



Giunte e Commissioni

RESOCONTO SOMMARIO

n. 442

Resoconti

Allegati

GIUNTE E COMMISSIONI

Sedute di martedì 28 luglio 2015

I N D I C E

Commissioni riunite

7^a (Istruzione) e Comitato per le questioni degli italiani all'estero:

Plenaria *Pag.* 5

Commissioni permanenti

1^a - Affari costituzionali:

Plenaria *Pag.* 10

2^a - Giustizia:

Ufficio di Presidenza (Riunione n. 80) » 13

Plenaria » 13

5^a - Bilancio:

Plenaria (antimeridiana) » 32

Plenaria (pomeridiana) » 34

6^a - Finanze e tesoro:

Plenaria (antimeridiana) » 37

Plenaria (pomeridiana) » 41

7^a - Istruzione:

Plenaria » 45

11^a - Lavoro:

Plenaria » 50

13^a - Territorio, ambiente, beni ambientali:

Plenaria » 58

N.B. Sigle dei Gruppi parlamentari: Area Popolare (NCD-UDC): AP (NCD-UDC); Conservatori, Riformisti italiani: CRi; Forza Italia-Il Popolo della Libertà XVII Legislatura: FI-PdL XVII; Grandi Autonomie e Libertà (Grande Sud, Movimento per le Autonomie, Nuovo PSI, Popolari per l'Italia, Italia dei Valori, Vittime della Giustizia e del Fisco, Federazione dei Verdi): GAL (GS, MpA, NPSI, PpI, IdV, VGF, FV); Lega Nord e Autonomie: LN-Aut; Movimento 5 Stelle: M5S; Partito Democratico: PD; Per le Autonomie (SVP, UV, PATT, UPT)-PSI-MAIE: Aut (SVP, UV, PATT, UPT)-PSI-MAIE; Misto: Misto; Misto-Fare!: Misto-Fare!; Misto-L'Altra Europa con Tsipras: Misto-AEcT; Misto-Liguria Civica: Misto-LC; Misto-Movimento X: Misto-MovX; Misto-Sinistra Ecologia e Libertà: Misto-SEL.

Commissioni bicamerali

Inchiesta sul fenomeno delle mafie e sulle altre associazioni criminali, anche straniere:

Comitato mafia *Pag.* 83

COMMISSIONI 7^a e Comitato Italiani all'estero RIUNITE

7^a (Istruzione pubblica, beni culturali)

Comitato per le questioni degli italiani all'estero

Martedì 28 luglio 2015

Plenaria

5^a Seduta

*Presidenza del Presidente del Comitato per le questioni degli italiani
all'estero*

MICHELONI

*indi del Vice Presidente del Comitato per le questioni degli italiani
all'estero*

DALLA TOR

indi del Presidente del Comitato per le questioni degli italiani all'estero

MICHELONI

Intervengono, ai sensi dell'articolo 48 del Regolamento, il professor Aurelio Alaimo, dirigente scolastico dell'Istituto statale italiano Leonardo da Vinci di Parigi, il professor Giuseppe Fierro, dirigente scolastico presso il Consolato generale d'Italia a Córdoba (Argentina), e il professor Giuseppe Lo Porto, dirigente scolastico e capo ufficio istruzione presso il Consolato generale d'Italia a Mosca.

La seduta inizia alle ore 13,30.

SULLA PUBBLICITÀ DEI LAVORI

Il presidente MICHELONI comunica che, ai sensi dell'articolo 33, comma 4, del Regolamento, è stata richiesta l'attivazione dell'impianto

audiovisivo e che la Presidenza del Senato ha fatto preventivamente conoscere il proprio assenso.

Poiché non vi sono osservazioni, tale forma di pubblicità è dunque adottata per il prosieguo dei lavori.

PROCEDURE INFORMATIVE

Seguito dell'indagine conoscitiva sullo stato di diffusione della lingua e della cultura italiana nel mondo: audizione di dirigenti scolastici che prestano servizio all'estero nelle sedi di Córdoba, Mosca e Parigi

Prosegue l'indagine conoscitiva sospesa nella seduta del 14 luglio.

Il presidente MICHELONI, dopo aver formulato un indirizzo di saluto ai presenti, introduce i temi che saranno svolti in audizione e informa che, in base ai lavori dell'Assemblea, è necessario sospendere la seduta.

La seduta, sospesa alle ore 13,35, riprende alle ore 14,55.

Il presidente MICHELONI, scusandosi con gli auditi per il ritardo, esprime rammarico per l'organizzazione dei lavori dell'Assemblea e delle Commissioni in data odierna e chiede al vice presidente del Comitato, senatore Dalla Tor, di assumere la Presidenza della seduta.

Il presidente DALLA TOR dà la parola al professor Alaimo.

Il professor ALAIMO, dirigente scolastico dell'Istituto statale italiano Leonardo da Vinci di Parigi, illustra l'attività svolta dall'Istituto riconosciuto, al pari del Liceo Chateaubriand a Roma, dall'accordo bilaterale tra Italia e Francia. Il liceo italiano ha circa 350 allievi e si rivolge prevalentemente alla numerosa collettività italiana presente a Parigi. L'esperienza come dirigente scolastico della scuola statale a Parigi si differenzia da un istituto nazionale prevalentemente per la presenza di allievi con diverse esperienze linguistiche che richiedono differenti e agili competenze didattiche. La mobilità scolastica è in aumento poiché è legata ad una maggiore mobilità nel mercato del lavoro all'interno dell'Unione europea. Sottolineando l'apprezzamento riscontrato in Francia verso la cultura pedagogica italiana, riferisce che la sua azione in qualità di dirigente scolastico si rivolge anche ad attività culturali aggiuntive come i corsi di teatro e le traduzioni di libri italiani. Come elementi di criticità riscontrati nello svolgimento delle sue funzioni rileva la riduzione dei finanziamenti per l'istruzione all'estero, che ha determinato sia la riduzione del contingente dei professori sia l'incertezza e la mancanza di programmazione nella pianificazione delle attività, e una stratificazione nel tempo non coerente de-

gli interventi normativi e regolamentari che hanno anche portato a diversi contenziosi.

Il professor FIERRO, dirigente scolastico presso il Consolato generale d'Italia a Córdoba, dà conto delle numerose attività che ricadono nel vasto territorio su cui ha competenza che prevede anche il distretto di Mendoza, di Rosario, e lo stato del Perù. Sul complesso di quaranta scuole paritarie italiane al mondo ben venti sono in America Latina e sono vigilate da quattro dirigenti scolastici. La presenza diffusa di scuole, corsi di lingua, corsi *curriculari*, mal si concilia con personale docente locale non sempre adeguato. Il tema della formazione è centrale e al riguardo esprime una valutazione molto positiva dei progetti pilota avviati dalle Università di Siena e Perugia con l'invio di giovani laureati per la formazione dei docenti locali. Di particolare utilità è l'incremento dei corsi di formazione *online* come quello avviato dal consorzio ICON.

Interviene il professor LO PORTO, dirigente scolastico e capo ufficio istruzione presso il Consolato generale d'Italia a Mosca, che illustra l'attività svolta dall'unica scuola paritaria presente in Russia dove gli studenti italiani sono poco più del 50 per cento. Anche in Russia la domanda è in aumento, lo studio della lingua italiana è considerato non solo sotto un profilo culturale ma anche come risorsa qualificante per il mercato del lavoro. La formazione dei docenti locali è di grande importanza, sia perché dal prossimo anno non ci saranno più docenti provenienti dall'Italia, sia per il potenziale di crescita della lingua italiana che potrà avvenire quando ci sarà il riconoscimento dell'italiano per l'accesso alle università. Per quanto riguarda la certificazione della lingua sarebbe di grande utilità che il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca fornisca orientamenti al riguardo.

Interviene la senatrice MUSSINI (*Misto-MovX*), auspicando che il Governo si esprima con chiarezza su quale debba essere la presenza della cultura italiana all'estero, ricorda che lo studio della lingua deve essere avviato quanto prima in età scolare affinché possa proseguire durante il secondo ciclo di studi e contribuisca, quindi, alla mobilità e allo scambio degli studenti nelle università. Per quanto riguarda l'attività svolta dai dirigenti scolastici chiede se vengano redatte delle relazioni di attività e se sia possibile averne copia. Ritiene necessario comprendere, con un approfondimento che l'audizione odierna non consente, l'attività svolta all'estero dai dirigenti scolastici. Osserva che l'esperienza all'estero dovrebbe avere una ripercussione positiva anche sul sistema scolastico nazionale attraverso un continuo rapporto di scambi. Facendo riferimento alle modalità di selezione dei dirigenti scolastici domanda agli auditi quali siano a loro avviso le caratteristiche ideali di un dirigente che svolge le sue funzioni all'estero.

Il senatore DALLA TOR (*AP (NCD-UDC)*) chiede maggiori informazioni sulle forme di finanziamento provenienti da enti privati per lo sviluppo della lingua e della cultura italiana all'estero.

Il senatore ZIN (*Aut (SVP, UV, PATT, UPT)-PSI-MAIE*), esprimendo apprezzamento per il grande e intenso lavoro svolto in Argentina e in America Latina, chiede se la domanda di insegnamento della lingua italiana sia in aumento.

La senatrice MONTEVECCHI (*M5S*) chiede se i dirigenti scolastici siano stati consultati sulla delega legislativa contenuta nella legge n. 107 del 13 luglio 2015, in materia di istituzioni e iniziative scolastiche italiane all'estero e se, e in caso affermativo, sia possibile conoscere quali siano le indicazioni date. Ritene importante che la Commissione istruzione pubblica, beni culturali e il Comitato per le questioni degli italiani all'estero, anche attraverso l'indagine in corso, diano un contributo sostanziale alla riforma dell'insegnamento all'estero di cui legge n. 107 del 13 luglio 2015.

Interviene il presidente MICHELONI, che ricorda che uno dei principali obiettivi dell'indagine in corso, condiviso con il Presidente della Commissione istruzione, è dare un contenuto specifico alla delega conferita al Governo.

Interviene in replica il professor LO PORTO, evidenziando il ruolo di coordinamento, controllo e formazione ricoperto dal dirigente scolastico all'estero.

Il professor FIERRO sottolinea che in Sud America la domanda di insegnamento della lingua italiana è in crescita anche se non è seguita dalla presenza di professori locali adeguatamente formati. Al riguardo il ruolo che potranno svolgere anche i corsi di formazione *online* potrà essere fondamentale. Per quanto concerne la selezione del dirigente scolastico ricorda che avviene per titoli e con una valutazione sulle competenze specifiche svolta da una commissione *ad hoc*.

Il professor ALAIMO sottolinea che all'estero possono essere esercitate funzioni diverse ma si è in primo luogo dei dirigenti scolastici. Per quanto riguarda il reperimento delle risorse economiche per la diffusione di lingua e cultura ritiene che possa essere individuato un metodo per il coinvolgimento delle imprese private. Reputa inoltre necessario un maggior coordinamento in materia di istruzione all'estero tra il Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale e il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca. Al riguardo desidera ricordare che, in occasione del progetto sperimentale in Italia, per un ciclo di studi secondario della durata di quattro anni non si sia ritenuto necessario avvalersi della lunga esperienza avviata dalle scuole italiane all'estero.

Il presidente MICHELONI, dopo aver ringraziato gli auditi e i senatori intervenuti, dichiara infine conclusa l'odierna audizione.

Il seguito dell'indagine conoscitiva è quindi rinviato.

La seduta termina alle ore 15,45.

AFFARI COSTITUZIONALI (1^a)

Martedì 28 luglio 2015

Plenaria**308^a Seduta**

Presidenza della Presidente

FINOCCHIARO

indi del Vice Presidente

MORRA

Intervengono il ministro per le riforme costituzionali e i rapporti con il Parlamento Maria Elena Boschi e il sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei ministri Pizzetti.

Intervengono, ai sensi dell'articolo 48 del Regolamento, la professoressa Michela Manetti, il professor Alessandro Pace, il professor Massimo Luciani, la professoressa Silvia Niccolai, il professor Paolo Ridola, il professor Vincenzo Lippolis, il professor Carlo Fusaro, il professor Tommaso Edoardo Frosini, il professor Nicola Lupo, il professor Giovanni Tarli Barbieri, il professor Claudio De Fiores, il professor Roberto Toniatti, la professoressa Laura Ronchetti e l'avvocato Paolo Mazzoli.

La seduta inizia alle ore 9,15.

SULLA PUBBLICITÀ DEI LAVORI

La PRESIDENTE comunica che, ai sensi dell'articolo 33, comma 4, del Regolamento, è stata richiesta l'attivazione dell'impianto audiovisivo e che la Presidenza del Senato ha fatto preventivamente conoscere il proprio assenso.

Poiché non vi sono osservazioni, tale forma di pubblicità è dunque adottata per il prosieguo dei lavori.

Avverte, inoltre, che della procedura informativa sarà redatto il resoconto stenografico.

PROCEDURE INFORMATIVE

Seguito dell'indagine conoscitiva in merito al processo di revisione costituzionale del Titolo I e del Titolo V della Parte II della Costituzione e della disposizione riguardante il CNEL: audizione di esperti

Prosegue la procedura informativa, sospesa nella seduta pomeridiana del 27 luglio.

La PRESIDENTE rivolge parole di saluto ai partecipanti all'incontro e introduce i lavori.

Svolgono il loro intervento la professoressa Michela MANETTI, il professor Alessandro PACE, il professor Massimo LUCIANI e la professoressa Silvia NICCOLAI.

Prendono la parola i senatori CALDEROLI (*LN-Aut*), PALERMO (*Aut (SVP, UV, PATT, UPT)-PSI-MAIE*) e CRIMI (*M5S*), nonché la senatrice LO MORO (*PD*) e il senatore MAZZONI (*FI-PdL XVII*) per formulare alcuni quesiti.

Il professor PACE, il professor LUCIANI e la professoressa MANETTI rispondono ai quesiti posti.

Svolgono, quindi, il loro intervento il professor Paolo RIDOLA, il professor Vincenzo LIPPOLIS, il professor Carlo FUSARO, il professor Tommaso Edoardo FROSINI e il professor Nicola LUPO.

I senatori CALDEROLI (*LN-Aut*) ed ENDRIZZI (*M5S*) pongono alcuni quesiti, a cui rispondono il professor LIPPOLIS, il professor FUSARO e il professor RIDOLA.

Prende la parola la presidente FINOCCHIARO per svolgere alcune considerazioni.

Interviene il professor Giovanni TARLI BARBIERI.

La presidente FINOCCHIARO (*PD*) prende la parola per porre un quesito, a cui risponde il professor TARLI BARBIERI.

Svolgono, quindi, il loro intervento il professor Claudio DE FIORES, il professor Roberto TONIATTI, la professoressa Laura RONCHETTI e l'avvocato Paolo MAZZOLI.

Intervengono i senatori ENDRIZZI (M5S) e CRIMI (M5S) per porre alcuni quesiti.

La PRESIDENTE avverte che le ulteriori domande che i senatori volessero porre, nonché le risposte ai quesiti, potranno essere trasmesse in forma scritta.

Dichiara, infine, conclusa l'audizione e comunica che le memorie depositate in seduta o fatte pervenire successivamente saranno rese disponibili per la pubblica consultazione.

Il seguito dell'indagine conoscitiva è quindi rinviato.

La seduta termina alle ore 15,05.

GIUSTIZIA (2^a)

Martedì 28 luglio 2015

Ufficio di Presidenza integrato dai rappresentanti dei Gruppi parlamentari

Riunione n. 80

Presidenza del Presidente
PALMA

Orario: dalle ore 14,40 alle ore 15,05

PROGRAMMAZIONE DEI LAVORI

Plenaria

224^a Seduta

Presidenza del Vice Presidente
CASSON

*Intervengono il vice ministro dell'economia e delle finanze Morando
e il sottosegretario di Stato per la giustizia Ferri.*

La seduta inizia alle ore 15,10.

IN SEDE REFERENTE

(2021) Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 27 giugno 2015, n. 83, recante misure urgenti in materia fallimentare, civile e processuale civile e di organizzazione e funzionamento dell'amministrazione giudiziaria, approvato dalla Camera dei deputati

(Esame e rinvio)

Il relatore CASSON (PD) introduce il provvedimento, il quale era composto originariamente da 24 articoli ma ha subito numerose modifiche

a seguito dell'esame della Camera, che vi ha introdotto dieci articoli aggiuntivi, per cui il decreto risulta ora composto da 34 articoli, suddivisi in cinque Titoli.

Il Titolo I reca disposizioni in materia di procedure concorsuali (articoli da 1 a 11); il Titolo II si occupa di procedure esecutive (articoli da 12 a 15); il Titolo III di misure fiscali (articoli 16 e 17); il Titolo IV – che ha subito il maggior numero di modifiche, durante l'esame presso l'altro ramo del Parlamento – reca previsioni in materia di efficienza della giustizia, processo telematico nonché altre disposizioni in materia di giustizia (articoli da 18 a 21-*octies*); una disciplina transitoria è dettata, infine, dal Titolo V (articoli da 22 a 24).

Molteplici sono gli strumenti attraverso i quali si è cercato di rispondere alla *ratio* complessiva del provvedimento, finalizzato al sostegno delle attività delle imprese in crisi e ad una maggiore efficienza nel settore della giustizia: da un lato, si passa dalla modifica dell'ordinamento fallimentare all'introduzione di una norma sull'attività di impresa degli stabilimenti di interesse strategico nazionale nel caso in cui vi sia il sequestro sui beni dell'impresa titolare dello stabilimento; dall'altro, vi sono sia norme volte al trattenimento in servizio dei magistrati ordinari e contabili sia norme sui «precaristi della giustizia».

Prima di passare in rassegna le disposizioni contenute nel decreto legge, occorre segnalare che – nell'ambito dell'esame svolto dalla Camera – all'articolo unico del disegno di legge di conversione è stato inserito un nuovo comma 2, con il quale si dispone l'abrogazione dell'articolo 3 decreto legge n. 92 del 2015, recante misure urgenti per l'esercizio dell'attività di impresa di stabilimenti oggetto di sequestro giudiziario il cui contenuto è stato sostanzialmente trasfuso nel nuovo articolo 21-*octies* del decreto legge in titolo. Quest'ultimo, al comma 1, prevede che l'esercizio dell'attività di impresa degli stabilimenti di interesse strategico nazionale non sia impedito dal sequestro sui beni dell'impresa titolare dello stabilimento, quando la misura cautelare sia stata adottata in relazione ad ipotesi di reato inerenti la sicurezza dei lavoratori e debba garantirsi il necessario bilanciamento tra la continuità dell'attività produttiva, la salvaguardia dell'occupazione, la salute e la sicurezza sul luogo di lavoro. La disciplina in esame è diretta ad ampliare quanto già previsto dall'articolo 1, comma 4, del decreto legge n. 207 del 2012 per gli stabilimenti d'interesse strategico nazionale, e segnatamente per l'ILVA di Taranto, per le cui disposizioni la Corte costituzionale ha già chiarito (sentenza n. 85 del 2013) la possibilità di un intervento del legislatore circa la continuità produttiva compatibile con i provvedimenti cautelari. La disposizione prevede che l'attività dello stabilimento possa proseguire per un periodo massimo di 12 mesi dall'adozione del richiamato provvedimento di sequestro subordinatamente alla presentazione – entro 30 giorni – di un piano contenente le misure aggiuntive, anche di natura provvisoria, per la tutela della sicurezza dei lavoratori sull'impianto oggetto del provvedimento di sequestro (commi 2 e 3). Il piano va comunicato all'autorità giudiziaria che ha disposto il sequestro ed è trasmesso al Comando provinciale dei Vigili del fuoco, agli uffici

della ASL e dell'INAIL competenti per territorio per le rispettive attività di vigilanza e controllo (comma 4). La descritta disciplina si applica anche ai provvedimenti di sequestro già adottati dalla magistratura al 4 luglio 2015 (data di entrata in vigore del decreto-legge n. 92 del 2015). Sia il termine di 12 mesi per il protrarsi dell'attività di impresa che quello di 30 giorni per la redazione del piano per la sicurezza decorrono dalla data sopracitata (comma 5).

Per consentire che la suddetta previsione possa applicarsi, senza soluzione di continuità, durante il lasso di tempo che intercorre fino all'entrata in vigore del disegno di legge in titolo, si stabilisce – all'articolo 1, comma 2, del medesimo – che restano validi gli atti e i provvedimenti adottati e sono fatti salvi gli effetti prodottisi e i rapporti giuridici sorti sulla base dell'articolo 3 del decreto legge n. 92 del 2015.

Passando ad esaminare il contenuto del decreto legge, l'articolo 1 interviene sulla legge fallimentare (regio decreto n. 267 del 1942) per facilitare il reperimento di risorse finanziarie da parte dell'imprenditore in crisi. Modificando l'articolo 182-*quinquies*, in tema di finanziamento e di continuità aziendale nel concordato preventivo e negli accordi di ristrutturazione dei debiti, la riforma precisa che la richiesta di autorizzazione a contrarre finanziamenti prededucibili può essere avanzata dal debitore anche prima del deposito del piano relativo alle modalità e ai tempi di adempimento della proposta di concordato preventivo e della relativa documentazione (lettera a); consente al tribunale di autorizzare il debitore, fin dalla presentazione della domanda «prenotativa», a contrarre limitati finanziamenti prededucibili a sostegno dell'attività aziendale, nel periodo necessario a presentare l'istanza di autorizzazione del vero e proprio finanziamento interinale, definendo il contenuto del ricorso (in particolare, il debitore dovrà specificare come l'assenza di finanziamento possa provocare danni irreparabili all'azienda) e le modalità di decisione del tribunale (lettera b); estende anche alla cessione dei crediti la possibilità già prevista per il tribunale, di concedere pegno o ipoteca a garanzia dei medesimi finanziamenti (lettera e).

Anche l'articolo 2 interviene sulla disciplina del concordato preventivo, inserendo nella legge fallimentare l'articolo 163-*bis* per prevedere che possano essere presentate offerte alternative (rispetto al piano di concordato) per l'acquisto dell'azienda o di un suo ramo o di specifici beni. Sulle offerte concorrenti si esprimerà il tribunale, aprendo a richiesta del commissario un procedimento competitivo finalizzato alla migliore soddisfazione dei creditori concordatari (comma 1). Con le modifiche apportate alla Camera è stato stabilito che, a fronte di un'offerta per l'acquisto compresa nel piano di concordato, si debba aprire sempre un procedimento competitivo. Il decreto del tribunale deve disporre la pubblicità sul portale delle vendite pubbliche e fissare l'aumento minimo del corrispettivo (rispetto a quanto riportato nel piano) che le offerte devono prevedere; sono quindi sommariamente disciplinate le modalità della gara, all'esito della quale il debitore dovrà modificare il piano di concordato. Al comma 2 la disposizione modifica l'articolo 182 della legge fallimentare, concer-

nente i provvedimenti in caso di cessione di beni a seguito di concordato, per imporre le nuove forme di pubblicità sul portale delle vendite pubbliche richieste dal decreto-legge.

L'articolo 3 modifica alcuni articoli della legge fallimentare con l'obiettivo di rendere possibile ai creditori la presentazione di proposte di concordato alternative a quella presentata dall'imprenditore all'assemblea dei creditori; questi ultimi potranno quindi optare per la proposta che meglio tuteli i loro interessi. In particolare, la riforma modifica l'articolo 163 del regio decreto n. 267 del 1942 per consentire a uno o più creditori, che rappresentino almeno il 10 per cento dei crediti, di presentare una proposta concorrente di concordato preventivo e il relativo piano; tale proposta non potrà essere ammessa se la proposta di concordato del debitore assicura comunque il pagamento, anche dilazionato, di almeno il 40 per cento dei crediti chirografari (comma 1). A seguito delle modifiche apportate in prima lettura dalla Camera è stato precisato che, nel caso di concordato con continuità aziendale, la proposta alternativa dei creditori non può essere ammessa se la proposta del debitore soddisfa almeno il 30 per cento dei crediti chirografari. La modifica dell'articolo 165 della legge fallimentare – apportata dal comma 2 dell'articolo in esame – obbliga il commissario giudiziale a fornire ai creditori che ne fanno richiesta le informazioni utili per la presentazione di proposte concorrenti, sulla base delle scritture contabili e fiscali obbligatorie del debitore, nonché ogni altra informazione rilevante in suo possesso (comma 2). Le modifiche alla procedura recate dai commi 3 e 4, con i nuovi termini per depositare le proposte di concordato concorrenti, e le valutazioni comparative alle quali è chiamato il commissario giudiziale, riguardano rispettivamente l'articolo 172 – in materia di operazioni e relazione del commissario giudiziale – e l'articolo 175 della legge fallimentare, concernente la discussione della proposta di concordato. La modifica dell'articolo 177 della legge fallimentare, sulla maggioranza per l'approvazione del concordato, tiene conto dell'introduzione delle proposte concorrenti e dispone che quando sono poste al voto più proposte di concordato si considera approvata la proposta che ha conseguito la maggioranza più elevata dei crediti ammessi al voto; in caso di parità, prevale quella del debitore o, in caso di parità fra proposte di creditori, quella presentata per prima. Se non si raggiungono le maggioranze prescritte, il giudice rimette al voto la sola proposta che ha conseguito la maggioranza relativa; in ogni caso deve essere raggiunta la maggioranza per l'approvazione del concordato (comma 5).

