



Giunte e Commissioni

RESOCONTO SOMMARIO

n. 666

Resoconti

Allegati

GIUNTE E COMMISSIONI

Sedute di mercoledì 21 dicembre 2016

I N D I C E

Commissioni permanenti

1 ^a - Affari costituzionali:		
<i>Plenaria</i>	<i>Pag.</i>	5
4 ^a - Difesa:		
<i>Plenaria</i>	»	12
5 ^a - Bilancio:		
<i>Plenaria</i>	»	15
6 ^a - Finanze e tesoro:		
<i>Ufficio di Presidenza (Riunione n. 65)</i>	»	22
12 ^a - Igiene e sanità:		
<i>Plenaria</i>	»	23
13 ^a - Territorio, ambiente, beni ambientali:		
<i>Sottocommissione per i pareri</i>	»	26
14 ^a - Politiche dell'Unione europea:		
<i>Plenaria</i>	»	27

Commissioni bicamerali

Questioni regionali:

<i>Plenaria</i>	<i>Pag.</i>	41
<i>Ufficio di Presidenza</i>	»	53

Indirizzo e vigilanza dei servizi radiotelevisivi:

<i>Plenaria</i>	»	59
<i>Ufficio di Presidenza</i>	»	60

N.B. Sigle dei Gruppi parlamentari: ALA-Scelta Civica per la Costituente Liberale e popolare: ALA-SCCLP; Area Popolare (Ncd-Centristi per l'Italia): AP (Ncd-CpI); Conservatori e Riformisti: CoR; Forza Italia-Il Popolo della Libertà XVII Legislatura: FI-PdL XVII; Grandi Autonomie e Libertà (Grande Sud, Popolari per l'Italia, Moderati, Idea, Euro-Exit, M.P.L. – Movimento politico Libertas): GAL (GS, PpI, M, Id, E-E, MPL); 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-Federazione dei Verdi: Misto-FdV; Misto-Insieme per l'Italia: Misto-Ipl; Misto-Italia dei valori: Misto-Idv; Misto-Liguria Civica: Misto-LC; Misto-Movimento la Puglia in Più:Misto-MovPugliaPiù; Misto-Movimento X: Misto-MovX; Misto-Sinistra Italiana-Sinistra Ecologia Libertà: Misto-SI-SEL.

Inchiesta sul fenomeno delle mafie e sulle altre associazioni criminali, anche straniere:		
<i>Ufficio di Presidenza</i>	<i>Pag.</i>	74
<i>Plenaria</i>	»	74
Vigilanza sull'anagrafe tributaria:		
<i>Plenaria</i>	»	76
<i>Ufficio di Presidenza</i>	»	77
Controllo sugli enti di previdenza e assistenza sociale:		
<i>Ufficio di Presidenza</i>	»	78
<i>Plenaria</i>	»	78
Per la sicurezza della Repubblica:		
<i>Plenaria (antimeridiana)</i>	»	80
<i>Plenaria (pomeridiana)</i>	»	80
Per la semplificazione:		
<i>Ufficio di Presidenza</i>	»	82
<i>Plenaria</i>	»	82
Per l'attuazione del federalismo fiscale:		
<i>Ufficio di Presidenza</i>	»	121

Commissioni monocamerali d'inchiesta

Sulle cause del disastro del traghetto Moby Prince:		
<i>Ufficio di Presidenza (Riunione n. 16)</i>	<i>Pag.</i>	122

AFFARI COSTITUZIONALI (1^a)

Mercoledì 21 dicembre 2016

Plenaria**446^a Seduta**

Presidenza del Vice Presidente
TORRISI

Interviene il ministro per i rapporti con il Parlamento Anna Finocchiaro.

La seduta inizia alle ore 9,05.

IN SEDE CONSULTIVA SU ATTI DEL GOVERNO**Schema di decreto legislativo recante istituzione e disciplina del servizio civile universale (n. 360)**

(Parere al Ministro per le riforme costituzionali e i rapporti con il Parlamento, ai sensi degli articoli 1, commi 2, lettera *d*), 4 e 5, 2 e 8 della legge. Seguito e conclusione dell'esame. Parere favorevole con osservazioni)

Prosegue l'esame, sospeso nella seduta del 20 dicembre.

Il relatore COLLINA (*PD*) propone di esprimere un parere favorevole con alcune osservazioni.

Con riferimento all'articolo 4, comma 4, e all'articolo 5, comma 5, ritiene opportuno prevedere una forma più stringente di coinvolgimento delle Regioni, considerato che la programmazione è destinata a incidere su settori rientranti negli ambiti di competenza legislativa regionale, quali l'agricoltura, la riqualificazione urbana, l'educazione e promozione della cultura e dello sport.

Riguardo all'articolo 7, si dovrebbe valutare l'opportunità di riconsiderare le disposizioni di cui al comma 1, lettera *c*), e di cui ai commi 2 e 3, alla luce delle competenze costituzionalmente riconosciute alle Regioni. In particolare, segnala che, all'articolo 7, comma 1, lettera *c*), la disposizione ivi prevista stabilisce che le Regioni e le Province autonome attuano

programmi di servizio civile con risorse proprie presso i soggetti accreditati all'Albo degli enti di servizio civile universale, previa approvazione della Presidenza del Consiglio; il successivo comma 2 riconosce la possibilità per le Regioni e le Province autonome di svolgere alcune ulteriori funzioni, ad esempio in materia di formazione da erogare al personale degli enti di servizio civile universale o di controllo sulla gestione delle attività svolte, ma solo previa sottoscrizione di uno o più accordi con la Presidenza del Consiglio dei ministri; infine, il comma 3 sancisce che tali funzioni sono svolte dalla Presidenza del Consiglio dei ministri fino alla data della sottoscrizione degli accordi ovvero in caso di mancata sottoscrizione degli stessi.

L'articolo 11, comma 3, nel disciplinare i criteri di accreditamento degli enti, prevede – tra i livelli minimi di capacità organizzativa di cui devono essere in possesso le amministrazioni pubbliche e gli enti privati – anche quello relativo a «un'articolazione organizzativa di cento sedi di attuazione», definite dall'articolo 1 del decreto come «articolazione organizzativa dell'ente di servizio civile universale nella quale si svolgono le attività previste nel progetto». A tale riguardo, appare opportuno modificare la disposizione, nel senso di ridurre in misura più congrua l'articolazione organizzativa minima.

L'articolo 14, nell'individuare i requisiti di partecipazione al servizio civile universale, consente l'accesso alla prestazione del servizio civile anche agli stranieri regolarmente soggiornanti in Italia. In proposito, ritiene opportuno specificare che gli stranieri intenzionati a partecipare al servizio civile universale siano in possesso di regolare permesso di soggiorno.

In relazione all'articolo 19, propone che si valuti l'opportunità di specificare il soggetto competente al rilascio dell'attestato – con le indicazioni delle attività svolte – agli operatori volontari che abbiano concluso senza demerito il servizio civile.

Riguardo all'articolo 25, con cui si prevede un incremento per l'anno 2016 della dotazione del Fondo nazionale per il servizio civile pari a 146,3 milioni di euro, segnala che analoga disposizione è prevista dall'articolo 50, comma 9-bis del decreto-legge n. 189 del 2016, recante interventi urgenti in favore delle popolazioni colpite dal sisma del 24 agosto 2016. Tale norma, infatti, dispone un incremento del Fondo nazionale per il servizio civile, di cui all'articolo 19 della legge 8 luglio 1998, n. 230, di 146,3 milioni per l'anno 2016 «anche al fine di sostenere progetti per la ripresa della vita civile delle popolazioni colpite dagli eventi sismici dell'agosto ed ottobre 2016 nonché di aumentare il numero di volontari da avviare al servizio civile nazionale». Sarebbe opportuno, pertanto, un coordinamento tra le due disposizioni.

La senatrice DE PETRIS (*Misto-SI-SEL*), nel ribadire il proprio avviso favorevole all'istituzione del servizio civile universale, ritiene che lo schema di decreto legislativo predisposto dal Governo presenti alcune criticità. Sarebbe opportuno, pertanto, integrare lo schema di parere proposto dal relatore con ulteriori osservazioni.

Con riferimento all'articolo 3, si dovrebbe valutare l'opportunità di prevedere che la definizione degli obiettivi generali della programmazione triennale sia affidata a un comitato di indirizzo, costituito dal Presidente del Consiglio dei ministri o da un suo delegato, da rappresentanti dei Ministeri competenti per le materie di cui al medesimo articolo 3, dalle Regioni e Province autonome, dall'ANCI, dal Forum nazionale del terzo settore e dal presidente della Consulta nazionale del servizio civile universale, in modo da assicurare il coinvolgimento delle Regioni, del Terzo settore e dei comuni nell'individuazione e nella rimodulazione della programmazione triennale, attraverso la costituzione di un organismo di indirizzo politico.

Riguardo all'articolo 14, comma 2, sarebbe opportuno prevedere che il permesso di soggiorno possa essere prolungato fino al termine del periodo di servizio previsto dal progetto.

Propone, quindi, di introdurre – all'articolo 16, comma 7 – una flessibilità oraria, a parità di importo dell'assegno mensile, per un minimo di 25 ore e un massimo di 30 ore settimanali in Italia e per un minimo di 30 ore e un massimo di 36 ore settimanali all'estero, in modo da non scoraggiare la scelta del servizio civile.

Infine, in relazione all'articolo 17, comma 6, si dovrebbe valutare l'opportunità di prevedere che la polizza assicurativa relativa all'assistenza sanitaria, per giovani impiegati in progetti al di fuori dell'Unione europea, sia stipulata dalla Presidenza del Consiglio dei ministri. Al contrario, la previsione che l'onere della polizza assicurativa sia in capo all'ente che realizza il programma comporterebbe una disparità tra coperture assicurative e maggiori costi, con ripercussioni sul Fondo nazionale per il servizio civile.

La senatrice LO MORO (*PD*) ritiene che l'osservazione proposta dal relatore in merito al comma 2 dell'articolo 14 sia eccessivamente dettagliata. A suo avviso, in questa sede, sarebbe preferibile limitarsi a segnalare al Governo la necessità di specificare quale titolo lo straniero dovrebbe possedere per partecipare al servizio civile universale.

Con riferimento al rilievo della senatrice De Petris sulla stipula delle polizze assicurative, pur condividendone la ragione sul piano dell'opportunità politica, ritiene che l'onere sia connesso alla responsabilità civile dell'associazione presso cui il giovane svolge il servizio volontario.

La senatrice DE PETRIS (*Misto-SI-SEL*) precisa che, in realtà, enti e associazioni sono soltanto soggetti intermediari nel rapporto tra i partecipanti al servizio civile e lo Stato, il quale, pertanto, a suo avviso, dovrebbe sostenere l'onere della polizza assicurativa.

Il relatore COLLINA (*PD*) si dichiara disponibile ad accogliere il rilievo della senatrice Lo Moro in merito al comma 2 dell'articolo 14.

Quanto alle osservazioni della senatrice De Petris, ritiene che nella proposta di parere sia già sufficientemente precisata l'esigenza di garantire

un maggior coinvolgimento delle Regioni nei settori rientranti negli ambiti di competenza legislativa regionale.

Infine, riguardo all'assistenza sanitaria per i periodi di svolgimento del servizio civile universale in Paesi al di fuori dell'Unione europea, ritiene che la formulazione del comma 6 dell'articolo 17 sia più ampia e tenga conto, correttamente, della possibilità di svolgere il servizio civile con differenti modalità.

Il ministro FINOCCHIARO concorda con la senatrice Lo Moro sulla opportunità di precisare la normativa in relazione agli stranieri ammessi al servizio civile universale. Infatti, il comma 1 dell'articolo 14 prevede che possano accedervi gli stranieri regolarmente soggiornanti in Italia, quindi anche coloro che abbiano un semplice visto turistico. Il comma 2, invece, fa riferimento al permesso di soggiorno, stabilendo che la sua durata non possa essere prolungata sulla base dell'ammissione al servizio civile.

Inoltre, pur considerando fondate le osservazioni della senatrice De Petris sulla flessibilità oraria e sulla copertura assicurativa, ritiene che le modifiche proposte finirebbero per incidere negativamente sulla quantificazione degli oneri e, quindi, sulla copertura finanziaria del Fondo nazionale del servizio civile.

Infine, rileva che l'istituzione di un comitato di indirizzo e verifica della programmazione annuale e triennale non è espressamente prevista dalle disposizioni di delega, di cui all'articolo 1, comma 1, lettera *d*), e all'articolo 8 della legge n. 106 del 2016.

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

La seduta termina alle ore 9,25.

**PARERE APPROVATO DALLA COMMISSIONE
SULL'ATTO DEL GOVERNO N. 360**

La Commissione,

esaminato lo schema di decreto legislativo in titolo,

premessi che:

il provvedimento, in attuazione della disposizione di delega di cui all'articolo 1, comma 1, lettera *d*), e all'articolo 8 della legge n. 106 del 2016, riguardante la riforma del Terzo settore, dell'impresa sociale e della disciplina del servizio civile, è volto a uniformare e a coordinare le disposizioni legislative in una materia caratterizzata da un quadro normativo non omogeneo e non coerente con le mutate esigenze della società civile;

il provvedimento in esame, conformemente a quanto previsto dalla legge di delega, dispone l'istituzione del servizio civile «universale» finalizzato alla difesa non armata e non violenta della Patria, all'educazione alla pace tra i popoli, nonché alla promozione dei valori fondativi della Repubblica, richiamando, a fondamento, le previsioni degli articoli 52, primo comma e 11 della Costituzione, anche con riferimento agli articoli 2 e 4, secondo comma, della Costituzione,

rilevato che:

la giurisprudenza della Corte costituzionale, con particolare riguardo alla sentenza n. 228 del 2004, ha evidenziato come la disciplina degli aspetti organizzativi e procedurali del servizio civile nazionale trovi fondamento, anzitutto, nell'articolo 52 della Costituzione e, soprattutto, nel primo comma che, configurando la difesa della Patria come sacro dovere del cittadino, ha una estensione più ampia dell'obbligo di prestare servizio militare;

la Corte ha altresì sottolineato, sempre nella sentenza n. 228 del 2004, come il dovere di difendere la Patria debba essere letto alla luce del principio di solidarietà espresso nell'articolo 2 della Costituzione, le cui virtualità trascendono l'area degli «obblighi normativamente imposti», chiamando la persona ad agire non solo per imposizione di una autorità, ma anche per libera e spontanea espressione della profonda socialità che caratterizza la persona stessa. In questo contesto, il servizio civile tende a proporsi come forma spontanea di adempimento del dovere costituzionale di difesa della Patria;

la Corte ha quindi evidenziato che la suddetta ricostruzione si riflette sulla individuazione del titolo costituzionale di legittimazione dell'intervento statale, che può essere rinvenuto nell'articolo 117, secondo

comma, lettera *d*), della Costituzione, che riserva alla legislazione esclusiva dello Stato non solo la materia «forze armate», ma anche la «difesa»; la riserva allo Stato della competenza a disciplinare il servizio civile nazionale – ora universale –, forma di adempimento del dovere di difesa della Patria, non comporta però che ogni aspetto dell'attività dei cittadini che svolgono detto servizio ricada nella competenza statale, nella quale rientrano certamente gli aspetti organizzativi e procedurali del servizio;

la Corte costituzionale ha inoltre precisato che il servizio civile nazionale – ora universale – comporta lo svolgimento di attività che investono i più diversi ambiti materiali, come l'assistenza sociale, la tutela dell'ambiente, la protezione civile e che tali attività, per gli aspetti di rilevanza pubblicistica, restano soggette alla disciplina dettata dall'ente rispettivamente competente e dunque, se del caso, alla legislazione regionale o alla normativa degli enti locali, fatte salve le sole specificità direttamente connesse alla struttura organizzativa del servizio e alle regole previste per l'accesso ad esso,

considerato che

lo schema di decreto legislativo definisce le fasi della programmazione e dell'attuazione del servizio civile universale; individua gli ambiti e le funzioni di competenza dei diversi soggetti coinvolti nel nuovo sistema di servizio civile universale, così individuati: Stato, Regioni, enti del servizio civile, operatori volontari e Consulta nazionale per il servizio civile nazionale; reca disposizioni in ordine all'istituzione dell'Albo degli enti di servizio civile universale presso la Presidenza del Consiglio dei ministri e alla prestazione del servizio civile in Italia e all'estero; disciplina il rapporto di servizio civile universale; prevede il controllo sulla gestione delle attività degli enti da parte della Presidenza del Consiglio dei ministri, che ha il compito di valutare l'impatto dei programmi di intervento sui territori e sulle comunità locali interessate; prevede che il servizio civile universale sia finanziato dal Fondo nazionale per il servizio civile, alimentato con le risorse derivanti dal bilancio dello Stato, nonché da altre fonti pubbliche e private, comprese quelle comunitarie, destinate all'attuazione degli interventi di servizio civile universale,

esprime parere favorevole con le seguenti osservazioni:

– all'articolo 4, comma 4 e all'articolo 5, comma 5, anche alla luce della giurisprudenza costituzionale richiamata in premessa, si valuti l'opportunità di prevedere una forma più stringente di coinvolgimento delle Regioni, considerato che la programmazione è destinata ad incidere su settori rientranti negli ambiti di competenza legislativa regionale (quali l'agricoltura, la riqualificazione urbana, l'educazione e promozione della cultura e dello sport);

– all'articolo 7, si valuti l'opportunità di riconsiderare le disposizioni di cui al comma 1, lettera *c*), e di cui ai commi 2 e 3, alla luce delle competenze costituzionalmente riconosciute alle Regioni; al riguardo, si segnala che, all'articolo 7, comma 1, lettera *c*), la disposizione ivi prevista

stabilisce che le Regioni e le Province autonome attuino programmi di servizio civile con risorse proprie presso i soggetti accreditati all'Albo degli enti di servizio civile universale, previa approvazione della Presidenza del Consiglio; il successivo comma 2 riconosce la possibilità per le Regioni e le Province autonome di svolgere alcune ulteriori funzioni (ad esempio in materia di formazione da erogare al personale degli enti di servizio civile universale o di controllo sulla gestione delle attività svolte), ma solo previa sottoscrizione di uno o più accordi con la Presidenza del Consiglio dei ministri; infine, il comma 3 sancisce che tali funzioni siano svolte dalla Presidenza del Consiglio dei ministri fino alla data della sottoscrizione degli accordi, ovvero in caso di mancata sottoscrizione degli stessi;

– l'articolo 11, comma 3, nel disciplinare i criteri di accreditamento degli enti, prevede – tra i livelli minimi di capacità organizzativa di cui devono essere in possesso le amministrazioni pubbliche e gli enti privati – anche quello relativo a «un'articolazione organizzativa di cento sedi di attuazione», definite dall'articolo 1 del decreto come «articolazione organizzativa dell'ente di servizio civile universale nella quale si svolgono le attività previste nel progetto»; al riguardo, appare opportuno modificare la disposizione, nel senso di ridurre in misura più congrua l'articolazione organizzativa minima;

– l'articolo 14, nell'individuare i requisiti di partecipazione al servizio civile universale, consente l'accesso alla prestazione del servizio civile anche agli stranieri regolarmente soggiornanti in Italia; in proposito, appare opportuno specificare il titolo che deve possedere lo straniero per partecipare al servizio civile universale;

– all'articolo 19, si valuti l'opportunità di specificare il soggetto competente al rilascio dell'attestato – con le indicazioni delle attività svolte – agli operatori volontari che abbiano concluso senza demerito il servizio civile;

– l'articolo 25 prevede un incremento, per l'anno 2016, della dotazione del Fondo nazionale per il servizio civile, pari a 146,3 milioni di euro; si segnala che analoga disposizione è prevista dall'articolo 50, comma 9-bis del decreto-legge 17 ottobre 2016, n. 189, recante interventi urgenti in favore delle popolazioni colpite dal sisma del 24 agosto 2016, il quale dispone un incremento del Fondo nazionale per il servizio civile, di cui all'articolo 19 della legge 8 luglio 1998, n. 230, di 146,3 milioni per l'anno 2016 «anche al fine di sostenere progetti per la ripresa della vita civile delle popolazioni colpite dagli eventi sismici dell'agosto ed ottobre 2016, nonché di aumentare il numero di volontari da avviare al servizio civile nazionale». Si segnala, pertanto, la necessità di un opportuno coordinamento tra le due disposizioni.

