendo l'area interessata e

la vigilanza doganale nei punti di entrata ed uscita, previa notifica alla Commissione europea.

– l'articolo 5, sopra richiamato, prevede che i comuni delle isole minori possano individuare forme di fiscalità di sviluppo, con particolare riguardo alla creazione di nuove aziende sostenibili o di attività di impresa che non perseguano l'obiettivo unico del profitto, ma basino la propria attività su valori sociali, etici e ambientali. Per tali misure fiscali viene richiamato l'obbligo alla conformità con la normativa dell'Unione europea. Il comma 2 precisa che i comuni possono stabilire ed applicare tributi propri in riferimento a finalità particolari, per esempio per opere pubbliche o investimenti pluriennali in servizi sociali, o in seguito a eventi particolari quali l'incremento dei flussi turistici e della mobilità urbana;

– l'articolo 12 stabilisce misure relative ai trasporti locali, attribuendo alle regioni territorialmente competenti funzioni di monitoraggio dei servizi di trasporto marittimo, considerati di rilevanza prioritaria per garantire la continuità territoriale delle isole minori con la terraferma e compiti di vigilanza in caso di sospensioni o interruzioni, eventualmente adottando sanzioni qualora esse non fossero state causate da ragioni effettive di eccezionalità e indifferibilità.

Al riguardo si ricorda che nell'ordinamento dell'Unione europea, le misure in favore della continuità territoriale trovano fondamento nell'articolo 45 della Carta dei diritti fondamentali dell'UE e nell'articolo 21, paragrafo 1, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, relativi alla libertà di circolazione e di soggiorno;

considerato, infine, che:

– al fine del rafforzamento della coesione economica, sociale e territoriale dell'Unione europea, l'articolo 174 del TFUE individua tra i territori destinatari della politica di coesione proprio le regioni insulari;

– in data 4 febbraio 2016 il Parlamento europeo ha approvato una risoluzione sulla condizione di insularità, in cui ha invitato, fra l'altro, la Commissione europea a: dare piena attuazione al disposto del Trattato sopra citato; a istituire un «Quadro strategico dell'Unione per le isole», al fine di collegare gli strumenti suscettibili di produrre un impatto significativo sul territorio; a presentare una comunicazione contenente una «Agenda per le regioni insulari dell'UE» e successivamente un Libro bianco che monitori lo sviluppo delle regioni insulari sulla base delle migliori prassi e con la partecipazione delle autorità nazionali e di altri attori pertinenti; a tenere presente la situazione specifica delle regioni insulari in sede di preparazione della proposta relativa al prossimo quadro finanziario pluriennale;

– ai fini di un pieno raggiungimento degli obiettivi proposti dal disegno di legge in esame, risulta auspicabile l'avvio da parte del Governo di un dialogo con le competenti Istituzioni europee e con gli altri Stati membri che presentano territori insulari, al fine di giungere a una disciplina europea comune per le regioni e i territori insulari;



esprime, per quanto di competenza, parere favorevole sul testo del disegno di legge. Sugli emendamenti ad esso riferiti esprime:

– parere contrario sull'emendamento 1.24, in quanto, nella predisposizione degli interventi ivi previsti, richiama i principi della semplificazione amministrativa, «anche in deroga alle normative vigenti», senza fare salvi i vincoli imposti dall'ordinamento europeo, e sull'emendamento 19.1, poiché la direttiva 75/268/CEE è stata sostituita dal regolamento (CE) n. 1305/2013 sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR);

– parere non ostativo sugli emendamenti 5.1, 5.0.1, a condizione che le potenziali misure di aiuto ivi previste siano subordinate all'autorizzazione della Commissione europea ai sensi dell'articolo 108 del TFUE, analogamente a quanto previsto dagli emendamenti 5.0.3, 5.0.4, 5.0.5, nonché sugli emendamenti 11.0.1 e 11.0.2, a condizione che venga richiamato il rispetto della normativa europea;

– parere non ostativo sui restanti emendamenti.