Il comma 6 modifica l'articolo 185 della Legge Fallimentare, sulla esecuzione del concordato, obbligando il debitore a dare esecuzione al concordato omologato, anche quando presentato da uno o più creditori, pena l'intervento del commissario giudiziale o di un amministratore giudiziario. La Commissione giustizia della Camera – intervenendo sull'articolo 181 della legge fallimentare – ha allungato da sei a nove mesi il termine concesso per l'omologazione del concordato preventivo.

Il testo originario dell'articolo 4 modifica l'articolo 161 della legge fallimentare, prevedendo che con il piano contenente la descrizione anali-

tica delle modalità e dei tempi di adempimento della proposta di concordato preventivo il debitore debba sempre precisare le specifiche utilità economiche che ogni creditore ricaverebbe dal concordato stesso. La Commissione giustizia della Camera ha sostituito l'articolo 4 con disposizioni che, modificando la disciplina del concordato preventivo nella legge fallimentare, precisano i requisiti della proposta di concordato, gli obblighi del commissario giudiziale e le modalità di adesione alla proposta. In particolare: la proposta di concordato deve soddisfare – se non si tratta di concordato con continuità aziendale – almeno il 20 per cento dei crediti chirografari (lettera a) e deve indicare le specifiche utilità ricavabili da ciascun creditore (lettera b); le comunicazioni al pubblico ministero relative alla domanda di concordato sono integrate da tutta la relativa documentazione (lettera b); all'apertura della procedura di concordato preventivo il tribunale ordina al ricorrente di consegnare entro 7 giorni al commissario giudiziale copia digitale delle scritture contabili (lettera c); il commissario giudiziale deve comunicare al pubblico ministero tutti i fatti rilevanti a fini di indagine penale (lettera d) e, nella relazione particolareggiata sulle cause del dissesto, deve illustrare le utilità che, in caso di fallimento, possono essere apportate alle azioni risarcitorie o revocatorie che potrebbero essere promosse nei confronti di terzi (lettera e); viene infine sostituita la disposizione di cui al comma 4 dell'articolo 178, con la soppressione della previsione che, a fronte del silenzio dei creditori sulla proposta di concordato, essi siano da ritenere consenzienti ai fini del computo della maggioranza dei crediti (lettera f).

Gli articoli da 5 a 7 del decreto-legge modificano le disposizioni della legge fallimentare relative al curatore, con finalità di accelerazione delle procedure e di garanzia della terzietà dell'organo. In particolare l'articolo 5 interviene sull'articolo 28 della legge fallimentare, in materia di requisiti per la nomina a curatore; l'articolo 6 modifica l'articolo 104-ter della legge fallimentare, relativo al programma di liquidazione dell'attivo, consentendo al curatore di appoggiarsi su società specializzate nella vendita e prevedendo termini procedurali più stringenti (programma di liquidazione entro 180 giorni dalla sentenza che dichiara il fallimento; liquidazione dell'attivo del fallimento entro due anni), il cui mancato rispetto può determinare la revoca del curatore. Alla Camera è stato aggiunto che i beni oggetto di eventuali atti a titolo gratuito compiuti dal debitore nei due anni anteriori alla dichiarazione di fallimento siano acquisiti al patrimonio del fallimento, con la trascrizione della relativa sentenza. Gli interessati potranno proporre reclamo.

L'articolo 7 del decreto-legge modifica gli articoli 118 e 120 della legge fallimentare in materia di chiusura del fallimento prevedendo: a) la chiusura del fallimento a seguito di ripartizione dell'attivo anche quando vi siano giudizi pendenti; b) che le somme necessarie a coprire le spese di giudizio nonché quelle ricevute per effetto di provvedimenti non definitivi siano trattenute dal curatore; dopo la chiusura del fallimento le somme trattenute e quelle che residuano dagli accantonamenti sono ripartite tra i creditori; c) che eventuali sopravvenienze dell'attivo derivanti

dalla conclusione dei giudizi pendenti non comportano la riapertura della procedura di fallimento; d) la tardiva ammissione all'esdebitazione del fallito quando, a seguito del riparto supplementare conseguente alla chiusura di un giudizio pendente, i creditori siano stati in parte soddisfatti; e) la permanenza in carica del curatore e del giudice delegato quando, nonostante la chiusura del fallimento, pendano giudizi inerenti i rapporti patrimoniali del fallito. La Camera, al fine di assicurare la celere definizione delle procedure concorsuali, ha posto a carico dei magistrati l'obbligo di trattare con priorità le cause in cui è parte un fallimento o un concordato. Ha inoltre aggiunto che il giudice non può liquidare acconti a favore del curatore se non dopo un riparto parziale, al fine di accelerare il soddisfacimento dei creditori.

L'articolo 8 novella l'articolo 169-*bis* della legge fallimentare, relativo agli effetti dei contratti in corso di esecuzione in cui è parte il debitore che ha chiesto il concordato preventivo. La finalità dell'intervento – che uniforma tale disciplina a quella dettata per il fallimento – è quella di sciogliere i dubbi interpretativi inerenti alla possibilità per il debitore di sciogliersi da tali contratti evitando così il protrarsi di lunghi contenziosi che ritardano la definizione del concordato. In particolare, la riforma prevede che la richiesta di scioglimento dal contratto possa essere avanzata anche successivamente alla presentazione del ricorso di ammissione al concordato; che lo scioglimento sia autorizzato dal giudice delegato con decreto motivato, sentito l'altro contraente; che lo scioglimento (o la sospensione) del contratto abbiano effetto dalla data di comunicazione all'altro contraente del decreto del giudice; che il credito derivante da prestazioni eseguite dopo la presentazione della domanda di concordato sia prededucibile. Infine, la disposizione estende anche al concordato preventivo i principi stabiliti per il fallimento in relazione allo scioglimento del contratto di *leasing*.

L'articolo 9 inserisce nella legge fallimentare l'articolo 182-*septies* che integra – con specifico riferimento a banche ed intermediari finanziari – la disciplina dell'accordo di ristrutturazione dei debiti dettata dall'articolo 182-*bis* della medesima legge. Sostanzialmente, si mira a togliere a banche che vantino crediti di modesta entità il potere di interdizione in relazione ad accordi di ristrutturazione che vedano l'adesione delle banche creditrici maggiormente esposte. La nuova disposizione prevede che l'accordo di ristrutturazione del debito possa essere concluso se vi aderiscono creditori finanziari che rappresentano il 75 per cento del credito della categoria, fermo restando l'integrale pagamento dei creditori non finanziari. Il debitore può chiedere l'estensione dell'accordo alle banche (e intermediari finanziari) non aderenti, aventi posizione giuridica e interessi economici omogenei a quelli degli aderenti, quando tali operatori finanziari siano stati messi in condizione di partecipare alle trattative e compiutamente informati dei termini dell'accordo di ristrutturazione. Questi possono aderire oppure ricorrere al tribunale cui spetta l'omologazione dell'accordo. Il tribunale, verificate positivamente le condizioni sopraindicate e ritenuto che le banche e gli intermediari finanziari ai quali si chiede l'e-

stensione dell'accordo possano risultare soddisfatti nei loro crediti «in misura non inferiore rispetto alle alternative concretamente praticabili», procede all'omologazione dell'accordo di ristrutturazione del debito.

L'articolo 10 interviene sull'articolo 236 della legge fallimentare per estendere la disciplina penale ivi prevista (per i soli concordato preventivo e amministrazione controllata) alle ipotesi di illecito riferite ai nuovi istituti di ristrutturazione del credito con intermediari finanziari e convenzione di moratoria introdotti dall'articolo 9 del decreto legge.

L'articolo 11 interviene sull'articolo 107 della legge fallimentare, stabilendo che le vendite e gli altri atti di liquidazione posti in essere in esecuzione del programma di liquidazione, effettuati dal curatore del fallimento tramite procedure competitive possano prevedere che il versamento del prezzo possa essere rateizzato.

L'articolo 12 introduce nel codice civile l'articolo 2929-*bis*, finalizzato a prevedere una forma semplificata di tutela esecutiva del creditore pregiudicato da atti dispositivi del debitore, compiuti a titolo non oneroso. In particolare, il titolare di un credito sorto prima dell'atto pregiudizievole, munito di titolo esecutivo (atto di pignoramento), procede ad esecuzione forzata sul bene anche in assenza di una sentenza definitiva di revocatoria che abbia dichiarato l'inefficacia di tale atto. Tale azione esecutiva sarà possibile in presenza di due condizioni: che con l'atto pregiudizievole il debitore abbia costituito un vincolo di indisponibilità o ceduto a titolo gratuito un bene immobile o un bene mobile registrato; che il creditore abbia trascritto il pignoramento entro un anno dalla data di trascrizione dell'atto pregiudizievole. Sia il debitore che il terzo proprietario potranno proporre opposizione all'azione esecutiva sia ove contestino i presupposti alla base dell'azione di cui all'articolo 2929-*bis*, sia quando rivendichino la buona fede ovvero la mancata conoscenza del pregiudizio che l'atto di disposizione del bene arrecava al creditore.

L'articolo 13 apporta numerose modifiche alla disciplina dell'esecuzione forzata contenuta nel codice di procedura civile, che di seguito si sintetizzano: il precetto deve contenere anche un avvertimento al debitore sulla possibilità di avvalersi degli accordi di composizione della crisi previsti dalla legge n. 3 del 2012 sulla composizione delle crisi da sovraindebitamento (lettera a); la pubblicità degli avvisi nell'ambito delle procedure di espropriazione forzata, oggi affidata all'albo dell'ufficio giudiziario davanti al quale si svolge il procedimento, è sostituita dalla pubblicazione sul sito *internet* del Ministero della giustizia, in un'area pubblica denominata «portale delle vendite pubbliche» (lettera b); parallelamente, la pubblicazione dell'avviso sui quotidiani non è più obbligatoria, ma rimessa alla valutazione del giudice, su istanza dei creditori. La mancata pubblicità sul portale determina l'estinzione della procedura esecutiva, ma solo se l'omissione è imputabile al creditore (lettera e). In caso di conversione del pignoramento, tanto in relazione ai beni immobili quanto ai beni mobili, si prevede che le cose pignorate siano liberate con il versamento dell'intera somma; il pignoramento perde efficacia quando dal suo compimento sono trascorsi 45 giorni senza che sia stata chiesta l'as-

segnazione o la vendita; prima dell'entrata in vigore del decreto-legge i creditori avevano tempo 90 giorni per chiedere di procedere (lettera d); nell'ambito della procedura di esecuzione mobiliare presso il debitore è previsto per l'assegnazione e la vendita dei beni l'utilizzo del portale delle vendite pubbliche ed è consentita la rateizzazione quando il valore dei beni pignorati supera i 20 mila euro (lettera e); la vendita dei beni mobili a mezzo di commissionario diviene la regola, imponendosi al giudice di procedere in tal senso quando la vendita possa essere effettuata senza incanto; lo stesso giudice dovrà fissare il numero complessivo degli esperimenti di vendita e individuare i criteri per determinare i ribassi (lettera n) lettera g). L'alternativa è la vendita all'incanto (lettera h): il professionista delegato potrà rivolgersi al giudice dell'esecuzione in presenza di qualsiasi problema legato alla vendita e rispetto alla decisione del giudice le parti potranno presentare reclamo al collegio (lettera i); nell'ambito della procedura di espropriazione presso terzi, il decreto-legge stabilisce l'impignorabilità delle somme dovute a titolo di pensione, nella misura corrispondente all'importo dell'assegno sociale aumentato della metà; in caso di accredito su conto corrente di qualsiasi somma riconducibile a rapporto di lavoro o trattamento di quiescenza, le somme sono impignorabili nella misura corrispondente al triplo dell'assegno sociale, se l'accredito è anteriore al pignoramento. Se l'accredito è successivo al pignoramento, valgono le regole ordinarie (ovvero, per crediti alimentari nella misura fissata dal giudice; per tributi nella misura di un quinto; in caso di concorso di pignoramenti, nella misura della metà) (lettera l) e lettera m)). Il pignoramento eseguito in violazione di legge è inefficace, o parzialmente inefficace, e il vizio è rilevabile d'ufficio dal giudice; nell'espropriazione immobiliare, i tempi concessi per gli adempimenti del creditore relativi all'istanza di vendita sono accorciati (lettera n)). È riscritta la disposizione sulla determinazione del valore dell'immobile, che dovrà essere ricondotto dal giudice a valori di mercato (in luogo dei più bassi valori catastali): in particolare, la riforma detta dei criteri che l'esperto dovrà seguire nel determinare il valore di mercato, tra i quali spiccano la superficie dell'immobile e il valore al metro quadro, ma anche i vincoli gravanti sul bene e le eventuali passività condominiali (lettera o); quanto all'autorizzazione della vendita, la riforma accelera le procedure, rimette al giudice nell'ordinanza di vendita l'indicazione del prezzo e del termine entro il quale dovrà essere versato, consentendogli di autorizzare il pagamento rateale (lettera p). Nella vendita senza incanto, la riforma prevede che siano respinte le offerte inferiori di oltre un quarto al prezzo stabilito (che, peraltro, viene contestualmente riportato ai valori di mercato e dunque presumibilmente alzato) (lettera q). L'offerta dovrà essere accolta se pari o superiore al valore dell'immobile determinato ai sensi dell'articolo 568; se invece l'offerta è inferiore al valore fissato, ma in misura non superiore a un quarto, il giudice può procedere alla vendita se ritiene che non vi sia modo di conseguire un prezzo più alto (lettera r); se vi sono invece più offerte, il decreto-legge consente la vendita a favore del miglior offerente solo se il giudice ritiene che con una nuova vendita non sia possibile conse-

guire un prezzo più alto (lettera s). Il pagamento del prezzo può essere rateale, previa fideiussione (lettera t), ma il mancato pagamento anche di una sola rata costituisce inadempimento dell'aggiudicatario (lettera u). Le lettere v), z) e aa), che modificano rispettivamente gli articoli 588, 589 e 590 del codice di procedura, hanno finalità di coordinamento; quanto alla vendita con incanto, la riforma intende garantire il miglior prezzo di vendita, a tutela dei creditori e del debitore, prevedendo che se il primo tentativo di vendita non ha avuto esito, il giudice dell'esecuzione possa procedere con l'incanto solo se ritiene che con tale modalità sarà possibile vendere il bene a un prezzo superiore della metà del valore determinato a norma dell'articolo 568. Il giudice può decidere di ribassare il prezzo di vendita fino a un quarto; se fallisce anche il secondo tentativo di vendita, il giudice assegna il bene al creditore o ai creditori richiedenti, fissando il termine entro il quale l'assegnatario deve versare l'eventuale conguaglio (lettera bb). Le operazioni di vendita dovranno essere delegate dal giudice ad un notaio o ad un professionista, salvo che il giudice non ritenga che gli interessi delle parti siano meglio tutelati da una vendita diretta (lettera cc); nell'opposizione all'esecuzione il giudice può, in caso di contestazione parziale del diritto dell'istante, sospendere l'efficacia esecutiva del titolo esclusivamente in relazione alla parte contestata (lettera dd); nella ricerca con modalità telematiche dei beni da pignorare, è eliminato il riferimento al creditore procedente – che aveva indotto alcuni interpreti a ritenere che il procedimento di autorizzazione innanzi al presidente del tribunale potesse essere avviato esclusivamente dopo il pignoramento – ed è previsto che la richiesta di autorizzazione possa essere proposta al presidente del tribunale solo dopo la notificazione del precetto, salve specifiche ragioni di urgenza. La Commissione giustizia della Camera ha ulteriormente integrato l'articolo 13 del decreto-legge prevedendo, tra l'altro, che avverso il decreto del giudice dell'esecuzione che risolve le difficoltà insorte durante la vendita le parti possano presentare reclamo (lettera cc-bis) e provvedendo alla riscrittura dell'articolo 614-bis del codice di rito sulle misure di coercizione indiretta, alle quali è dedicato ora un apposito titolo. La riforma estende l'ambito di applicazione di queste misure a qualsiasi condanna all'adempimento di obblighi diversi dal pagamento di somme di denaro (lettera cc-ter). Spetterà dunque al giudice, già in sede di condanna, fissare a richiesta di parte la somma dovuta per ogni inosservanza della sentenza stessa, tenendo conto del valore della controversia.

L'articolo 14 interviene sulle norme di attuazione del codice di procedura civile con finalità di coordinamento. In particolare, con la modifica dell'articolo 155-*quinquies*, il decreto-legge permette al creditore di ottenere dai gestori delle banche dati comprese nell'anagrafe tributaria, nonché quelle degli enti previdenziali l'autorizzazione a richiedere i dati rilevanti del debitore anche prima della piena funzionalità delle banche dati (lettera a). La riforma, inoltre, inserisce l'articolo 161-*quater*, che detta la disciplina di dettaglio delle modalità di pubblicazione sul portale delle vendite pubbliche; l'inserimento dell'articolo 169-*sexies* riguarda invece

l'istituzione presso ogni tribunale di un elenco dei soggetti specializzati per la custodia e la vendita dei beni mobili pignorati; l'elenco è formato dal presidente del tribunale, sentito il Procuratore della Repubblica.

L'articolo 15 interviene sul Testo Unico delle spese di giustizia (decreto del Presidente della Repubblica n. 115 del 2002) per fissare in 100 euro il contributo che, nell'ambito della procedura di esecuzione forzata, deve pagare il creditore procedente per dare idonea pubblicità alla vendita di un bene immobile o mobile registrato. Le entrate derivanti dall'applicazione del contributo saranno riassegnate dall'apposito capitolo dell'entrata del bilancio del Ministero della giustizia e destinate al funzionamento degli uffici giudiziari nonché all'implementazione e allo sviluppo dei sistemi informatizzati.

L'articolo 16 modifica la disciplina fiscale delle svalutazioni e delle perdite su crediti degli enti creditizi e finanziari e delle imprese di assicurazione ai fini delle imposte dirette, in particolare consentendone la deducibilità in un unico esercizio (rispetto ai precedenti 5 anni) e apportando una specifica disciplina transitoria ai fini delle imposte sui redditi e dell'I-RAP.

L'articolo 17 blocca parzialmente l'applicazione delle disposizioni sui *Deferred Tax Assets* – DTA, che consentono di qualificare come crediti d'imposta le attività per imposte anticipate iscritte in bilancio; in particolare, si prevede che esse non trovino applicazione per le attività per imposte anticipate, relative al valore dell'avviamento e delle altre attività immateriali, iscritte per la prima volta a partire dai bilanci relativi all'esercizio in corso al 27 giugno 2015 (data di entrata in vigore del provvedimento in esame). In sostanza, l'applicazione delle norme in tema di trasformazione di DTA in crediti d'imposta viene bloccata per gli enti diversi da quelli creditizi e finanziari, i quali possono avvantaggiarsi di tale disciplina solo per le attività relative al valore dell'avviamento e delle altre attività immateriali, come chiarito dall'Agenzia delle entrate. Le altre ipotesi di trasformazione in crediti di imposta delle DTA continuano invece a trovare applicazione secondo le regole ordinarie.

Il comma 1 dell'articolo 18 disciplina il trattenimento in servizio dei magistrati ordinari. In particolare, si stabilisce che i magistrati ordinari che alla data del 31 dicembre 2015 avranno compiuto 72 anni dovranno essere collocati a riposo entro la fine dell'anno – conformemente a quanto già previsto dal comma 3 dell'articolo 1 del decreto legge n. 90 del 2014 – e che i magistrati ordinari che alla medesima data non abbiano compiuto 72 anni, ma debbano essere collocati a riposo nel periodo 31 dicembre 2015 – 30 dicembre 2016, siano trattenuti in servizio fino al 31 dicembre 2016.

Nella relazione di accompagnamento del decreto legge si evidenzia che la disciplina così introdotta determina la proroga parziale e limitata del trattenimento in servizio dei magistrati ordinari, per far fronte all'emergenza creatasi negli organici dell'ordine giudiziario e porre rimedio ai rischi di paralisi del funzionamento di taluni uffici sia requirenti che giudicanti. Tale grave situazione sarebbe particolarmente avvertita, alla

luce del rilievo che i vincoli procedurali che limitano l'azione del Consiglio superiore della magistratura (CSM) non consentirebbero di provvedere con la necessaria tempestività al ricambio dei vertici degli uffici direttivi e semidirettivi. In mancanza dell'entrata in vigore della disposizione in illustrazione, numerosi uffici si verrebbero, infatti, a trovare scoperti, proprio per via dell'indiscriminata uscita dai ruoli di un numero ingente di magistrati alla data del 31 dicembre 2015. Il CSM, peraltro, non potrebbe provvedere con l'opportuna gradualità al rinnovo nel conferimento degli incarichi vacanti, con il rischio aggiuntivo di non poter effettuare con la dovuta ponderazione le valutazioni comparative dei profili degli aspiranti agli incarichi direttivi e semidirettivi da conferire *ex novo*. Infine, la contestuale cessazione dall'esercizio delle funzioni di numerosi magistrati con incarichi direttivi presso la Suprema Corte di cassazione determinerebbe una repentina soluzione di continuità nello svolgimento della funzione nomofilattica attribuita al giudice di legittimità dall'articolo 111 della Costituzione. La proroga del termine consentirebbe invece una limitata, ma ragionevole gradazione nel ricambio e sarebbe rispondente al canone di ragionevolezza e al principio di eguaglianza. Inoltre, permetterebbe di provvedere al rinnovo degli incarichi senza precludere un effettivo svolgimento delle valutazioni comparative tra gli aspiranti a rivestire gli incarichi resisi vacanti.

Il comma 1-*bis* riguarda i magistrati contabili, per i quali si prevede che in considerazione della particolare situazione di organico della magistratura contabile e al fine di salvaguardare, in fase transitoria, la funzionalità degli uffici per il regolare svolgimento dell'attività di controllo e giurisdizionale, i trattenimenti in servizio dei magistrati della Corte dei conti siano fatti salvi fino al completamento della procedura di reclutamento in atto alla data di entrata in vigore del decreto legge e in ogni caso fino al 30 giugno 2016.

L'articolo 18-*bis*, *introdotto alla Camera*, detta disposizioni per il ricambio generazionale nella magistratura onoraria in linea con le disposizioni contenute nel decreto legge n. 90 del 2014 che, per i dipendenti delle pubbliche amministrazioni e per i magistrati professionali, ha abrogato le disposizioni sul trattenimento in servizio, al fine di favorire il «ricambio generazionale». L'emendamento proposto intende quindi unificare la disciplina normativa relativa all'età massima dei magistrati onorari, unificandola per tutti. Attualmente, infatti, i giudici di pace cessano dal servizio col raggiungimento del 75° anno di età (articolo 7, comma 1-*bis*, legge n. 374 del 1991), mentre per i giudici onorari di tribunale e i vice procuratori onorari la cessazione del servizio è prevista quando compiono 72 anni (articolo 42-*sexies*, comma 1, lettera a), regio decreto 30 gennaio 1941, n. 12). La modifica si pone l'obiettivo di intervenire con gradualità in modo che la cessazione dall'ufficio si verifichi: al 31 dicembre 2015, per coloro che a tale data hanno compiuto il 72° anno di età; al 31 dicembre 2016, per coloro che a tale data hanno compiuto il 70° anno di età.

È stato introdotto dalla Camera anche l'articolo 18-*ter*, che – a fronte del problema emergenziale connesso con il fenomeno migratorio e dell'e-

levato numero di procedimenti connessi alle richieste di protezione internazionale, soprattutto in Sicilia – consente al CSM di procedere all'applicazione, definendone le modalità, di un numero massimo di venti magistrati presso gli uffici giudiziari nei quali si è verificato il maggior incremento di tali procedimenti; l'applicazione avrà durata di 18 mesi (rinnovabili per massimo 6 mesi).

All'articolo 19 vengono dettate disposizioni in materia di processo civile telematico, mentre all'articolo 20, comma 1, viene posticipata di sei mesi l'entrata in vigore del cosiddetto processo amministrativo telematico – ovverosia al 1° gennaio 2016 – e vengono soppresse le disposizioni in materia di riorganizzazione dei TAR previste dal decreto-legge n. 90 del 2014, abrogando le disposizioni che ne scandivano i tempi e ne dettavano le modalità. In assenza dell'intervento d'urgenza, a partire dal 1° luglio 2015 sarebbero state soppresse le sezioni staccate di TAR di Parma, Pescara e Latina. Con il comma 1-*ter* dell'articolo 20 si prevede l'estensione anche ai magistrati amministrativi della riduzione delle ferie già applicata ai magistrati ordinari dall'articolo 16 del decreto-legge n. 132 del 2014, contestualmente circoscrivendo al periodo 1°-31 agosto la sospensione feriale dei termini processuali amministrativi.

L'articolo 20-*bis*, introdotto dalla Camera, ha per oggetto disposizioni in materia di informatizzazione del processo contabile ed interviene per estendere anche alla giustizia contabile alcune norme del processo civile telematico relative all'attestazione di conformità delle copie informatiche ad atti cartacei.

L'articolo 21, recante disposizioni in materia di fondo per l'efficienza della giustizia, prevede l'inquadramento nei ruoli dell'amministrazione giudiziaria di due mila unità di personale proveniente dalle province. Sul punto è intervenuta la Camera che, riformulando la disposizione, ha previsto che le procedure per l'inquadramento di tale personale abbiano carattere prioritario su ogni altra procedura di trasferimento all'interno dell'amministrazione della giustizia, già prevista dai contratti e dagli accordi collettivi nazionali.