DIFESA (4^a)

Mercoledì 21 dicembre 2016

Plenaria**204^a Seduta***Presidenza del Presidente*
LATORRE*La seduta inizia alle ore 8,50.**IN SEDE REFERENTE*

(1935) *Deputato SCANU ed altri. – Disposizioni concernenti i militari italiani ai quali è stata irrogata la pena capitale durante la prima Guerra mondiale*, approvato dalla Camera dei deputati

(Seguito dell'esame e rinvio)

Prosegue l'esame, sospeso nella seduta del 23 novembre.

Il presidente LATORRE riepiloga brevemente l'*iter* del disegno di legge, rimarcando innanzitutto la qualità del lavoro istruttorio svolto dalla Commissione, concretizzatosi nella definizione di un articolato volto a superare le criticità di quello approvato dalla Camera. Da valutare positivamente anche gli emendamenti 1.8 e 1.9, sui quali aveva già espresso, nella seduta dell'8 novembre, in qualità di relatore, parere favorevole e che, qualora approvati, migliorerebbero ulteriormente il testo.

Dopo aver dato conto dell'esito negativo dell'attività informale da lui condotta presso i Gruppi parlamentari alla ricerca di un consenso unanime, ribadisce l'inopportunità di procedere all'adozione a maggioranza del provvedimento, che trasmetterebbe al Paese l'idea di divisioni e attriti su una tematica che, al contrario, dovrebbe unificare la coscienza nazionale.

Stante quanto precede, propone quindi di non procedere alle votazioni al fine di consentire, in occasione della sospensione dei lavori per le festività natalizie, un'ulteriore pausa di riflessione.

La senatrice AMATI (*PD*), nel concordare con la proposta di avviare un ulteriore momento di riflessione, osserva tuttavia che una eccessiva dilatazione dei tempi dell'esame potrebbe consegnare all'esterno l'inopportuna immagine di un Senato dedito a delegittimare quanto approvato presso l'altro ramo del Parlamento. In ragione di ciò, qualora non si riscontrassero i presupposti politici per l'approvazione di un testo condiviso, sarebbe a suo avviso auspicabile portare la questione all'attenzione del Presidente della Repubblica, affinché possa valutare di provvedere di propria iniziativa, analogamente a quanto verificatosi in altri paesi.

Il senatore GASPARRI (*FI-PdL XVII*), nel ringraziare, del pari, il presidente Latorre per l'attenzione posta alle problematiche in esame, precisa che la propria parte politica, pur contraria all'utilizzo dello strumento legislativo per la revisione critica di fatti storici, non intende porre un veto all'approvazione del provvedimento: qualora si intenda proseguire nell'*iter*, la Commissione potrà legittimamente approvare il testo a maggioranza.

Il non intervenire con legge non impedirebbe inoltre – come da lui più volte sottolineato – al Parlamento di apportare il proprio contributo. Le aule parlamentari, infatti, non sono solo organi di produzione legislativa ma anche e soprattutto luoghi di conoscenza, dove è possibile e auspicabile organizzare incontri di studio e dibattiti su temi di straordinaria rilevanza per la storia del Paese come quello in oggetto.

Ad avviso del senatore PEGORER (*PD*) la mancata convergenza dei Gruppi sul testo licenziato dal Comitato ristretto rappresenta un rilevante problema politico, considerata altresì l'unanimità che invece era stata raggiunta presso la Camera dei deputati. Sotto questo aspetto, potrebbe essere allora opportuno approfittare di un'ulteriore pausa di riflessione ricercando, altresì, possibili spunti di convergenza con l'altro ramo del Parlamento.

Conclude concordando con la senatrice Amati sulla possibilità di investire, in ultima analisi, altre istituzioni sulla questione.

Il senatore COTTI (*M5S*) esprime il proprio avviso favorevole alla prosecuzione dell'*iter* del disegno di legge, auspicando che si possa procedere quanto prima alle votazioni.

Con riferimento all'opportunità di ricorrere o meno allo strumento legislativo, il presidente LATORRE osserva che il Senato non ha esercitato un'opzione, ma si è trovato di fronte ad una determinazione assunta in tal senso dall'altro ramo del Parlamento; l'unica strada percorribile – e che è stata effettivamente percorsa – era pertanto quella di esaminare approfonditamente quel testo, tramite un'articolata attività istruttoria, nella consapevolezza che il vigente sistema riconosce a ciascuna Camera la libertà di assumere le proprie determinazioni.

Si pone quindi problematicamente sull'opportunità istituzionale di coinvolgere il Presidente della Repubblica con un atto formale.

Conclude auspicando che l'ulteriore momento di riflessione offerto dalla sospensione per le festività natalizie possa concludersi positivamente.

Il seguito dell'esame è quindi rinviato.

La seduta termina alle ore 9,15.

BILANCIO (5^a)

Mercoledì 21 dicembre 2016

Plenaria**673^a Seduta***Presidenza del Presidente*
TONINI*La seduta inizia alle ore 8.**AFFARI ASSEGNATI***(Doc. LVII-ter, n. 1) Relazione al Parlamento predisposta ai sensi dell'articolo 6, comma 6, della legge 24 dicembre 2012, n. 243**

(Esame)

Il relatore GUERRIERI PALEOTTI (*PD*) illustra il documento in titolo ricordando che il Parlamento è chiamato ad esaminare la Relazione presentata in data 19 dicembre 2016 dal Governo alle Camere e prevista dall'articolo 6 della legge n. 243 del 2012, col fine di aggiornare gli obiettivi programmatici di finanza pubblica. Tale norma prevede, ai commi da 1 a 3, che qualora il Governo al fine di fronteggiare eventi eccezionali ritenga indispensabile discostarsi temporaneamente dall'obiettivo programmatico di finanza pubblica, sentita la Commissione europea, presenti alle Camere, per le conseguenti deliberazioni parlamentari, da approvare a maggioranza assoluta dei propri componenti, una relazione con cui aggiorna gli obiettivi programmatici e avanza una specifica richiesta di autorizzazione che indichi la misura e la durata dello scostamento dagli obiettivi prefissati e definisca il piano di rientro verso l'obiettivo programmatico. Rammenta che secondo la norma gli eventi eccezionali sono costituiti da periodi di grave recessione economica (relativi anche all'area dell'euro o all'intera Unione europea) e da eventi straordinari, al di fuori del controllo dello Stato, ivi incluse gravi crisi finanziarie, con rilevanti ripercussioni sulla situazione finanziaria del Paese. Il comma 6 della stessa norma stabilisce che tale procedura si applica anche qualora il Governo intenda ricorrere all'indebitamento per realizzare – come nel caso in esame – «operazioni relative alle partite finanziarie» al fine di far fronte ad eventi

eccezionali. La Relazione presentata dal Governo fa specifico riferimento a tale ultima circostanza, prefigurando un possibile intervento per un importo massimo fino a venti miliardi di euro da reperire attraverso operazioni di emissione di titoli del debito pubblico. I presupposti di tale intervento vengono ravvisati nella eventualità che gli esercizi di «*stress-test*» operati sulla base dell'attuale assetto della vigilanza prudenziale dell'Unione Europea possano evidenziare – data la severità degli *stress-test* medesimi – una carenza di capitale in presenza di scenari avversi. Carenza che, sottolinea la Relazione, potrebbe risultare difficile da ripianare sul mercato, sia per le presenti condizioni dei mercati finanziari che per la consistenza dei crediti deteriorati determinata dalla recente prolungata crisi economico-finanziaria. In altre parole, pur nel riconoscimento che il sistema bancario italiano sia complessivamente solido e non corra il rischio di crisi sistemiche, viene riconosciuta la possibilità di alcuni casi ben individuati di crisi che possono essere affrontati con strumenti di mercato o con un intervento pubblico. In alcuni di questi casi se il mercato non dovesse bastare, il Governo garantisce che sarà pronto a varare una sorta di rete di sicurezza pubblica onde evitare la risoluzione delle unità in crisi. Ricorda altresì che il superamento della crisi di alcune aziende di credito potrebbe giovare non solo al complesso delle attività produttive del Paese, ridando vigore alla funzione di intermediazione finanziaria dell'intero sistema bancario, ma anche agli stessi risparmiatori, inclusi coloro che dovessero investire in azioni di banche avviate verso il risanamento e, quindi in grado di realizzare nuovamente buoni profitti. In tutti questi casi di crisi, alla luce di quanto prevede la direttiva 2014/59/UE, è consentito un intervento di sostegno pubblico volto a prevenire situazioni di difficoltà. Ricorda in proposito come tale direttiva – recepita nel nostro ordinamento mediante i decreti legislativi n. 180 e n. 181 del 2015 – chiarisca (al punto 41 del considerando) che la fornitura del sostegno finanziario pubblico straordinario non deve attivare la procedura di risoluzione quando, a titolo di misura cautelare, uno Stato membro rileva una quota di partecipazione azionaria di un ente bancario, anche di proprietà pubblica, che soddisfa i suoi requisiti patrimoniali. Ciò può verificarsi, ad esempio, quando un ente deve raccogliere nuovo capitale a causa dell'esito negativo di prove di *stress test* basati su scenari svolti dalle autorità di vigilanza e vi sia la necessità di preservare la stabilità finanziaria in un contesto di crisi sistemica in quanto lo stesso ente bancario non è in grado di raccogliere capitale sui mercati privati. Quindi, conformemente all'articolo 32 della direttiva, per evitare una grave perturbazione dell'economia e preservare la stabilità finanziaria, può essere concesso un sostegno finanziario pubblico straordinario a una banca, senza che ciò comporti il dissesto e la conseguente risoluzione della medesima, alle seguenti condizioni (articolo 18 del decreto legislativo n. 180 del 2015). Il sostegno pubblico è erogato in una delle seguenti forme: una garanzia dello Stato a sostegno degli strumenti di liquidità forniti dalla banca centrale alle condizioni da essa applicate; una garanzia dello Stato sulle passività di nuova emissione; la sottoscrizione di fondi propri o l'acquisto di strumenti di ca-

pitale effettuati a prezzi e condizioni che non conferiscono un vantaggio alla banca, se al momento della sottoscrizione o dell'acquisto non ricorrono i presupposti per il dissesto o per la riduzione o la conversione. In tal caso, la sottoscrizione è effettuata unicamente per far fronte a carenze di capitale evidenziate nell'ambito di *stress test* a condizione che il sostegno finanziario pubblico straordinario sia erogato previa approvazione ai sensi della disciplina sugli aiuti di Stato e sia riservato a banche con patrimonio netto positivo; sia adottato su base cautelativa e temporanea, in misura proporzionale alla perturbazione dell'economia; non venga utilizzato per coprire perdite che l'ente ha registrato o verosimilmente registrerà nel prossimo futuro.

La Relazione presentata dal Governo, tenuto conto della finalità precauzionale cui è indirizzata, precisa che l'intervento ipotizzato non può essere al momento ancora dettagliato nei tempi, nelle modalità e nei provvedimenti nei quali si articolerà, ma risulterà comunque finalizzato ad assicurare due obiettivi: un adeguato livello di liquidità al sistema bancario, anche mediante la concessione della garanzia dello Stato sulle passività delle banche italiane; un rafforzamento patrimoniale delle banche medesime mediante operazioni di ricapitalizzazione che prevedano anche la sottoscrizione di nuove azioni. Per il conseguimento di tali obiettivi il Governo intende ricorrere ad operazioni di emissione di titoli del debito pubblico, fino a un importo complessivo massimo di 20 miliardi di euro per l'anno 2017 al fine di reperire le necessarie risorse. Si tratta di un ingente ammontare di risorse che dovrebbe essere in grado di far capire a investitori e mercati che nessuna banca che presenti i requisiti di solvibilità verrà avviata a risoluzione e lasciata fallire. È altresì evidente che alla fine potranno essere utilizzati molto meno dei 20 miliardi preventivati anche perché gli investitori, una volta compreso il quadro di interventi programmati, potrebbero trovare conveniente investire ai prezzi correnti, alquanto bassi, puntando su un recupero di valore negli anni futuri. Sta già avvenendo in questa fase dove si registra nei mercati un recupero del clima di fiducia degli investitori nei confronti delle banche italiane come confermato dal recente andamento dei titoli bancari quotati. Certo, è altrettanto importante che unitamente al rafforzamento patrimoniale delle banche in crisi si favoriscano ristrutturazioni (fusioni e razionalizzazioni) e soluzioni dei problemi strutturali delle stesse banche. Sono problemi in parte condivisi con altri sistemi bancari europei, quali una bassa redditività, una eccessiva frammentazione e modelli di *business* in larga parte obsoleti. Va riconosciuto che ricapitalizzare senza ristrutturare non consentirebbe di raggiungere l'obiettivo di un vero risanamento.

La Relazione mette inoltre in luce che le eventuali nuove emissioni di titoli del debito pubblico finirebbero per modificare sia gli obiettivi programmatici di fabbisogno e debito pubblico approvati nella risoluzione di approvazione della Nota di aggiornamento al DEF 2016 sia il saldo netto da finanziare programmatico del bilancio dello Stato fissato nella legge di bilancio 2017. In ordine a tali saldi, lo scorso 12 ottobre 2016 il Parlamento ha approvato a maggioranza assoluta le risoluzioni sulla Relazione

presentata dal Governo ai sensi dell'articolo 6, comma 5 della legge 243 del 2012, con la quale sono stati aggiornati gli obiettivi programmatici di finanza pubblica. In particolare risultano autorizzati: un saldo netto da finanziare programmatico, in termini di competenza fino a 40,5 miliardi di euro per il 2017, 28,1 miliardi per il 2018 e 9,7 miliardi per il 2019 e un saldo netto da finanziare del bilancio dello Stato in termini di cassa fino a 103,9 miliardi per il 2017, 78,3 miliardi per il 2018 e 58,1 miliardi per il 2019. Per quanto riguarda invece i saldi espressi in rapporto al PIL ricorda che l'obiettivo di indebitamento netto massimo, coerente con il citato saldo netto da finanziare, è fissato nel 2,4 per cento, e la dinamica del rapporto debito/PIL prevista nell'ultima Nota di aggiornamento del DEF fa registrare i seguenti valori: 132,5 per cento nel 2017, 130,1 per cento nel 2018 e 126,6 per cento nel 2019.

Da ultimo, segnala che il comma 1, dell'articolo 1 della legge di bilancio recentemente approvata dal Parlamento fissa per il 2017 il limite massimo del saldo netto da finanziare in circa 38,6 miliardi in termini di competenza e in circa 102,6 miliardi in termini di cassa e il livello massimo del ricorso al mercato in termini di competenza in circa 293,1 miliardi di euro e in circa 356,6 miliardi in termini di cassa. Per concludere, l'ammontare degli effetti che si determineranno in conseguenza delle operazioni di emissione ipotizzate dal Governo sugli obiettivi programmatici di fabbisogno e debito pubblico, rispetto a quelli indicati nelle ultime risoluzioni di approvazione della nota di aggiornamento del DEF, e sul saldo netto da finanziare programmatico del bilancio dello Stato, rispetto a quello fissato nella legge di bilancio 2017, dipenderanno – ovviamente – dalla specifica tipologia di interventi che verranno realizzati e dalle risorse che si renderanno effettivamente necessarie.

Il presidente TONINI dichiara aperta la discussione generale.