Riguardo agli articoli aggiuntivi all'articolo 21 introdotti in sede di conversione, l'articolo 21-*bis* reca disposizioni incentivanti sotto il profilo fiscale alla degiurisdizionalizzazione. Tale disposizione prevede meccanismi di incentivazione fiscale della negoziazione assistita e dell'arbitrato, attraverso l'adozione del modello del credito di imposta già previsto per la mediazione dal decreto legislativo n. 28 del 2010. Le norme riconoscono alle parti un credito di imposta massimo pari a 250 euro per i compensi corrisposti agli avvocati abilitati nel procedimento di negoziazione assistita. Nella relazione orale svolta presso l'Aula della Camera il relatore ha precisato che, sulla base dei dati in possesso del Ministero, sarebbe possibile stimare, prudenzialmente, il numero delle controversie civili e commerciali già pendenti presso i tribunali e le corti d'appello (Capo I del decreto-legge 132 del 2014) che potranno essere trasferite in sede arbitrale in circa 300.000 all'anno e in circa 80.000 all'anno i procedimenti di negoziazione assistita ai sensi del Capo II del decreto-legge 132 del

2014. Considerato che il credito di imposta è riconosciuto solo in caso di successo della negoziazione, ovvero di conclusione dell'arbitrato con lodo, commisurato al compenso fino a concorrenza di euro 250, si stima prudenzialmente e in sede di prima applicazione delle disposizioni, che dei circa 380 mila procedimenti, una percentuale non inferiore al 40 per cento avrà esito positivo, con l'accordo delle parti, pari a circa 152 mila procedimenti l'anno. L'ammontare del credito di imposta riconosciuto agli aventi diritto sarà, comunque, determinato sulla base delle risorse stanziare nel limite di euro 10 milioni all'anno. Considerato che il credito d'imposta potrà essere inserito nella dichiarazione dei redditi dell'anno 2015, si prevede che la maggiore spesa, in termini di minori entrate per lo Stato, avrà decorrenza dall'anno 2016.

L'articolo 21-*ter* si riferisce ai soggetti che hanno completato il tirocinio formativo di cui all'articolo 37, comma 11, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111. La disposizione prevede che con decreto del Ministro della giustizia, da adottare di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, siano determinati il numero e i criteri per l'individuazione dei soggetti che, avendo concluso il tirocinio, possano far parte per ulteriori 12 mesi dell'ufficio del processo. La disposizione delinea i criteri e le modalità per procedere alla selezione di questo personale e fissa in quattrocento euro mensili l'importo massimo della borsa di studio che potrà essere assegnata. Si stabilisce altresì che lo svolgimento positivo di questa ulteriore attività formativa non solo costituirà titolo di preferenza nei concorsi nella pubblica amministrazione (preferenza che dovrà essere accordata anche ai tirocinanti che non accedano all'ufficio per il processo), ma dovrà essere valorizzato nelle procedure concorsuali indette dall'amministrazione della giustizia.

In particolare, l'articolo 21-*quater* detta misure per la riqualificazione del personale dell'amministrazione giudiziaria. È consentita l'attivazione di procedure di contrattazione collettiva per l'attuazione dei provvedimenti giudiziari in cui il Ministero della giustizia è risultato soccombente e per definire i contenziosi in corso; in particolare, attraverso una procedura interna riservata ai dipendenti in servizio al 14 novembre 2009 sono attribuite funzioni superiori (di funzionario giudiziario e funzionario UNEP dell'area terza).

L'articolo 21-*quinquies*, in relazione al previsto passaggio dai comuni allo Stato delle attività di manutenzione degli uffici giudiziari (previsto dalla legge di stabilità 2015), consente agli uffici giudiziari fino alla fine dell'anno 2015 di continuare ad avvalersi del personale comunale, sulla base di specifici accordi da concludere con le amministrazioni locali, per le attività di custodia, telefonia, riparazione e manutenzione ordinaria. Sarà una convenzione quadro previamente stipulata tra il Ministero e l'ANCI a delineare i contorni della collaborazione.

L'articolo 21-*sexies* proroga fino al 31 dicembre la durata dell'incarico del commissario straordinario per gli interventi relativi alla messa in sicurezza del palazzo di giustizia di Palermo.

Con l'articolo 21-*septies* si intende modificare l'articolo 8 della legge n. 3 del 2012 sulla composizione delle crisi da sovraindebitamento per consentire anche ai Consorzi Fidi e agli intermediari finanziari di prestare le garanzie richieste in sede di presentazione della proposta di accordo o di piano del consumatore. Secondo quanto risulta dai lavori preparatori, questa disposizione, nonostante la sua collocazione, è riconducibile alla prima parte del decreto-legge, dove si tratta la materia fallimentare, in quanto la composizione della crisi da sovraindebitamento è una vera e propria procedura parallela al fallimento come finalità, ma che da esso si differenzia per il suo ambito applicativo che riguarda soggetti che non possono essere sottoposti a fallimento.

Dell'articolo 21-*octies* si è già detto; l'articolo 22 prevede la copertura finanziaria, l'articolo 23 reca disposizioni transitorie e finali, mentre l'articolo 24 riguarda la decorrenza degli effetti del decreto-legge, entrato in vigore il 27 giugno scorso.

Il senatore CALIENDO (*FI-PdL XVII*) esprime perplessità su alcune previsioni contenute nel provvedimento in esame, anche alla luce delle modifiche apportate dall'altro ramo del Parlamento. Oltre all'articolo 21 – recante disposizioni in materia di fondo per l'efficienza della giustizia che attribuisce alla procedura di acquisizione di personale proveniente dalle province natura prioritaria su ogni altra procedura di trasferimento all'interno dell'amministrazione della giustizia, in deroga alle clausole contrattuali e ad agli accordi collettivi nazionali – si riferisce alle previsioni di cui articolo 21-*ter* del decreto legge, recante disposizioni sui soggetti che hanno completato il tirocinio formativo di cui all'articolo 37, comma 1, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, che appaiono contraddittorie. Riguardo alle misure di incentivazione fiscale alla degiurisdizionalizzazione di cui all'articolo 21-*bis* – che riconoscono un credito di imposta pari a 250 euro alle parti che abbiano corrisposto un compenso agli avvocati ed agli arbitri nell'ambito del procedimento di negoziazione assistita, in caso di successo della negoziazione, ovvero in quello arbitrale ivi previsto in caso di conclusione dell'arbitrato con lodo – osserva come esse appaiano poco incisive. Esprime altresì perplessità per la previsione in materia di processo civile telematico di cui all'articolo 19, comma 1-*ter*, ai sensi della quale con decreto non avente natura regolamentare il Ministro della giustizia è delegato ad adottare misure organizzative per l'acquisizione anche di copia cartacea degli atti depositati con modalità telematiche, nonché per la riproduzione su supporto analogico degli atti depositati con le predette modalità e per la gestione e la conservazione delle copie cartacee. Tale previsione, tra l'altro, rischia di creare un inutile complicazione procedurale. Non condivide, infine, la rubrica dell'articolo 18-*bis* del decreto-legge, così come aggiunto nel corso dell'esame presso l'altro ramo del Parlamento, nella parte in cui utilizza un'espressione «ricambio generazionale» inappropriata e pericolosa, soprattutto qualora venga a costituire un precedente.

Il senatore LUMIA (PD) riconosce la ristrettezza dei tempi per esaminare un provvedimento così complesso. Esso peraltro si caratterizza per significativi punti positivi e qualificanti tra i quali: una maggior semplificazione delle procedure concorsuali in materia fallimentare, per effetto delle previsioni di cui al Titolo I; una ulteriore valorizzazione del processo civile telematico di cui all'articolo 19, che dovrà peraltro caratterizzarsi per misure implementative in futuro, idonee ad assicurare velocità e speditezza ai tempi del processo. A tale riguardo, ritiene opportune misure «sanzionatorie» anche nei confronti dei distretti che non si dovessero adeguare al processo riorganizzativo in questione con la necessaria efficienza e celerità. Sottolinea con favore l'introduzione degli incentivi fiscali alla degiurisdizionalizzazione di cui all'articolo 21-bis al fine di agevolare il ricorso a riti alternativi che non comporteranno costi aggiuntivi per lo Stato, ed auspica in futuro che tali misure possano essere ulteriormente incentivate con agevolazioni di più elevata entità. Ritiene opportuna infine l'introduzione di misure finalizzate ad assicurare un ricambio generazionale della magistratura onoraria, così come previsto all'articolo 18-bis. Preannuncia infine la presentazione di ordini del giorno da parte del proprio gruppo parlamentare.

La seduta, sospesa alle ore 16, riprende alle ore 17,25.

Il senatore ORELLANA (Misto), dopo essersi rammaricato per l'eccessiva ristrettezza dei tempi di esame del provvedimento, esprime perplessità su alcune misure introdotte dal decreto-legge, anche alla luce dell'esame presso l'altro ramo del parlamento. A tale riguardo, cita l'articolo 19, comma 1-ter, in materia di processo civile telematico, non ritenendo opportuno il riferimento al «supporto analogico» degli atti depositati con modalità telematiche e lamentando, in generale, il rischio di un'eccessiva complicazione delle procedure nell'ambito di una materia che già risente di preoccupanti ritardi nello stato di attuazione. Sottolinea infine, con riferimento all'articolo 20 del decreto-legge, così come modificato presso la Camera, che gli interventi di riorganizzazione amministrativa ivi prescritti – ed in particolare il mantenimento delle sezioni staccate di TAR di Parma, Pescara e Latina – pur condivisibili nel merito appaiono in contraddizione con precedenti determinazioni assunte sul punto dal Governo.

Il senatore CAPPELLETTI (M5S) rileva che la contrazione dei tempi di esame del provvedimento, a fronte di una scadenza fissata a fine agosto, dimostra che manca la volontà politica di svolgere un dibattito più ampio su tematiche di estrema importanza. L'estrema eterogeneità delle previsioni e la totale assenza dei presupposti di necessità ed urgenza del provvedere sono segnali inequivocabili di un decreto-legge contrastante con la previsione costituzionale di cui all'articolo 77. Non si vede, infatti, quale urgenza possa presentare la riforma del sistema fallimentare e le modifiche al codice di procedura civile in questione. La sensazione che

si desume dal complesso del provvedimento è che si siano volute agevolare soprattutto le imprese bancarie ed assicurative, destinatarie di significative misure di incentivazione derivanti dalla integrale deducibilità delle svalutazioni o perdite su crediti verso la clientela descritti in bilancio e su perdite realizzate mediante cessione a titolo oneroso, secondo quanto previsto dall'articolo 16 del provvedimento in titolo. Tale misura – il cui onere finanziario viene stimato in circa sette miliardi di euro – non è un intervento di sostegno *una tantum*, ma è strutturale. Non comprende per quale ragione tale intervento non sia stato esteso anche ad altre imprese, e soprattutto alle piccole e medie. Preannuncia la presentazione di proposte emendative da parte del proprio Gruppo parlamentare.

La senatrice STEFANI (*LN-Aut*) si associa alle considerazioni critiche testé svolte sull'abusivo utilizzo della decretazione d'urgenza con riferimento in particolare alle materie fallimentare, civile e processuale civile, sia per la mancanza dei presupposti di necessità e urgenza richiesti dall'articolo 77 della Costituzione, sia per l'estrema eterogeneità delle previsioni indicate. Più in particolare, esprime perplessità sull'articolo 12 del decreto-legge, volto ad inserire l'articolo 2929-*bis* del codice civile in materia di espropriazione di beni oggetto di vincoli di indisponibilità o di alienazioni a titolo gratuito, in quanto non ritiene del tutto condivisibile non tanto la *ratio* dell'intervento, quanto l'inversione dell'onere della prova che esso rischia di comportare. Nell'ambito delle criticità che emergono da una prima lettura del disegno di legge in titolo, segnala altresì le previsioni di cui agli articoli 13, 14 e 18-*ter*. Con riferimento all'articolo 19, in materia di processo civile telematico, ritiene che la richiesta di copia cartacea degli atti depositati con modalità telematiche non abbia senso e determini una inutile complicazione dell'intera procedura; rispetto all'articolo 21-*bis* ritiene irrisorie le agevolazioni ivi previste.

La senatrice MUSSINI (*Misto-MovX*) segnala che il testo sottoposto all'esame della Commissione è stato profondamente modificato nel corso dell'esame presso l'altro ramo del Parlamento. Tale considerazione aggrava vieppiù la decisione di restringere la discussione entro tempi non compatibili con quelli di esame di un provvedimento così ampio e complesso. Tra le numerose criticità riscontrabili *ictu oculi* segnala la discutibile soppressione operata dalla Camera all'articolo 28 della legge fallimentare – così come modificato dall'articolo 5, comma 1, lettera b) del decreto-legge, in materia di requisiti per la nomina a curatore – della parte in cui era previsto che il curatore dovesse essere in possesso di una struttura organizzativa e di risorse adeguate al fine del rispetto dei tempi previsti dall'articolo 104-*ter* della legge fallimentare medesima. Sottolinea poi di condividere le considerazioni critiche espresse sul provvedimento e sulla asserita volontà da parte dell'Esecutivo di favorire gli istituti bancari rispetto alle altre imprese.

Il senatore BUCCARELLA (*M5S*), oltre ad associarsi alle critiche sollevate sotto il profilo procedurale in ordine alla eccessiva ristrettezza dei tempi di esame del provvedimento, esprime preoccupazione anche nel merito per alcune previsioni ivi contenute. Ad esempio, con riferimento all'articolo 19 in materia di processo civile telematico dichiara di non condividere il mantenimento, al comma 1-*ter*, di copie cartacee degli atti depositati con modalità telematiche. Tale scelta, infatti, si pone in contraddizione con gli obiettivi di semplificazione del processo civile telematico. Ritiene poi eccessivamente modesta l'entità del credito di imposta riconosciuto in caso di successo della negoziazione assistita dall'articolo 21-*bis* in materia di incentivi fiscali alla degiurisdizionalizzazione. Dichiara infine la propria totale contrarietà alla previsione di cui all'articolo 21-*octies* – così come introdotta alla Camera, recante misure urgenti per l'esercizio dell'attività di impresa di stabilimenti oggetto di sequestro giudiziario – che stabilisce che l'esercizio dell'attività di impresa degli stabilimenti di interesse strategico nazionale non è impedito dal provvedimento di sequestro, sia in quanto rappresenta una inammissibile interferenza del potere esecutivo nei confronti del potere giudiziario, sia in quanto determina una tutela irragionevole e squilibrata delle esigenze produttive a danno della salute e sicurezza dei lavoratori.

Il vice ministro MORANDO, dopo aver premesso che il suo intervento in sede di replica si concentrerà sui profili di specifica competenza del Ministero per l'economia e le finanze, sottolinea come esista una stretta correlazione fra le previsioni di cui al titoli I e al titolo II del decreto legge e quelle di cui al titolo III. In proposito il rappresentante del Governo evidenzia come, per comprendere questa correlazione, sia necessario muovere dalla constatazione del carattere «bancocentrico» del sistema produttivo italiano. A prescindere da qualunque sia la valutazione che si intenda fare di tale caratteristica, questa costituisce comunque un dato di fatto con il quale confrontarsi, un dato di fatto che si sostanzia nell'essere il sistema produttivo italiano particolarmente dipendente dal credito bancario sia nel breve, sia nel medio-lungo periodo. Partendo da tale constatazione è necessario chiedersi come mai, nonostante le politiche espansive sul piano monetario praticate dalla Banca centrale europea negli ultimi anni – politiche che, con il «*quantitative easing*» avviato quest'anno, hanno raggiunto dimensioni che sembra difficile possano essere superate – in Italia sia risultato in concreto così difficile trasmettere lo stimolo monetario all'economia reale. Sul punto è opinione diffusa – in primo luogo della Banca d'Italia – che la ragione di ciò vada individuata soprattutto nell'enorme numero di sofferenze e di crediti deteriorati che contraddistinguono la situazione attuale del sistema bancario – evidentemente connesse anche ad un'inadeguata politica del credito posta in essere quanto meno da alcune banche – in quanto tale elevato livello di sofferenze e di crediti deteriorati implica rilevanti problemi per le banche italiane sotto il profilo della loro patrimonializzazione e contribuisce, quindi, a far sì che le banche stesse, in questa fase, per non esporsi ad un incre-

mento di tali sofferenze, finiscano per erogare il credito a soggetti che sostanzialmente del credito non hanno bisogno, mentre laddove il soggetto imprenditoriale propone un investimento che implica un apprezzabile margine di rischio, la reazione del sistema bancario non è quella fisiologica di richiedere un più elevato tasso di interesse ma quella di negare il credito del tutto. Tale situazione appare inoltre vieppiù problematica per l'inesistenza in Italia di un mercato dei crediti deteriorati, mercato invece presente e dinamico negli altri paesi europei, tale da consentire alle banche di liberarsi quanto meno di parte delle proprie sofferenze, immettendole sul mercato ovviamente ad un valore ridotto e iscrivendo poi come perdita nel proprio bilancio la differenza tra il valore nominale e il valore a cui il credito è stato ceduto.

Alla luce di tali premesse risulta evidente la connessione esistente fra i primi due titoli del decreto legge e il titolo III del provvedimento, in quanto gli interventi normativi in materia fallimentare e di procedure esecutive sono chiaramente volti ad attenuare le sofferenze dei creditori e quindi – per le ragioni esposte – in particolare del sistema bancario, non solo cercando di garantire una realizzazione parziale, ma comunque più significativa del valore del credito, ma anche velocizzando le procedure esecutive in questione che risultano mediamente di durata di circa due anni più lunga rispetto alla durata media delle omologhe procedure negli altri paesi europei (6 anni rispetto a 4 di durata media per le procedure concorsuali, 4 anni rispetto a 2 per le altre procedure esecutive). Correlativamente le previsioni del titolo III, consentendo in particolare l'immediata deducibilità delle perdite per svalutazione di crediti nell'esercizio in cui le stesse si sono verificate (va ricordato che la normativa attuale, entrata in vigore nel 2013, consente tale deducibilità in quote quinquennali, mentre la normativa ancora previgente consentiva una deducibilità in quote articolate su diciotto anni) annullano uno svantaggio competitivo delle banche italiane rispetto alle altre banche dei paesi europei in cui tale immediata deducibilità è già da tempo vigente. Tale previsione dovrebbe quindi incentivare lo sviluppo di un mercato dei crediti deteriorati e anch'essa contribuire alla riduzione delle sofferenze bancarie. Va sottolineato che per affrontare in modo compiuto la problematica in questione, ad avviso del Governo, sarebbe necessario anche un terzo intervento che fino ad oggi non è stato possibile operare per la necessità di concordare con l'Unione europea la praticabilità dello stesso sotto il profilo della normativa relativa agli aiuti di Stato. Senza scendere nel dettaglio, questo terzo tipo di intervento si concretizzerebbe nella costituzione di società veicolo aventi una partecipazione di capitale pubblico che potrebbero acquistare i crediti deteriorati – ovviamente ad un prezzo, inferiore di quello nominale, che sarebbe determinato dalle dinamiche di mercato – rispetto al quale però lo Stato offrirebbe una garanzia. Le società in questione opererebbero, sempre secondo logiche di mercato, cercando di conseguire un valore di realizzazione dei crediti maggiore del valore di acquisto, in modo di assicurarsi un margine di ricavo che, a sua volta, servirebbe a remunerare la garanzia offerta dallo Stato il quale – nel disegno così ac-

cennato – nel prestare la garanzia verrebbe di fatto ad operare come una società assicuratrice in una logica che, secondo l'Esecutivo, sarebbe compatibile con i vincoli in materia di aiuti di Stato.

Sempre con riferimento al titolo III, per quanto concerne i profili attinenti la copertura finanziaria, il rappresentante del Governo rileva che inevitabilmente tale misura implica un onere per il bilancio dello Stato, ma un onere che – in conseguenza della circostanza che la nuova normativa sostituisce una normativa previgente che comunque consentiva la deducibilità anche se spalmata su un più ampio arco temporale – risulta sostanzialmente contenuto.

Da ultimo il vice ministro Morando si sofferma sulla previsione di cui all'articolo 21-*octies* del decreto-legge introdotta nel corso dell'esame alla Camera dei deputati. La scelta di effettuare un intervento che, in concreto, consentirà negli stabilimenti dell'ILVA di Taranto la prosecuzione dell'attività produttiva – di cui i provvedimenti di sequestro adottati dalla magistratura, per le note tragiche vicende, avrebbero implicato l'interruzione sostanzialmente in modo irreversibile – è stata certo una scelta difficile per il Governo, volta a cercare un equilibrato bilanciamento di tutti gli interessi in rilievo in questa specifica situazione. È chiaro che, da questo punto di vista, l'attuazione del piano recante misure e attività aggiuntive, anche di tipo provvisorio, per la tutela della sicurezza sui luoghi di lavoro – previsto dal comma 3 del citato articolo 21-*octies* – non potrà non costituire una priorità, sia dal punto di vista dei tempi sia dal punto di vista dei contenuti, e di ciò il Governo si farà senz'altro carico.

Il PRESIDENTE comunica che il termine per la presentazione degli emendamenti è fissato a domani, mercoledì 29 luglio, alle ore 12.

Il seguito dell'esame è infine rinviato.

La seduta termina alle ore 18,30.

BILANCIO (5^a)

Martedì 28 luglio 2015

Plenaria**437^a Seduta (antimeridiana)***Presidenza del Vice Presidente*
SANGALLI*La seduta inizia alle ore 8,35.**IN SEDE CONSULTIVA***(1880, 746, 760, 1570, 1795, 1815, 1823, 1841 e 1855-A) Riforma della RAI e del servizio pubblico radiotelevisivo**

(Parere all'Assemblea su emendamenti. Esame e rinvio)

Il relatore SANGALLI (*PD*) illustra gli emendamenti relativi al disegno di legge in titolo, trasmessi dall'Assemblea, segnalando, per quanto di competenza, che per quanto riguarda l'articolo 1, occorre ribadire il parere di contrarietà ai sensi dell'articolo 81 della Costituzione sulle proposte 1.493 e 1.507 (già 1.32). Occorre altresì ribadire la semplice contrarietà sugli emendamenti 1.2 e 1.3. È necessario valutare gli emendamenti 1.458 e 1.459. Osserva infine che la proposta 01.254 prevede una forma atipica di affidamento della concessione pubblica, con effetti non comprensibili anche in punto di oneri finanziari. A proposito degli emendamenti all'articolo 2, comportano maggiori oneri le proposte 2.206, 2.207, 2.208 (limitatamente al comma 3), 2.460 e 2.531. Risulta necessario acquisire una relazione tecnica sugli emendamenti 2.347, 2.786, 2.0.200, 2.0.201, 2.0.202. Occorre una valutazione sulla possibilità per l'AGCOM di svolgere nuovi compiti di intervento attivo sul mercato delle telecomunicazioni o di analisi dei contenuti delle trasmissioni senza necessità di ulteriori risorse in relazione agli emendamenti 2.788, 2.789, 2.790, 2.815, 2.820, 2.819, 2.821, 2.822. Occorre, da ultimo, valutare la proposta

2.0.203. Rispetto agli emendamenti all'articolo 3, occorre ribadire il parere di contrarietà ai sensi dell'articolo 81 della Costituzione sull'emendamento 3.5, valutazione che si dovrebbe estendere agli analoghi 3.210, 3.221 e 3.272. Vi è poi la necessità di ribadire la semplice contrarietà già espressa sull'emendamento 3.6, presentato alla Commissione di merito, anche all'identico 3.208 e all'analogo 3.222. Occorre valutare le proposte 3.230, 3.237, 3.238, 3.239, 3.240, 3.242, 3.244, 3.257 e 3.261, che riproducono parti di emendamenti sui quali la Commissione ha espresso parere di contrarietà ai sensi dell'articolo 81 della Costituzione. Comportano maggiori oneri gli emendamenti 3.271, 3.281 e 3.0.200. Risulta necessario acquisire una relazione tecnica sulle proposte 3.276, 3.277 e 3.278. Quanto agli emendamenti riferiti all'articolo 4 comportano maggiori oneri le proposte 4.205, 4.7 (già censurato in fase referente), 4.206, 4.207, 4.208, 4.209, 4.210, 4.225, 4.226, 4.227, 4.229, 4.230, 4.232, 4.239, 4.242, 4.243, 4.244, 4.245, 4.246, 4.248 (erroneamente denominato 2.248 nel fascicolo), 4.250, 4.251, 4.295, 4.297, 4.296, 4.298, 4.299, 4.300, 4.301, 4.302, 4.303, 4.304, 4.305, 4.306, 4.307, 4.309, 4.310, 4.323, 4.324, 4.328, 4.331, 4.332, 4.333, 4.334, 4.335, 4.336 e 4.0.201. Risulta necessario acquisire una relazione tecnica sulle modifiche 4.211 (la quale comunque non appare conforme alla normativa contabile), 4.231, 4.249, 4.294, 4.330 e 4.0.200. Occorre valutare gli emendamenti 4.247, 4.274, 4.277 e 4.278. Per quanto riguarda gli emendamenti riferiti all'articolo 5, comportano maggiori oneri le proposte 5.217, 5.220, 5.237, 5.238, 5.239, 5.240, 5.324, 5.325, 5.326, 5.327, 5.328, 5.329, 5.330, 5.333, 5.352, 5.354, 5.355, 5.356, 5.357, 5.358, 5.359, 5.360, 5.361, 5.362, 5.363, 5.364, 5.365, 5.366, 5.367, 5.368, 5.369, 5.370, 5.371, 5.372, 5.373, 5.374, 5.375, 5.376, 5.377, 5.378, 5.379, 5.380, 5.381, 5.413, 5.414, 5.415, 5.421, 5.422, 5.423, 5.424, 5.425, 5.430, 5.431, 5.432, 5.435, 5.436, 5.437, 5.438, 5.439, 5.440, 5.452, 5.453, 5.455 e 5.457. Occorre valutare le proposte 5.210 (e le analoghe 5.209, 5.211, 5.212 e 5.213) e 5.331 in relazione al parere reso alla Commissione di merito su emendamenti analoghi. Quanto agli emendamenti riferiti all'articolo 6, comporta maggiori oneri l'emendamento 6.205 (su un emendamento analogo era stato reso parere contrario, ai sensi dell'articolo 81 della Costituzione, alla Commissione di merito). Segnala che il parere è di nulla osta su tutti i restanti emendamenti.