Il senatore AZZOLLINI (*FI-PdL XVII*), riservandosi di intervenire più ampiamente nel dibattito in Assemblea chiede anzitutto al Ministro particolare attenzione, nella predisposizione del futuro decreto-legge che interverrà sulla materia, ai profili di finanza pubblica. Fa presente inoltre che, poiché non risulta al momento specificato a quale normativa il Governo intenda attenersi per un eventuale acquisto di titoli delle banche interessate, sarebbe utile per il Parlamento conoscere in anticipo le modalità di tale intervento. Riguardo all'eventualità di un intervento dello Stato effettuato adottando la normativa civilistica, ritiene che l'operatore pubblico in tal caso dovrà comportarsi come qualunque altro azionista, sia per quanto riguarda l'ingresso nel capitale sia per il recesso successivo; in ogni caso andrà data opportuna cognizione al Parlamento delle modalità di tale intervento, considerando che, almeno in astratto, come evidenziato dal relatore, saranno possibili anche margini di guadagno per lo Stato. Ritiene fondamentale adottare azioni e provvedimenti tali da impedire il ripetersi di situazioni che hanno portato alcune banche a gestire livelli di sofferenze del tutto sproporzionate rispetto al capitale: comprendere

come sia stato possibile giungere ad un ammontare di sofferenze bancarie stimato complessivamente in 27 miliardi di euro è questione che va approfondita e affrontata anche a livello di controllo e di vigilanza. Conclude auspicando che l'intervento approntato dal Governo possa fornire un segnale di un nuovo rapporto tra la gestione degli istituti di credito e la necessaria responsabilità che a tale gestione deve essere associata, responsabilità alla quale non possono sottrarsi neanche le istituzioni deputate al controllo del settore.

La senatrice COMAROLI (*LN-Aut*) ritiene che l'operazione predisposta dal Governo sia sostanzialmente doverosa; si chiede tuttavia come mai venga adottata solo ora, dal momento che le problematiche che affliggevano alcune banche erano note da tempo. Chiede quindi al Ministro una serie di chiarimenti, anzitutto riguardo all'effettiva esaustività dei 20 miliardi di euro che il Governo intende mettere a disposizione per il finanziamento degli interventi. Chiede poi conferma del fatto che l'impatto sul debito della somma richiesta dal Governo abbia carattere temporaneo e richiede delucidazioni su quella che sarà la sorte degli obbligazionisti degli istituti di credito coinvolti negli interventi che saranno posti in essere dall'Esecutivo. Conclude chiedendo rassicurazioni sul fatto che l'intervento in esame non venga considerato aiuto di Stato secondo la disciplina europea nonché sulla sostenibilità del futuro piano di rientro.

Il senatore MANDELLI (*FI-PdL XVII*) ricorda che, anche se il Governo sta intervenendo in questi giorni in una situazione di urgenza, il problema che interessava alcuni istituti di credito italiani era noto da tempo. Chiede pertanto al Governo di impegnarsi a riferire dettagliatamente al Parlamento sui tempi e sulle modalità con cui verranno realizzati ulteriori interventi nel settore bancario. Ritiene importante, in particolare, che vengano condivise le informazioni sulle misure che verranno adottate, sulle finalità delle operazioni e sulle risorse utilizzate.

Il senatore DEL BARBA (*PD*) sottolinea come dal dibattito sia emersa una sostanziale condivisione dell'operazione che il Governo sta ponendo in essere, mentre eventuali perplessità riguardano piuttosto i dettagli dei futuri provvedimenti che potrebbe essere adottati dall'Esecutivo. Comunque, al di là di alcune prese di posizione secondo le quali servirebbe ben altro tipo di intervento da parte del Governo, in linea generale emerge un diffuso senso di responsabilità da parte delle forze politiche, almeno per quello che riguarda la richiesta di autorizzazione presentata dal Governo.

Il PRESIDENTE dichiara conclusa la discussione generale.

Il relatore GUERRIERI PALEOTTI (*PD*) rinuncia alla replica.

Il ministro PADOAN, nel ringraziare gli intervenuti e il relatore per gli approfondimenti effettuati, ricorda preliminarmente che l'autorizzazione chiesta al Parlamento serve a costituire uno strumento precauzionale, da utilizzare fino a 20 miliardi di euro, attraverso una garanzia di liquidità e una riserva di ricapitalizzazione. Tale intervento va collocato anzitutto in un contesto di mercato in cui il sistema bancario italiano è complessivamente solido, nonostante siano presenti alcune specifiche situazioni problematiche. Quanto al contesto istituzionale, questo si è recentemente modificato, anche in sede europea: ricorda in particolare che è prevista una vigilanza da parte della Banca Centrale Europea che ha sostituito la Banca d'Italia nelle valutazioni sui singoli istituti di credito. In tale quadro, a fronte di richieste avanzate in sede europea per il rafforzamento del capitale delle banche, resosi necessario in seguito all'esito degli *stress-test*, la disponibilità di maggiori risorse è necessaria per operare in uno scenario in cui i controlli sono più severi che in passato. Fa presente che i margini di manovra del Governo, anche riguardo ai tempi delle decisioni da adottare, sono stati particolarmente limitati, dovendo tener conto della disciplina europea in materia di aiuti di Stato. Rinuncia ad illustrare situazioni specifiche riguardanti alcuni istituti di credito, in quanto si tratta di casi ancora in fase pienamente evolutiva e su cui i mercati stanno operando. Sul tema della difesa della tutela del risparmio, riferisce che il Governo sta valutando varie ipotesi di intervento, tutte comunque nell'ottica di garantire le giuste esigenze dei risparmiatori: si dovrà comunque tener conto delle differenze nella capacità di gestione del rischio da parte dei vari soggetti, come peraltro richiesto dalla stessa disciplina europea. Eventuali operazioni che saranno compiute dallo Stato sul mercato saranno improntate al principio della massima efficienza nell'uso delle risorse pubbliche, anche in un'ottica prospettica, in quanto l'obiettivo sarà quello di rimettere sul mercato degli istituti bancari solidi. Fa inoltre presente che, in presenza di un ruolo significativo dello Stato in alcune banche, dovranno porsi le condizioni per un ritorno di quanto investito se non addirittura per trarre profitti da tale operazione. Quanto ai profili di finanza pubblica, fa presente che il ricorso al debito avrà carattere temporaneo: ciò significa che non impatterà sulle variabili strutturali, che sono quelle rilevanti riguardo al patto di stabilità e crescita, come concordato in sede europea. Quanto alla cifra di 20 miliardi di euro presa in considerazione dalla Relazione, fa presente che essa non è frutto di un conteggio preciso ma è piuttosto un importo individuato come limite, che ingloba al suo interno sia interventi di garanzia che di ricapitalizzazione e che deve valere soprattutto come elemento fornito agli investitori ed ai mercati, con l'auspicio comunque che solo in minima parte debba essere effettivamente utilizzata. Sul tema della gestione delle sofferenze del sistema bancario italiano, fa presente che gli importi coinvolti sono così elevati soprattutto a causa di una crisi straordinariamente lunga e di un sistema economico che è fondato in gran parte proprio sul credito bancario. Ricorda comunque che esistono margini e strumenti per facilitare la gestione delle sofferenze, adottati anche dal precedente Governo. Conclude facendo presente che futuri

eventuali interventi del Governo saranno adottati in base all'evoluzione del quadro finanziario e dell'andamento dei mercati e comunque con la sostanziale condivisione delle scelte con il Parlamento.

Il senatore AZZOLLINI (*FI-PdL XVII*) richiama incidentalmente l'attenzione del Ministro su una problematica già presentatasi nel passato quando si è fissato un termine per la vendita di partecipazioni detenute da soggetti pubblici. Tale circostanza, infatti, costituisce di fatto un impedimento alla vendita di tali quote alle migliori condizioni possibili, avendo invece come unico effetto quello di deprezzare il valore delle quote che vengono poste in vendita. Chiede pertanto se non sia possibile trovare meccanismi, anche a livello normativo, che evitino il ripetersi di tale fenomeno.

Il ministro PADOAN, nel condividere l'istanza segnalata dal senatore Azzollini, fa presente che il tema delle scadenze delle operazioni poste in essere è una delle questioni affrontate con gli organismi europei.

Interviene in sede di dichiarazione di voto la senatrice COMAROLI (*LN-Aut*) dichiarando l'astensione del proprio Gruppo, in quanto l'intervento approntato dal Governo, pur ritenuto necessario al fine di tutelare le giuste esigenze dei risparmiatori, appare non adeguatamente chiaro quanto alla quantificazione delle risorse che effettivamente verranno utilizzate dallo Stato.

Il PRESIDENTE pone quindi ai voti il mandato al relatore a riferire favorevolmente all'Assemblea sul Documento in esame, autorizzandolo contestualmente a chiedere al Presidente del Senato di poter svolgere la relazione in forma orale.

Verificata la presenza del prescritto numero di senatori, la Commissione approva.

SCONVOCAZIONE DELL'ODIERNA SEDUTA POMERIDIANA DELLA COMMISSIONE

Il presidente TONINI avverte che l'odierna seduta pomeridiana della Commissione, già convocata per le ore 15, non avrà più luogo.

La Commissione prende atto.

La seduta termina alle ore 9,10.

FINANZE E TESORO (6^a)

Mercoledì 21 dicembre 2016

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

Riunione n. 65

Presidenza del Presidente
Mauro Maria MARINO

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

PROGRAMMAZIONE DEI LAVORI

IGIENE E SANITÀ (12^a)

Mercoledì 21 dicembre 2016

Plenaria**409^a Seduta**

Presidenza della Presidente
DE BIASI

La seduta inizia alle ore 8,50.

IN SEDE CONSULTIVA SU ATTI DEL GOVERNO**Schema di decreto legislativo recante disciplina sanzionatoria per la violazione delle disposizioni di cui al regolamento (CE) n. 1924/2006 relativo alle indicazioni nutrizionali e sulla salute fornite sui prodotti alimentari (n. 356)**

(Parere al Ministro per le riforme costituzionali e i rapporti con il Parlamento, ai sensi dell'articolo 2 della legge 7 ottobre 2014, n. 154. Seguito e conclusione dell'esame. Parere favorevole con osservazioni)

Prosegue l'esame, sospeso nella seduta di ieri.

Il relatore ROMANO (*Aut (SVP, UV, PATT, UPT)-PSI-MAIE*) dà lettura della proposta di parere, favorevole con osservazioni, pubblicata in allegato.

Si procede alle dichiarazioni di voto.

Intervengono, annunciando voto favorevole a nome dei rispettivi Gruppi, i senatori Nerina DIRINDIN (*PD*), Maurizio ROMANI (*Misto-Idv*), GAETTI (*M5S*), AIELLO (*AP (Ncd-CpI)*), ZUFFADA (*FI-PdL XVII*) e ROMANO (*Aut (SVP, UV, PATT, UPT)-PSI-MAIE*).

Non essendovi altre richieste di intervento, previa verifica del numero legale per deliberare, la proposta di parere testé illustrata è posta in votazione e approvata.

La PRESIDENTE registra con soddisfazione la deliberazione unanime della Commissione.

La seduta termina alle ore 9.

PARERE APPROVATO DALLA COMMISSIONE SULL'ATTO DEL GOVERNO N. 356

La Commissione,

esaminato l'atto del Governo n. 356 (d'ora in poi denominato «schema»), recante disciplina sanzionatoria per la violazione delle disposizioni di cui al regolamento (CE) n. 1924/2006 relativo alle indicazioni nutrizionali e sulla salute fornite sui prodotti alimentari;

viste le osservazioni delle Commissioni 1^a (Affari costituzionali), 2^a (Giustizia), 10^a (Industria, commercio, turismo) e 14^a (Politiche dell'Unione europea);

visto il parere della Conferenza Stato-Regioni-Province autonome;

considerato che la legge n. 689 del 1981 – cui lo schema, all'articolo 15, fa rinvio – stabilisce che nella determinazione della sanzione amministrativa pecuniaria fissata dalla legge tra un limite minimo ed un limite massimo si ha riguardo, tra l'altro, alle condizioni economiche dell'agente (articolo 11);

nel presupposto che la summenzionata disposizione della legge n. 689/1981 consentirà di calibrare la risposta sanzionatoria avuto riguardo anche al fatturato dell'operatore autore dell'illecito;

esprime parere favorevole,

con le seguenti osservazioni:

1) in relazione all'articolo 3 dello schema, sembra opportuno chiarire il senso della locuzione di indicazioni (nutrizionali o sulla salute) «non conformi alle disposizioni del regolamento (CE) n. 1924/2006», considerato che la restante parte dell'articolo in questione individua in maniera esaustiva alcuni illeciti e che le altre fattispecie di divieto di cui all'articolo 3 del regolamento (CE) n. 1924/2006, e successive modificazioni, non sono citate nello schema, in quanto già oggetto di sanzione in altre norme dell'ordinamento interno, come quelle di cui al decreto legislativo n. 145 del 2007 (concernente la pubblicità ingannevole);

2) in relazione all'articolo 9, si segnala che il testo fa riferimento esclusivamente alle indicazioni nutrizionali comparative, mentre il richiamato articolo 9 del regolamento (CE) n. 1924/2006 sembrerebbe implicitamente far riferimento (nel paragrafo 1, primo periodo, che adopera il termine «confronto») anche a indicazioni comparative sulla salute.

TERRITORIO, AMBIENTE, BENI AMBIENTALI (13^a)

Mercoledì 21 dicembre 2016

Sottocommissione per i pareri

75^a Seduta

Presidenza del Presidente
MARINELLO

Orario: dalle ore 8,45 alle ore 9

La Sottocommissione ha adottato la seguente deliberazione per il provvedimento deferito:

alla 2^a Commissione:

(2001) SACCONI e Serenella FUCKSIA. – Disposizioni per l'istituzione dell'albo degli statistici e per l'esercizio della professione di statistico: rinvio dell'espressione del parere.

POLITICHE DELL'UNIONE EUROPEA (14^a)

Mercoledì 21 dicembre 2016

Plenaria

231^a Seduta

Presidenza del Presidente
CHITI

La seduta inizia alle ore 8,30.

IN SEDE CONSULTIVA

Proposta di decisione del Parlamento europeo e del Consiglio relativa alla partecipazione dell'Unione al partenariato per la ricerca e l'innovazione nell'area del Mediterraneo (PRIMA) avviato congiuntamente da più Stati membri (n. COM (2016) 662 definitivo)

(Osservazioni alla 3^a Commissione. Esame. Osservazioni favorevoli con rilievi)

Il senatore MARTINI (*PD*), relatore, illustra l'atto in titolo, spiegando che esso prevede la partecipazione dell'Unione al Partenariato per la ricerca e l'innovazione nell'area del Mediterraneo (PRIMA), formato da 9 Stati membri (Cipro, Francia, Grecia, Italia, Lussemburgo, Malta, Portogallo, Repubblica ceca, Spagna) e 5 Stati non europei (Egitto, Israele, Libano, Marocco, Tunisia), al fine di sviluppare soluzioni innovative comuni per l'approvvigionamento idrico e i sistemi alimentari, nel contesto degli obiettivi più ampi della politica estera dell'Unione per quanto attiene al vicinato meridionale e della sfida alle cause profonde della migrazione, in linea con la comunicazione della Commissione europea sull'istituzione di un nuovo quadro di partenariato con i Paesi terzi nell'ambito dell'agenda europea sulla migrazione (COM(2016) 385) e con il *Migration Compact* proposto dall'Italia.

Successivamente, dà conto di una conferente proposta di osservazioni favorevoli, con rilievi.

Innanzitutto, la base giuridica è costituita dall'articolo 185 del TFUE, che consente all'Unione, nell'ambito del programma quadro pluriennale di ricerca e innovazione, di partecipare a programmi avviati da più Stati membri, nonché dall'articolo 188, secondo comma, del TFUE, che prevede la procedura legislativa ordinaria per l'adozione delle disposizioni necessarie a tale partecipazione.

Inoltre, il principio di sussidiarietà è rispettato in quanto solo un intervento a livello dell'Unione può consentire di realizzare un programma coordinato e integrato, che abbia la scala, la portata e la massa critica necessarie al raggiungimento dell'obiettivo di sviluppare soluzioni innovative comuni ed efficaci, per la gestione sostenibile dell'approvvigionamento idrico e della sicurezza alimentare nella regione del Mediterraneo, al fine di rafforzarne la resilienza ai cambiamenti climatici e di contribuire a risolvere a monte i gravi problemi presenti nell'ambito della nutrizione, della salute, del benessere e dell'emigrazione.

Infine, anche il principio di proporzionalità è rispettato in quanto le risorse organizzative e finanziarie previste dalla proposta sembrano adeguate al perseguimento del predetto obiettivo. In particolare si apprezza la scelta della *partnership ex* articolo 185 che richiede la piena responsabilità e paritaria partecipazione da parte dei Paesi destinatari degli interventi.

Il PRESIDENTE , dopo aver ringraziato il relatore per l'esauriente esposizione, apre la discussione generale.

Il senatore MOLINARI (*Misto-Idv*), pur condividendo gli intenti che si prefigge di raggiungere la proposta di decisione in titolo, mette in rilievo, tuttavia, la mancanza di visione strategica che continua a persistere in seno all'Unione europea per quanto riguarda le tematiche legate alla cooperazione nell'area mediterranea, dal momento che, come si evince dal medesimo atto, solo un numero ristretto di Paesi membri, nove per l'esattezza, hanno deciso di partecipare al programma PRIMA (Partenariato per la ricerca e l'innovazione nell'area del Mediterraneo).

Condivide pienamente tali argomentazioni il senatore LIUZZI (*CoR*) , il quale auspica che l'Unione addivenga, in futuro, all'implementazione di una politica più assertiva nei confronti dei Paesi che si affacciano sulla riva Sud di questo mare.

In particolare, risulterà prioritario incentivare la collaborazione tra gli Enti di ricerca già esistenti, come, ad esempio, l'Istituto Agro Economico Mediterraneo che fa capo al CIHEAM (Centre International de Hautes Etudes Agronomiques Méditerranéennes).

Anche il senatore ORELLANA (*Aut (SVP, UV, PATT, UPT)-PSI-MAIE*) mette in risalto quella che si può definire una sorta di disattenzione da parte dell'Unione europea rispetto alle problematiche del quadrante mediterraneo, visto che solamente nove Stati membri sono interessati al suddetto programma e, tra questi, solo due, il Lussemburgo e la Repubblica Ceca, sono collocati nel versante nord del continente europeo.

L'oratore, inoltre, richiama l'attenzione sulla circostanza per cui l'atto comunitario in titolo – concepito, occorre sottolinearlo, durante la Presidenza di turno italiana dell'UE, nel secondo semestre 2014 – viene

ad essere finalizzato dopo circa due anni, ad ulteriore dimostrazione, purtroppo, che i tempi dell'Europa non sono propriamente rapidi e reattivi.

Il senatore COCIANCICH (*PD*) tiene ad evidenziare l'importanza delle questioni disciplinate dal mentovato progetto legislativo europeo, il quale andrà ad incidere, *inter alia*, anche sulla questione dell'approvvigionamento idrico proveniente dal fiume Giordano.

Il senatore CIOFFI (*M5S*) ritiene auspicabile che il suddetto Partenariato veda coinvolti, nel prossimo futuro, anche Paesi come l'Algeria e, una volta stabilizzato, la Libia.

Esprime una generale condivisione avuto riguardo all'impostazione dell'atto comunitario in esame il senatore AMIDEI (*FI-PdL XVII*), secondo cui se una qualche perplessità rischia di affiorare, essa va ricercata nella possibilità concreta che la cooperazione predisposta rimanga lettera morta, senza essere effettivamente implementata.

Il senatore MARTINI (*PD*), relatore, dichiara di accogliere i diversi rilievi formulati dai colleghi, che ringrazia.

Il PRESIDENTE, quindi, dopo aver verificato la presenza del prescritto numero di senatori necessario per deliberare, pone in votazione lo schema di osservazioni del relatore, integrato da ulteriori rilievi suggeriti durante la discussione e allegato al resoconto della seduta odierna.

La Commissione approva.

Proposta di direttiva del Consiglio relativa a una base imponibile consolidata comune per l'imposta sulle società (n. COM (2016) 683 definitivo)

(Osservazioni alla 6^a Commissione. Esame. Osservazioni favorevoli con rilievi)

La senatrice GUERRA (*PD*), relatrice, introduce l'atto in titolo, che fa parte di un pacchetto di riforma dell'imposizione fiscale delle società nell'Unione, presentato il 25 ottobre 2016 e delineato nel piano d'azione del 17 giugno 2015 «Un regime equo ed efficace per l'imposta societaria nell'Unione europea: i 5 settori principali d'intervento» (COM(2015) 302) e nella comunicazione «Creare un sistema equo, competitivo e stabile di tassazione delle imprese nell'UE» (COM(2016) 682).

Conseguentemente, dà lettura di una bozza di osservazioni favorevoli, con rilievi, per la Commissione di merito.

In primo luogo, la base giuridica è correttamente individuata nell'articolo 115 del TFUE, che prevede la procedura legislativa speciale (unanimità in Consiglio previa consultazione del Parlamento europeo), per stabilire direttive volte al ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative degli Stati membri che abbiano un'incidenza diretta sull'instaurazione o sul funzionamento del mercato interno. Infatti, l'analogo articolo 114 che prevede la procedura legislativa ordinaria per il

ravvicinamento delle disposizioni nazionali relative al mercato interno, esclude esplicitamente la materia fiscale.

Il principio di sussidiarietà è rispettato, in quanto l'obiettivo di ravvicinare i regimi nazionali di imposta sulle società nell'Unione, al fine di favorire le attività transfrontaliere delle imprese residenti nell'Unione, ridurre i fenomeni di doppia imposizione e di doppia non imposizione, e di contrastare le pratiche di elusione fiscale, non può essere raggiunto dagli Stati membri singolarmente.

Il principio di proporzionalità è anche rispettato in quanto la proposta si limita a prevedere misure idonee a raggiungere il predetto obiettivo. A tale riguardo, la proposta non incide sulla sovranità fiscale degli Stati membri, i quali rimangono liberi di determinare la propria politica di gettito fiscale e le proprie aliquote di imposta sul reddito delle società. Inoltre, la soglia di reddito prevista, dovrebbe essere idonea a escludere dall'obbligo di applicazione della normativa le società che non intendono espandersi all'estero.

Nel merito, la relatrice sottolinea come la proposta intenda combattere gli ostacoli e le distorsioni presenti nel mercato unico, per le società che operano in più di uno Stato membro. In particolare, si apprezza il fatto che la disciplina sostituirebbe, per le imprese che applicheranno la normativa, le convenzioni bilaterali tra gli Stati membri sulla doppia imposizione. In questo senso, il nuovo regime è destinato a ridurre le opportunità di pianificazione fiscale aggressiva da parte delle società tramite l'uso dei prezzi di trasferimento o dei disallineamenti tra i regimi fiscali degli Stati membri e sfruttando margini di doppia non imposizione. Ne consegue che ci saranno anche meno contenziosi dinanzi alla Corte di Giustizia dell'Unione europea o ricorsi alla procedura amichevole prevista nelle convenzioni sulla doppia imposizione.

Nessun senatore chiedendo di intervenire, il PRESIDENTE, quindi, previa verifica del numero legale richiesto, mette in votazione la bozza di osservazioni presentata dalla relatrice e allegata al resoconto della seduta odierna.

La Commissione approva.

Proposta di direttiva del Consiglio relativa a una base imponibile consolidata comune per l'imposta sulle società (n. COM (2016) 685 definitivo)

(Osservazioni alla 6^a Commissione. Esame. Osservazioni favorevoli con rilievi)

La senatrice GUERRA (PD), relatrice, illustra l'atto in titolo, che fa parte di un pacchetto di riforma dell'imposizione fiscale delle società nell'Unione, presentato il 25 ottobre 2016 e delineato nel piano d'azione del 17 giugno 2015 «Un regime equo ed efficace per l'imposta societaria nell'Unione europea: i 5 settori principali d'intervento» (COM(2015) 302) e nella comunicazione «Creare un sistema equo, competitivo e stabile di tassazione delle imprese nell'UE» (COM(2016) 682).

Dà conto, successivamente, di una proposta di osservazioni favorevoli, con rilievi, per la Commissione di merito.

La base giuridica è correttamente individuata nell'articolo 115 del TFUE, che prevede la procedura legislativa speciale (unanimità in Consiglio previa consultazione del Parlamento europeo), per stabilire direttive volte al ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative degli Stati membri che abbiano un'incidenza diretta sull'instaurazione o sul funzionamento del mercato interno. Infatti, l'analogo articolo 114 che prevede la procedura legislativa ordinaria per il ravvicinamento delle disposizioni nazionali relative al mercato interno, esclude esplicitamente la materia fiscale.

Il principio di sussidiarietà è rispettato, in quanto l'obiettivo di avvicinare i regimi nazionali di imposta sulle società nell'Unione, al fine di favorire le attività transfrontaliere delle imprese residenti nell'Unione, ridurre i fenomeni di doppia imposizione e di doppia non imposizione, e di contrastare le pratiche di elusione fiscale, non può essere raggiunto dagli Stati membri singolarmente.

Il principio di proporzionalità è anche esso rispettato, in quanto la proposta si limita a prevedere misure idonee a raggiungere il predetto obiettivo. A tale riguardo, la proposta non incide sulla sovranità fiscale degli Stati membri, i quali rimangono liberi di determinare la propria politica di gettito fiscale e le proprie aliquote di imposta sul reddito delle società. Inoltre, la soglia di reddito prevista, dovrebbe essere idonea a escludere dall'obbligo di applicazione della normativa le società che non intendono espandersi all'estero.

Nel merito, la relatrice sottolinea come la proposta intenda combattere gli ostacoli e le distorsioni presenti nel mercato unico, per le società che operano in più di uno Stato membro. In particolare, si apprezza il fatto che la disciplina sostituirebbe, per le imprese che applicheranno la normativa, le convenzioni bilaterali tra gli Stati membri sulla doppia imposizione. In questo senso, il nuovo regime è destinato a ridurre le opportunità di pianificazione fiscale aggressiva da parte delle società tramite l'uso dei prezzi di trasferimento o dei disallineamenti tra i regimi fiscali degli Stati membri e sfruttando margini di doppia non imposizione. Ne consegue che ci saranno anche meno contenziosi dinanzi alla Corte di Giustizia dell'Unione europea o ricorsi alla procedura amichevole prevista nelle convenzioni sulla doppia imposizione.

Nessun senatore chiedendo di intervenire, il PRESIDENTE, quindi, previa verifica del numero legale richiesto, mette in votazione la bozza di osservazioni presentata dalla relatrice e allegata al resoconto della seduta odierna.

La Commissione approva.

La seduta termina alle ore 9.

**OSSERVAZIONI APPROVATE DALLA COMMISSIONE
SULL'ATTO COMUNITARIO COM (2016) 662 definitivo
SOTTOPOSTO AL PARERE MOTIVATO SULLA
SUSSIDIARIETÀ**

La Commissione, esaminato l'atto in titolo,

considerato che esso prevede la partecipazione dell'Unione al Partenariato per la ricerca e l'innovazione nell'area del Mediterraneo (PRIMA), formato da 9 Stati membri (Cipro, Francia, Grecia, Italia, Lussemburgo, Malta, Portogallo, Repubblica ceca, Spagna) e 5 Stati non europei (Egitto, Israele, Libano, Marocco, Tunisia), al fine di sviluppare soluzioni innovative comuni per l'approvvigionamento idrico e i sistemi alimentari, nel contesto degli obiettivi più ampi della politica estera dell'Unione per quanto attiene al vicinato meridionale e della sfida alle cause profonde della migrazione, in linea con la comunicazione della Commissione europea sull'istituzione di un nuovo quadro di partenariato con i Paesi terzi nell'ambito dell'agenda europea sulla migrazione (COM(2016) 385) e con il *Migration Compact* proposto dall'Italia;

ricordato che:

– il processo che ha portato al programma congiunto PRIMA è iniziato con la Conferenza euromediterranea sulla scienza, la tecnologia e l'innovazione, organizzata dalla Commissione europea nell'aprile 2012 a Barcellona;

– le presidenze del Consiglio UE succedutesi nel 2013 e nel 2014 hanno sottolineato la necessità affrontare le principali sfide comuni del Mediterraneo, tra cui la necessità di garantire all'area mediterranea una capacità sostenibile di fornire quantitativi sufficienti di alimenti sicuri e acqua potabile di qualità adeguata, mediante l'elaborazione e l'adozione di soluzioni innovative e integrate, nell'ambito di un partenariato regionale a norma dell'articolo 185 del TFUE, volto a migliorare la cooperazione in materia di ricerca e innovazione nell'area mediterranea e a creare un quadro stabile, a lungo termine e sostenibile, basato sul reciproco vantaggio, sulla contitolarità, la codecisione e il cofinanziamento, nonché l'eccellenza e il valore aggiunto;

– il 5 dicembre 2014 il Consiglio «competitività», durante la Presidenza di turno dell'Italia, ha invitato la Commissione europea a valutare la possibilità di prevedere una partecipazione dell'Unione al programma congiunto di ricerca «PRIMA», nell'ambito di una *partnership* pubblico-pubblico, ai sensi dell'articolo 185 del TFUE (che consente all'UE di prevedere la partecipazione a programmi di ricerca e sviluppo avviati da più

Stati membri) e dell'articolo 26 del regolamento (UE) n. 1291/2013 che istituisce il programma Orizzonte 2020;

– il 23 dicembre 2014 un gruppo di 19 Paesi dell'area del Mediterraneo, sotto il coordinamento italiano nella persona del Rettore dell'Università di Siena, ha presentato alla Commissione una proposta relativa ad un'iniziativa di programmazione congiunta «Partenariato per la ricerca e l'innovazione nell'area del Mediterraneo» (PRIMA) e 14 di questi Paesi hanno deciso di avviare congiuntamente l'iniziativa PRIMA impegnandosi a garantire contributi finanziari per un ammontare complessivo di 200 milioni di euro;

considerato, in particolare, che la proposta prevede:

– all'articolo 2, l'elaborazione di un programma strategico comune, stabile e a lungo termine, di ricerca e innovazione (R&I) nel settore dell'approvvigionamento idrico e dei sistemi alimentari, e l'elaborazione di programmi nazionali di R&I orientati all'attuazione del programma strategico di lungo termine;

– all'articolo 3, l'erogazione di un contributo finanziario dell'Unione di 200 milioni euro (la versione italiana del documento reca erroneamente la cifra di 200 mila euro), a valere sul programma quadro Orizzonte 2020, parte II «Leadership industriale» e parte III «Sfide per la società», che si aggiunge al contributo di pari entità messo a disposizione dagli Stati partecipanti, per il periodo decennale fino al 2028. Dopo i primi due anni, la Commissione valuta il rispetto degli impegni presi dagli Stati partecipanti e può rivedere l'entità del contributo messo a disposizione dall'Unione;

– all'articolo 6, che PRIMA-IS – la struttura di esecuzione di PRIMA – elabori piani di lavoro annuali (PLA) e organizzi gli inviti a presentare proposte. I progetti presentati potranno, poi, essere finanziati congiuntamente dall'Unione e dagli Stati partecipanti, oppure essere sovvenzionati dai soli Stati partecipanti senza il contributo dell'Unione. In ogni caso, nell'ambito di ciascun piano di lavoro annuale, il contributo dell'Unione non potrà superare il contributo versato dagli Stati;

– all'articolo 7, le opportune deroghe alle procedure stabilite dal regolamento (UE) n. 1290/2013 che istituisce il programma Orizzonte 2020, in quanto si tratta del primo caso di partenariato *ex* articolo 185 del TFUE che coinvolge Stati terzi non associati a Orizzonte 2020;

– all'articolo 12, la *governance* della struttura di esecuzione PRIMA-IS, il cui organo decisionale è l'Assemblea generale, in cui ciascuno Stato partecipante dispone di un voto e a cui l'Unione, rappresentata dalla Commissione, partecipa in qualità di osservatore,

formula per quanto di competenza osservazioni favorevoli, con i seguenti rilievi:

la base giuridica è costituita dall'articolo 185 del TFUE, che consente all'Unione, nell'ambito del programma quadro pluriennale di ricerca e innovazione, di partecipare a programmi avviati da più Stati membri, nonché dall'articolo 188, secondo comma, del TFUE, che prevede la proce-

dura legislativa ordinaria per l'adozione delle disposizioni necessarie a tale partecipazione;

il principio di sussidiarietà è rispettato in quanto solo un intervento a livello dell'Unione può consentire di realizzare un programma coordinato e integrato, che abbia la scala, la portata e la massa critica necessarie al raggiungimento dell'obiettivo di sviluppare soluzioni innovative comuni ed efficaci, per la gestione sostenibile dell'approvvigionamento idrico e della sicurezza alimentare nella regione del Mediterraneo, al fine di rafforzarne la resilienza ai cambiamenti climatici e di contribuire a risolvere a monte i gravi problemi presenti nell'ambito della nutrizione, della salute, del benessere e dell'emigrazione;

anche il principio di proporzionalità è rispettato in quanto le risorse organizzative e finanziarie previste dalla proposta sembrano adeguate al perseguimento del predetto obiettivo. In particolare si apprezza la scelta della *partnership* ex articolo 185 che richiede la piena responsabilità e paritaria partecipazione da parte dei Paesi destinatari degli interventi.

Si auspica inoltre che, nel corso della sua esecuzione, il partenariato possa essere integrato con altri Stati membri dell'Unione e con altri Paesi extraeuropei, come, ad esempio, l'Algeria e la Giordania.

Si auspica, infine, che il partenariato possa avvalersi della rete dei centri di ricerca già operativi in Italia e negli altri Stati del Mediterraneo.

**OSSERVAZIONI APPROVATE DALLA COMMISSIONE
SULL'ATTO COMUNITARIO COM(2016) 683 definitivo
SOTTOPOSTO AL PARERE MOTIVATO SULLA
SUSSIDIARIETÀ**

La Commissione, esaminato l'atto in titolo,

considerato che la proposta fa parte di un pacchetto di riforma dell'imposizione fiscale delle società nell'Unione, presentato il 25 ottobre 2016 e delineato nel piano d'azione del 17 giugno 2015 «Un regime equo ed efficace per l'imposta societaria nell'Unione europea: i 5 settori principali d'intervento» (COM(2015) 302) e nella comunicazione «Creare un sistema equo, competitivo e stabile di tassazione delle imprese nell'UE» (COM(2016) 682). In particolare, il pacchetto comprende:

- una proposta di direttiva relativa a una base imponibile consolidata comune per l'imposta sulle società (COM(2016) 683);
- una proposta di direttiva relativa a una base imponibile comune per l'imposta sulle società (COM(2016) 685);
- una proposta di direttiva sui meccanismi di risoluzione delle controversie in materia di doppia imposizione nell'Unione europea (COM(2016) 686);
- una proposta di direttiva sui disallineamenti da ibridi con i Paesi terzi (COM(2016) 687);

ricordato che in materia di imposizione societaria:

- nel 2011 era stata presentata la proposta di direttiva del Consiglio relativa a una base imponibile consolidata comune per l'imposta sulle società (COM(2011) 121), cosiddetta CCCTB (*Common Consolidated Corporate Tax Base*), sulla quale questa Commissione aveva formulato osservazioni favorevoli con rilievi in data 20 aprile 2011;
- la proposta del 2011 mirava a creare, in via facoltativa, un sistema comune di calcolo della base imponibile per l'imposta sulle società e dei gruppi societari, al fine di agevolare le attività transfrontaliere delle imprese residenti nell'Unione, di tassare i profitti dove sono effettivamente realizzati, e perseguire l'obiettivo di rendere l'Unione un luogo più competitivo per gli investimenti internazionali;
- più di recente è emersa l'esigenza di rilanciare il progetto di base imponibile comune per le società anche per un altro obiettivo, ovvero quello di contrastare i fenomeni di elusione fiscale ed eliminare così le relative distorsioni nel funzionamento del mercato interno e i fenomeni di doppia non imposizione;

considerato che, in tale ottica, il pacchetto legislativo del 25 ottobre 2016, prevede il superamento della proposta del 2011, mediante un «approccio graduale» e l'introduzione dell'obbligatorietà, ancorché limitata ai soli gruppi societari con un fatturato consolidato superiore a 750 milioni di euro, al fine di ridurre il rischio di includere gruppi puramente nazionali. L'approccio graduale prevede, in particolare, un «primo passo» relativo agli elementi vincolanti della base imponibile comune, vale a dire le norme per il calcolo e talune disposizioni contro l'elusione fiscale e sulla dimensione internazionale. Il «secondo passo», da intraprendere dopo che sarà raggiunto un accordo politico sugli elementi della base comune, stabilisce le condizioni per partecipare a un gruppo, definisce le possibili forme che un gruppo può assumere e comprende norme sugli aspetti tecnici del consolidamento;

rilevato, in particolare, che la proposta in titolo COM(2016) 683, che verte sul cosiddetto «secondo passo» dell'approccio graduale, relativo alla base imponibile consolidata (CCCTB), si propone di realizzare un sistema fiscale più equo, in modo che le imprese paghino un giusto livello tributario laddove i redditi sono prodotti. In particolare, a tal fine, la proposta:

- stabilisce i requisiti necessari per entrare a far parte di un gruppo o lasciare un gruppo (deve essere controllata con più del 50 per cento dei diritti di voto e del 75 per cento dei diritti ai profitti) e disciplina le riorganizzazioni tra imprese, con particolare attenzione alle specificità dei gruppi transfrontalieri e al trattamento delle perdite e delle plusvalenze non realizzate;

- prevede disposizioni sulle operazioni tra il gruppo e altre entità, che riguardano principalmente il trattamento delle ritenute alla fonte e il credito d'imposta per doppia imposizione.