Il seguito dell'esame è quindi rinviato.

La seduta termina alle ore 8,55.

Plenaria**438^a Seduta (pomeridiana)***Presidenza del Vice Presidente***SANGALLI**

Intervengono il vice ministro dell'economia e delle finanze Morando e il sottosegretario di Stato per l'economia e le finanze Baretta.

La seduta inizia alle ore 15,15.

COMUNICAZIONI DEL PRESIDENTE IN RELAZIONE AL DISEGNO DI LEGGE N. 1977

Il presidente SANGALLI avvisa che è pervenuta una lettera del Presidente del Senato, con la quale si informa che durante la discussione in Assemblea del decreto-legge in materia di enti territoriali (disegno di legge n. 1977), il Governo ha presentato un emendamento interamente sostitutivo dell'articolo unico del disegno di legge di conversione, corredato della relazione tecnica, e che su di esso il Governo ha posto la questione di fiducia.

L'emendamento stesso, insieme con la relazione tecnica, è stato trasmesso, affinché, in relazione all'articolo 81 della Costituzione, e nel rispetto delle prerogative costituzionali del Governo, la Commissione bilancio possa informare l'Assemblea circa i profili di copertura finanziaria delle disposizioni eventualmente non corrispondenti a quelle degli emendamenti approvati dalla Commissione stessa e sottoposti all'esame dell'Assemblea.

Invitando pertanto il Rappresentante del Governo ad illustrare le modificazioni introdotte con il suddetto emendamento rispetto alle proposte già approvate dalla Commissione nel corso dell'esame del disegno di legge n. 1977 in sede referente, preannuncia che, al termine del dibattito che seguirà alla suddetta esposizione, provvederà ad informare l'Assemblea sui contenuti dello stesso, sempre in aderenza a quanto espressamente indicato dal Presidente del Senato.

Il sottosegretario BARETTA illustra le modifiche intervenute rispetto al complesso degli emendamenti approvati in sede referente. Riferisce in particolare che sono state espunte due disposizioni approvate dalla Commissione, una riguardante le assunzioni di personale bilingue nelle forze di polizia, essendo stato ritenuto preferibile procedere con fonte secondaria,

l'altra concernente l'IVA sulla formazione, ritenendosi preferibile un ulteriore affinamento del testo volto a garantire la compatibilità con il diritto europeo. Si è poi aggiunta una previsione, che ha elevato a 18 mesi il periodo nel quale i comuni commissariati possono avere accesso ai fondi previsti. Si è poi provveduto ad inserire la norma sulla possibilità per la regione Calabria di finanziare i processi di stabilizzazione del personale. Oltre ai contenuti testé indicati, si è provveduto solamente alla correzione di errori materiali.

Il senatore AZZOLLINI (*AP (NCD-UDC)*) osserva come si sia opportunamente integrata la norma sul rimborso delle spese legali da parte degli enti pubblici con un riferimento ai parametri di compenso previsti nella legge di riforma della professione forense.

La senatrice BULGARELLI (*M5S*) esprime una forte critica all'inserimento all'interno dell'emendamento governativo della norma sul rifinanziamento dell'opera viaria di collegamento alla sede dell'Expo di Milano, ancorché approvato dalla Commissione in sede referente. A suo parere la facoltà di reimpiegare economie provenienti da procedure di gara già esperite, ancorché per ulteriori lotti della stessa opera, rappresenta una palese deroga rispetto ai principi della contabilità di Stato. Ove tale facoltà fosse prevista nei casi di gestione di contabilità speciali, invita il Governo a specificare quale sia la norma generale che prevede tale possibilità. Conclude invitando a considerare le controindicazioni insite nel precedente che così viene creato, ricordando anche che nel corso dell'esame del disegno di legge di riforma del sistema nazionale di istruzione si era consentita una vistosa eccezione al principio di destinazione delle minore spese al miglioramento dei saldi.

Il senatore AZZOLLINI (*AP (NCD-UDC)*) esprime l'opinione che le critiche della senatrice Bulgarelli siano fondate ma che la questione sia più facilmente risolvibile, in futuro, evitando di utilizzare lo strumento legislativo in casi nei quali la ridestinazione di somme può ben avvenire tramite atto di livello amministrativo.

Il senatore SANTINI (*PD*) ritiene che la norma agisca su una contabilità speciale e sulla stessa opera pubblica, e si tratti, pertanto, di una mera semplificazione del meccanismo, e non anche di una ridestinazione di risorse a diverso scopo.

Il senatore SPOSETTI (*PD*), riconoscendo la fondatezza delle preoccupazioni della senatrice Bulgarelli, invita il Governo a produrre una puntuale analisi della questione, informando la Commissione bilancio, anche in vista di eventuali, possibili ulteriori fattispecie analoghe.

Il sottosegretario BARETTA evidenzia che la norma chiamata in causa dalla senatrice Bulgarelli risulta effettivamente necessaria per la ge-

stione dei fondi già destinati all'opera viaria di collegamento, tuttavia sottolineando come si tratti di fondi già disponibili e debba essere escluso dunque qualsiasi problema di copertura. Dà, comunque, piena disponibilità agli approfondimenti necessari nell'interesse dei futuri lavori della Commissione.

La senatrice COMAROLI (*LN-Aut*) chiede quali siano le conseguenze di una eventuale insufficienza dei fondi nell'ambito del processo di stabilizzazione dei lavoratori impiegati nella regione Calabria, temendo in particolare ulteriori gravami per la finanza statale.

Il sottosegretario BARETTA conferma che i processi di stabilizzazione del personale potranno essere realizzati solo nell'ambito delle risorse già esistenti e con la duplice condizione, per la regione, di rispettare il Patto di stabilità e di osservare tempi di pagamento entro le soglie previste.

Il senatore AZZOLLINI (*AP (NCD-UDC)*) evidenzia, per parte sua, come il reperimento delle risorse sia preconditione per il completamento di qualsiasi processo di stabilizzazione del personale.

Nessun altro chiedendo di intervenire il presidente SANGALLI dichiara concluso il dibattito e conferma che, come anticipato in precedenza, riferirà in Assemblea sulle questioni emerse in Commissione relativamente al maxiemendamento presentato dal Governo sull'atto Senato n. 1977.

Prende atto la Commissione.

ANTICIPAZIONE DELLA SEDUTA ANTIMERIDIANA DELLA COMMISSIONE

Il PRESIDENTE comunica che, in relazione alla necessità di procedere con l'esame dei provvedimenti già inseriti nel calendario dell'Assemblea, la seduta antimeridiana di domani, mercoledì 29 luglio 2015, già convocata per le ore 9, è anticipata alle ore 8,30.

Prende atto la Commissione.

La seduta termina alle ore 16,10.

FINANZE E TESORO (6^a)

Martedì 28 luglio 2015

Plenaria

250^a Seduta (antimeridiana)

Presidenza del Presidente
Mauro Maria MARINO

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

La seduta inizia alle ore 8,30.

IN SEDE CONSULTIVA SU ATTI DEL GOVERNO

Schema di decreto legislativo recante disposizioni sulla certezza del diritto nei rapporti tra fisco e contribuente (163-bis)

(Parere al Ministro per le riforme costituzionali e i rapporti con il Parlamento, ai sensi degli articoli 1, comma 7, 5, 6 e 8, comma 2, della legge 11 marzo 2014, n. 23. Esame e rinvio)

Il relatore SUSTA (PD) riferisce analiticamente sui contenuti del provvedimento con specifica attenzione all'accoglimento o meno da parte del Governo dei rilievi espressi in sede parlamentare sulla prima versione dello schema. Rileva quindi che all'articolo 1 non è stata accolta nel testo dello schema l'osservazione delle Commissioni finanze della Camera e del Senato, volta a precisare, nella definizione di vantaggi fiscali indebiti, che il richiamo all'ordinamento tributario deve intendersi come comprensivo sia delle norme interne che di quelle sovranazionali aventi efficacia nell'ordinamento interno.

Il comma 5 dell'articolo 10-bis è stato riformulato in accoglimento delle osservazioni rese dalle Commissioni finanze del Senato e della Camera. La disposizione, conseguentemente, prevede la possibilità per il contribuente di presentare un'istanza di interpello all'Agenzia delle entrate, ai sensi dell'articolo 11 della legge n. 212 del 2000, al fine di conoscere se le operazioni che intende realizzare, ovvero che siano state realizzate, costituiscano fattispecie di abuso del diritto. L'istanza va presen-

tata prima della scadenza dei termini per la presentazione della dichiarazione o per l'assolvimento di altri obblighi tributari connessi alla fattispecie cui si riferisce l'istanza medesima.

Inoltre, le predette Commissioni parlamentari hanno chiesto di valutare l'opportunità di coordinare il comma 5 dell'articolo 10-*bis* in esame, laddove fa riferimento alla possibilità per il contribuente di proporre interpellato preventivo per conoscere se le operazioni che intende realizzare costituiscano abuso del diritto, con il comma 3 dell'articolo 1 dello schema di decreto, il quale prevede che il contribuente presenti istanza di interpellato ai fini della disapplicazione delle norme tributarie che, per contrastare fenomeni elusivi, limitano deduzioni, detrazioni, crediti d'imposta o altre posizioni soggettive altrimenti ammesse. Tale richiesta è recepita nel decreto legislativo recante misure per la revisione della disciplina degli interPELLI e del contenzioso tributario, già trasmesso alle Camere per i pareri.

Non è stata accolta l'osservazione delle Commissioni finanze della Camera e del Senato, che invita il Governo a valutare l'opportunità di prevedere, al comma 9 dell'articolo 10-*bis*, che la contestazione della condotta abusiva sia preventivamente validata a livello di vertice territoriale dell'Amministrazione finanziaria. Il Governo non ha infatti ritenuto la stessa coerente con il vigente assetto dei poteri degli uffici dell'Agenzia delle entrate in materia di accertamento.

Non è stata accolta l'osservazione della Commissione finanze della Camera, di valutare l'opportunità di precisare, al comma 11 dell'articolo 10-*bis*, che il termine per la richiesta di rimborso da parte di terzi delle imposte pagate a seguito delle operazioni abusive i cui vantaggi fiscali siano stati sconosciuti dall'Amministrazione finanziaria decorra dal giorno in cui i terzi stessi ricevono l'informazione, da parte dell'Amministrazione, della sopravvenuta emersione del diritto.

Per quanto riguarda l'osservazione delle Commissioni finanze del Senato e della Camera con la quale si invitava il Governo a graduare le sanzioni amministrative rispettando la differenza tra evasione ed elusione, il Governo ha fatto presente che essa attiene alla materia dell'emanando decreto legislativo in tema di revisione del sistema sanzionatorio tributario, già trasmesso alle Camere per i pareri.

In merito all'articolo 2 sono state accolte le condizioni poste dalle Commissioni finanze della Camera e del Senato nei pareri resi con riferimento ai commi 1 e 2, nei quali si richiedeva che le denunce dell'Amministrazione finanziaria utili per far scattare il raddoppio dei termini di accertamento per le imposte sui redditi e in materia di IVA comprendano anche le denunce presentate dalla Guardia di finanza. In accoglimento delle condizioni è stato esplicitato che nell'Amministrazione finanziaria è ricompresa la Guardia di finanza.

È stata accolta la condizione che richiede una maggiore chiarezza rispetto agli atti di controllo fatti salvi rispetto alla nuova disciplina del raddoppio dei termini. Il nuovo comma 3, in luogo della precedente espressione «atti impositivi», indica espressamente i tipi di atti di controllo i cui

effetti sono fatti salvi, qualora notificati alla data di entrata in vigore del decreto in esame: avvisi di accertamento, provvedimenti che irrogano sanzioni amministrative tributarie, altri atti impugnabili con i quali l'Agenzia delle entrate fa valere una pretesa impositiva o sanzionatoria.

La nuova formulazione specifica che, qualora i relativi atti recanti la pretesa impositiva o sanzionatoria siano notificati entro il 31 dicembre 2015, sono fatti salvi gli effetti: degli inviti a comparire notificati alla data di entrata in vigore del decreto in esame; dei processi verbali di constatazione dei quali il contribuente abbia avuto formale conoscenza entro la data di entrata in vigore del decreto.

Pur in assenza di osservazioni al riguardo, il Governo ha inserito un nuovo comma 4 al fine di coordinare le disposizioni in materia di *voluntary disclosure* (legge 15 dicembre 2014, n. 186) con le modifiche introdotte dai commi da 1 a 3 dell'articolo in esame in tema di raddoppio dei termini. In particolare è previsto che, ai fini della causa di non punibilità di cui all'articolo 5-*quinquies*, comma 1, del decreto-legge n. 167 del 1990, si considerano oggetto della procedura di collaborazione volontaria anche gli imponibili, le imposte e le ritenute correlati alle attività dichiarate nell'ambito di tale procedura per i quali è scaduto il termine per l'accertamento.

In merito agli articoli da 3 a 7, concernenti il regime dell'adempimento collaborativo, non è stata accolta l'osservazione della Commissione finanze della Camera (lettera *h*)), che invita il Governo a valutare l'opportunità di meglio definire la previsione, altrimenti troppo generica, secondo la quale il contribuente si impegna a rispondere alle richieste dell'Agenzia delle entrate nel più breve tempo possibile.

Non è stata accolta nello schema in esame l'osservazione delle Commissioni finanze della Camera e del Senato volta a invitare il Governo a valutare la possibilità di regolare la rilevanza penale della fattispecie relativa ai rischi fiscali comunicati dal contribuente in modo tempestivo ed esauriente all'Agenzia delle entrate nell'ipotesi in cui questa non condivida la posizione del contribuente, considerando la disposizione del decreto che prevede, nel quadro del nuovo regime dell'adempimento collaborativo, la riduzione alla metà delle sanzioni amministrative applicabili per tale fattispecie.

Infine, è stata accolta l'osservazione contenuta nel parere della Commissione finanze della Camera, con cui si invita a stabilire un termine certo per definire la durata della fase di prima applicazione delle norme sull'adempimento collaborativo, prevedendo inoltre che il Ministero dell'economia e delle finanze trasmetta annualmente alle Commissioni parlamentari competenti una relazione circa l'applicazione del nuovo istituto.

Il presidente Mauro Maria MARINO segnala con soddisfazione il recepimento delle osservazioni della Commissione maggiormente significative.

Il senatore MICHELONI (*PD*) fa presente che numerosi lavoratori e pensionati residenti all'estero, iscritti e *ex* iscritti all'AIRE o frontalieri e *ex* frontalieri, detentori di risorse frutto di risparmio depositate all'estero sono oggetto di una indebita attività promozionale da parte di professionisti tesa a indurli ad aderire alle procedure di collaborazione volontaria, in vista della scadenza del prossimo 30 settembre. Chiede pertanto che il Governo chiarisca che le categorie citate sono estranee all'ambito di applicazione delle disposizioni sulla collaborazione volontaria, rivolta come è noto, a coloro che detengono risorse illegalmente.

Il vice ministro CASERO specifica che le norme sulla collaborazione volontaria riguardano esclusivamente risorse detenute all'estero in maniera illecita e che nel caso delle categorie menzionate dal senatore Micheloni può avere rilevanza il possesso di depositi e attività non dichiarate e in riferimento a Paesi a fiscalità privilegiata quali la Svizzera. Si riserva comunque di svolgere gli opportuni approfondimenti sulla questione.

Il senatore MICHELONI (*PD*) mette in evidenza il rischio che si dia luogo a casi di doppia tassazione, in quanto le risorse in questione sono frutto di risparmio e pertanto già oggetto di imposizione.

Il presidente Mauro Maria MARINO avverte che la Commissione potrà procedere alla votazione del parere nella giornata di domani.

Il seguito dell'esame è quindi rinviato.

Schema di decreto legislativo in materia di trasmissione telematica delle operazioni IVA e di controllo delle cessioni di beni effettuate attraverso distributori automatici (162-bis)

(Parere al Ministro per le riforme costituzionali e i rapporti con il Parlamento, ai sensi degli articoli 1, comma 7, e 9, comma 1, lettere *d*) e *g*), della legge 11 marzo 2014, n. 23. Esame e rinvio)

La relatrice CHIAVAROLI (*AP (NCD-UDC)*), nel riferire sul contenuto dello schema di decreto legislativo in esame, facendo riferimento agli esiti dell'esame parlamentare dell'Atto del Governo n. 162, nota in primo luogo come il testo originario dell'articolo 1 sia stato modificato, nel senso di prevedere un forte sostegno tecnologico pubblico anche ai fini della conservazione dei dati. Il Governo non ha invece inteso dare seguito all'invito delle Commissioni in merito all'introduzione dell'obbligo di invio telematico all'Agenzia delle entrate dei dati delle fatture, in coincidenza con i termini di liquidazione periodica dell'IVA a fini di contrasto all'evasione. Dà conto delle motivazioni del Governo nel non tener conto delle osservazioni in tema di *reverse charge* e *split payment*.

Per quanto riguarda l'articolo 2, non è stata accolta, l'osservazione in merito alla possibilità di prevedere detrazioni relativamente alle spese sostenute per l'aggiornamento tecnico, in ragione della mancanza di ade-

guata copertura finanziaria, mentre il Governo ha convenuto circa l'opportunità di non prevedere modificazioni alle apparecchiature per la distruzione automatica, che avrebbero comportato oneri a carico degli operatori. Il Governo ha inteso prevedere la consultazione delle associazioni di categoria per l'emanazione dei decreti ministeriali di individuazione dei soggetti passivi di cui all'articolo 1 e di individuazione della documentazione idonea a rappresentare le operazioni oggetto di memorizzazione elettronica e trasmissione telematica. Sottolinea le motivazioni del non accoglimento della sollecitazione e prevede incentivi per le spese sostenute per la trasmissione e conservazione dei dati.

Relativamente all'articolo 3 non è stata accolta l'osservazione della Commissione riguardante la possibilità di esclusione dagli accertamenti analitico-induttivi per i contribuenti che assicurano la tracciabilità dei pagamenti.

Il presidente Mauro Maria MARINO avverte che la Commissione potrà procedere alla votazione del parere nella giornata di domani.

Il seguito dell'esame è quindi rinviato.

La seduta termina alle ore 8,55.

Plenaria

251^a Seduta (pomeridiana)

Presidenza del Presidente
Mauro Maria MARINO

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

La seduta inizia alle ore 15,05.

SUI LAVORI DELLA COMMISSIONE

Il presidente Mauro Maria MARINO avverte che l'ordine del giorno è integrato con l'esame in sede consultiva del disegno di legge n. 2021, recante conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge n. 83 del 2015, riguardante la materia fallimentare, civile e processuale civile dell'organizzazione e il funzionale dell'amministrazione giudiziaria.

La Commissione prende atto.

Il senatore TOSATO (*LN-Aut*) interviene sottolineando l'opportunità che l'organizzazione dei lavori della Commissione sia compatibile con la più ampia partecipazione al dibattito in Assemblea sulla fiducia.

Il presidente Mauro Maria MARINO fornisce rassicurazioni in tal senso.

Conferma quindi l'orientamento già espresso di prevedere la votazione del parere sugli Atti del Governo n. 162-*bis* e 163-*bis* nella seduta antimeridiana di domani.

IN SEDE CONSULTIVA SU ATTI DEL GOVERNO

Schema di decreto legislativo recante disposizioni sulla certezza del diritto nei rapporti tra fisco e contribuente (163-*bis*)

(Parere al Ministro per le riforme costituzionali e i rapporti con il Parlamento, ai sensi degli articoli 1, comma 7, 5, 6 e 8, comma 2, della legge 11 marzo 2014, n. 23. Seguito dell'esame e rinvio)

Prosegue l'esame sospeso nella seduta antimeridiana.

Il vice ministro CASERO, intervenendo in merito al quesito posto dal senatore Micheloni, specifica che i redditi percepiti dai lavoratori transfrontalieri e residenti all'estero già tassati all'estero esulano dal campo di applicazione della disciplina sulla collaborazione volontaria ancorché detenuti da soggetti iscritti all'AIRE o *ex* iscritti o frontalieri, fatto salvo il rispetto dell'obbligo di dichiarazione dell'attività detenuta all'estero nel quadro RW della dichiarazione dei redditi.

Assicura quindi che l'Agenzia delle entrate provvederà per mezzo di una propria circolare applicativa, a chiarire nel dettaglio la posizione fiscale dei soggetti menzionati, nonché a fornire agli stessi servizi di assistenza diretta.

Il senatore MICHELONI (*PD*) esprime soddisfazione per i chiarimenti forniti dal rappresentante del Governo. Fa inoltre presente che a causa di carenze informative le eventuali mancate dichiarazioni da parte di soggetti residenti all'estero non è da imputare ad atteggiamenti consapevolmente sleali. A tale riguardo sottolinea la particolare delicatezza dei casi di partecipazione a fondi pensione.

Il vice ministro CASERO ritiene che la questione dei fondi pensione possa essere meritevole di ulteriori approfondimenti. Fa peraltro presente come le diverse fattispecie possibili possano essere oggetto di tutte le necessarie specificazioni nella summenzionata circolare dell'Agenzia delle entrate.

Il PRESIDENTE dispone quindi la sospensione della seduta.

La seduta, sospesa alle ore 15,15, riprende alle ore 15,35.

Il senatore VACCIANO (*Misto*) esprime perplessità in merito alla previsione di non punibilità di cui all'articolo 2, comma 4, relativamente a condotte penalmente rilevanti, secondo una disposizione non presente nel testo originario dello schema di decreto. Esprime quindi rammarico per il mancato recepimento di diverse osservazioni contenute nel parere della Commissione sull'Atto del Governo n. 163.

Il vice ministro CASERO motiva le ragioni di un intervento di coordinamento, rilevando che la disposizione richiamata è destinata a operare in un contesto nel quale le sanzioni penali rischiano di avere scarsa portata effettiva in ragione della disciplina sulla prescrizione, restando fermo l'obiettivo in termini di vantaggio per la finanza pubblica della normativa sulla collaborazione volontaria.

Il seguito dell'esame è quindi rinviato.

Schema di decreto legislativo recante misure per la crescita e la internazionalizzazione delle imprese (161-bis)

(Parere al Ministro per le riforme costituzionali e i rapporti con il Parlamento, ai sensi degli articoli 1, comma 7, e 12 della legge 11 marzo 2014, n. 23. Esame e rinvio)

Riferisce sul provvedimento in titolo la senatrice GUERRA (*PD*), rilevando come le osservazioni della Commissione sull'Atto del Governo n. 161 siano state recepite dal legislatore delegato, ad eccezione di quelle relative all'articolo 5, in materia di deducibilità dei costi *black list*, e all'articolo 10, in tema di aggiornamento periodico della lista di stati che consentono un adeguato scambio di informazioni.

Si sofferma quindi sull'articolo 16, inserito dando seguito a un'osservazione contenuta nel parere della Commissione finanze della Camera dei deputati, concernente il rimpatrio di lavoratori qualificati. A tale riguardo specifica che le disposizioni necessarie all'attuazione dell'articolo dovrebbero preferibilmente essere recate dal decreto legislativo, anziché da un decreto del Ministro dell'economia e delle finanze.

Dà inoltre conto di alcune modifiche apportate allo schema originario, di cui agli articoli 1, in materia di accordi preventivi per le imprese con attività internazionale, 5, riguardo alla determinazione del maggior corrispettivo rilevante ai fini delle imposte dirette e dell'IRAP delle cessioni di immobili pur in presenza di valori dichiarati, accertati e definiti ai fini dell'imposta di registro, nonché 11, a proposito della sospensione della tassazione in uscita in caso di trasferimento di società estere dall'Italia ad altro Stato dell'Unione europea o appartenente allo Spazio economico europeo: in particolare, su tale aspetto, rileva che la natura interpretativa della norma – e i conseguenti effetti sull'efficacia temporale della stessa – costituiscono una novità non sufficientemente motivata. Sottolinea infine che tali modifiche sono state inserite in assenza di osservazioni in

tal senso delle competenti Commissioni parlamentari e che pertanto spetta al Governo riferire compiutamente sulla portata delle stesse.

Il presidente Mauro Maria MARINO rileva la complessità delle questioni sollevate dalla relatrice.

Il seguito dell'esame è quindi rinviato.

Schema di decreto legislativo in materia di trasmissione telematica delle operazioni IVA e di controllo delle cessioni di beni effettuate attraverso distributori automatici (162-bis)

(Parere al Ministro per le riforme costituzionali e i rapporti con il Parlamento, ai sensi degli articoli 1, comma 7, e 9, comma 1, lettere *d*) e *g*), della legge 11 marzo 2014, n. 23. Seguito dell'esame e rinvio)

Prosegue l'esame sospeso nella seduta antimeridiana.

In discussione generale interviene il senatore MOLINARI (*Misto*), il quale domanda chiarimenti al Governo relativamente alla mancata previsione dell'abrogazione delle disposizioni in materia di *reverse charge* e di *split payment* introdotte con la legge di stabilità per il 2015 secondo quanto auspicato dalla Commissione nel proprio parere sull'Atto del Governo n. 162.

Il seguito dell'esame è quindi rinviato.

La seduta termina alle ore 16.