- stabilisce un meccanismo ponderato per la ripartizione della base imponibile consolidata del gruppo tra gli Stati membri ammissibili, attraverso regole comuni per la determinazione del reddito e la successiva attribuzione ai diversi Stati membri tenendo conto di tre criteri – attività, lavoro e fatturato – al fine di tassare i redditi nel Paese in cui il gruppo ha effettivamente creato il valore aziendale;

- richiede uno quadro amministrativo specifico, adeguato alle strutture dei gruppi transfrontalieri, ai fini dell'applicazione dell'imposta sulla base consolidata del gruppo;

valutata la relazione del Governo, trasmessa in data 15 novembre 2016 ai sensi dell'articolo 6, commi 4 e 5, della legge n. 234 del 2012,

formula per quanto di competenza osservazioni favorevoli, con i seguenti rilievi:

la base giuridica è correttamente individuata nell'articolo 115 del TFUE, che prevede la procedura legislativa speciale (unanimità in Consiglio previa consultazione del Parlamento europeo), per stabilire direttive volte al ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari ed

amministrative degli Stati membri che abbiano un'incidenza diretta sull'instaurazione o sul funzionamento del mercato interno. Infatti, l'analogo articolo 114 che prevede la procedura legislativa ordinaria per il ravvicinamento delle disposizioni nazionali relative al mercato interno, esclude esplicitamente la materia fiscale;

il principio di sussidiarietà è rispettato in quanto l'obiettivo ravvicinare i regimi nazionali di imposta sulle società nell'Unione, al fine di favorire le attività transfrontaliere delle imprese residenti nell'Unione, ridurre i fenomeni di doppia imposizione e di doppia non imposizione, e di contrastare le pratiche di elusione fiscale, non può essere raggiunto dagli Stati membri singolarmente;

il principio di proporzionalità è rispettato in quanto la proposta si limita a prevedere misure idonee a raggiungere il predetto obiettivo. A tale riguardo, la proposta non incide sulla sovranità fiscale degli Stati membri, i quali rimangono liberi di determinare la propria politica di gettito fiscale e le proprie aliquote di imposta sul reddito delle società. Inoltre, la soglia di reddito prevista, dovrebbe essere idonea a escludere dall'obbligo di applicazione della normativa le società che non intendono espandersi all'estero;

nel merito si sottolinea come la proposta intenda combattere gli ostacoli e le distorsioni presenti nel mercato unico, per le società che operano in più di uno Stato membro. In particolare, si apprezza il fatto che la disciplina sostituirebbe, per le imprese che applicheranno la normativa, le convenzioni bilaterali tra gli Stati membri sulla doppia imposizione. In questo senso, il nuovo regime è destinato a ridurre le opportunità di pianificazione fiscale aggressiva da parte delle società tramite l'uso dei prezzi di trasferimento o dei disallineamenti tra i regimi fiscali degli Stati membri e sfruttando margini di doppia non imposizione. Ne consegue che ci saranno anche meno contenziosi dinanzi alla Corte di Giustizia dell'Unione europea o ricorsi alla procedura amichevole prevista nelle convenzioni sulla doppia imposizione.

**OSSERVAZIONI APPROVATE DALLA COMMISSIONE
SULL'ATTO COMUNITARIO COM(2016) 685 definitivo
SOTTOPOSTO AL PARERE MOTIVATO SULLA
SUSSIDIARIETÀ**

La Commissione, esaminato l'atto in titolo,

considerato che la proposta fa parte di un pacchetto di riforma dell'imposizione fiscale delle società nell'Unione, presentato il 25 ottobre 2016 e delineato nel piano d'azione del 17 giugno 2015 «Un regime equo ed efficace per l'imposta societaria nell'Unione europea: i 5 settori principali d'intervento» (COM(2015) 302) e nella comunicazione «Creare un sistema equo, competitivo e stabile di tassazione delle imprese nell'UE» (COM(2016) 682). In particolare, il pacchetto comprende:

- una proposta di direttiva relativa a una base imponibile consolidata comune per l'imposta sulle società (COM(2016) 683);
- una proposta di direttiva relativa a una base imponibile comune per l'imposta sulle società (COM(2016) 685);
- una proposta di direttiva sui meccanismi di risoluzione delle controversie in materia di doppia imposizione nell'Unione europea (COM(2016) 686);
- una proposta di direttiva sui disallineamenti da ibridi con i Paesi terzi (COM(2016) 687);

ricordato che in materia di imposizione societaria:

- nel 2011 era stata presentata la proposta di direttiva del Consiglio relativa a una base imponibile consolidata comune per l'imposta sulle società (COM(2011) 121), cosiddetta CCCTB (Common Consolidated Corporate Tax Base), sulla quale questa Commissione aveva formulato osservazioni favorevoli con rilievi in data 20 aprile 2011;
- la proposta del 2011 mirava a creare, in via facoltativa, un sistema comune di calcolo della base imponibile per l'imposta sulle società e dei gruppi societari, al fine di agevolare le attività transfrontaliere delle imprese residenti nell'Unione, di tassare i profitti dove sono effettivamente realizzati, e perseguire l'obiettivo di rendere l'Unione un luogo più competitivo per gli investimenti internazionali;
- più di recente è emersa l'esigenza di rilanciare il progetto di base imponibile comune per le società anche per un altro obiettivo, ovvero quello di contrastare i fenomeni di elusione fiscale ed eliminare così le relative distorsioni nel funzionamento del mercato interno e i fenomeni di doppia non imposizione;

considerato che, in tale ottica, il pacchetto legislativo del 25 ottobre 2016, prevede il superamento della proposta del 2011, mediante un «approccio graduale» e l'introduzione dell'obbligatorietà, ancorché limitata ai soli gruppi societari con un fatturato consolidato superiore a 750 milioni di euro, al fine di ridurre il rischio di includere gruppi puramente nazionali. L'approccio graduale prevede, in particolare, un «primo passo» relativo agli elementi vincolanti della base imponibile comune, vale a dire le norme per il calcolo e talune disposizioni contro l'elusione fiscale e sulla dimensione internazionale. Il «secondo passo», da intraprendere dopo che sarà raggiunto un accordo politico sugli elementi della base comune, stabilisce le condizioni per partecipare a un gruppo, definisce le possibili forme che un gruppo può assumere e comprende norme sugli aspetti tecnici del consolidamento;

rilevato, in particolare, che la proposta in titolo COM(2016) 685, che verte sul cosiddetto «primo passo» dell'approccio graduale, relativo agli elementi della base comune, vale a dire le norme per il calcolo della base imponibile per l'imposta sulle società, e comprende talune disposizioni contro l'elusione fiscale e sulla dimensione internazionale del regime fiscale proposto, prevede in particolare:

– l'applicabilità obbligatoria alle imprese che appartengono a gruppi con ricavi consolidati superiori a 750 milioni di euro, le quali cessano di essere soggette alla corrispondente normativa nazionale in materia di imposta sul reddito delle società;

– nel calcolo della base imponibile, al fine di sostenere l'innovazione nell'economia, di rafforzare il già generoso regime di deduzione per i costi di ricerca e innovazione della proposta del 2011, introducendo una superdeduzione del 50 per cento dei costi fino a 20 mila euro, oltre alla deduzione del 25 per cento dei costi superiori a tale soglia;

– la norma che consente la deducibilità dei costi relativi agli interessi solo nella misura in cui possono essere compensati con interessi attivi imponibili, al fine di scoraggiare pratiche di trasferimento degli utili verso paesi a bassa tassazione;

– la norma che consente la deducibilità di una quota degli aumenti del capitale proprio (*equity*), al fine di scoraggiare il finanziamento tramite debito rispetto al finanziamento tramite *equity*;

– una disposizione antiabuso per scoraggiare i tentativi di aggirare le norme sulla deducibilità delle perdite tramite l'acquisto di imprese in perdita,

formula per quanto di competenza osservazioni favorevoli, con i seguenti rilievi:

la base giuridica è correttamente individuata nell'articolo 115 del TFUE, che prevede la procedura legislativa speciale (unanimità in Consiglio previa consultazione del Parlamento europeo), per stabilire direttive volte al ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative degli Stati membri che abbiano un'incidenza diretta sul-

l'instaurazione o sul funzionamento del mercato interno. Infatti, l'analogo articolo 114 che prevede la procedura legislativa ordinaria per il ravvicinamento delle disposizioni nazionali relative al mercato interno, esclude esplicitamente la materia fiscale;

il principio di sussidiarietà è rispettato in quanto l'obiettivo ravvicinare i regimi nazionali di imposta sulle società nell'Unione, al fine di favorire le attività transfrontaliere delle imprese residenti nell'Unione, ridurre i fenomeni di doppia imposizione e di doppia non imposizione, e di contrastare le pratiche di elusione fiscale, non può essere raggiunto dagli Stati membri singolarmente;

il principio di proporzionalità è rispettato in quanto la proposta si limita a prevedere misure idonee a raggiungere il predetto obiettivo. A tale riguardo, la proposta non incide sulla sovranità fiscale degli Stati membri, i quali rimangono liberi di determinare la propria politica di gettito fiscale e le proprie aliquote di imposta sul reddito delle società. Inoltre, la soglia di reddito prevista, dovrebbe essere idonea a escludere dall'obbligo di applicazione della normativa le società che non intendono espandersi all'estero;

nel merito si sottolinea come la proposta intenda combattere gli ostacoli e le distorsioni presenti nel mercato unico, per le società che operano in più di uno Stato membro. In particolare, si apprezza il fatto che la disciplina sostituirebbe, per le imprese che applicheranno la normativa, le convenzioni bilaterali tra gli Stati membri sulla doppia imposizione. In questo senso, il nuovo regime è destinato a ridurre le opportunità di pianificazione fiscale aggressiva da parte delle società tramite l'uso dei prezzi di trasferimento o dei disallineamenti tra i regimi fiscali degli Stati membri e sfruttando margini di doppia non imposizione. Ne consegue che ci saranno anche meno contenziosi dinanzi alla Corte di Giustizia dell'Unione europea o ricorsi alla procedura amichevole prevista nelle convenzioni sulla doppia imposizione.

COMMISSIONE PARLAMENTARE
per le questioni regionali

Mercoledì 21 dicembre 2016

Plenaria

Presidenza del Presidente
Gianpiero D'ALIA

La seduta inizia alle ore 8,55.

IN SEDE CONSULTIVA

Modifiche allo Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige in materia di tutela della minoranza linguistica ladina della provincia di Bolzano

Nuovo testo C. 56 cost. Alfreider

(Parere alla I Commissione della Camera)

(Esame e conclusione – Parere favorevole con osservazioni)

La Commissione inizia l'esame.

Il deputato Gian Luigi GIGLI (*DeS-CD*), *relatore*, fa presente che la Commissione è chiamata ad esprimere il parere alla I Commissione Affari costituzionali della Camera sul testo della proposta di legge costituzionale Alfreider ed altri C. 56, recante «Modifiche allo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige in materia di tutela della minoranza linguistica ladina della provincia di Bolzano», come risultante dagli emendamenti approvati dalla Commissione di merito.

Ricorda che la procedura di modifica dello Statuto speciale è disciplinata dall'articolo 103 dello Statuto del Trentino-Alto Adige, come modificato dall'articolo 5 della legge costituzionale n. 2 del 2001. In base a tale norma, per le modificazioni dello Statuto si applica il procedimento stabilito dalla Costituzione per le leggi costituzionali. L'iniziativa spetta anche al Consiglio regionale, su proposta dei Consigli delle province autonome di Trento e di Bolzano e successiva conforme deliberazione del Consiglio regionale. I progetti di modificazione dello Statuto di iniziativa governativa o parlamentare sono comunicati dal Governo della Repubblica

al Consiglio regionale e ai Consigli provinciali, che esprimono il loro parere entro due mesi. Le modifiche allo Statuto approvate non sono comunque sottoposte a *referendum* nazionale.

Sulla proposta di legge costituzionale sono stati dunque acquisiti i pareri del Consiglio regionale del Trentino-Alto Adige, espresso in data 18 luglio 2016, del Consiglio della Provincia autonoma di Trento e del Consiglio della Provincia autonoma di Bolzano, entrambi espressi in data 5 aprile 2016.

La proposta di legge costituzionale si compone di 12 articoli. I primi 10 articoli (da 01 a 7) recano modifiche allo Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige.

L'articolo 01 consente lo svolgimento di sessioni straordinarie del Consiglio regionale del Trentino-Alto Adige riguardanti i diritti della minoranza linguistica ladina, del gruppo linguistico dei mocheni e del gruppo linguistico dei cimbri (art. 27 dello Statuto).

L'articolo 02 introduce il potere per i consiglieri appartenenti al gruppo linguistico ladino di richiedere all'unanimità la convocazione del Consiglio regionale per questioni che riguardano i diritti delle minoranze linguistiche (art. 34 dello Statuto).

L'articolo 1 interviene sul numero dei vicepresidenti della Giunta provinciale di Bolzano. Attualmente, i vice Presidenti sono due, appartenenti uno al gruppo linguistico tedesco e l'altro al gruppo linguistico italiano. La modifica introdotta eleva a tre il numero dei vice Presidenti nel caso in cui uno dei componenti la Giunta appartenga al gruppo linguistico ladino, prevedendo contestualmente che il terzo vice Presidente appartenga al gruppo linguistico ladino medesimo (art. 50 dello Statuto).

L'articolo 2 integra con due ulteriori commi l'articolo 62 dello Statuto, che, nella formulazione vigente, stabilisce che le norme sulla composizione degli organi collegiali degli enti pubblici locali in Provincia di Bolzano garantiscono la rappresentanza del gruppo linguistico ladino.

I due commi aggiuntivi prevedono che negli enti pubblici di rilevanza provinciale nei quali sono previsti due vice Presidenti, questi devono appartenere a gruppi linguistici diversi da quello a cui appartiene il Presidente e che negli enti locali intermedi dei quali fanno parte comuni in cui la maggioranza della popolazione appartiene al gruppo linguistico ladino, la carica di vice Presidente è ricoperta da persona appartenente a questo gruppo linguistico, salvo che un appartenente a tale gruppo ricopra nel medesimo ente la carica di Presidente.

L'articolo 3 modifica la procedura di approvazione del bilancio.

Attualmente, l'articolo 84, secondo comma, dello Statuto prevede che la votazione dei singoli capitoli del bilancio della Regione e della Provincia di Bolzano ha luogo, su richiesta della maggioranza di un gruppo linguistico, per gruppi linguistici. Tale procedura non si applica ai capitoli di entrata, ai capitoli di spesa predeterminati per legge e ai capitoli relativi a normali spese di funzionamento per gli organi ed uffici. Ciascun capitolo per essere approvato deve ottenere la maggioranza dei voti di ciascun gruppo linguistico. In caso contrario si instaura una procedura di concilia-

zione: i capitoli non approvati sono sottoposti ad una commissione paritetica composta da 4 consiglieri eletta all'inizio della legislatura e per tutta la durata di questa, con composizione paritetica fra i due maggiori gruppi linguistici e in conformità alla designazione di ciascun gruppo. La commissione decide entro 15 giorni in ordine alla denominazione e all'ammontare definitivo dei capitoli contestati. È prescritta la maggioranza semplice per l'approvazione dei capitoli, in mancanza della quale la questione è deferita alla sezione di Bolzano del TAR che decide con lodo arbitrale in via definitiva.

L'articolo in esame mantiene la procedura di conciliazione vigente nel solo caso di opposizione all'approvazione del bilancio da parte del gruppo tedesco o del gruppo italiano, mentre, in caso di mancata maggioranza dei voti del gruppo ladino si istituisce una diversa procedura, con deferimento ad un'altra commissione paritetica, formata da 3 consiglieri, in rappresentanza di tutti i gruppi linguistici. Questa commissione procede all'unanimità per l'approvazione dei capitoli. Anche in tal caso, nell'ipotesi di mancata decisione, la questione è deferita alla sezione di Bolzano del TAR che decide con lodo arbitrale in via definitiva.

L'articolo 4 interviene in materia di personale degli uffici statali in provincia di Bolzano e, in particolare, sul trasferimento fuori provincia del personale di lingua ladina e sulla ripartizione proporzionale tra i gruppi linguistici dei posti della magistratura (art. 89 dello Statuto).

In provincia di Bolzano vige il principio della cosiddetta «proporzionale etnica» in base al quale, in via generale, i posti degli uffici statali in Provincia sono riservati ai residenti e sono ripartiti in rapporto alla consistenza dei tre gruppi linguistici risultante dalle dichiarazioni di appartenenza rese in occasione del censimento ufficiale della popolazione. A tutela del mantenimento della proporzionale, al personale dei ruoli provinciali è garantita la stabilità della sede, a meno che non si renda necessario, per le peculiarità di determinate amministrazioni o carriere, il trasferimento per motivi di servizio o addestramento. Per il personale di lingua tedesca è prevista una tutela supplementare, in quanto i trasferimenti degli appartenenti a tale gruppo linguistico devono essere contenuti al 10 per cento dei posti complessivi da esso occupati.

L'articolo in esame estende anche alla minoranza ladina il limite del 10 per cento dei trasferimenti massimi consentiti. Interviene inoltre in ordine alla ripartizione dei posti del personale della magistratura, per il quale attualmente la predetta proporzionale si applica solamente tra i gruppi linguistici italiano e tedesco, estendendo la ripartizione dei posti anche ai cittadini di lingua ladina.

Gli articoli 5 e 6 hanno per oggetto la composizione degli organi della giustizia amministrativa per la provincia di Bolzano.

In particolare, l'articolo 5 interviene in ordine alla composizione della sezione autonoma per la provincia di Bolzano del Tribunale regionale di giustizia amministrativa (art. 91 dello Statuto). Attualmente, i componenti della sezione devono appartenere in egual numero ai due maggiori gruppi linguistici.

A seguito della modifica, viene invece previsto che essi appartengano al gruppo linguistico italiano, al gruppo linguistico tedesco e al gruppo linguistico ladino. Viene inoltre specificato che sono nominati in egual numero componenti appartenenti al gruppo linguistico tedesco e al gruppo linguistico italiano; nell'ambito di tali nomine, alternativamente per uno dei posti spettanti al gruppo linguistico tedesco ovvero al gruppo linguistico italiano, è nominato, fino alla naturale scadenza dell'incarico e in successione continua, un componente appartenente al gruppo linguistico ladino. Ricorda che, in base all'articolo 2 del decreto del Presidente della Repubblica n. 426 del 1984, i componenti della sezione sono otto: quattro sono nominati con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri, su parere del Consiglio di presidenza della giustizia amministrativa e con l'assenso del consiglio provinciale di Bolzano limitatamente all'appartenente al gruppo di lingua tedesca, e quattro sono nominati dal Consiglio provinciale di Bolzano e con decreto del Presidente della Repubblica.

A tal proposito, il parere espresso dal Consiglio regionale del Trentino-Alto Adige invita a considerare il fatto che i giudici della sezione autonoma per la provincia di Bolzano rimangono in carica fino a quiescenza e che pertanto i tempi di alternanza fra i gruppi linguistici italiano e tedesco possono differire anche notevolmente.

Viene inoltre modificata la disposizione statutaria che dispone la nomina di metà dei componenti della sezione autonoma per la provincia di Bolzano da parte del consiglio provinciale di Bolzano, prevedendo che tale nomina includa il componente appartenente al gruppo linguistico ladino.

L'articolo 5 modifica infine la disposizione sulla nomina del presidente della sezione. Attualmente sono nominati a tale carica per uguale periodo di tempo un giudice di lingua tedesca e uno di lingua italiana. La modifica prevede la successione, in alternanza per sei mandati, di un giudice di lingua italiana e di uno di lingua tedesca e, alla scadenza di tale periodo, prevede un mandato per un presidente di lingua ladina.

L'articolo 6 modifica la composizione delle sezioni del Consiglio di Stato che esaminano i ricorsi avverso le decisioni della sezione autonoma di Bolzano del TAR (art. 93 dello Statuto). Attualmente, della sezione fa parte un consigliere appartenente al gruppo di lingua tedesca della provincia di Bolzano. La modifica dispone che del collegio faccia parte un consigliere appartenente al gruppo di lingua tedesca o al gruppo di lingua ladina.

L'articolo 7 interviene sulla composizione della cosiddetta Commissione dei dodici' (art. 107 dello Statuto), la commissione paritetica con funzioni consultive sulle norme di attuazione dello Statuto (adottate, dopo il parere favorevole della commissione, con decreti legislativi). La Commissione è composta da 12 membri: 6 in rappresentanza dello Stato; 2 del Consiglio regionale; 2 del Consiglio provinciale di Trento; 2 del Consiglio provinciale di Bolzano. Tre componenti devono appartenere al

gruppo linguistico tedesco. A seguito della modifica, è previsto che tre componenti devono appartenere al gruppo linguistico tedesco «o ladino».

L'articolo interviene altresì sulla cosiddetta Commissione dei sei, la speciale sottocommissione costituita, in seno alla Commissione dei dodici, per le norme di attuazione relative alle materie attribuite alla competenza della Provincia di Bolzano, composta da tre rappresentanti dello Stato, di cui uno del gruppo linguistico tedesco, e tre della Provincia di Bolzano, di cui uno del gruppo linguistico italiano. A seguito delle modifiche, viene previsto che uno dei membri in rappresentanza dello Stato deve appartenere al gruppo linguistico tedesco «o ladino». Per ciò che attiene ai rappresentanti della provincia di Bolzano, viene invece previsto che la maggioranza dei consiglieri provinciali del gruppo linguistico tedesco o italiano può rinunciare alla designazione di un proprio rappresentante in favore di un appartenente al gruppo linguistico ladino.

Ricorda inoltre che l'articolo 7, che originariamente disponeva l'abolizione dei membri di nomina regionale Commissione dei dodici, aumentando contestualmente a tre il numero dei componenti nominati da ciascun consiglio provinciale, è stato modificata nel corso dell'esame in sede referente, tenendo conto dei rilievi formulati nei pareri del Consiglio regionale del Trentino-Alto Adige e del Consiglio della Provincia autonoma di Trento.

L'articolo 8 reca le disposizioni di copertura finanziaria, mentre l'articolo 9 fissa l'entrata in vigore della legge al giorno successivo alla pubblicazione in *Gazzetta Ufficiale*.

Presenta e illustra quindi una proposta di parere favorevole, con tre osservazioni (*vedi allegato 1*).

Il deputato Florian KRONBICHLER (*SI-SEL*) esprime le proprie riserve sul contenuto della proposta di legge costituzionale in esame, ritenendo oramai superato l'obiettivo cui essa mira e sottolineando l'inopportunità del momento. La proposta di legge costituzionale intende superare gli errori dei padri dello Statuto di autonomia, ma è oramai in atto a livello regionale e provinciale un ampio lavoro per la revisione dello Statuto, in parte legato alla riforma costituzionale bocciata dal *referendum*. In questo processo di revisione i problemi di tutela delle minoranze linguistiche sono affrontati nella loro unitarietà, laddove la proposta interviene solo per la tutela dei ladini della provincia di Bolzano, lasciando aperti i problemi per la provincia di Trento. Dichiara pertanto di astenersi dal voto sul parere.

Il deputato Albrecht PLANGGER (*Misto-Min.Ling.*) concorda sul fatto che i ladini siano stati effettivamente dimenticati dai padri costituenti e sottolinea che proprio questo è il motivo per cui deve essere sostenuta la proposta in esame, a maggior ragione dopo l'esito negativo del *referendum* costituzionale che rischia di rallentare il processo di revisione dello Statuto.

Il deputato Gian Luigi GIGLI (*DeS-CD*), *relatore*, ritiene condivisibili entrambe le posizioni dei colleghi. Per i ladini rileva un'unità etnica che trascende i confini amministrativi. La proposta di legge costituzionale in esame segna peraltro un'attenzione meritevole di essere ripresa in un contesto più ampio.

Conferma pertanto la proposta di parere favorevole con osservazioni, auspicando che il provvedimento funga da stimolo per altre iniziative di tutela dell'etnia ladina.

La Commissione approva la proposta di parere del relatore (*vedi allegato 1*).

Disposizioni per l'istituzione di ferrovie turistiche mediante il reimpiego di linee in disuso o in corso di dismissione situate in aree di particolare pregio naturalistico o archeologico

Nuovo testo C. 1178 Iacono

(Parere alla IX Commissione della Camera)

(Esame e conclusione – Parere favorevole)

La Commissione inizia l'esame.

La senatrice Stefania PEZZOPANE (*PD*), *relatrice*, fa presente che la Commissione è chiamata ad esprimere il parere alla IX Commissione Trasporti, poste e telecomunicazioni della Camera sul testo della proposta di legge C. 1178, recante «Disposizioni per l'istituzione di ferrovie turistiche mediante il reimpiego di linee in disuso o in corso di dismissione situate in aree di particolare pregio naturalistico o archeologico», come risultante dagli emendamenti approvati dalla Commissione di merito.

La proposta di legge consta di 11 articoli ed è diretta a favorire la salvaguardia e la valorizzazione delle tratte ferroviarie di particolare pregio culturale, paesaggistico e turistico, comprensive dei tracciati ferroviari, delle stazioni e delle relative opere d'arte e pertinenze, nonché dei rotabili storici e turistici abilitati a percorrerle (articolo 1). La proposta di legge disciplina inoltre, per la prima volta, la circolazione dei ferrocicli sulle linee ferroviarie dismesse e sospese (articolo 10).

L'articolo 2 individua le modalità secondo le quali sono definite le tratte ferroviarie ad uso turistico. La disposizione prevede che, su proposta delle Regioni, con decreto del Ministro dei beni e delle attività culturali e del turismo, di concerto con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, previa intesa con la Conferenza Stato-Regioni, da adottare, in prima applicazione, entro 180 giorni dalla data di entrata in vigore della legge, sono individuate e classificate come tratte ferroviarie ad uso turistico le tratte caratterizzate da particolare pregio culturale, paesaggistico e turistico. Con identica procedura si provvede alla revisione e all'integrazione del suddetto elenco. Le tratte ferroviarie che possono essere classificate «ad uso turistico» sono esclusivamente quelle dismesse e sospese (non è

quindi consentito classificare come tratta ad uso turistico una tratta ferroviaria aperta al traffico commerciale). L'articolo 11 individua in via transitoria alcune tratte come ferrovie turistiche. Tale individuazione è effettuata dalla legge ed opera soltanto qualora il decreto del Ministro dei beni e delle attività culturali e del turismo, previsto dall'articolo 1, non venga tempestivamente emanato. Le linee turistiche sono individuate salvo che la Regione interessata, con propria delibera trasmessa al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, non ne richieda l'esclusione. L'articolo 2 prevede che i tracciati ferroviari, le stazioni individuate come luogo di fermata, le opere d'arte delle tratte ferroviarie ad uso turistico, nonché le relative pertinenze, siano utilizzati e valorizzati per le finalità indicate nella proposta di legge, fermo restando il rispetto del Codice dei beni culturali e del paesaggio di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42.

L'articolo 3 prevede la registrazione dei rotabili storici e turistici, individuandone le caratteristiche. Sono definiti rotabili storici i mezzi ferroviari, motori e trainati, non più utilizzati per il normale esercizio commerciale che abbiano compiuto il 50° anno dall'entrata in esercizio del primo esemplare o che abbiano compiuto il 25° anno dall'entrata in servizio del primo esemplare e che, per particolari caratteristiche tecniche, estetiche e industriali, siano testimonianza di significative evoluzioni nel campo del trasporto ferroviario nazionale. Sono inoltre classificate come rotabili storici le locomotive a vapore circolanti sulle ferrovie regionali, anche a scartamento ridotto. Sono definiti rotabili turistici quei mezzi che abbiano esclusivo utilizzo turistico, quali carrozze panoramiche o scoperte. Si prevede che con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, sentiti il Ministro dei beni e delle attività culturali e del turismo e la Conferenza Stato-Regioni, sia disciplinata nell'ambito del Registro Immatricolazioni Nazionale una apposita sezione dedicata ai rotabili storici e turistici. L'iscrizione avviene, senza oneri per l'interessato, a cura dell'Agenzia nazionale per la sicurezza ferroviaria, che può avvalersi, tramite apposita convenzione, di Fondazione Ferrovie dello Stato italiane e di altre associazioni di categoria. Possono essere iscritti i rotabili idonei alla circolazione sulle tratte ferroviarie ad uso turistico o nelle altre tratte ferroviarie. I rotabili storici e turistici non idonei alla circolazione possono essere iscritti in un apposito albo tenuto a cura di Fondazione Ferrovie dello Stato. Si rimette ad un decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti la determinazione dei requisiti di idoneità alla circolazione per i rotabili iscritti alla apposita sezione del Registro di cui al presente articolo. Si precisa che tali requisiti siano equivalenti in termini di sicurezza complessiva, rispetto a quelli prescritti per la circolazione dei rotabili ad uso commerciale ma comunque idonei a garantirne la valorizzazione e l'uso.

L'articolo 4 precisa che le tratte ferroviarie ad uso turistico restano nella disponibilità dei soggetti proprietari o concessionari, che sono responsabili del mantenimento in esercizio, nonché della manutenzione, della funzionalità e della sicurezza delle medesime infrastrutture. Tali tratte sono classificate, ai fini della manutenzione ed esercizio, con apposita categoria turistica. Gli interventi da effettuare su tali tratte ferroviarie

possono essere finanziate dallo Stato nell'ambito del contratto di programma con il gestore dell'infrastruttura ferroviaria nazionale ovvero con riferimento alle infrastrutture ferroviarie regionali, nell'ambito delle risorse destinate da ciascuna Regione agli investimenti. Le tariffe destinate al gestore dell'infrastruttura nazionale derivanti dall'utilizzo di tratte ferroviarie ad uso turistico sono approvate con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti.

L'articolo 5 ha ad oggetto la gestione del servizio. Sono a questo proposito stabiliti alcuni principi fondamentali. In primo luogo la gestione dei servizi di trasporto sulle ferrovie turistiche può essere esercitata esclusivamente dai soggetti proprietari delle infrastrutture, dai soggetti concessionari oppure dalle imprese ferroviarie. Al contrario la gestione delle attività commerciali connesse al servizio di trasporto sulle ferrovie turistiche, ivi compresi l'allestimento di spazi museali e le iniziative di promozione turistico-ricreativa, sia a bordo che nelle stazioni, può essere esercitata da soggetti pubblici o privati. Con riferimento alle modalità di affidamento del servizio si prevede, ove siano superate le soglie previste dalla normativa nazionale ed europea in tema di affidamento di servizi, l'applicazione della disciplina generale prevista dal codice degli appalti relativa agli appalti nei settori speciali (tra i quali rientra anche il trasporto ferroviario). Qualora invece tale soglia non sia superata è introdotta una procedura semplificata, modellata su quella prevista dal nuovo codice degli appalti in materia di sponsorizzazioni (articolo 19 del decreto legislativo n. 50 del 2016), secondo la quale le amministrazioni competenti ai fini dell'affidamento dei servizi oggetto della legge, procedono alla previa pubblicazione sul sito *internet*, per almeno trenta giorni, di un apposito avviso con il quale rendono nota la ricerca di soggetti gestori per i predetti servizi, ovvero comunicano l'avvenuto ricevimento di una candidatura, indicando sinteticamente il contenuto del contratto proposto. Trascorso il periodo di pubblicazione dell'avviso, l'amministrazione può procedere liberamente all'affidamento e alla definizione del conseguente contratto, purché nel rispetto dei principi di imparzialità e di parità di trattamento fra gli operatori che abbiano manifestato interesse. Il soggetto che intende assumere la gestione del servizio di trasporto ne fa domanda o al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti o alle Regioni interessate a seconda del gestore delle tratte. I destinatari della domanda decidono, acquisiti i pareri del Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo e delle Regioni interessate. Ciascuno dei soggetti istituzionali coinvolti, per i profili di propria competenza, può formulare un diniego motivato entro 60 giorni dalla ricezione della richiesta, qualora il soggetto, invitato a fornire i necessari chiarimenti e integrazioni, non risulti comunque idoneo alla gestione del servizio. I pareri del Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo e delle Regioni relativamente alle attività di cui alle attività commerciali connesse al trasporto ferroviario sono vincolanti. Vengono comunque fatti salvi sia quanto stabilito dall'articolo 80 del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, che disciplina le ragioni di esclusione di un

operatore dalla partecipazione alle procedure di appalto, sia la facoltà delle amministrazioni di procedere ad affidamenti diretti in favore delle associazioni di promozione sociale, degli enti di volontariato, delle organizzazioni non governative e delle cooperative sociali.

L'articolo 6 concerne la circolazione dei rotabili storici e turistici e dei rotabili normali sulle tratte ferroviarie ad uso turistico e la definizione dei livelli di sicurezza ferroviaria. È attribuita all'Agenzia nazionale per la sicurezza ferroviaria, che provvede entro 120 giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, la definizione dei livelli di sicurezza che, in relazione alle caratteristiche della tratta ferroviaria, dei rotabili e del servizio di trasporto, devono essere garantiti, indicando un elenco di possibili misure compensative o mitigative del rischio. Tali misure, di carattere generale, devono essere poi adottate dal gestore dell'infrastruttura che definisce, con specifiche istruzioni tecniche e operative, le misure compensative o mitigative del rischio da adottare concretamente, individuandole nell'ambito di quelle indicate dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti ovvero prevedendone altre equivalenti in relazione ai livelli di sicurezza. La procedura prevede che il gestore trasmetta in via telematica le istruzioni tecniche adottate al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, che entro 30 giorni può richiedere modifiche o integrazioni, sulla base di una puntuale analisi che evidenzia l'inadeguatezza delle stesse rispetto ai livelli di sicurezza da garantire. In assenza di richieste di modifiche o integrazioni, trascorso il termine di cui al periodo precedente, l'impresa ferroviaria provvede ad adottare le istruzioni tecniche stabilite dal gestore dell'infrastruttura.