ISTRUZIONE (7^a)

Martedì 28 luglio 2015

Plenaria

209^a Seduta

Presidenza del Presidente

MARCUCCI

indi del Vice Presidente

BOCCHINO

Intervengono i sottosegretari di Stato per i beni e le attività culturali e per il turismo Francesca Barracciu e per l'istruzione, l'università e la ricerca Angela D'Onghia.

La seduta inizia alle ore 15,45.

IN SEDE CONSULTIVA SU ATTI DEL GOVERNO

Schema di decreto ministeriale concernente il riparto del Fondo ordinario per gli enti e le istituzioni di ricerca per l'anno 2015 (n. 186)

(Parere al Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, ai sensi dell'articolo 7, comma 2, del decreto legislativo 5 giugno 1998, n. 204. Seguito dell'esame e rinvio)

Prosegue l'esame sospeso nella seduta del 14 luglio.

Il senatore BOCCHINO (*Misto-AEcT*) ritiene necessaria la presenza del ministro Stefania Giannini ai lavori della Commissione sull'atto del Governo in questione, attesa la rilevanza dei contenuti dello stesso.

Il PRESIDENTE fa presente che il Ministro potrà essere presente nella giornata di domani, limitatamente al lasso di tempo dalle 13,30 alle 14,30, atteso che successivamente a tale orario dovrà recarsi alla Camera dei deputati per impegni istituzionali.

Propone pertanto di procedere nella seduta odierna all'illustrazione dello schema di parere da parte della relatrice, rinviando alla seduta di domani la votazione dello stesso.

Conviene la Commissione su tale proposta.

La relatrice DI GIORGI (*PD*), dopo aver sottolineato la valenza strategica della ricerca, prospetta l'esigenza di una nuova strutturazione del settore, incentrata sulla creazione di un'unica cabina di regia. Fa poi presente che lo schema di parere sull'atto in questione, pur esprimendo un disagio della Commissione rispetto alla ristrettezza delle risorse economiche destinate alla ricerca, va tuttavia interpretato come un contributo costruttivo al cambiamento che il Governo sta per intraprendere in ordine a tale comparto.

Illustra poi uno schema di parere favorevole con condizioni e raccomandazioni, pubblicato in allegato al presente resoconto.

Il seguito dell'esame è quindi rinviato.

SUI LAVORI DELLA COMMISSIONE

Il PRESIDENTE comunica che, la seduta pomeridiana di domani mercoledì 29 luglio, già convocata per le ore 14,30, è anticipata alle ore 13,30.

La Commissione prende atto.

La seduta termina alle ore 16.

SCHEMA DI PARERE PROPOSTO DALLA RELATRICE SULL'ATTO DEL GOVERNO N. 186

La Commissione, esaminato, ai sensi dell'articolo 7, commi 1 e 2, del decreto legislativo 5 giugno 1998, n. 204 e dell'articolo 4, comma 1, del decreto legislativo 31 dicembre 2009, n. 213, lo schema di decreto ministeriale in titolo,

premessi che:

esso è destinato a ripartire il «Fondo ordinario per gli enti e le istituzioni di ricerca per l'anno 2015» sulla base di quanto disposto dagli articoli 4 e 5 del decreto legislativo n. 213 del 2009, ovvero della programmazione strategica preventiva, delle specifiche missioni degli enti e, quota parte, della valutazione della qualità della ricerca scientifica;

la programmazione preventiva presentata dagli Enti è approvata dal Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca e si inquadra nel Programma nazionale della ricerca di cui all'articolo 1 del decreto legislativo decreto legislativo 5 giugno 1998, n. 204;

rilevato che:

secondo la vigente normativa, gli stanziamenti da destinare agli enti e alle istituzioni di ricerca finanziati dal Ministero dell'Istruzione, dell'università e della ricerca vengono determinati con un'unica autorizzazione di spesa ed affluiscono all'apposito «Fondo ordinario per gli enti e le istituzioni di ricerca finanziati dal Ministero» e che il Fondo è ripartito annualmente tra gli enti e le istituzioni finanziati dal medesimo Ministero, attraverso appositi decreti ministeriali, comprensivi di indicazioni per i due anni successivi, emanati previo parere delle Commissioni parlamentari competenti, da esprimersi entro trenta giorni dalla richiesta;

il Fondo ordinario per gli enti e le istituzioni di ricerca ha subito, dal 2011 ad oggi, una riduzione reale di circa 93 milioni di euro e che ciò ha comportato l'impossibilità di recepire sollecitazioni delle competenti Commissioni parlamentari rivolte «a un incremento delle premialità e all'incentivazione per ulteriori interventi qualificanti»;

in riferimento all'anno 2015, la complessiva disponibilità del Fondo risulta così ripartita:

«euro 1.411.422.602 a titolo di assegnazioni ordinarie;

«euro 155.635.811 a titolo di finanziamento di attività diversa dalla ordinaria (85.509.670 Attività di ricerca a valenza internazionale;

30.300.000 Progettualità di carattere straordinario; 39.826.141 Progetti bandiera e progetti di interesse);

«euro 134.208.712 al finanziamento di iniziative fissate per legge o altra disposizione o per specifiche iniziative dettagliatamente indicate dall'articolo 1, comma 3 dello schema di decreto;

della somma predetta di euro 134.208.712, una quota pari ad euro 98.799.582, destinata al «finanziamento premiale» di cui all'articolo 4, comma 1, del decreto legislativo n. 213 del 2009, viene accantonata per essere ripartita secondo i criteri indicati dall'articolo 3, comma 1, dello schema di decreto;

della somma predetta di euro 134.208.712, una quota pari ad euro 1.052.482 per l'anno 2014 viene destinata all'assunzione per chiamata diretta, con contratto a tempo indeterminato, nell'ambito del 3 per cento dell'organico dei ricercatori e tecnologi italiani o stranieri dotati di altissima qualificazione scientifica negli ambiti disciplinari di riferimento, che si sono distinti per merito eccezionale ovvero che siano stati insigniti di alti riconoscimenti scientifici in ambito internazionale ai sensi dell'articolo 13 del decreto legislativo n. 213 del 2009 e secondo modalità definite con apposito regolamento ministeriale, da corrispondere a ciascuno degli enti interessati, a conclusione delle procedure assunzionali ai sensi del decreto ministeriale 24 novembre 2014, n. 851/Ric.;

della somma predetta di euro 134.208.712, una quota pari ad euro 1.016.901 viene destinata per l'anno 2015 all'assunzione per chiamata diretta ai sensi dell'articolo 13 «Riconoscimento e valorizzazione del merito eccezionale» del decreto legislativo n. 213 del 2009 e secondo modalità definite con apposito regolamento ministeriale;

preso atto che nelle allocazioni a titolo di «finanziamento ordinario» non sono esplicitate, nemmeno in forma sintetica e per gli scostamenti più significativi, i motivi delle scelte allocative in relazione alla programmazione preventiva e alle missioni istituzionali;

preso atto dell'elenco di iniziative riportate nelle tabelle allegate, per un valore complessivo pari ad euro 155.635.811,00, per le quali i sintetici elementi di descrizione e la mancanza di esplicite motivazioni sulle priorità strategiche, anche in relazione agli eventuali indirizzi o indicazioni impartite dal Ministro ai sensi dell'articolo 5 comma 3 del decreto legislativo n. 213 del 2009, non consente di poter formulare specifiche considerazioni strategiche in merito;

preso atto del fatto che, anche per il 2015, lo schema individua dei criteri da utilizzare per il riparto della quota premiale 2015 e che, in particolare, per il riparto del 70 per cento di tale quota, i criteri proposti sono identici a quelli fissati dal decreto di riparto del FOE per l'esercizio 2014 (decreto ministeriale n. 851 del 2014) da utilizzare per il successivo riparto della quota premiale 2014, e diversi da quelli indicati nella fase di riparto della quota premiale 2014 come indicati nello schema di decreto recentemente sottoposto alla Commissione per il prescritto parere (Atto n. 180);

preso atto del fatto che a tutt'oggi non risulta emanato il regolamento ministeriale previsto dal decreto ministeriale n. 851 del 2014 per la definizione delle modalità di destinazione delle risorse riservate alla chiamata diretta dei ricercatori o tecnologi italiani o stranieri dotati di altissima qualificazione scientifica che si sono distinti per merito eccezionale ovvero che siano stati insigniti di alti riconoscimenti scientifici in ambito internazionale di cui all'articolo 13 del decreto legislativo n. 213 del 2009;

esprime parere favorevole, con le seguenti condizioni:

a) si uniformino i criteri per l'assegnazione della quota del 70 per cento delle risorse premiali a quelli previsti per il 2014 avviando immediatamente le procedure per l'allocazione nell'esercizio di competenza della quota premiale 2015;

b) si rendano esplicite nel decreto, anche in forma sintetica, le motivazioni delle scelte allocative in relazione ai parametri indicati dall'articolo 4 e dall'articolo 5 comma 3 del decreto legislativo n. 213 del 2009 sia per quanto riguarda la quota di «assegnazione ordinaria» sia per quanto riguarda la quota di «contributi straordinari» denominati «progettualità di carattere straordinario», «attività di ricerca a valenza internazionale e «progetti bandiera e di interesse»;

c) si proceda all'emanazione dei regolamenti ministeriali e ogni altro adempimento per l'assunzione per chiamata diretta dei ricercatori o tecnologi italiani o stranieri dotati di altissima qualificazione scientifica che si sono distinti per merito eccezionale ovvero che siano stati insigniti di alti riconoscimenti scientifici in ambito internazionale di cui all'articolo 13 del decreto legislativo n. 213 del 2009;

e con le seguenti raccomandazioni:

1) si impegni il Governo a riportare il Fondo di finanziamento ordinario enti all'importo assegnato nel 2011;

2) si proceda rapidamente all'approvazione del Programma Nazionale della Ricerca;

3) si impegni il Governo a provvedere entro il mese di febbraio 2016 a presentare lo schema di riparto per l'esercizio 2016;

4) si impegni il Governo a provvedere al riparto della quota premiale 2015 entro l'esercizio di competenza.

LAVORO, PREVIDENZA SOCIALE (11^a)

Martedì 28 luglio 2015

Plenaria**174^a Seduta**

Presidenza della Vice Presidente
SPILABOTTE

La seduta inizia alle ore 11,40.

IN SEDE CONSULTIVA

(1629) *Disciplina degli orari di apertura degli esercizi commerciali*, approvato dalla Camera dei deputati in un testo risultante dall'unificazione dei disegni di legge d'iniziativa dei deputati Dell'Orco ed altri; Benamati ed altri; Baruffi; Abrignani e Catia Polidori; Allasia ed altri; Minardo e di un disegno di legge di iniziativa popolare

(Parere alla 10^a Commissione. Seguito e conclusione dell'esame. Parere favorevole con raccomandazione)

Prosegue l'esame, sospeso nella seduta del 22 luglio.

Il senatore PUGLIA (*M5S*) rappresenta come il tessuto produttivo italiano sia composto da piccoli esercizi commerciali che subiscono la concorrenza di quelli più grandi. Questi ultimi hanno apportato sicuramente alcuni vantaggi alle realtà territoriali su cui insistono, a cominciare dalla capacità di assunzione di forza lavoro, ma la loro eccessiva concentrazione appare penalizzante per il piccolo commercio. La nuova regolazione degli orari degli esercizi commerciali apportata con il disegno di legge in esame è quindi suscettibile di riequilibrare i rapporti a vantaggio dei piccoli commercianti, e potrebbe inserirsi in un percorso normativo coerente ove fosse data continuità alla previsione normativa di cui all'articolo 18 della legge n. 180 del 2011, che impone al Parlamento di approvare ogni anno una legge per la tutela e lo sviluppo delle micro, piccole e medie imprese.

Il senatore DIVINA (*LN-Aut*) condivide il disegno di legge quanto alla previsione del metodo della concertazione tra i soggetti interessati per la definizione degli orari degli esercizi commerciali; ritiene però che esso cerchi un difficile contemperamento tra due interessi confliggenti, quali quello della piccola impresa e quello del consumatore. L'interesse del piccolo imprenditore è volto a non confrontarsi quotidianamente con gli orari della grande distribuzione, nei confronti dei quali non può strutturalmente competere; quello del consumatore postula invece una maggiore attenzione ai requisiti di prezzo del prodotto e di offerta del servizio, che in astratto sono meglio garantiti dai grandi esercizi commerciali. I due interessi vanno quindi combinati in modo organico e lo strumento della pianificazione commerciale può essere un valido strumento in tal senso, attraverso meccanismi che evitino una eccessiva concentrazione territoriale dei grandi esercizi. Nel condividere, quindi, le finalità di fondo del disegno di legge in titolo, preannuncia l'orientamento favorevole del suo Gruppo.

Il senatore BAROZZINO (*Misto-SEL*) esprime le proprie criticità sul testo, che mira a fornire tutele alle posizioni degli imprenditori e dei consumatori, ma non a quelle dei lavoratori. L'apertura degli esercizi commerciali su un ampio numero di ore di lavoro va infatti a detrimento della qualità della vita personale del lavoratore, non essendo neanche certo che in tal modo si incrementi l'occupazione. Preannuncia l'astensione della sua parte politica.

Il senatore ICHINO (*PD*) osserva che la realtà produttiva italiana, composta prevalentemente da piccole e medie imprese, soffre di scarsa competitività sul piano internazionale, che si declina anche in ritardi nelle fondamentali attività di ricerca e sviluppo. Con il disegno di legge in esame si trova un giusto equilibrio tra le esigenze della grande distribuzione, che negli anni ha portato una maggiore qualità dei prodotti commercializzati, contribuendo altresì all'incremento dei consumi, e la necessità di una migliore regolamentazione degli orari di lavoro. La disciplina in esame è invero più restrittiva rispetto a quella attualmente vigente, che lascia ampia libertà di apertura agli esercizi commerciali; in tal modo, sarà anche più facile per i lavoratori la conciliazione tra le esigenze della vita personale e quelle della vita lavorativa.

La senatrice D'ADDA (*PD*), nel condividere l'osservazione del senatore Ichino sulla maggiore restrittività del disegno di legge in titolo per quanto riguarda gli orari d'apertura degli esercizi commerciali, dissente tuttavia dallo stesso per l'eccessiva sottovalutazione dell'impatto della grande distribuzione sui piccoli esercizi commerciali, che sono oltremodo penalizzati, con gravi danni per le piccole realtà territoriali. Sottolinea peraltro che alcune esperienze nella sua regione si muovono in senso inverso, con una ricostruzione del piccolo commercio, a tutto vantaggio di una funzione sociale specifica territorialmente delimitata. In tal modo, sarà anche possibile

per le donne una maggiore disponibilità di strutture per conciliare al meglio i tempi lavorativi con quelli della vita professionale.

La senatrice PAGLINI (*M5S*) condivide l'impostazione di fondo del disegno di legge, pur rilevando che il consumatore non rappresenta l'unico soggetto da tutelare. Serve invero un'azione forte a tutela delle piccole imprese, di cui è ricca l'Italia, anche e soprattutto per quanto riguarda la tradizione dei prodotti agricoli, di maggiore qualità rispetto a quella dei prodotti della grande distribuzione. Evidenzia, al riguardo, che la contrazione dei redditi dei lavoratori comporterà la ricerca di prodotti a minor costo piuttosto che di prodotti di maggiore qualità.

Il senatore SERAFINI (*FI-PdL XVII*) osserva che la chiusura dei piccoli esercizi commerciali detenuti da italiani è stata spesso accompagnata dall'apertura di altri piccoli esercizi commerciali da parte di soggetti stranieri, disponibili ad orari lavorativi molto più estesi e in tutti i giorni della settimana.

La senatrice CATALFO (*M5S*), nel preannunciare l'orientamento favorevole del suo Gruppo, sottolinea che la grande distribuzione commerciale ha comportato la cessazione dell'attività di molti piccoli esercizi. A suo avviso, va ripristinato il diritto dei lavoratori a orari di lavoro compatibili con una vita dignitosa e libera. Saranno così maggiormente tutelate le piccole e medie imprese italiane, composte da nuclei familiari anche estesi, che soffrono la concorrenza non solo della grande distribuzione, ma anche della piccola impresa formata da soggetti stranieri, poco attenti alle condizioni di vita dei lavoratori e quindi alla disciplina sull'orario di lavoro.

Il senatore BERGER (*Aut (SVP, UV, PATT, UPT)-PSI-MAIE*), rappresentando l'esperienza dei suoi territori di provenienza, evidenzia che la liberalizzazione degli orari degli esercizi commerciali ha determinato la pressoché totale scomparsa, in alcune zone montane, dei piccoli negozi di generi alimentari. Nonostante alcune Amministrazioni pubbliche stiano attivandosi per facilitare l'apertura di nuovi esercizi in queste zone, ritiene che debba essere fatto uno sforzo ancora maggiore.

Esauritasi la discussione generale, il senatore PAGANO (*AP (NCD-UDC)*), relatore, illustra uno schema di parere favorevole con una raccomandazione (testo in allegato al resoconto della seduta).

Dopo una richiesta di chiarimenti della senatrice D'ADDA (*PD*) e un intervento del senatore ANGIONI (*PD*), il relatore PAGANO (*AP (NCD-UDC)*) chiarisce il tenore della raccomandazione formulata.

La presidente SPILABOTTE quindi, verificata la presenza del prescritto numero di senatori, pone in votazione lo schema di parere formulato dal relatore, che risulta approvato.

(1577-B) Deleghes al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche, approvato dal Senato e modificato dalla Camera dei deputati

(Parere alla 1^a Commissione. Esame. Parere favorevole)

Il relatore ICHINO (*PD*), nel richiamarsi alle considerazioni da lui già formulate sul disegno di legge nella relazione svolta in occasione della prima lettura da parte del Senato, segnala positivamente tra le modifiche e integrazioni di maggior rilievo introdotte dalla Camera, in particolare, quelle mirate alla semplificazione e accelerazione di procedimenti amministrativi relativi a insediamenti produttivi di maggiori dimensioni – pur se l’obiettivo dovrebbe essere esteso anche ai nuovi insediamenti produttivi di dimensioni minori – e quelle finalizzate alla semplificazione delle condizioni di esercizio dei diritti e dell’accesso ai servizi da parte dei cittadini interessati. Avanza invece perplessità sulla modifica introdotta dalla Camera dei deputati all’articolo 14, in tema di disciplina del trasferimento su richiesta del personale interessato, il cui comma 6 consente, a determinate condizioni, alla dipendente pubblica vittima di violenza di genere il trasferimento territoriale anche presso un’altra pubblica Amministrazione. Le sue perplessità concernono in particolare il comma 7, anch’esso aggiunto dalla Camera, che prevede che il rifiuto tacito o esplicito opposto dalla pubblica Amministrazione di provenienza o da quella di destinazione alla richiesta di un dipendente, genitore con figli minori fino a tre anni di età, di essere assegnato (anche in modo frazionato e per un periodo complessivamente non superiore a tre anni) a una sede di servizio ubicata nella stessa provincia o regione nella quale l’altro genitore eserciti la propria attività lavorativa sia limitato a casi o esigenze eccezionali. La disposizione gli pare infatti fondata su di un principio di prevalenza dell’interesse personale del dipendente sull’interesse organizzativo delle amministrazioni, ed ispirata al pregiudizio che il principio si applichi in favore del coniuge dipendente pubblico e non di quello la cui attività lavorativa si svolge nel settore privato; avrebbe perciò preferito che la materia fosse stata riservata alla disciplina più flessibilmente dettata dalla contrattazione collettiva.

A suo avviso sarebbero stati inoltre auspicabili alcuni perfezionamenti del testo con riferimento ad aspetti, peraltro sottolineati nel parere precedentemente espresso dalla Commissione, relativi all’interesse generale alla riduzione della spesa pubblica improduttiva, e in particolare al controllo della congruità del costo delle attività affidate alle società partecipate, che oggi troppo sovente vengono tenute in vita più per evitare crisi occupazionali che per una loro effettiva utilità sul piano operativo; si tratta però di profili non modificati dalla Camera dei deputati.

Soffermandosi quindi sul trattamento economico e normativo dei dipendenti pubblici, il relatore osserva che l’esame del disegno di legge avviene a ridosso dell’emanazione della sentenza n. 178 della Corte costituzionale, con la quale, nel porre fine al blocco della contrattazione collettiva nel settore pubblico, disposto dal legislatore nel 2010 e due volte pro-

rogato, la Corte ha riaffermato tre punti dai quali l'esame del provvedimento non può prescindere. Anzitutto, il principio secondo cui alla contrattazione collettiva nel settore pubblico spetta non soltanto il compito di aggiornare i livelli minimi di trattamento vigenti (che la Corte considera ancor oggi rispettosi del principio del giusto trattamento *ex* articolo 36 della Costituzione, nonostante la paralisi quinquennale della contrattazione), ma anche quello di valorizzare il merito individuale o di gruppo degli impiegati pubblici. In secondo luogo, il concetto che la riattivazione della contrattazione costituisce un evento di ordine puramente procedurale, che non comporta alcun «vincolo di risultato» della contrattazione stessa. Infine, il principio secondo cui lo Stato-datore di lavoro resta comunque obbligato dall'articolo 81 della Costituzione al rispetto del pareggio di bilancio (almeno tendenziale), sia in sede di contrattazione sia in sede di regolazione legislativa. Le modifiche e integrazioni apportate dalla Camera al testo del disegno di legge approvato in prima lettura dal Senato non presentano alcun profilo di contrasto con tali principi affermati dal giudice costituzionale nella citata sentenza. Su queste basi, esaminato analiticamente le modifiche apportate dall'altro ramo del Parlamento e sottolineata l'esigenza di rapida approvazione definitiva del disegno di legge, il relatore propone conclusivamente di esprimere un parere favorevole.

Si apre la discussione generale.

Il senatore PUGLIA (*M5S*) ritiene che il disegno di legge in titolo necessiti di una approfondita valutazione, posto che, se da un lato mira a semplificare alcuni procedimenti amministrativi, dall'altro contempla la creazione di nuovi centri di potere amministrativo, potenzialmente in grado di gerarchizzare i suddetti procedimenti. Auspica che nella fase emendativa possano essere realizzate delle convergenze con altri Gruppi che permettano la condivisione di alcune questioni.

Nessun altro senatore chiedendo di intervenire, la presidente SPILABOTTE pone in votazione lo schema di parere formulato dal relatore, che è approvato.

(2008) *Rendiconto generale dell'Amministrazione dello Stato per l'esercizio finanziario 2014*

(2009) *Disposizioni per l'assestamento del bilancio dello Stato e dei bilanci delle Amministrazioni autonome per l'anno finanziario 2015*

(Parere alla 5^a Commissione. Esame congiunto e rinvio)

Il relatore BERGER (*Aut (SVP, UV, PATT, UPT)-PSI-MAIE*) illustra congiuntamente i due disegni di legge. Dà conto innanzitutto delle variazioni nello stato di previsione del Ministero del lavoro contenute nel disegno di legge per l'assestamento del bilancio dello Stato, che contemplano un incremento della spesa pari a 2.940,07 milioni di euro in termini di

competenza e pari a 3.531,84 milioni di euro in termini di autorizzazione di cassa, entrambi concernenti per intero la parte in conto corrente, e segnala le conseguenti rimodulazioni della spesa complessiva dello stato di previsione del Ministero. Sottolinea quindi che, come precisato nella nota illustrativa dello stato di previsione, tali variazioni sono il risultato di un'attenta e rigorosa valutazione delle richieste delle Amministrazioni e riguardano l'integrazione di spese di natura indifferibile e/o inderogabile. In particolare, la variazione in termini di competenza più rilevante proposta con l'assestamento concerne l'unità di voto 2.2, «Previdenza obbligatoria e complementare, assicurazioni sociali», interessata da un incremento pari a circa 2.939,65 milioni di euro. Nell'ambito di essa, diversi sono i capitoli interessati da variazioni, positive o negative; quello che in termini di competenza contabile presenta l'incremento più rilevante – a parte talune variazioni di imputazioni all'interno del finanziamento dell'INPS e a parte gli effetti del recente decreto-legge n. 65 del 2015, convertito dalla legge n. 109 del 2015 – riguarda il cap. 4331, concernente il finanziamento degli istituti di patronato e di assistenza sociale. Sempre con riferimento allo stato di previsione del Ministero del lavoro, il relatore segnala che l'impianto della dotazione di residui passivi – come risulta dal disegno di legge di rendiconto generale relativo all'esercizio finanziario 2014 – supera di 5.165,53 milioni la stima effettuata dalla legge di bilancio iniziale; in particolare, la dotazione consta di 17.459,90 milioni di euro relativi alla parte corrente e di 4,29 milioni concernenti il conto capitale.

Conclusivamente, il relatore propone di esprimere su entrambi i provvedimenti un parere favorevole, per quanto di competenza.

Il seguito dell'esame congiunto è quindi rinviato.

La seduta termina alle ore 12,35.