L'articolo 7 concerne invece la circolazione dei rotabili storici e turistici su tratte diverse quelle destinate ad uso turistico. Tale circolazione è ammessa esclusivamente al fine di svolgere il servizio di trasporto sulle tratte ferroviarie ad uso turistico ed è inoltre subordinata alle seguenti condizioni: deve essere disponibile un'apposita traccia oraria; devono essere rispettati i requisiti stabiliti dall'Agenzia nazionale per la sicurezza delle ferrovie. È infatti previsto che l'Agenzia nazionale per la sicurezza delle ferrovie individui misure di sicurezza per la circolazione equivalenti in termini di sicurezza complessiva a quelle prescritte per la circolazione dei rotabili ad uso commerciale, garantendo comunque la piena operatività dei rotabili storici unitamente a condizioni di marcia che rendano sostenibile e attrattiva l'offerta commerciale derivante dai viaggi turistici.

L'articolo 8 stabilisce che le associazioni e le organizzazioni di volontariato con specifica esperienza e competenza nei settori ferroviario, turistico, culturale e ambientale, sulla base di apposite convenzioni con i gestori delle attività commerciali e turistiche, possano essere coinvolte nella gestione di servizi accessori e complementari alla circolazione dei rotabili. Le convenzioni possono anche prevedere la partecipazione delle citate associazioni e organizzazioni a percorsi formativi organizzati sia dalle imprese che curano le iniziative turistiche che dalle imprese ferroviarie.

L'articolo 9 prevede che il gestore del servizio di trasporto assicuri l'integrazione delle iniziative turistico-ricreative connesse al servizio con

le attività di promozione e valorizzazione del territorio svolte dagli enti locali interessati.

L'articolo 10 infine disciplina la circolazione dei veicoli a pedalata naturale e/o assistita (cosiddetti ferrocicli o *velorail*), a condizione che tali mezzi siano in possesso dei requisiti tecnici definiti dalle norme UNI sulle linee ferroviarie dismesse e sospese. Le modalità secondo le quali la circolazione è ammessa sono definite direttamente dal proprietario o dal gestore dell'infrastruttura, che è responsabile della manutenzione, della funzionalità e della sicurezza della medesima infrastruttura. In ogni caso è sempre vietata ogni forma di promiscuità tra la circolazione di questi mezzi e al circolazione dei treni.

Propone conclusivamente di esprimere un parere favorevole (*vedi allegato 2*).

La Commissione approva la proposta di parere della relatrice.

Misure per il sostegno e la valorizzazione dei piccoli comuni, nonché disposizioni per la riqualificazione e il recupero dei centri storici dei medesimi comuni

S. 2541, approvato in un testo unificato dalla Camera

(Parere alla 13^a Commissione del Senato)

(Esame e conclusione – Parere favorevole con osservazioni)

La Commissione inizia l'esame.

La senatrice Leana PIGNEDOLI (*PD*), *relatrice*, fa presente che la Commissione è chiamata a esprimere il parere, per gli aspetti di competenza, alla 13^a Commissione Territorio, ambiente, beni ambientali del Senato, sul disegno di legge S. 2541, recante «Misure per il sostegno e la valorizzazione dei piccoli comuni, nonché disposizioni per la riqualificazione e il recupero dei centri storici dei medesimi comuni», approvato dalla Camera.

Ricorda che la Commissione ha già espresso il proprio parere, nel corso dell'esame presso la Camera, in data 30 giugno 2016.

Richiamando per il resto la relazione già svolta in quella sede, segnala le principali modificazioni apportate dalla Camera dei deputati.

All'articolo 1, recante le finalità e le definizioni: al comma 2, è stata aggiunta la lettera *n*), volta ad introdurre una ulteriore tipologia di piccoli comuni che possono beneficiare dei finanziamenti erogati a valere sul Fondo per lo sviluppo strutturale, economico e sociale dei piccoli comuni istituito ai sensi dell'articolo 3: si tratta, in particolare, dei comuni rientranti nelle aree periferiche e ultraperiferiche, come individuate nella strategia nazionale per lo sviluppo delle aree interne del Paese, di cui all'articolo 1, comma 13, della legge n. 147 del 2013 (legge di stabilità 2014); è stato inserito il comma 4, con il quale si dispone che la definizione dei parametri occorrenti per la determinazione delle tipologie di piccoli co-

muni che possono beneficiare dei predetti finanziamenti come individuate dal comma 2 sia effettuata con decreto del Ministro dell'interno, di concerto con i Ministri dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, delle infrastrutture e dei trasporti, del lavoro e delle politiche sociali e dei beni e delle attività culturali e del turismo, sentito l'ISTAT, entro centoventi giorni dalla data di entrata in vigore del provvedimento in esame.

All'articolo 2, comma 1 – tra le attività e i servizi che lo Stato e gli enti territoriali e loro forme associative sono chiamati a promuovere nei piccoli comuni al fine di garantire un equilibrato governo del territorio – è stato inserito il ripopolamento dei predetti comuni anche attraverso progetti sperimentali di incentivazione della residenzialità.

All'articolo 3, che istituisce il Fondo per lo sviluppo strutturale, economico e sociale dei piccoli comuni: al comma 1, è stato aggiunto un periodo nel quale si dispone che, nel richiamato Fondo, limitatamente alle annualità 2017 e 2018, confluiscono le risorse che l'articolo 1, comma 640, secondo periodo, della legge n. 208 del 2015 aveva destinato alla progettazione e realizzazione di itinerari turistici a piedi, denominati «cammini», corrispondenti a un milione di euro per ciascuno degli anni 2017 e 2018. Tali risorse sono destinate a finanziare esclusivamente interventi di ristrutturazione dei percorsi viari di particolare valore storico e culturale, destinati ad accogliere flussi turistici che utilizzino modalità di trasporto a basso impatto ambientale; al comma 3, per quanto concerne gli interventi ai quali il Piano nazionale per la riqualificazione dei piccoli comuni è chiamato ad assicurare priorità, è stato espressamente previsto che gli interventi di acquisizione e riqualificazione di terreni e di edifici in stato di abbandono o di degrado debbano essere anche finalizzati a sostenere l'imprenditoria giovanile per l'avvio di nuove attività turistiche e commerciali volte alla valorizzazione e alla promozione del territorio e dei suoi prodotti (lettera *d*)); inoltre, tra gli interventi prioritari, è stato aggiunto il recupero dei pascoli montani, anche al fine di favorire la produzione di carni e di formaggi di qualità (lettera *h*)); al comma 4, tra i criteri sulla base dei quali il predetto Piano deve definire le modalità per la presentazione dei progetti da parte delle amministrazioni comunali, è stato inserito – accanto al miglioramento del tessuto sociale e ambientale del territorio di riferimento – anche il miglioramento della qualità di vita della popolazione; al comma 6, è stato espressamente previsto che l'individuazione dei progetti da finanziare da parte della Presidenza del Consiglio dei ministri assicurati, per quanto possibile – oltre ad una equilibrata ripartizione delle risorse a livello regionale – anche priorità al finanziamento degli interventi proposti da comuni istituiti a seguito di fusione o appartenenti a unioni di comuni.

All'articolo 4, recante disposizioni in materia di recupero e riqualificazione dei centri storici: al comma 3, è stato previsto che le forme di indirizzo e coordinamento eventualmente previste dalle Regioni in funzione della riqualificazione dei centri storici siano realizzate anche attraverso la promozione dello sviluppo sostenibile mediante iniziative nell'ambito della strategia di *green community* di cui all'articolo 72 della legge n.

221 del 2015. Si tratta di una strategia predisposta dalla Presidenza del Consiglio dei ministri al fine di valorizzare i territori rurali e di montagna che intendono sfruttare in modo equilibrato le risorse di cui dispongono e aprire un rapporto di scambio con le comunità urbane e metropolitane; è stato aggiunto un comma (comma 5), nel quale si dispone che i livelli qualitativi degli interventi di recupero dei centri storici siano garantiti mediante verifiche indipendenti che assicurino la trasparenza delle procedure, la certezza delle prestazioni e l'utilizzo di protocolli energetico-ambientali.

All'articolo 6, comma 2, è stato espressamente introdotto il riferimento alle «aziende di trasporto regionali in caso di ferrovie regionali» quali enti con i quali, oltre a Ferrovie dello Stato Spa, il Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo è chiamato a collaborare nell'attività di promozione, nei piccoli comuni, di circuiti e itinerari turistico-culturali ed enogastronomici, volti alla rinnovata fruizione dei percorsi connessi alla rete ferroviaria storica.

All'articolo 9, recante disposizioni relative ai servizi postali, tra le iniziative che i piccoli comuni possono proporre, d'intesa con la Regione, per sviluppare l'offerta complessiva dei servizi postali in specifici ambiti territoriali, è stato espressamente menzionato l'«eventuale ripristino di uffici postali».

È stato inserito un articolo (articolo 10), nel quale si prevede che il Dipartimento per l'informazione e l'editoria della Presidenza del Consiglio dei ministri promuova la stipulazione di un'intesa tra il Governo, l'ANCI, la Federazione italiana editori giornali e i rappresentanti delle agenzie di distribuzione della stampa quotidiana, al fine di adottare le iniziative necessarie affinché la distribuzione dei quotidiani sia assicurata anche nei piccoli comuni.

All'articolo 11, comma 2, lettera *b*), la Camera ha apportato una modificazione volta a demandare al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, d'intesa con il Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali – anziché alle Regioni e alle Province autonome, come risultava nel testo proposto dalla Commissione all'esito dell'esame in sede referente – il compito di stabilire i criteri e i parametri che i produttori agricoli e agroalimentari devono osservare per attestare il possesso del requisito di limitato apporto delle emissioni inquinanti da parte delle relative produzioni a chilometro utile.

È stato inserito uno specifico articolo (articolo 14), nel quale si prevede che ogni anno il Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo, d'intesa con l'ANCI, le Regioni e le *Film Commission* regionali, ove presenti, predisponga, senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, iniziative finalizzate alla promozione cinematografica in favore dei piccoli comuni, anche quale strumento di valorizzazione turistica.

All'articolo 15, comma 2, la Camera ha apportato una modificazione volta a prevedere l'intesa in sede di Conferenza unificata – anziché in sede di Conferenza permanente Stato-Regioni, come risultava nel testo

proposto dalla Commissione all'esito dell'esame in sede referente – ai fini della predisposizione del Piano per l'istruzione destinato alle aree rurali e montane.

Presenta e illustra quindi una proposta di parere favorevole con due osservazioni (*vedi allegato 3*).

Gianpiero D'ALIA, *presidente*, richiede alla relatrice di valutare la possibilità di riproporre come condizione la seconda osservazione, che riprende appunto una condizione espressa nel precedente parere della Commissione.

La senatrice Leana PIGNEDOLI (*PD*), *relatrice*, sottolinea che l'introduzione di condizioni potrebbe irrigidire il prosieguo dell'*iter* del provvedimento. Ritiene poi opportuno che sia acquisita l'intesa della Conferenza unificata per la definizione dei parametri di cui all'articolo 1, comma 4, ma non per i progetti di cui all'articolo 3. Mantiene dunque la proposta di parere come originariamente formulata.

La Commissione approva la proposta di parere della relatrice (*vedi allegato 3*).

La seduta termina alle ore 9,20.

**UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO
DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI**

L'ufficio di presidenza si è riunito dalle ore 9,20 alle ore 9,25.

ALLEGATO 1

**Modifiche allo Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige in materia di tutela della minoranza linguistica ladina della provincia di Bolzano.
(Nuovo testo C. 56 cost. Alfreider)**

PARERE APPROVATO

La Commissione parlamentare per le questioni regionali,

esaminato il testo della proposta di legge costituzionale Alfreider ed altri C. 56 recante «Modifiche allo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige in materia di tutela della minoranza linguistica ladina della provincia di Bolzano», come risultante dagli emendamenti approvati dalla Commissione di merito;

ricordato che la procedura di modifica dello Statuto speciale è disciplinata dall'articolo 103 dello Statuto del Trentino-Alto Adige, come modificato dall'articolo 5 della legge costituzionale n. 2 del 2001;

preso atto che sulla proposta di legge costituzionale sono stati acquisiti i pareri del Consiglio regionale del Trentino-Alto Adige, espresso in data 18 luglio 2016, del Consiglio della Provincia autonoma di Trento e del Consiglio della Provincia autonoma di Bolzano, entrambi espressi in data 5 aprile 2016;

rilevato che l'articolo 02, aggiunto nel corso dell'esame in sede referente, modifica l'articolo 34 dello Statuto speciale, prevedendo la convocazione in sessione straordinaria del Consiglio regionale a richiesta unanime dei consiglieri appartenenti al gruppo linguistico ladino per questioni che riguardano i diritti delle minoranze linguistiche;

considerato che:

– l'articolo 6-*bis*, introdotto nel corso dell'esame in sede referente, aggiunge un comma all'articolo 101 dello Statuto in base al quale nella provincia di Bolzano le amministrazioni pubbliche devono usare, nei riguardi dei cittadini di lingua tedesca e di lingua ladina e nei territori dove sono insediati i gruppi linguistici tedesco e ladino, anche la toponomastica tedesca e ladina, se la legge provinciale ne abbia accertata l'esistenza ed approvata la dizione;

– tale disposizione, per quanto riguarda i cittadini di lingua tedesca, risulta ripetitiva di quanto già previsto dall'articolo 101 dello Statuto e, per quanto riguarda i cittadini di lingua ladina, potrebbe risultare di incerta applicazione a causa della difficoltà di individuare i territori dove è insediato il gruppo linguistico ladino;

rilevato infine che:

– l'articolo 8 reca la norma di copertura finanziaria, laddove le disposizioni del provvedimento non sembrerebbero suscettibili di produrre oneri o sembrerebbero produrre oneri in misura molto esigua, i quali dovrebbero comunque essere imputati alle disposizioni attuative;

– la proposta di legge in esame riveste rango costituzionale e, in quanto tale, non sembra soggiacere al vincolo di copertura di cui all'articolo 81, terzo comma, della Costituzione,

esprime

PARERE FAVOREVOLE

con le seguenti osservazioni:

a) all'articolo 02, che modifica l'articolo 34 dello Statuto speciale, valuti la Commissione di merito l'opportunità di riconoscere solo ai consiglieri del gruppo linguistico ladino il potere di richiedere, all'unanimità, la convocazione in sessione straordinaria del Consiglio regionale per questioni che riguardano i diritti di tutte le minoranze linguistiche;

b) si valuti l'opportunità di mantenere l'articolo 6-*bis*, alla luce delle considerazioni svolte in premessa;

c) si valuti l'opportunità di mantenere l'articolo 8, recante la norma di copertura finanziaria, nell'ambito di una proposta di rango costituzionale, che in quanto tale non sembra soggiacere al vincolo di copertura di cui all'articolo 81, terzo comma, della Costituzione.

ALLEGATO 2

**Disposizioni per l'istituzione di ferrovie turistiche mediante il reimpiego di linee in disuso o in corso di dismissione situate in aree di particolare pregio naturalistico o archeologico
(Nuovo testo C. 1178 Iacono)**

PARERE APPROVATO

La Commissione parlamentare per le questioni regionali,

esaminato il testo della proposta di legge C. 1178 Iacono ed altri, recante «Disposizioni per l'istituzione di ferrovie turistiche mediante il reimpiego di linee in disuso o in corso di dismissione situate in aree di particolare pregio naturalistico o archeologico», come risultante dagli emendamenti approvati dalla Commissione di merito;

considerato che il contenuto del provvedimento è riconducibile a diversi ambiti materiali, in virtù dell'intreccio di profili coinvolti nelle singole disposizioni;

rilevato, in particolare, che devono essere richiamate le materie di competenza esclusiva statale «ordine pubblico e sicurezza» e «tutela dei beni culturali» (art. 117, secondo comma, lettere *h*) e *s*), Cost.), la materia di competenza concorrente «grandi reti di trasporto» (art. 117, terzo comma, Cost.) e le materie di competenza regionale «turismo» e «reti di trasporto di rilevanza regionale» (art. 117, quarto comma, Cost.);

ricordato, in proposito, che la giurisprudenza della Corte costituzionale è stata fin qui orientata ad ammettere l'intervento statale in materie attribuite alla competenza legislativa concorrente o regionale, sulla base del principio di sussidiarietà, a condizione che siano individuate adeguate procedure concertative e di coordinamento orizzontale tra lo Stato e le Regioni,

esprime

PARERE FAVOREVOLE

ALLEGATO 3

Misure per il sostegno e la valorizzazione dei piccoli comuni, nonché disposizioni per la riqualificazione e il recupero dei centri storici dei medesimi comuni. (S. 2541, approvato in un testo unificato dalla Camera)