**PARERE APPROVATO DALLA COMMISSIONE
SUL DISEGNO DI LEGGE N. 1629**

La Commissione lavoro, previdenza sociale,

esaminato il disegno di legge in titolo, finalizzato a reintrodurre alcune limitazioni alla liberalizzazione degli orari degli esercizi commerciali, secondo le disposizioni dell'articolo 1;

considerato che l'articolo 2, comma 1, consente a ciascun comune, anche in coordinamento con altri comuni contigui, in particolare nelle aree metropolitane, di predisporre accordi territoriali non vincolanti per la definizione degli orari e delle chiusure degli esercizi commerciali;

atteso che il comma 3 del medesimo articolo dispone che, per la predisposizione degli accordi territoriali di cui al comma 1, i comuni consultino le organizzazioni locali dei consumatori, delle imprese del commercio e dei lavoratori dipendenti e avviano, almeno sessanta giorni prima della data di entrata in vigore dell'accordo, anche in forma telematica, la consultazione pubblica della popolazione residente;

visto che il successivo comma 6 affida alle regioni, nel rispetto del principio della libera concorrenza e ai fini del coordinamento degli accordi territoriali e previa consultazione delle organizzazioni regionali rappresentative delle categorie, il compito di definire criteri, parametri e strumenti per l'individuazione di aree ove gli accordi territoriali in materia di orari degli esercizi commerciali possano essere adottati in forma coordinata tra i comuni interessati, nonché criteri generali di determinazione e coordinamento degli orari di apertura al pubblico dei servizi pubblici e privati, degli uffici della pubblica amministrazione, dei pubblici esercizi commerciali e turistici, delle attività culturali e dello spettacolo e dei trasporti;

considerato altresì che il successivo comma 7 consente a ciascuna regione la possibilità di istituire un osservatorio per verificare gli effetti derivanti dall'attuazione dei commi da 1 a 6 dell'articolo 2, nonché dall'articolo 1, e stabilisce che all'osservatorio partecipino rappresentanti delle amministrazioni pubbliche regionali e locali competenti, delle organizzazioni di rappresentanza delle imprese e dei lavoratori dei settori interessati e dei consumatori;

apprezzato che l'articolo 4 disponga l'istituzione presso il Ministero dello sviluppo economico di un Fondo per il sostegno delle micro-imprese del commercio al dettaglio, destinato, tra l'altro, al finanziamento di contributi per le spese sostenute per l'ampliamento dell'attività,

esprime, per quanto di competenza, parere favorevole, segnalando alla Commissione di merito l'opportunità di tener conto, ai fini delle ricadute sul personale addetto, delle specifiche esigenze delle piccole imprese a carattere familiare e delle peculiarità di alcune aree del Paese, nelle quali le attività commerciali risentono particolarmente dei flussi turistici stagionali.

TERRITORIO, AMBIENTE, BENI AMBIENTALI (13^a)

Martedì 28 luglio 2015

Plenaria**165^a Seduta**

Presidenza del Presidente
MARINELLO

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

La seduta inizia alle ore 15.

SUI LAVORI DELLA COMMISSIONE

Il presidente MARINELLO rivolge un saluto di benvenuto al senatore SCILIPOTI ISGRÒ, auspicando una proficua collaborazione.

La Commissione prende atto.

AFFARI ASSEGNATI

Esiti della comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni «Verso un'economia circolare: Programma per un'Europa a zero rifiuti» e della proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica le direttive 2008/98/CE relativa ai rifiuti, 94/62/CE sugli imballaggi e i rifiuti di imballaggio, 1999/31/CE relativa alle discariche di rifiuti, 2000/53/CE relativa ai veicoli fuori uso, 2006/66/CE relativa a pile e accumulatori e ai rifiuti di pile e accumulatori e 2012/19/UE sui rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche (n. 580)

(Esame, ai sensi dell'articolo 34, comma 1, primo periodo, e per gli effetti di cui all'articolo 50, comma 2, del Regolamento e rinvio)

Il relatore VACCARI (PD) illustra lo schema di risoluzione pubblicato in allegato, con il quale si intende apportare il contributo del Senato della Repubblica nell'ambito della procedura di consultazione sulla nuova

proposta di direttiva della Commissione europea in tema di economia circolare.

Il presidente MARINELLO fa presente che la vicinanza del termine per la partecipazione alla consultazione, fissato al 20 agosto, impone una celere conclusione dell'affare assegnato. Invita pertanto i Senatori che volessero formulare indicazioni sullo schema illustrato a comunicarle al relatore Vaccari.

Il seguito dell'esame è rinviato.

PROCEDURE INFORMATIVE

Interrogazione

Il sottosegretario DE VINCENTI risponde all'interrogazione n. 3-02019, facendo presente che la prevenzione del rischio idrogeologico costituisce una priorità dell'azione di Governo. A tale scopo è stata istituita, presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, la struttura di missione che ha predisposto il Piano nazionale 2015-2020 contro il dissesto idrogeologico. In tale contesto, il CIPE ha assegnato al Ministero dell'ambiente 450 milioni di euro, quale primo finanziamento di un piano stralcio per assicurare l'avvio degli interventi, più urgenti e tempestivamente cantierabili, di contrasto e mitigazione del rischio idrogeologico riguardanti le aree metropolitane e urbane con alto livello di popolazione esposta al rischio di alluvione. Sono stati inoltre assegnati 100 milioni di euro per la progettazione degli interventi contro il dissesto idrogeologico nel Mezzogiorno. Per le medesime finalità, il CIPE ha individuato risorse pari a 150 milioni di euro, destinate agli interventi nelle aree metropolitane e urbane, di cui 40 milioni di euro costituite da risorse del Ministero dell'ambiente, a valere sulle disponibilità recate dall'articolo 1, comma 111, della citata legge n. 147 del 2013, e la restante quota di 110 milioni di euro a carico delle risorse del Fondo sviluppo e coesione (FSC) 2007-2013, di cui all'articolo 7, comma 8, del decreto-legge n. 133 del 2014. Per quanto riguarda la programmazione FSC 2014-2020, la relativa disciplina è ora prevista dall'articolo 1, comma 703, della legge di stabilità 2015. In particolare, definite le aree tematiche di riferimento ed effettuato il riparto delle risorse in sede di CIPE, sarà costituita una cabina di regia, con il compito di individuare specifici piani operativi, restando fermo il riparto territoriale per l'intera dotazione del Fondo tra Mezzogiorno (80 per cento) e Centro-Nord (20 per cento).

Il presidente MARINELLO (*AP (NCD-UDC)*) si dichiara parzialmente soddisfatto della risposta, esprimendo preoccupazione per i tempi di attuazione e le modalità di impiego delle risorse reperite per far fronte alle situazioni più urgenti di dissesto idrogeologico presenti sul territorio nazionale.

Dichiara infine conclusa la procedura informativa.

SUI LAVORI DELLA COMMISSIONE

Il senatore CALEO (PD) sollecita la prosecuzione dell'*iter* dei disegni di legge all'esame della Commissione, che attendono ancora il parere della Commissione bilancio o il parere tecnico del Ministero dell'ambiente. Ciò impedisce il tempestivo inserimento nel calendario dell'Assemblea di provvedimenti legislativi fortemente attesi.

Il presidente MARINELLO si associa alle considerazioni del senatore Caleo, sottolineando che il blocco dell'*iter* dei disegni di legge non dipende da ritardi della Commissione ambiente. Assicura infine che solleciterà nelle opportune sedi gli adempimenti di competenza della Commissione bilancio e del Ministero dell'ambiente.

La Commissione prende atto.

La seduta termina alle ore 15,25.

SCHEMA DI RISOLUZIONE PROPOSTO DAL RELATORE SULL’AFFARE ASSEGNATO N. 580

La 13^a Commissione, territorio, ambiente, beni ambientali,

premessi che:

il 28 maggio 2015, la Commissione europea ha avviato una consultazione pubblica sui temi dell’economia circolare allo scopo di preparare una nuova e ambiziosa strategia entro la fine dell’anno.

Un primo pacchetto sull’economia circolare era già stato presentato nel luglio 2014 e si componeva di una Comunicazione ed una Proposta di direttiva⁽¹⁾. In particolare, la Comunicazione «*Verso un’economia circolare: programma per un’Europa a zero rifiuti*» (COM (2014) 398), partendo dalla considerazione che occorre superare il modello economico lineare «prendi, produci, usa e getta», basato sul presupposto che le risorse sono abbondanti, disponibili, accessibili ed eliminabili a basso costo, sottolineava la necessità, peraltro già avanzata in precedenti iniziative⁽²⁾, di muovere verso un modello circolare basato su riutilizzo, riparazione, rifabbricazione e il riciclo di prodotti e materie prime. In tale contesto, la Commissione annunciava una serie di iniziative volte a sostenere la progettazione e l’innovazione al servizio di un’economia circolare, sbloccare gli investimenti, mobilitare le imprese e i consumatori e sostenere le PMI, modernizzare la politica in materia di rifiuti, affrontare le problematiche specifiche e stabilire un obiettivo in termini di uso efficiente delle risorse.

La proposta di direttiva sui rifiuti, rispondendo all’obbligo giuridico di riesame degli obiettivi inerenti alla gestione dei rifiuti contenuti in tre direttive precedenti, introduceva alcune modifiche che riguardavano, tra l’altro, l’allineamento delle definizioni e la soppressione di obblighi giuridici obsoleti, la semplificazione e la razionalizzazione degli obblighi di rendicontazione, l’introduzione di un sistema di segnalazione preventiva per il controllo della conformità agli obiettivi di riciclaggio, l’introduzione

⁽¹⁾ Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica le direttive 2008/98/CE relativa ai rifiuti, 94/62/CE sugli imballaggi e i rifiuti di imballaggio, 1999/31/CE relativa alle discariche di rifiuti, 2000/53/CE relativa ai veicoli fuori uso, 2006/66/CE relativa a pile e accumulatori e ai rifiuti di pile e accumulatori e 2012/19/UE sui rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche ([COM\(2014\)397](#)).

⁽²⁾ La transizione verso l’economia circolare è al centro agenda per l’efficienza delle risorse stabilita nella Strategia Europa 2020 per la crescita intelligente, sostenibile e inclusiva. Si veda anche la Tabella di marcia verso un’Europa efficiente sotto il profilo delle risorse, del 2011, in cui la Commissione ha proposto un quadro d’azione e ha sottolineato la necessità di un approccio integrato su più livelli, concetti che sono stati sviluppati ulteriormente nel Programma d’azione generale in materia di ambiente fino al 2020, adottato nel 2013.

di condizioni minime per il regime della responsabilità estesa del produttore (EPR), l'aumento al 70 per cento dell'obiettivo di preparazione per il riutilizzo e di riciclaggio dei rifiuti urbani entro il 2030, l'aumento degli obiettivi di riutilizzo e riciclaggio dei rifiuti di imballaggio e le restrizioni al collocamento in discarica dei rifiuti urbani non residui entro il 2030. Il pacchetto si componeva di altre tre comunicazioni: una sull'efficienza delle risorse nell'edilizia⁽³⁾; una sull'occupazione verde⁽⁴⁾ e una relativa a un piano d'azione verde per le imprese⁽⁵⁾.

Sulla Proposta di direttiva sui rifiuti e sulla Comunicazione «*Verso un'economia circolare: programma per un'Europa a zero rifiuti*», la Commissione ambiente, territorio, beni ambientali del Senato della Repubblica ha approvato due distinte risoluzioni il 7 ottobre 2014 e il 19 novembre 2014.

Con la prima risoluzione (*Doc. XVIII, n. 74*) sulla proposta di direttiva sui rifiuti, la Commissione si è espressa in senso favorevole auspicando l'aggiornamento delle misure riguardanti il mantenimento e l'eventuale realizzazione di impianti di termovalorizzazione sul territorio nazionale e raccomandando la gradualità necessaria per non compromettere la competitività del tessuto produttivo. Sono state altresì sollecitate azioni mirate a ridurre lo spreco alimentare, che prendano in considerazione le cause di tale fenomeno, definiscano una gerarchia per l'uso degli alimenti e prevedano una semplificazione amministrativa e fiscale per agevolare progetti di recupero, nonché l'avvio di iniziative di sensibilizzazione verso i consumatori italiani e stranieri. La Commissione europea ha risposto con lettera dell'11 maggio 2015, informando di aver provveduto al ritiro della proposta il 25 febbraio scorso, e annunciando la presentazione di nuovo e più ambizioso pacchetto che terrà conto del contributo del Senato italiano.

Nella seconda risoluzione (*Doc. XVIII, n. 80*), relativa alla Comunicazione «*Verso un'economia circolare: programma per un'Europa a zero rifiuti*», la Commissione ambiente del Senato si è espressa favorevolmente ponendo l'accento sulla necessità di proseguire il percorso, già avviato con la direttiva quadro rifiuti, verso una società del riciclo, ripensando i processi di produzione per tenere conto delle possibilità di riutilizzo e introducendo modelli aziendali innovativi in grado di rispondere non solo ad esigenze ambientali, ma anche alla necessità economica di dotarsi di materie prime *post* consumo in un'ottica circolare. È stata sottoli-

⁽³⁾ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni - Opportunità per migliorare l'efficienza delle risorse nell'edilizia. [\(COM\(2014\)445\)](#).

⁽⁴⁾ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni - Iniziativa per favorire l'occupazione verde: Sfruttare le potenzialità dell'economia verde di creare posti di lavoro [\(COM\(2014\)446\)](#).

⁽⁵⁾ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni - Piano d'azione verde per le PMI: aiutare le PMI a trasformare le sfide ambientali in opportunità di *business* [\(COM\(2014\) 440\)](#).

neata la necessità di aumentare il riciclo dei rifiuti prodotti annualmente da ogni cittadino e di favorire il recupero della materia. Partendo poi dalla considerazione che le filiere del riciclo/recupero non sono tutte uguali e portando come esempio quelle della carta e del vetro, nell'ambito delle quali i produttori hanno un massimo interesse al riciclo, e quelle della plastica, dove tale interesse è minoritario rispetto alla realizzazione di nuovi prodotti con «plastica vergine», si è ipotizzata una ristrutturazione del sistema consortile che tenga conto delle differenze tra le varie filiere. Circa l'efficienza nell'impiego delle risorse, è stata evidenziata la necessità di disporre di «passaporti dei prodotti» in grado di informare sulle risorse contenute in ogni singolo prodotto e sul modo in cui possono essere riparati e riciclati. Tra le proposte contenute nella risoluzione vi è una serie di interventi normativi: disincentivi fiscali per i beni non riciclabili, attraverso una eco-tassa sui beni usa e getta; sviluppo di un mercato del *last minute* per ridurre gli alimenti persi o sprecati; adeguamento della gestione dei rifiuti pericolosi, mediante meccanismi di tracciabilità e la riduzione degli oneri a carico delle PMI; applicazione di deroghe utili al trasporto rifiuti se finalizzato al recupero; raccolta in modo differenziato del rifiuto organico con attivazione di forme di compostaggio; impiego di fondi europei per finanziare progetti di economia circolare. La Commissione europea ha risposto con lettera del 29 aprile 2015, concordando sulla necessità di adottare ulteriori misure per aumentare il riciclaggio, ridurre il collocamento in discarica e affrontare le istanze relative ai rifiuti. La Commissione ha nuovamente reso noto al Senato di aver ritirato la proposta di direttiva sui rifiuti in vista dell'imminente sviluppo di un approccio più vasto in materia di economia circolare che, tenendo anche conto del contributo fornito dal Senato italiano, affronti tutti gli elementi del ciclo da vari punti di vista, che vanno da una migliore progettazione dei prodotti allo sviluppo di un mercato dei prodotti riciclati.

Il 25 febbraio 2015, la Commissione europea ha ritirato la proposta di direttiva sui rifiuti in vista della presentazione di un'iniziativa più ambiziosa ed efficace in grado di promuovere l'economia circolare. Le ragioni alla base di questa decisione sono essenzialmente due. In primo luogo, l'approccio generale presentato nel luglio 2014 era focalizzato quasi esclusivamente sulla gestione dei rifiuti, senza esplorare in modo adeguato le sinergie con altri settori e problematiche. In secondo luogo, la proposta di direttiva sui rifiuti necessitava di una maggiore considerazione delle differenti situazioni nei vari Stati membri e di come migliorare l'attuazione della politica in materia di rifiuti sul campo.

La *Strategia sull'economia circolare* annunciata dalla Commissione europea, che si baserà anche sui contributi raccolti tramite la consultazione pubblica, mirerà a creare le condizioni per lo sviluppo di un'economia circolare basato su un approccio completo e coerente. Tale approccio terrà conto delle interazioni e delle interdipendenze dell'intera catena del valore, dall'estrazione delle materie prime alla progettazione dei prodotti, dalla produzione alla distribuzione, dal consumo al riciclo e al riuso.

Obiettivo della Strategia è quello di promuovere un generale miglioramento dell'efficienza e del risparmio nell'utilizzo delle risorse materiali, rinnovabili e non, e, prevedibilmente, toccherà vari temi: l'adeguato utilizzo di strumenti per orientare il mercato, per indirizzare progettazione, realizzazione e uso dei prodotti oltre ad un rafforzamento delle politiche per la prevenzione, il riutilizzo e il riciclo dei rifiuti. Particolare attenzione dovrebbe riguardare carenze a livello di *governance* o a livello di normativa, alcune delle quali collegate alla legislazione dell'UE (ad esempio: strumenti di *policy* insufficienti, mancanza di coerenza tra vari strumenti, creazione di barriere amministrative, mancanza di standard armonizzati). La Commissione europea sostiene che questa strategia richiederà una visione politica ambiziosa accompagnata da strumenti di *policy* in grado di apportare un reale cambiamento. Essa si dovrebbe comporre di una nuova proposta di direttiva sui rifiuti, che tenga in maggiore considerazione le diversità tra Stati membri nella gestione dei rifiuti e che miri a rafforzare la prevenzione, il riutilizzo e il riciclo, incrementando altresì l'uso di materie prime secondarie nell'economia dell'Unione europea e di una Comunicazione contenente un piano d'azione rivolto all'intera catena del valore, comprensivo di un elenco di misure specifiche, volte a compiere progressi significativi al fine di «*chiudere il cerchio*» dell'economia circolare.

Possibili aree di intervento potrebbero includere: l'approvvigionamento sostenibile di materie prime, in particolare di quelle «critiche», la produzione e l'uso dei materiali; il *design* ecologico del prodotto, la sua distribuzione e il suo uso; gli appalti pubblici verdi, l'etichettatura e l'informazione sugli impatti ambientali di prodotti e servizi; la gestione dei rifiuti; lo sviluppo di mercati per materie prime secondarie (ad esempio: i fertilizzanti organici). Inoltre vengono indicati alcuni settori prioritari: la chimica verde, la bio-economia gli apparecchi elettrici ed elettronici, l'edilizia, l'uso sostenibile delle risorse idriche, il settore alimentare, il settore della plastica; il miglioramento della cooperazione intersettoriale e della collaborazione tra soggetti pubblici e privati (ad esempio tramite modelli di simbiosi industriale); il flusso illegale dei rifiuti, inclusi quelli pericolosi. La Strategia dovrà inoltre incoraggiare la ricerca e l'innovazione, prevedere un quadro di finanziamento efficace per l'economia circolare e un sistema di monitoraggio dei progressi.

La Commissione europea sottolinea che la *Strategia sull'economia circolare* è intesa come contributo diretto agli obiettivi di occupazione, crescita e investimento nell'ambito del contesto più ampio dell'impegno a favore dello sviluppo sostenibile. Le eco-industrie e la eco-innovazione al momento rappresentano un terzo del mercato mondiale delle tecnologie verdi per un valore di mille miliardi di euro, destinato a raddoppiare nel 2020. Questa iniziativa mira a rafforzare tale tendenza, contribuendo alla crescita verde ed altre priorità, quali lo sviluppo di un'Unione dell'energia, gli obiettivi in materia di cambiamenti climatici e di efficienza energetica.

Obiettivo della consultazione pubblica avviata il 28 maggio scorso è quello di aiutare la Commissione europea, attraverso il contributo chiave dei portatori di interesse, a individuare e definire le principali barriere che ostacolano lo sviluppo di un'economia circolare e di raccogliere opinioni su quali strumenti potrebbero essere adottati a livello dell'Unione europea per superare tali barriere. I quesiti sono suddivisi nelle seguenti sezioni: fase di produzione, fase di consumo, mercati delle materie prime secondarie, misure settoriali, fattori che favoriscono l'economia circolare, inclusi l'innovazione e gli investimenti. La Commissione ha inoltre avviato anche una consultazione pubblica sulle distorsioni del mercato dei rifiuti.

Al fine di apportare il proprio contributo alla procedura di consultazione dell'Unione europea, nell'ambito del dialogo politico, e di indicare i principi e le linee che debbono caratterizzare la posizione del Governo italiano nelle attività preparatorie all'emanazione di atti comunitari, osserva quanto segue:

L'utilizzo non sostenibile delle risorse sta provocando danni ambientali e rappresenta un rischio economico. L'economia globale utilizza l'equivalente del valore in termini di risorse di 1,5 pianeti per produrre a livello mondiale e assorbire i rifiuti. Si stima che nel 2030 tale cifra dovrebbe raggiungere l'equivalente di due pianeti. Secondo le proiezioni, il consumo annuale di minerali, combustibili fossili e biomassa dovrebbe raddoppiare entro il 2050, raggiungendo 140 milioni di tonnellate. Tale risultato deriva da una combinazione tra crescita della popolazione, maggiore reddito disponibile, crescita delle produzioni, dei consumi e una minor durata programmata dei prodotti.

L'Umanità sta già superando molti limiti dell'ecosistema planetario causando problemi ambientali seri e preoccupanti: cambiamento climatico, deforestazione, desertificazione, degrado dei suoli, perdita di biodiversità e indebolimento dei servizi ecosistemici. Per prevenire, mitigare e limitare tali danni alla biosfera e rientrare entro i limiti della sostenibilità e della resilienza degli ecosistemi è necessario ridurre il prelievo di risorse naturali, rinnovabili e non rinnovabili, così come l'immissione nell'ambiente di inquinanti e di rifiuti. E ciò è possibile migliorando sia il benessere che lo sviluppo, disaccoppiando la crescita economica dal consumo delle risorse.

L'Europa dipende dalle risorse importate più di altre regioni del mondo. Il 40 per cento di tutti i materiali utilizzati nell'UE è importato. Nel caso di alcune risorse strategiche, come i minerali metallici e i nutrienti, la percentuale risulta ancora più elevata. Il 92 per cento del fosforo, essenziale per l'agricoltura europea, viene importato, in particolare dalla Russia, Siria, Marocco e Tunisia.

Il miglioramento dell'efficienza delle risorse andrebbe a beneficio dell'economia e della sicurezza dell'Europa. Un utilizzo più efficiente delle risorse ridurrebbe la dipendenza dalle risorse e apporterebbe risparmi in termini di costi dei materiali. Inoltre, creerebbe nuove attività aziendali

e posti di lavoro in Europa. Un aumento della produttività delle risorse del 2 per cento creerebbe 2 milioni di nuovi posti di lavoro nell'UE entro il 2030, secondo le stime della Commissione europea.

L'aumento dell'efficienza delle risorse si basa su alcuni concetti fondamentali dell'economia circolare: lo sviluppo di cicli produttivi corti, multipli e a cascata; prodotti durevoli, riparabili, riutilizzabili, facilmente riciclabili e che contengano materiali riciclati; minimizzazione fino all'azzeramento, salvo limitate quantità non recuperabili, dei rifiuti; lo sviluppo della produzione e dell'impiego di energia e materiali rinnovabili. In particolare, lo sviluppo di bioraffinerie e di biopolimeri della chimica verde, integrate nel territorio e senza intaccare la prioritaria produzione di alimenti, è fondamentale per rigenerare l'economia dell'Unione Europea, connettendo l'agricoltura sostenibile alla ricerca e contribuendo alla reindustrializzazione locale, attraverso la rivitalizzazione del territorio e il coinvolgimento delle piccole e medie imprese locali.

Per migliorare l'efficienza delle risorse occorre superare l'attuale modello di «economia lineare» basata sulla catena «preleva, produci, consuma e butta». In un'economia circolare, i materiali circolano all'interno di circuiti chiusi che puntano a minimizzare sia il prelievo di risorse sia lo smaltimento di rifiuti. I rifiuti derivanti dal consumo vengono raccolti in modo efficiente, riciclati e utilizzati per realizzare nuovi prodotti. Le materie prime vergini (rinnovabili o non rinnovabili) sono utilizzate solo quando non sono disponibili materie prime secondarie. Le risorse rinnovabili sono utilizzate entro i limiti della sostenibilità e della capacità di carico degli ecosistemi.

Sulla base di tali considerazioni preliminari, si articolano i seguenti ordini di osservazioni:

A) Prodotti progettati per risparmiare e usare in modo efficiente le risorse. Occorre promuovere la progettazione di prodotti che durino a lungo devono, siano riparabili, riusabili e facilmente riciclabili. Occorre contrastare prodotti ad obsolescenza programmata, a rapido decadimento e di breve durata. Le questioni sottese **all'obsolescenza programmata** sono strettamente legate all'esigenza di assicurare al consumatore strumenti efficaci di tutela: la direttiva 99/44/CE stabilisce il periodo minimo di garanzia pari a 2 anni con la possibilità di essere aumentato dagli Stati; la direttiva 2005/29/CE sancisce che l'operatore economico che non informa il consumatore se il prodotto sia stato progettato per avere durata limitata è passibile di sanzione da parte di ciascun Stato membro; il Trattato sul funzionamento dell'Unione europea stabilisce che un accordo tra aziende che mira a ridurre la durata di vita dei loro prodotti può comportare una violazione della normativa europea sulla concorrenza. Questi provvedimenti non sono strumenti sufficienti a tutelare il consumatore e a garantire un uso sostenibile delle risorse. Le due direttive sull'*ecodesign* (Dir. 2005/32/CE) e sull'etichetta energetica (Dir. 2010/30/UE) che impongono ai prodotti precisi limiti di consumo energetico e altri criteri ambientali, non sono tuttavia sempre applicate correttamente; si stima che la

sola direttiva *ecodesign* possa fare risparmiare circa 90 miliardi di euro annui fino al 2020, che si traducono in circa 280 euro per ogni famiglia europea. L'ambiente è l'altro grande beneficiario dall'applicazione corretta della normativa, con una stima di 2 milioni di tonnellate annue di mancata emissione di anidride carbonica. È necessario inoltre considerare che la durata in vita dei prodotti elettrici e elettronici ha un impatto diretto sull'ambiente e sulla sua protezione: i costi energetici e ambientali che l'obsolescenza programmata produce sono enormi, basti pensare allo spreco di energia, di risorse naturali e alla produzione di rifiuti. Le direttive europee più strettamente legate al tema della sostenibilità ambientale non contengono una specifica menzione all'obsolescenza programmata e ai mezzi per contrastarla: direttiva 2012/19/UE, sui rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche (RAEE), attuata in Italia dal decreto legislativo n. 49 del 2014; direttiva 2009/125/CE, che stabilisce un quadro per l'elaborazione di specifiche per la progettazione ecocompatibile dei prodotti legati all'energia, attuata dal decreto legislativo n. 15 del 2011; direttiva 2008/98/CE relativa ai rifiuti, attuata dal decreto legislativo n. 205 del 2010. **Occorre sostenere a livello europeo l'adozione di un quadro legislativo specifico, coerente con gli obiettivi del pacchetto clima energia al 2030, volto a lottare contro l'obsolescenza programmata dei prodotti legati all'energia, in considerazione del fatto che le misure già adottate all'interno delle direttive 99/44/CE, 2005/29/CE e nel trattato sul funzionamento della UE non sono strumenti sufficienti a tutelare il consumatore e a garantire un uso sostenibile delle risorse.** I processi di produzione devono essere concepiti tenendo maggiormente conto delle possibilità di riutilizzo dei prodotti e delle materie prime, nonché della capacità rigenerativa delle risorse naturali. È possibile introdurre modelli aziendali innovativi che instaurino un nuovo tipo di relazione tra le imprese e i consumatori, non solo per le note esigenze ambientali, ma per la stessa necessità economica di dotarsi di materie prime post consumo in una logica circolare, che non veda sprechi né rifiuti, ma solo recupero di ogni singola e preziosa materia prima.

B) Il Circular Design: I requisiti per la progettazione ecocompatibile di un manufatto devono basarsi sull'intero ciclo di vita.

L'*Eco-design* è l'integrazione degli aspetti ambientali nella progettazione del prodotto al fine di migliorare le prestazioni ambientali del prodotto stesso durante tutto il suo ciclo di vita. Infatti, sarebbe controproducente concentrarsi sul miglioramento dell'impatto ambientale di un'unica fase del ciclo di vita, ad esempio il fine vita, pregiudicando la funzione d'uso del prodotto, se tale processo avesse come risultato l'ottenimento di un prodotto meno rispettoso dell'ambiente. Il miglioramento dell'impatto ambientale di una fase del ciclo di vita del prodotto non dovrebbe pertanto essere implementato prima di aver verificato se l'impatto ambientale globale sia influenzato positivamente.

Ad esempio, il formaggio Parmigiano Reggiano è confezionato in una «pellicola barriera», costituita da sette strati di diversi materiali plastici, che ne garantiscono la totale protezione, sicurezza e fruibilità nel

tempo. Senza tale imballaggio, i produttori alimentari dovrebbero ricorrere a soluzioni molto più complesse e onerose anche da un punto di vista ambientale.

C) La ricerca e l'eco-innovazione. Per affermare un modello circolare di economia in grado di ridurre il consumo di materiali e di energia, mantenendo e migliorando sviluppo e benessere, occorre fare maggiore e migliore ricorso a grandi risorse rinnovabili quali la conoscenza, la ricerca e l'innovazione applicate ai materiali, ai processi produttivi, ai prodotti, per moltiplicare l'efficienza delle risorse, la riutilizzabilità, la riparabilità, la durata, la riciclabilità. Infatti, oltre ai miglioramenti necessari nella raccolta e selezione dei rifiuti, è necessaria l'innovazione nelle tecnologie di riciclo per aumentare ulteriormente il potenziale di riciclo, ad esempio delle materie plastiche. L'esperienza del passato nel *feedstock recycling* ha dimostrato che le tecnologie in questo settore non hanno ancora risolto quelle criticità che di fatto impediscono il loro sviluppo industriale e sono pertanto necessari ulteriori innovazioni e investimenti al fine di rendere il *feedstock recycling* economicamente sostenibile. Trasformare le materie plastiche nei *building blocks* di base attraverso processi di gassificazione, pirolisi o depolimerizzazione, che possono poi essere utilizzati per la produzione di nuovi polimeri o di altre sostanze chimiche, è uno dei mezzi per realizzare un'economia circolare. Questi processi consentirebbero, come avviene per altri materiali quali il vetro, la carta e il metallo, la reintroduzione dei rifiuti plastici nella produzione di materiale vergine, così che si possa continuare a raccogliere i frutti che le plastiche convenzionali forniscono attualmente. Importanti sono anche gli investimenti per la ricerca nell'uso di CO₂ quale materia prima chimica, che offriranno ulteriori opportunità innovative per chiudere il ciclo del carbonio.

D) Il rifiuto come risorsa. Nella logica dell'economia circolare, il cerchio si chiude con la trasformazione dei rifiuti in risorse. È un modello in cui non dovrebbero esistere rifiuti da smaltire ma solo risorse da riutilizzare. Gli obiettivi generali e specifici fissati dalla legislazione europea sono stati determinanti per migliorare la gestione dei rifiuti stimolando l'innovazione nei settori del riciclaggio e del riutilizzo, limitando la quantità di rifiuti smaltiti in discarica, riducendo la perdita di risorse e incitando a mutare i comportamenti. Ciononostante, nell'Unione europea i rifiuti prodotti da ogni cittadino sfiorano ancora le cinque tonnellate annue, di cui poco più di un terzo è correttamente riciclato. Resta un margine molto alto – oltre 3 tonnellate a persona – che deve essere progressivamente ridotto, per il recupero della materia, perché attraverso questa scelta è possibile contribuire alla salvaguardia della vita sulla Terra e al recupero di ingenti risorse economiche per l'Europa.

E) I cicli produttivi corti, multipli e a cascata. Nell'ottica di un percorso circolare dei rifiuti sono fondamentali cicli produttivi corti, multipli e a cascata. I primi sono quelli che attuano il rientro e il recupero nel ciclo produttivo dei materiali derivati dai prodotti a fine vita, recuperando i costi di raccolta, del trattamento e della restituzione, rispetto a quelli,

lunghi e senza ricavi, del loro trattamento. I cicli multipli puntano invece a tenere più a lungo in uso i prodotti, con più cicli di uso, attraverso la fornitura del servizio anziché la proprietà del bene, con il riuso, la riparabilità e la manutenzione. Infine, i cicli a cascata collegano imprese diverse, anche con piattaforme territoriali, in modo che scarti di una diventino materiali per un'altra.

F) L'analisi e la valutazione dei prodotti e dei processi produttivi esistenti. La valutazione dei processi produttivi esistenti è fondamentale nel passaggio da un'economia lineare ad una circolare. È necessaria la verifica degli strumenti esistenti già impiegati e l'adozione di nuovi e più specifici al fine di massimizzare l'efficienza e il riuso e azzerare lo smaltimento dei rifiuti. L'economia circolare non deve essere utilizzata per imporre restrizioni non necessarie e scientificamente non validate all'utilizzo di prodotti chimici. L'Unione europea, attraverso il Regolamento *REACH* (*Registration, Evaluation, Authorization of Chemicals*), è impegnata affinché le sostanze chimiche vengano prodotte, gestite ed utilizzate in maniera sicura lungo tutta la filiera dell'industria chimica. Un totale *phasing - out* delle sostanze tossiche (quali, ad esempio, farmaci anti-tumorali, agrofarmaci o ritardanti di fiamma) non è praticabile, né auspicabile. L'industria chimica garantisce, in ossequio alla vigente normativa, che tutti gli utilizzatori siano correttamente informati della presenza, all'interno dei prodotti chimici, delle sostanze SVHC (*Substances of Very High Concern*) permettendone così un utilizzo sicuro. La massimizzazione del riciclo non può essere completamente perseguita se il riciclo dei materiali che contengono nella loro matrice, in maniera sicura, sostanze tossiche (in particolare SVHC) viene scoraggiato. È dunque necessario valutare se esiste la possibilità che questi materiali possano essere riciclati in maniera sicura. In caso contrario, si devono preferire altre tipologie di gestione del fine vita: anche il recupero energetico, ove conveniente dal punto di vista dell'analisi costi-benefici.

G) Green public procurement. In Italia, gli acquisti effettuati dalla Pubblica Amministrazione rappresentano il 17 per cento del PIL. Ciò mostra il notevole peso che la pubblica amministrazione può avere nell'orientare il mercato di beni e servizi, anche verso la sostenibilità. Lo strumento di politica ambientale che, agendo sulla leva della domanda, aiuta le PA a scegliere prodotti e servizi a basso impatto è il *green public procurement* (GPP). La pratica del GPP consiste nell'inserire criteri ambientali all'interno negli appalti della PA e, in tal modo, le procedure di appalto coinvolgono non solo criteri monetari ma anche gli impatti sulla salute e l'ambiente generati nell'intero ciclo di vita di prodotti e servizi. Tra gli obiettivi del GPP figurano: l'efficienza e il risparmio nell'uso delle risorse, in particolare dell'energia, con conseguente contenimento delle emissioni di CO₂, la riduzione nell'impiego di sostanze pericolose e la riduzione della quantità di rifiuti prodotti, grazie alla razionalizzazione degli acquisti e alla definizione dei criteri ambientali volti a favorire la diffusione dei prodotti dalla maggior durata di vita, riutilizzabili, riciclabili e con un ridotto volume d'imballaggio. Lo strumento con cui massimizzare la diffusione

dei GPP è il Piano d'azione per la sostenibilità ambientale dei consumi della pubblica amministrazione (PAN GPP). Il PAN GPP prevede la definizione da parte del Ministero dell'ambiente dei criteri ambientali minimi. Si tratta di punti di riferimento a livello nazionale in materia di acquisti pubblici verdi relativi a numerose categorie merceologiche: dall'edilizia alla gestione dei rifiuti, dai servizi energetici alla ristorazione, dalla pulizia ai trasporti. Occorre agevolare il ricorso agli appalti verdi, intervenendo sulla disciplina delle garanzie a corredo dell'offerta nei contratti pubblici, al fine di prevedere la riduzione dell'importo della garanzia, e del suo eventuale rinnovo, per gli operatori economici in possesso di specifiche qualificazioni ambientali. Allo stesso modo prevedendo che il bando, nel caso di previsione del criterio relativo al ciclo di vita, indichi anche il metodo che l'amministrazione aggiudicatrice utilizza per la valutazione dei relativi costi inclusa la fase di smaltimento e recupero. Nell'assegnazione di contributi, agevolazioni e finanziamenti in materia ambientale, nella formulazione delle graduatorie deve costituire titolo preferenziale la registrazione EMAS delle organizzazioni pubbliche e private e la richiesta di contributi per l'ottenimento della certificazione Ecolabel di prodotti e servizi. Tale previsione andrebbe applicata quanto prima nella programmazione dei fondi europei. Un elemento fondamentale è rappresentato dall'applicazione dei criteri ambientali minimi negli appalti pubblici di forniture e negli affidamenti di servizi nell'ambito delle categorie previste dal PAN-GPP. Si dovrebbe prevedere che i bandi-tipo – sulla base dei quali sono predisposti i bandi da parte delle stazioni appaltanti – debbano contenere indicazioni per l'integrazione dei criteri ambientali minimi. Si dovrebbero integrare i criteri di valutazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa, relativamente alle caratteristiche ambientali e al contenimento dei consumi energetici e delle risorse ambientali, specificando che tali criteri devono riferirsi anche al servizio, e non solo al lavoro e al prodotto e, quanto al prodotto, occorrerebbe tenere conto anche delle «specifiche tecniche premianti» previste dai criteri ambientali minimi.

H) Le filiere del riciclo/recupero. Vi sono filiere produttive – come quelle della carta e del vetro – nell'ambito delle quali i produttori dell'imballaggio hanno un massimo interesse al riciclo, in quanto è molto alta la percentuale di nuovi prodotti realizzati utilizzando materia prima seconda riciclata proveniente dalla raccolta differenziata. Vi sono poi filiere – come quella della plastica – nelle quali invece tale percentuale è minoritaria rispetto ai nuovi prodotti realizzati con plastica vergine perché molti imballaggi impiegano plastiche miste, difficilmente riciclabili. Già in passato, l'Autorità garante della concorrenza e del mercato (AGCM) italiana aveva rilevato, nel luglio 2014, che nel settore della plastica l'attuale *governance* consortile potesse determinare incentivi eccessivamente squilibrati a favore dell'uso di materia prima vergine e quindi dei suoi produttori, privilegiando il recupero energetico piuttosto che il riciclo delle plastiche. Ciò a conferma quindi della utilità di rafforzare nella *governance* dei Consorzi di filiera dove i produttori dei prodotti che generano

i rifiuti non abbiano primario interesse al riciclo, la presenza dei rappresentanti delle imprese di riciclo. A fronte dei rilievi espressi dall'Associazione nazionale costruttori (ANC), andrebbe valutato anche l'impatto di un passaggio ad un sistema di consorzi di recupero dei materiali. Occorre poi tener presente che in un contesto di forte sviluppo della raccolta differenziata e del riciclo, così come configurato in ambito europeo, è auspicabile **l'ampliamento dei Consorzi per i rifiuti di imballaggio anche ad altri rifiuti contenenti gli stessi materiali** (ad esempio la carta grafica dei giornali, il vetro piano delle finestre ecc.). Questo perché un incremento delle raccolte richiede l'intercettazione anche di materiali diversi dagli imballaggi. In questo nuovo contesto non sarebbe utile che per alcuni materiali creare circuiti aggiuntivi di raccolta.

I) Le materie prime essenziali. Nel giugno 2010, la Commissione europea ha pubblicato una relazione che stabiliva una metodologia per l'individuazione delle materie prime considerate essenziali per l'Unione europea, valutando la rilevanza economica, il rischio di approvvigionamento (stabilità geopolitica) e il rischio ambientale del Paese esportatore (*environmental country risk*). La relazione ha così stabilito un elenco di 14 materie prime essenziali (antimonio, berillio, cobalto, fluorite, gallio, germanio, grafite, indio, magnesio, niobio, metalli del gruppo del platino, terre rare, tantalio e tungsteno), alle quali si aggiungono le materie prime quasi essenziali (renio, tellurio, afnio, selenio e stagno), nonché il legno e la gomma naturale. La valutazione era basata su una metodologia di tipo quantitativo che utilizzava i criteri della rilevanza economica, del rischio di approvvigionamento e del rischio ambientale del Paese nel quale vengono ricavate. L'elenco delle materie prime essenziali si è dimostrato un utile strumento per richiamare l'attenzione dei responsabili politici, promuovere il coordinamento delle politiche nazionali relative all'approvvigionamento di minerali e alle materie essenziali, contestare le misure di distorsione degli scambi riguardanti le materie prime essenziali, analizzare il funzionamento dei mercati, promuovere la ricerca (prospezione, sostituzione, riciclaggio) e l'accesso ai giacimenti nell'Unione europea, affrontare il problema delle esportazioni illecite di prodotti a fine ciclo di vita contenenti materie essenziali e adottare provvedimenti per materiali specifici. Nella comunicazione del 2011, la Commissione ha adottato formalmente tale elenco e proposto di monitorare, insieme agli Stati membri e alle parti interessate, le questioni relative alle materie prime essenziali per individuare le azioni prioritarie nonché aggiornare regolarmente l'elenco delle materie prime essenziali, almeno ogni tre anni.

L) Un obiettivo di uso efficiente delle risorse. Nel 7° Piano di azione ambientale gli Stati membri e il Parlamento europeo hanno convenuto che l'Unione europea definisca gli indicatori e fissi gli obiettivi relativi all'uso efficiente delle risorse e valuti se è opportuno prevedere un indicatore e un obiettivo principali nell'ambito del semestre europeo. Dopo un'ampia serie di consultazioni, il rapporto tra PIL e consumo di materie prime (RMC) è stato scelto come possibile indicatore dell'obiettivo relativo alla produttività delle risorse. Il RMC è un indicatore globale

che misura in tonnellate tutte le risorse in materie utilizzate nell'economia, tenendo conto dell'uso delle risorse contenute nelle importazioni. È attualmente disponibile per l'Unione europea e per alcuni Stati membri. Questo è un dato che l'Italia deve conoscere ed utilizzare per scegliere coerentemente la strada del recupero della materia prima e premiare il suo reinserimento nei cicli produttivi. Il RMC infatti è l'indicatore scelto dai portatori d'interesse per misurare l'impiego delle risorse, perché tiene conto delle risorse contenute nei prodotti importati e in quelli di fabbricazione nazionale consentendo un confronto tra i livelli di efficienza di entrambi i tipi di prodotti. Recenti studi affermano che energia e materie prime costituiscono le principali voci di costo tra i fattori di produzione. Nel settore dell'acciaio e dell'alluminio, le sole materie prime rappresentano dal 30 al 40 per cento della struttura complessiva dei costi, ossia una quota più importante degli stessi costi di manodopera. Durante il semestre italiano di Presidenza europea sono state adottate delle conclusioni in cui i Ministri dell'Ambiente europei hanno ribadito l'importanza di stabilire un obiettivo volontario a livello UE per l'uso efficiente delle risorse che potrebbe contribuire a migliorare la coerenza tra le misure economiche e quelle ambientali e sociali. Un obiettivo di efficienza delle risorse non vincolante, stabilito a livello UE, darebbe impulso ad azioni a livello nazionale, dando al contempo a ciascuno Stato membro la flessibilità in merito alle azioni e alle aree in cui i miglioramenti sarebbero più vantaggiosi, tenendo conto delle diverse situazioni nazionali, in termini di capacità e priorità. Sulla base del lavoro già svolto e ancora in atto per l'individuazione di indicatori per l'uso efficiente delle risorse, è necessario sviluppare ulteriormente strumenti di monitoraggio e di reporting che utilizzino appieno le fonti statistiche esistenti a livello nazionale ed europeo e che tengano debitamente conto delle differenze strutturali delle economie degli Stati membri e delle specificità nazionali. I Ministri europei hanno quindi chiesto che l'indicatore RMC sia integrato da macro indicatori sui materiali, l'acqua, il suolo, il carbonio e accompagnato da una serie di indicatori tematici, al fine di poter valutare in maniera sistemica i vari impatti ambientali e monitorare le trasformazioni nei settori chiave. Inoltre i Ministri hanno invitato la Commissione europea, in stretta collaborazione con gli Stati Membri, a intensificare il lavoro per lo sviluppo di un sistema di valutazione del capitale naturale dell'UE, in linea con il 7° Programma d'Azione Ambientale, al fine di elaborare indicatori, anche per contribuire allo sviluppo della contabilità ambientale.

Infine, facendo seguito alle conclusioni dell'incontro informale congiunto tra i Ministri dell'Ambiente e del Lavoro del luglio 2014, è stato formalmente ribadito come sia necessario condurre una rendicontazione più strutturata e regolare dell'occupazione verde secondo una definizione più ampia come indicato dal regolamento (UE) n. 538/2014, in modo tale da dimostrare concretamente in termini di maggiori opportunità di occupazione e crescita sostenibile il potenziale dell'economia circolare e dell'efficienza delle risorse.

M) La piattaforma europea sull'efficienza nell'impiego delle risorse. Si stima che l'applicazione cogente delle misure volte a ridurre lo spreco delle materie prime permetterà di soddisfare autonomamente tra il 10 e il 40 per cento della domanda di materie prime dell'Unione europea, che aggiunto all'aumento di produttività delle risorse può ridurre dell'ordine di 630 miliardi di euro annui l'acquisto sui mercati internazionali, innalzando il PIL dell'Unione europea fino al 3,9 per cento e contribuendo nel contempo a ridurre i gas serra. Ridurre i rifiuti, limitare la crescente insicurezza degli approvvigionamenti e la pressione economica sulle risorse sempre più rare, è stato calcolato produca entro il 2030, grazie all'occupazione verde e al piano verde per le piccole e medie imprese (PMI), non meno di 2 milioni di nuovi posti di lavoro rispetto allo *status quo*, di cui 180.000 posti di lavoro diretti ed altri 400.000 indiretti a seguito del corretto recupero dei rifiuti già previsto dalle disposizioni in vigore. Lo scenario dell'avanzata dei BRICS (Brasile, Russia, India, Cina e Sudafrica) nell'economia mondiale prelude ad una minore disponibilità ed a un maggior costo delle materie prime. Il rischio reale e concreto di perdere autonomia di approvvigionamento a prezzi accettabili e competitivi per l'Europa costringe quindi a rivedere tutte le politiche sulle materie prime. Di qui, la necessità di prevedere un rafforzamento del mercato dei sottoprodotti e delle materie prime seconde, con norme chiare che facilitino la realizzazione di impianti di riciclo e l'impiego delle materie prime seconde derivate da riciclo e introducendo, anche in via sperimentale per alcuni prodotti un «passaporto di prodotto» che indica i materiali che contiene e la loro provenienza. Anche gli impianti di incenerimento, in questo nuovo approccio, potranno bruciare solo quantità limitate di rifiuti non riciclabili. È indispensabile spostare la pressione fiscale dal lavoro all'inquinamento e all'uso delle risorse. Le misure economiche si sono rivelate determinanti per migliorare la gestione dei rifiuti a livello nazionale, in particolare l'incremento di tasse sul collocamento in discarica e sull'incenerimento, i sistemi di tariffe puntuali (PAYT – *pay-as-you-throw*) e i regimi di responsabilità estesa del produttore, così come le misure volte a incentivare le autorità locali a promuovere la prevenzione, il riutilizzo e il riciclaggio.

N) La responsabilità dei cittadini: chi inquina paga. In una politica di gestione dei rifiuti orientata all'economia circolare è fondamentale **un sistema di tariffazione dei rifiuti in funzione delle quantità conferite in maniera indifferenziata.** Si tratta di uno strumento di responsabilizzazione dei cittadini rispetto sia alla produzione di rifiuti che alla partecipazione al riciclo. La responsabilizzazione avviene imputando all'utente i costi dei propri comportamenti di consumo e incentivandone la partecipazione alle azioni finalizzate al raggiungimento degli obiettivi delle politiche in materia di rifiuti. L'incentivo consiste nel legame tra l'ammontare della tariffa e l'ammontare dei rifiuti prodotti e consegnati in maniera indifferenziata, in modo che la tariffa sia collegata al valore dell'inquinamento prodotto. L'approccio più diffuso all'applicazione di questo principio consiste nel calcolare la tariffa rispetto alla quantità di rifiuti in-

differenziati prodotti da ciascun cittadino. In tal modo, il carico viene associato alla sola quantità che la normativa impone di minimizzare e al flusso di rifiuti per il quale vi è il maggior costo di trattamento e smaltimento.

N1) Le responsabilità nella progettazione e nella produzione.

Un'economia circolare non può che partire dal presupposto che tutto il ciclo, dunque anche il *design*, la progettazione e la produzione tengano in adeguata considerazione il riuso o il riciclo del bene che viene portato sul mercato. In tal senso, è necessario sviluppare misure adeguate per stimolare il mercato dei sottoprodotti e dei materiali riciclati facilitando un'attuazione più coerente degli appalti pubblici verdi. Ad esempio, in relazione agli effetti ottenuti dall'applicazione dei criteri ambientali minimi (CAM) relativi all'acquisto di cartucce toner, è stato riscontrato un forte impulso alla raccolta differenziata, al riutilizzo e, nel complesso, alla riduzione dei rifiuti da avviare allo smaltimento, consentendo anche complementarità derivante dalla loro applicazione. Infatti, il CAM per l'acquisto di cartucce per le stampanti ha promosso l'uso di cartucce «rigenerate» a favore di tutti quei piccoli operatori che si impegnano sul fronte della «preparazione per il riutilizzo», riducendo il volume di rifiuti da smaltire. Va sottolineato, in proposito, che, sino a poco tempo fa, vi erano, in Italia, circa 3.000 piccole aziende che si erano impegnate in questo settore. Ma non essendo valorizzato, da parte di tutti gli appaltatori pubblici l'acquisto di cartucce rigenerate di qualità, questo settore ha risentito della concorrenza sleale di prodotti di bassa qualità provenienti dall'estero. Considerazioni simili riguardanti la riduzione dell'emissione di sostanze inquinanti, la valorizzazione di sistemi produttivi sostenibili e di metodologie di fornitura di servizi avanzati rispettosi dell'ambiente e delle condizioni di lavoro, possono essere fatti anche per gli altri CAM adottati, tra i quali in primo luogo vanno segnalati, per i loro effetti sul mercato e sull'ambiente, quelli sulla ristorazione collettiva e quelli sui servizi di pulizia. Non secondaria, per i risvolti non solo etici e sociali, ma anche per quelli economici, risulta essere l'adozione tramite decreto nel 2012 della guida per l'inserimento delle considerazioni sociali nelle gare d'appalto della pubblica amministrazione. L'applicazione ad ampio raggio di tale guida permetterebbe, infatti, di garantire, al contempo, migliori condizioni di lavoro (in Italia e all'estero) e migliori condizioni di controllo delle qualità ambientali dei sistemi produttivi, riducendo così anche la concorrenza sleale di merci prodotte con scarsi controlli, sulle condizioni lavorative e sulle emissioni inquinanti delle produzioni. Ciò consentirebbe di salvaguardare e stimolare la competitività sui mercati internazionali delle imprese europee ed italiane, contribuendo anche agli obiettivi di sviluppo sostenibile globale.

N2) Responsabilità estesa del produttore *Early Warning System* (EPR) e sistema di registrazione. Le misure contenute nella proposta di direttiva del luglio 2014 rispetto ai criteri minimi dei sistemi che operano secondo la EPR costituiscono uno strumento utile per garantire l'efficacia, l'economicità e la trasparenza di tali sistemi, a vantaggio degli interessi

dei cittadini e dell'ambiente. Per gli Stati che hanno una buona pianificazione ma che hanno problemi di implementazione delle misure programmate, il sistema di allerta precoce costituirebbe solo un dispendio di energie e di tempo a scapito della effettiva applicazione dalle misure previste dai piani esistenti. Si sottolinea l'importanza che il registro elettronico dei rifiuti pericolosi, proposto da codesta Commissione nel pacchetto del luglio 2014, riveste nella corretta gestione dei rifiuti. In Italia la completa tracciabilità dei rifiuti pericolosi e non pericolosi esiste già da moltissimo tempo ed è fondamentale per assicurare l'attendibilità dei dati di produzione e gestione dei rifiuti.

O) Dal «prodotto» al «prodotto come servizio». Il passaggio dal concetto di «del prodotto» a quello di «prodotto come servizio» rappresenta un cambiamento fondamentale nella direzione della riduzione dell'impiego di risorse. Affinché questo si realizzi è necessario innanzitutto mettere le aziende nelle condizioni di **cambiare il loro modello** di *business*. Questo cambiamento dovrebbe passare ad esempio attraverso una modifica alla durata dei contratti e ai termini di garanzie. In secondo luogo, occorre rafforzare la progettazione. Se una azienda inizia a vendere un prodotto come servizio, deve poter verificare se sta vendendo il prodotto giusto: la detenzione del possesso del prodotto per tutto il suo ciclo di vita, comporta la necessità di conoscere abbastanza dettagli sulle sue prestazioni e sul suo utilizzo nel tempo, come svolgere un'adeguata manutenzione, come trovare una nuova tecnologia o soluzione. E tutti questi problemi devono essere risolti in fase di progettazione del prodotto. In terzo luogo, è auspicabile lo sviluppo della logistica delle scorte. Un prodotto che dura da 10 a 15 anni pone una serie di questioni completamente nuove: cosa succede alla fine del ciclo di vita del prodotto? Può essere riportato indietro per essere aggiornato? Può essere poi reinstallato? Infine, può essere installato in un altro posto? Cosa si può fare con i suoi componenti e come si inserisce questo nel ciclo di innovazione? In quale misura possono essere recuperati i componenti critici, li si può usare in un prodotto nuovo o saranno rimandati alla fase di riciclo? Questi sono alcuni dei problemi con cui le aziende dovranno confrontarsi nel cammino verso l'economia circolare.

P) Misurare l'impronta ambientale. Nell'attuale fase pilota del processo, che durerà fino al 2016, volto a rinvenire indicatori comuni per misurare l'impronta ambientale- compresa quella sulle risorse di ogni prodotto, non sono ancora disponibili indicatori adeguati per misurare l'impronta del consumo di risorse. La Commissione si è impegnata ad aggiornare metodi e indicatori esistenti e a proporre nuovi per migliorare la capacità e gli strumenti per misurare le complessive prestazioni ambientali dei prodotti e fornire informazioni più complete e adeguate ai cittadini consumatori.

Q) Edifici sostenibili. La realizzazione di edifici sostenibili e lo sviluppo della bioedilizia possono essere integrate nelle agevolazioni per la riqualificazione energetica degli edifici (*ecobonus*). Tali agevolazioni devono consistere in detrazioni di imposta delle spese sostenute e per es-

sere produttive di effetti importanti devono essere confermate e stabilizzate per periodi di tempo lunghi. La misura dell'*ecobonus*, ha determinato effetti positivi per il risparmio energetico, per l'ambiente, per la salute, l'economia e l'occupazione. Gli interventi di efficientamento energetico sugli edifici concorrono ad una riduzione dei consumi energetici nazionali, alleggerendo la bilancia dei pagamenti sull'acquisto di energia primaria dall'estero con la conseguente riduzione dei costi di approvvigionamento energetico, nonché il miglioramento della sicurezza energetica. Studi di settore affermano che, mediamente, un edificio disperde il 60 per cento dell'energia immessa sia d'inverno per riscaldare che d'estate per raffreddare. Gli edifici rappresentano il 40 per cento dell'utilizzo finale di energia nell'Unione europea e il 36 per cento delle emissioni di CO₂. Nella comunicazione dell'8 marzo 2011 della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, «*Una tabella di marcia verso un'economia competitiva a basse emissioni di carbonio nel 2050*», viene indicato che «per operare la transizione verso un'economia competitiva a basse emissioni di carbonio l'UE deve prepararsi ad abbattere le proprie emissioni interne dell'80 per cento entro il 2050 rispetto al 1990.» Sull'intero arco di 40 anni, si stima che l'efficienza energetica e il passaggio a fonti d'energia a bassa o nulla intensità di carbonio prodotte internamente consentiranno di ridurre i costi medi dei carburanti in misura compresa tra 175 e 320 miliardi di euro annui. Secondo la comunicazione della Commissione europea citata, investire tempestivamente nell'economia a bassa intensità di carbonio stimolerebbe progressivamente un cambiamento strutturale dell'economia e genererebbe nuovi posti di lavoro, sia nel breve che nel medio periodo. **La ripresa economica potrebbe essere significativamente stimolata da un intervento incisivo per accelerare la ristrutturazione e la costruzione di alloggi efficienti sotto il profilo energetico.** Il piano di efficienza energetica europeo conferma l'alto potenziale occupazionale insito nella promozione di investimenti in impianti più efficienti; nell'ambito della direttiva 2009/28/CEE l'Italia è impegnata a raggiungere, entro il 2020, l'obiettivo della riduzione del 20 per cento dei consumi energetici e l'obiettivo della riduzione del 20 per cento delle emissioni in atmosfera. Sarebbe necessario un *audit* di pre-demolizione per individuare i materiali che possono essere separati per il riciclo e una selezione già in cantiere dei materiali riciclabili. Occorrerebbe anche aumentare il riciclaggio del cemento in edilizia.

R) La filiera della gestione dei veicoli fuori uso. Possiamo dire che tra gli obiettivi previsti dalla prima fase della Direttiva UE sui veicoli a fine vita è stato raggiunto quello relativo a reimpiego e riciclo (pari a un tasso dell'80,8 per cento) mentre è stato mancato quello relativo al recupero energetico. Non sono stati raggiunti invece tutte e due gli obiettivi della seconda fase, perché le radiazioni dei veicoli per esportazione sono aumentate negli ultimi anni di circa il 40 per cento. Questo aumento è dovuto ad una applicazione distorta dell'articolo 103 del Codice della Strada secondo cui si poteva radiare la vettura dal pubblico registro auto-

mobilitario senza però avere evidenza che il veicolo fosse stato effettivamente esportato. Per risolvere la questione, è necessario che venga definitivamente chiarito che la procedura di radiazione per esportazione definitiva può riguardare esclusivamente il caso di veicoli esportati per essere reimmatricolati, mentre la demolizione all'estero rientra nel caso della radiazione per demolizione, anche quando il veicolo si trovi già a circolare all'estero e debba per qualche ragione (ad esempio un incidente) essere demolito *in loco*. La seconda è legata alla questione della **tracciabilità incompleta dei veicoli fuori uso e dei materiali derivanti dal loro trattamento**. Infatti, il raggiungimento del 95 per cento di reimpiego e di recupero di un veicolo fuori uso dipende necessariamente dalla certezza del peso del veicolo prima e durante i vari trattamenti che subisce. Tuttavia, questa certezza oggi è del tutto disattesa poiché non vi è nessun obbligo sia per i concessionari sia soprattutto per gli impianti di demolizione di dotarsi di un sistema di pesatura. Questo comporta che anche i dati che derivano dai registri di carico e scarico dei rifiuti e che confluiscono nei MUD (modelli unici di dichiarazione ambientale) risultano molto approssimativi perché appunto basati non sugli effettivi pesi riscontrati. La terza è collegata alla **qualificazione della filiera**. I veicoli fuori uso vengono molte volte consegnati ad impianti di demolizione di piccolissime dimensioni, autorizzati anche al trattamento di altri tipi di rifiuti, come carta o altri rottami, e che spesso non effettuano neanche tutti i trattamenti necessari. Ad esempio, i rifiuti metallici dei veicoli sono spesso consegnati a commercianti di rottame o a piccoli impianti di frantumazione dotati di semplici trituratori privi di adeguati impianti di abbattimento delle emissioni. Sarebbe quindi necessaria una adeguata qualificazione di tutti gli operatori che trattano qualsiasi tipologia di rifiuto attinente ai veicoli fuori uso attraverso una specifica autorizzazione. A questo dovrebbe accompagnarsi l'emanazione di linee guida per una maggiore unitarietà e coordinamento nel rilascio delle autorizzazioni da parte delle Regioni, al fine di evitare difformità di condizioni operative tra gli impianti. Infine, la quarta criticità è riferibile al **recupero di materia e di energia del fluff**. Uno dei principali problemi derivanti dalla rottamazione dei veicoli fuori uso è senza dubbio la gestione del residuo derivante dalla frantumazione dei veicoli, detto *fluff*, (residuo leggero di rottamazione e include guarnizioni, gomme, tessuti, plastiche, residui di pneumatici). A oggi, l'unico sistema di smaltimento esistente in Italia per tale rifiuto è il conferimento in discariche controllate. Eppure, le sperimentazioni condotte in questi anni hanno evidenziato che il *fluff* potrebbe essere termovalorizzato, con recupero di energia, in impianti idonei dedicati.

S) **Le definizioni di riciclaggio, recupero, recupero di materia, End of Waste – EoW, Backfilling.** In occasione del semestre italiano di Presidenza europea, l'Italia ha concentrato i lavori sul raggiungimento di un accordo in merito alle definizioni fondamentali contenute nella direttiva quadro e sul metodo di calcolo delle percentuali di riciclaggio, considerando presupposto imprescindibile per l'accordo sugli obiettivi il chiarimento definitivo sui predetti aspetti. È necessario infatti assicurare la

omogenea applicazione della direttiva in tutti gli Stati membri per garantire l'affidabilità, la confrontabilità e la coerenza dei dati di riciclaggio in tutti gli Stati dell'Unione oltre alla leale concorrenza fra gli operatori del settore. A tale riguardo, si sottolineano le criticità derivanti dalla diversa interpretazione degli Stati membri sui concetti di recupero, recupero di materia, *backfilling*, riciclaggio e *EoW*. L'operazione considerata riciclaggio in un Paese è spesso considerata smaltimento in altri. Ne conseguono confusione e differente applicazione della normativa comunitaria con differenti *performance* di recupero e riciclaggio degli Stati membri.

T) Gli obiettivi di riciclaggio della direttiva 2008/98/CE e la metodologia di calcolo. Si ritiene opportuno eliminare le diverse metodologie di calcolo della percentuale di riciclaggio dei rifiuti urbani, per adottare una metodologia unica corrispondente al metodo 4 della vigente decisione 753/2011/CE, oltre alle ulteriori disposizioni proposte relative all'armonizzazione del calcolo delle quantità riciclate. Si propone quindi di armonizzare le definizioni e la metodologia di calcolo del riciclaggio e sperimentare il nuovo sistema per qualche anno prima di fissare nuovi obiettivi più ambiziosi degli attuali. Tali obiettivi infatti risulterebbero più difficili da raggiungere se si considera quanto segue:

– *le ulteriori specificazioni della proposta ritirata relativamente al conteggio delle quantità da considerare come riciclate ed all'introduzione di un limite massimo del 2 per cento per gli scarti che possono non essere sottratti alle quantità riciclate.* Tali specificazioni sono più restrittive delle disposizioni attualmente vigenti che invece consentono di considerare riciclato il quantitativo di rifiuti raccolto in maniera differenziata a meno che non vi siano «perdite significative»;

– *la differenza del livello di partenza dei diversi Stati membri in termini di percentuali di riciclaggio.* L'impegno per raggiungere il nuovo obiettivo è senz'altro più oneroso per gli Stati membri che sono da poco entrati nell'Unione rispetto agli altri Stati membri i quali partono già da percentuali di riciclaggio medie o elevate. Le predette considerazioni sono valide sia per quanto riguarda la modifica degli obiettivi della direttiva imballaggi sia per l'attuale obiettivo del 50 per cento di riciclaggio dei rifiuti urbani, il cui raggiungimento sarebbe reso più difficoltoso. Si condividono i contenuti della proposta ritirata per quanto concerne gli aspetti relativi allo spreco alimentare ritenendo che sia estremamente utile inserire nella proposta misure per ridurlo il più possibile.

U) Prevenzione della produzione di rifiuti, direttiva discariche e impianti di riciclaggio e riuso. La prevenzione dei rifiuti è la chiave per diventare più efficienti nell'utilizzo delle risorse. Dovrebbe, tuttavia, essere considerata in maniera olistica, prendendo in considerazione non solo la riduzione diretta dei rifiuti, ma anche la mancata produzione di rifiuti durante il ciclo di vita del prodotto. Aumentare la durata della conservazione di alimenti freschi e la significativa riduzione dello spreco di acqua, grazie a tubi più performanti, sono altri due esempi di prevenzione

dei rifiuti durante la fase d'uso. La costruzione di impianti di riciclaggio e riuso deve essere pertanto agevolata.

U1) Modifica alla direttiva discariche (direttiva 1999/31/CE).

La definizione di nuovi obiettivi per il conferimento dei rifiuti in discarica va armonizzata con le definizioni di recupero, riciclaggio, recupero di materia, *backfilling* e del nuovo metodo di calcolo delle quantità di rifiuti riciclate. Inoltre le nuove definizioni alle quali viene fatto riferimento negli obiettivi della proposta di revisione – vale a dire i concetti di «rifiuti residuali» e «rifiuti riciclabili» – generano problemi di tipo interpretativo e di possibile differente applicazione nei diversi Stati membri.

U2) Divieto di conferimento in discarica dei rifiuti post consumo riciclabili e di altri rifiuti post consumo recuperabili entro il 2025. Solo un divieto europeo giuridicamente vincolante di conferimento in discarica dei rifiuti riciclabili e recuperabili offrirebbe la certezza necessaria per effettuare gli investimenti nelle infrastrutture per la gestione dei rifiuti e porterebbe a significativi guadagni di efficienza delle risorse, alla crescita economica e all'occupazione nel settore della gestione dei rifiuti. Sebbene il divieto di conferimento in discarica dei rifiuti riciclabili entro il 2025 fosse già incluso nella proposta della Commissione europea del luglio 2014, si ritiene che tale divieto debba essere applicato anche ad altri rifiuti post-consumo recuperabili, cioè i rifiuti che non possono essere sostenibilmente riciclati, ma che possono essere invece utilizzati come una risorsa per la produzione di energia. Negli ultimi anni, si è assistito a una significativa riduzione della quantità di materiali plastici post-consumo in discarica in Europa, soprattutto a causa delle restrizioni nazionali sulle discariche: tra il 2006 e il 2012, la quantità si è ridotta del 26 per cento a 9,6 milioni di tonnellate. Come risultato, il riciclo della plastica post-consumo è aumentato del 40 per cento e il recupero energetico è aumentato del 27 per cento.

U3) Ulteriori considerazioni sulla parte relativa alla modifica delle direttive sui rifiuti. Una considerazione particolare deve essere fatta per quanto riguarda i rifiuti organici. È noto che la gran parte delle problematiche e degli impatti generati dai rifiuti deriva dalla gestione di questa frazione, che costituisce percentualmente la quota più rilevante nella produzione dei rifiuti urbani. È essenziale che la politica europea fissi regole armonizzate per il corretto riciclaggio della frazione organica, definendo i requisiti sulla qualità dei prodotti riciclati chiamati *compost* e digerato. Per la tutela della salute umana e dell'ambiente, tali prodotti devono essere di una qualità elevata, assicurata esclusivamente tramite una accurata selezione dei rifiuti all'origine e non attraverso tecniche di trattamento *a posteriori*. Tali tecniche infatti generano un prodotto che mette a rischio la salute dell'ambiente e dei cittadini e che in Italia può esclusivamente trovare collocazione nella copertura giornaliera delle discariche. È altresì opportuno che tale prodotto ottenuto attraverso la selezione a valle dei rifiuti (trattamento meccanico biologico) non sia conteggiato ai fini del raggiungimento degli obiettivi di riciclaggio della direttiva quadro rifiuti, per non penalizzare quei Paesi che, considerando riciclati solo quei pro-

dotti provenienti dalla selezione a monte, fanno uno sforzo considerevole per tutelare l'ambiente e la salute dei propri cittadini. Occorre inoltre a riflettere sulla presenza nei rifiuti di sostanze pericolose che spesso ne precludono l'adeguato recupero o riciclaggio. Per tali rifiuti esiste in genere solo l'opzione dello smaltimento. Tuttavia, il produttore o il detentore di tali rifiuti molto spesso non è responsabile della presenza nel rifiuto di sostanze pericolose che provengono dal bene originario dal quale si è originato il rifiuto e spesso non hanno strumenti per incidere sulla pericolosità del rifiuto stesso. La sola possibilità per ridurre la pericolosità dei rifiuti consiste nell'agire a monte, a livello comunitario, in quanto neanche gli Stati membri sono legittimati ad effettuare restrizioni sulla immissione sul mercato di taluni prodotti senza alterare gli equilibri di mercato, incidendo sulla produzione dei beni dai quali si originano i rifiuti ed evitando così la fissazione di obiettivi restrittivi sulle percentuali di prevenzione o riciclaggio che, altrimenti, saranno necessariamente disattesi. Si auspica che il nuovo scenario definito dalla direttiva divenga il presupposto per l'aggiornamento delle previsioni relative al mantenimento e alla eventuale realizzazione di impianti di smaltimento e termovalorizzazione sul territorio nazionale, in modo da fornire una prospettiva coordinata, sia nel corso del lungo periodo transitorio, sia in relazione al raggiungimento delle condizioni di regime e, allo stesso tempo, si raccomanda che i nuovi obiettivi vengano perseguiti con la gradualità e l'elasticità necessari per non compromettere la competitività del tessuto produttivo nazionale. Dovrebbe essere valorizzato **lo sviluppo di progetti di cooperazione tra l'Unione europea e realtà extra UE**, come quello incentrato sui rifiuti da apparecchiature elettriche ed elettroniche (RAEE) che vedrà l'Europa e l'Africa cooperare nel progetto *Ewit (e-waste implementation toolkit)* volto a aiutare i comuni africani a sviluppare dieci sistemi di gestione dei rifiuti elettronici e definire obiettivi a medio termine legati all'incremento delle opportunità di riciclo e capaci di portare benefici economici rilevanti e misurabili. Un altro degli obiettivi di *Ewit* è quello di contrastare export illegale, riconvertendo i flussi provenienti dall'Europa in business legali. Secondo recenti studi il 3-5 per cento dei rifiuti tecnologici generati nel continente europeo viene esportato illegalmente nel continente africano. Si tratta di 300.000 tonnellate che, quando ricondotte all'interno di un sistema di gestione ambientalmente e socialmente sostenibile, potrebbero generare almeno 1.500 nuove opportunità lavorative.

Si richiedono specifiche azioni mirate alla riduzione dello **spreco alimentare** che affrontino le cause del fenomeno, definiscano una gerarchia per l'uso degli alimenti e introducano misure di semplificazione amministrativa e fiscale per agevolare progetti di recupero, riconoscendo il contributo della cooperazione e degli accordi a lungo termine sulla filiera alimentare, fornendo il supporto necessario ad avviare iniziative di informazione e sensibilizzazione verso i consumatori italiani e stranieri da parte dei professionisti del settore alimentare.

Secondo i dati presentati recentemente dalla FAO in occasione della Giornata Mondiale dell'Alimentazione (16 ottobre 2014), ogni

anno nel mondo il 30 per cento della produzione di cibo sano e commestibile si perde lungo tutti gli anelli della catena dalla produzione al consumo. Fatto 100 tale spreco, esso si registra per il 32 per cento nella fase di produzione agricola, per il 22 per cento nella fase post raccolta, per l'11 per cento nella fase di trasformazione industriale, per il 13 per cento nella distribuzione e per il 22 per cento nel consumo. Contemporaneamente nel mondo 805 milioni di persone soffrono la fame e 2 miliardi sono malnutrite.

In Italia, secondo l'osservatorio *Waste Watcher di Last Minute Market/SWG* lo spreco alimentare domestico vale oltre 8 miliardi di euro, circa mezzo punto di Pil, 800' a testa per ogni italiano. È quindi auspicabile che la merce buona e sana, ma non più vendibile, possa essere donata, anziché destinata al servizio raccolta rifiuti. **Servono misure volte a rendere effettivamente praticabile la destinazione a fini di solidarietà sociale dei prodotti non più vendibili, e per sottrarre tali prodotti allo spreco e alla distruzione, riducendo di conseguenza la produzione di rifiuti. Tali finalità sono perseguite attraverso norme di semplificazione delle vigenti disposizioni fiscali in materia di imposta sul valore aggiunto e di imposte sui redditi e mediante una parziale estensione degli enti beneficiari e delle categorie di prodotti essenziali ammessi alla donazione.**

Z) Fiscalità ambientale. La legislazione finanziaria ed economica non incorpora il valore dei servizi ecosistemici e della biodiversità e non tiene conto dei rischi ecologici e sociali. Tali rischi rappresentano altresì un rischio economico per le performance finanziarie a lungo termine che non emerge dall'analisi finanziaria convenzionale. Ciò comporta un'errata allocazione del capitale.

Una maggiore responsabilità per i rischi sistemici provocati dal degrado ambientale e dall'eccessivo utilizzo di risorse posti dagli attuali orientamenti a breve termine del mercato dovrebbe essere integrata nei rendiconti finanziari, nella regolamentazione contabile e nella rendicontazione integrata. La scarsità delle risorse e i rischi ambientali dovrebbero essere incorporati nella legislazione finanziaria, anche per quanto riguarda i *rating* creditizi, i requisiti patrimoniali, le informazioni sui prodotti finanziari, la contabilità e la revisione contabile. I mercati di capitali possono essere riorientati verso una sostenibilità di lungo periodo, attraverso l'integrazione di fattori ambientali, sociali e di *governance*. Elevati rischi ambientali dovrebbero rispecchiarsi in requisiti patrimoniali maggiori. Occorre, inoltre, un nuovo quadro politico per consentire agli investitori privati e istituzionali di effettuare la transizione del proprio paradigma di investimento verso investimenti sostenibili di lungo periodo. I decisori politici devono offrire la certezza giuridica necessaria per investimenti efficienti in termini di risorse e per le strategie aziendali che dovranno essere create. Non si tratta di una contraddizione, in quanto esistono interessi e vantaggi reciproci tra impresa e ambiente. La tensione in tutti i settori si manifesta tra aziende che basano la propria attività sull'innovazione e l'efficienza delle risorse e imprese legate a politiche e situazioni di mer-

cato che rispecchiano condizioni del passato. La reindustrializzazione europea si può basare unicamente su imprese innovative ed efficienti sotto il profilo delle risorse. Il cambiamento deve iniziare con urgenza, per evitare di restare bloccati in strutture inefficienti dal punto di vista delle risorse. Incentivi e obblighi porterebbero a una migliore pianificazione dell'utilizzo delle risorse e a scelte di materiali sostenibili durante l'intero ciclo di vita.

È opportuno che i sistemi fiscali avvantaggino l'uso di risorse ambientali rinnovabili e penalizzino quello di fonti fossili determinanti inquinamento e emissioni climalteranti. In ambito energetico, la direzione da seguire deve essere quella dell'abolizione di tutte le esenzioni alle accise sui prodotti energetici; la rimodulazione delle accise sui prodotti energetici, a parità di aliquota media, con una componente proporzionale al contenuto energetico e una componente proporzionale alle emissioni climalteranti; l'eliminazione dalle componenti regolate delle tariffe dell'energia elettrica e del gas dei sussidi alle fonti fossili e dei sussidi incrociati a favore dei grandi consumatori e dei consumatori energivori; la riduzione dei sussidi agli impianti di generazione da fonti rinnovabili in misura del recupero di competitività determinato dalla riduzione dei sussidi alle fonti fossili. Un capitolo fondamentale riguarda poi la fiscalità ambientale in materia di beni e prodotti. In questo ambito la direzione è quella di una **revisione dell'Imposta sul Valore Aggiunto (IVA)** con l'obiettivo di orientare il mercato verso modi di produzione e consumo sostenibili. Ad esempio, si potrebbe prevedere un regime di IVA agevolata per i manufatti realizzati con una percentuale minima di materiale riciclato.

Con riferimento alla **direttiva 2008/98/CE**, articolo 24, andrebbero previsti meccanismi di monitoraggio volti ad evitare che la semplificazione mediante mera dichiarazione – in luogo della autorizzazione – possa favorire quei soggetti che volessero gestire gli stessi rifiuti in maniera illecita o fraudolenta.

**COMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA
sul fenomeno delle mafie
e sulle altre associazioni criminali, anche straniere**

Martedì 28 luglio 2015

**COMITATO MAFIA,
GIORNALISTI E MONDO DELL'INFORMAZIONE**

Il Comitato Mafia, giornalisti e mondo dell'informazione si è riunito dalle ore 14 alle ore 14,45.