PARERE APPROVATO

La Commissione parlamentare per le questioni regionali,

esaminato il disegno di legge S. 2541, recante «Misure per il sostegno e la valorizzazione dei piccoli comuni, nonché disposizioni per la riqualificazione e il recupero dei centri storici dei medesimi comuni» approvato, in un testo unificato, dalla Camera dei deputati;

richiamato il proprio parere espresso in data 30 giugno 2016, nel corso dell'esame del provvedimento alla Camera;

rilevato che il provvedimento in esame risulta riconducibile ad una pluralità di materie, tra cui la «perequazione delle risorse finanziarie», la «tutela della concorrenza», la «tutela dell'ambiente», l'«ordinamento civile», assegnate alla competenza legislativa esclusiva statale (articolo 117, secondo comma, lettere *e*), *s*), *l*), Cost.), il «governo del territorio», l'«ordinamento della comunicazione» e l'«istruzione», demandate alla competenza concorrente tra Stato e Regioni (articolo 117, terzo comma, Cost.), nonché «turismo», «agricoltura» e «commercio», ascritte alla competenza delle Regioni (articolo 117, quarto comma, Cost.);

considerato che l'articolo 119, quinto comma, della Costituzione prevede che per promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona, o per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni, lo Stato destina risorse aggiuntive ed effettua interventi speciali in favore di determinati Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni;

rilevato con favore che, nel corso dell'esame in prima lettura, sono state accolte le condizioni poste ai punti 2) e 3) del parere espresso da questa Commissione;

preso atto del mancato recepimento della condizione di cui al punto 1) del medesimo parere in cui si chiedeva la previsione della previa intesa in sede di Conferenza unificata nei procedimenti di selezione, da parte della Presidenza del Consiglio dei ministri, attraverso bandi pubblici, dei progetti presentati dalle amministrazioni comunali (art. 3, comma 4, alinea), di individuazione – con decreti del Presidente del Consiglio dei ministri – dei progetti da finanziare sulla base del Piano nazionale per la riqualificazione dei piccoli comuni (art. 3, comma 6, primo periodo),

nonché di ripartizione – con decreti del Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze – delle risorse del Fondo per lo sviluppo strutturale, economico e sociale dei piccoli comuni (art. 3, comma 6, secondo periodo),

ritenuto opportuno riconoscere alle autonomie territoriali il più ampio coinvolgimento anche nella definizione dei parametri occorrenti per la determinazione delle tipologie di piccoli comuni che possono beneficiare dei finanziamenti previsti nella legge, rispetto a quanto previsto nella disposizione introdotta nel corso dell'esame in prima lettura,

esprime

PARERE FAVOREVOLE

con le seguenti osservazioni:

1) all'articolo 1, comma 4, sia valutata l'opportunità di prevedere la previa intesa in sede di Conferenza unificata ai fini dell'adozione del decreto del Ministro dell'interno di definizione dei parametri occorrenti per la determinazione (ai sensi del comma 2) delle tipologie all'interno delle quali dovranno rientrare i comuni che vorranno eventualmente beneficiare dei finanziamenti recati nel Fondo per lo sviluppo strutturale, economico e sociale di cui al comma 3;

2) all'articolo 3, sia valutata l'opportunità di prevedere forme di coinvolgimento delle Regioni e degli enti locali nel procedimento di adozione dei provvedimenti di selezione, da parte della Presidenza del Consiglio dei ministri, dei progetti presentati dalle amministrazioni comunali (art. 3, comma 4, alinea), di individuazione – con decreti del Presidente del Consiglio dei ministri – dei progetti da finanziare sulla base del Piano nazionale per la riqualificazione dei piccoli comuni (art. 3, comma 6, primo periodo), nonché di ripartizione – con decreti del Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze – delle risorse del Fondo per lo sviluppo strutturale, economico e sociale dei piccoli comuni (art. 3, comma 6, secondo periodo).

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

Mercoledì 21 dicembre 2016

Plenaria

Presidenza del Vice Presidente
Giorgio LAINATI

indi del Presidente
Roberto FICO

Intervengono, per la Rai, il direttore di Rai News, Antonio DI BELLA, il direttore delle Relazioni istituzionali, Fabrizio FERRAGNI, e i vicedirettori di Rai News 24, Lorenzo OTTOLENGHI e Andrea VALENTINI.

La seduta inizia alle ore 14,20.

SULLA PUBBLICITÀ DEI LAVORI

Giorgio LAINATI, *presidente*, comunica che ai sensi dell'articolo 13, comma 4, del Regolamento della Commissione, la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata mediante l'attivazione del sistema audiovisivo a circuito chiuso, la trasmissione diretta sulla *web-tv* e, successivamente, sul canale satellitare della Camera dei deputati.

Audizione del direttore di Rai News, Antonio Di Bella

(Svolgimento e conclusione)

Giorgio LAINATI, *presidente*, dichiara aperta l'audizione in titolo.

Dopo gli interventi sull'ordine dei lavori dei senatori Maurizio ROSSI (*Misto-LC*) e Alberto AIROLA (*M5S*), e del deputato Vinicio Giuseppe Guido PELUFFO (*PD*), Antonio DI BELLA, *direttore di Rai News*, svolge una relazione, al termine della quale prendono la parola, per formu-

lare quesiti e richieste di chiarimento i senatori Maurizio ROSSI (*Misto-LC*), Alberto AIROLA (*M5S*) e Salvatore MARGIOTTA (*PD*), i deputati Pino PISICCHIO (*Misto*) e Vinicio Giuseppe Guido PELUFFO (*PD*), il senatore Francesco VERDUCCI (*PD*), il deputato Fabio RAMPELLI (*FdI-AN*) e Roberto FICO, *presidente*.

Antonio DI BELLA, *direttore di Rai News*, risponde ai quesiti posti.

Roberto FICO, *presidente*, nel ringraziare il direttore Di Bella, dichiara conclusa l'audizione.

COMUNICAZIONI DEL PRESIDENTE

Roberto FICO, *presidente*, comunica che sono pubblicati in allegato, ai sensi della risoluzione relativa all'esercizio della potestà di vigilanza della Commissione sulla società concessionaria del servizio pubblico radiotelevisivo, approvata dalla Commissione il 18 marzo 2015, i quesiti dal n. 520/2586 al n. 537/2623, per i quali è pervenuta risposta scritta alla Presidenza della Commissione (*vedi allegato*).

La seduta termina alle ore 15,20.

UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI

L'Ufficio di presidenza, integrato dai rappresentanti dei gruppi, si è riunito dalle ore 15,20 alle ore 15,30.

ALLEGATO

*QUESITI PER I QUALI È PERVENUTA RISPOSTA SCRITTA
ALLA PRESIDENZA DELLA COMMISSIONE
(dal n. 520/2586 al n. 537/2623)*

GASPARRI. – *Alla Presidente e al Direttore generale della Rai* –
Premesso che:

con il termine *audience* si intende indicare il numero di persone che hanno seguito una specifica trasmissione televisiva o radiofonica in un giorno e orario determinato;

tali informazioni sono considerate particolarmente importanti poiché determinano il prezzo del passaggio pubblicitario richiesto dall'emittente nelle determinate fasce;

l'analisi dell'*audience* consente, altresì, di compiere investimenti pubblicitari pianificati;

considerato che:

la Rai è la società concessionaria in esclusiva del servizio pubblico radiotelevisivo;

detta Azienda può contare su un'ampia quota a disposizione, trasferitegli dallo Stato, proveniente da un'imposta sugli apparecchi televisivi, denominata canone;

la Rai, in quanto società editrice, vende spazi pubblicitari che contribuiscono al bilancio della società concessionaria;

la Commissione parlamentare di vigilanza sui servizi radiotelevisivi un tempo riceveva quotidianamente il monitoraggio degli ascolti al fine di rilevare l'andamento dei programmi televisivi ed eventuali criticità;

peraltro, di recente, la trasmissione di tali dati non è più avvenuta con frequenza quotidiana;

si chiede di sapere:

quale sia la società incaricata per conto della Rai di effettuare il monitoraggio degli ascolti e attraverso quali criteri sia stata selezionata;

se sia a conoscenza dei costi del summenzionato contratto;

per quali ragioni la diffusione e la ricezione di questi dati, da parte della Commissione parlamentare di vigilanza, sia discontinua e non più quotidiana;

se sia a conoscenza dei responsabili del suddetto disservizio e, in caso affermativo, se non ritenga di dover comminare loro delle sanzioni esemplari.

(520/2586)

RISPOSTA. – In merito all'interrogazione sopra citata si informa di quanto segue.

In primo luogo si segnala come Auditel sia la società incaricata di rilevare gli ascolti della televisione in Italia conseguiti attraverso le diverse modalità di trasmissione; Auditel opera con il modello organizzativo – ampiamente diffuso a livello internazionale – del Joint Industry Committee, che riunisce tutte le componenti del mercato televisivo (aziende che investono in pubblicità, agenzie e centri media, imprese televisive). Oltre a Rai, sono soci della società anche UPA, ASSOCOM, UNICOM, FIEG, Confindustria Radio TV, R.T.I, La7.

Per quanto attiene alla trasmissione dei dati di ascolto da parte Rai, questa avviene attraverso un sistema automatico che prevede un doppio invio: il primo (dal lunedì al venerdì) alla segreteria della Commissione, il secondo direttamente ai singoli Commissari (su base quotidiana, al fine di assicurare la massima tempestività anche nei giorni di sabato e domenica). L'interruzione nell'invio dei dati riguarda solo la prima modalità ed è stata determinata da un guasto tecnico su cui – a seguito delle segnalazioni pervenute dalla segreteria della Commissione – la Rai è prontamente intervenuta.

BRUNETTA. – Alla Presidente e al Direttore generale della Rai – Premesso che:

nella puntata di «Che tempo che fa» di domenica scorsa 13 novembre si sono esibiti i Coldplay;

la band inglese era indubbiamente tra gli ospiti in assoluto più attesi, anche grazie ad un'ampia copertura pubblicitaria, da parte di Raitre, nei giorni precedenti alla stessa messa in onda;

subito dopo l'esibizione live della band inglese, è stato ospite della trasmissione condotta da Fabio Fazio, il presidente del Consiglio, che è stato intervistato per circa trenta minuti, senza alcun contraddittorio;

Matteo Renzi ha liberamente trattato i temi del referendum, approfittando anche della conduzione molto accondiscendente da parte di Fabio Fazio, per svolgere l'ennesima propaganda a favore unicamente delle ragioni del Sì, senza alcun rispetto dei principi del pluralismo, della completezza e della imparzialità dell'informazione;

si chiede di sapere:

se i vertici Rai siano a conoscenza dei fatti esposti in premessa;

se non ritengano necessario chiarire in base a quali criteri i responsabili di RaiTre e del programma «Che tempo che fa» abbiano stabilito di ospitare Matteo Renzi nella stessa puntata in cui era prevista la partecipazione dei Coldplay, creando un'evidente posizione di favore, in termini di ascolto, con un'intervista di circa mezz'ora senza alcun contraddittorio, a poche settimane dalla consultazione referendaria del 4 dicembre prossimo;

quali misure di competenza intendano assumere i vertici Rai al fine di riequilibrare tempestivamente le presenze di ospiti a favore del No in

vista del referendum costituzionale del prossimo 4 dicembre, con particolare riguardo al programma di RaiTre «Che tempo che fa».

(521/2587)

CENTINAIO, FEDRIGA, CROSIO. – *Alla Presidente e al Direttore generale della Rai* – Premesso che:

nella puntata del 13 novembre di «Che tempo che fa», condotta da Fabio Fazio, è stato ospite il Presidente del Consiglio che ha avuto modo di esprimersi in assoluta libertà non essendo previsto dalla trasmissione un contraddittorio se non quello col conduttore/intervistatore;

considerata la campagna elettorale referendaria in atto e le conseguenti regole dalla *par condicio*, la massiccia presenza a trasmissioni non strettamente politiche del Presidente del Consiglio, nonché segretario del Pd, appare lesiva del diritto al pluralismo dell'informazione;

la palese e risaputa intesa politica (e la comune scelta di voto favorevole al referendum) fra il Premier e alcuni conduttori giornalisti, nel caso specifico Fazio, falsa la libera informazione e offre ai telespettatori notizie approssimative e fuorvianti che, durante la campagna elettorale, possono trasformarsi in un vantaggio politico illecito e di parte;

la Rai, in quanto concessionaria di un servizio pubblico, è tenuta a rispettare gli obblighi imposti dal contratto di servizio che prevedono un'informazione completa, libera e imparziale, che rispetti la pluralità dei soggetti politici e, se è sempre inaccettabile che questi principi vengano disattesi, ancor di più non è tollerabile durante una campagna elettorale;

si chiede di sapere:

se non si ravvisino elementi di faziosità e di parzialità nella conduzione della trasmissione «Che tempo che fa» andata in onda il giorno 13 novembre nell'intervista a Matteo Renzi;

se non si ritenga doveroso contemplare al più presto fra gli ospiti della trasmissione «Che tempo che fa» esponenti del movimento della Lega Nord al fine di offrire ai telespettatori un punto di vista diverso da quello dell'intervistatore (che troppo spesso coincide con quello dell'intervistato) e garantire così il rispetto di un'informazione libera, completa ed imparziale.

(533/2592)

RISPOSTA. – *In merito alle interrogazioni sopra citate [521/2587 e 533/2592] si informa di quanto segue.*

Con riferimento alla puntata di «Che tempo che fa» del 13 novembre, si ritiene utile mettere in evidenza come sia consuetudine del programma condotto da Fabio Fazio annoverare tra gli ospiti personaggi di grande rilievo della scena culturale e dello spettacolo, di quella sociale e della politica soprattutto nella chiave dell'attualità e della risonanza sul piano interno ed internazionale. In questo quadro si inseriscono anche le interviste ad esponenti istituzionali e politici particolarmente centrali nel discorso pubblico; questa scelta editoriale ha riguardato la presenza, nella

puntata in questione, del Presidente del Consiglio Renzi. Alla luce dei recenti e cruciali eventi internazionali culminati con la elezione di Donald Trump a Presidente degli Stati Uniti d'America, il programma ha avuto quindi l'occasione di intervistare il Premier per ascoltare la voce del Governo Italiano sulle prospettive che si apriranno per il nostro paese e per l'UE. Durante l'intervista, in buona parte dedicata proprio ai risvolti post-elettorali negli USA e alle ripercussioni internazionali con particolare riferimento all'Italia e all'Europa, era inevitabile che nel segmento finale fosse affrontato in chiave di attualità e di interconnessione coi temi precedenti anche il tema del referendum del 4 dicembre in cui il Premier ha formulato la propria analisi.

Nel quadro sopra sintetizzato, si segnala in primo luogo come l'articolo 8, comma 2, del Regolamento della Commissione parlamentare per l'indirizzo Generale e la Vigilanza dei servizi radiotelevisivi del 10 ottobre 2016) nel richiedere che il contraddittorio avvenga «in condizioni di effettiva parità di trattamento», stabilisce che «qualora il format del programma di informazione non preveda il contraddittorio di cui al periodo precedente, il direttore di rete o di testata stabilisce in via preliminare l'alternanza e la parità delle presenze tra le posizioni favorevoli e contrarie al quesito referendario»; è questa la fattispecie in cui rientra «Che tempo che fa» che, nella successiva puntata del 20 novembre, ha ospitato il leader della Lega Nord Matteo Salvini.

PINI, CROSIO. – *Alla Presidente e al Direttore generale della Rai –*
Premesso che:

in occasione della campagna elettorale americana, la corrispondente oltreoceano della Rai, Giovanna Botteri, ha avuto il compito di informare i cittadini italiani circa l'andamento della competizione fra i candidati alle presidenziali;

svolgendo un servizio pubblico attraverso il mezzo televisivo, alla corrispondente Botteri è stata palesemente delegata la missione propria della Rai di informare in modo imparziale e pluralistico;

eppure la giornalista si è schierata apertamente a favore di Hillary Clinton, presentandola al pubblico dei telespettatori con encomi e apprezzamenti vari esaltandola come «nume titolare delle minoranze», classificando al contrario Donald Trump come un «magnate sfrontato ed offensivo»;

la stessa giornalista, in diretta televisiva, si è permessa di redarguire gli elettori, quasi a stupirsi di come abbiano potuto votare Trump e non lasciarsi condizionare nonostante i mezzi di informazione fossero così schierati a favore della Clinton;

se l'informazione approssimativa e fuorviante è sempre condannabile, dichiarazioni del genere in cui si ammette di aver lavorato in modo parziale e non obiettivo è inaccettabile e che tali dichiarazioni siano state fatte da una giornalista che lavora per la concessionaria del servizio pubblico radiotelevisivo non è tollerabile;

la Rai deve garantire, anche attraverso i suoi corrispondenti all'estero (che sono pagati cospicuamente dall'azienda pubblica, e quindi indirettamente da tutti i cittadini che pagano regolarmente il canone –lo stipendio di Giovanna Botteri è di circa 200.000 euro annui) un servizio di alta qualità

e deve farlo nel rispetto degli obblighi previsti dal contratto di servizio siglato col Ministero in cui si parla di «obiettività, pluralismo e imparzialità dell'informazione», tutti principi disattesi dal lavoro svolto negli ultimi mesi da Giovanna Botteri;

si chiede di sapere:

quali provvedimenti disciplinari siano stati adottati nei confronti della corrispondente Giovanna Botteri che ha implicitamente ammesso, in diretta televisiva, di aver reso un'informazione parziale e non obiettiva in occasione della campagna elettorale americana, disattendendo quindi completamente i principi alla base del servizio pubblico radiotelevisivo.

(522/2591)

RISPOSTA. – In merito all'interrogazione sopra citata si informa di quanto segue.

La professionalità, la competenza e l'equilibrio di Giovanna Botteri – da anni corrispondente dagli Stati Uniti – sono ampiamente riconosciuti. In occasione delle elezioni americane la Botteri ha realizzato decine di servizi e diverse ore di diretta contribuendo a dare all'evento una copertura senza precedenti, definibile nel complesso come un racconto giornalistico approfondito, ampio e quotidiano.

In tale quadro si inserisce il tono complessivo del dibattito fra i candidati, apparso caratterizzato da una durezza senza precedenti. Il racconto delle stesse fonti americane nelle settimane della campagna metteva in luce la particolare spregiudicatezza e pesantezza delle accuse lanciate da Trump verso la sua avversaria. E' questo il contesto in cui, più in particolare, è da inserire la definizione di «magnate sfrontato e offensivo» (frase riportata nell'interrogazione di cui sopra), che non può essere considerata squilibrata o approssimativa o fuorviante, in quanto rappresenta una definizione oggettiva (magnate) unita ad una percezione diffusa e condivisa (che Trump fosse sfrontato e offensivo nei confronti dell'avversaria).

La Botteri, ancora, ha condiviso gli elementi di autocritica dell'intera classe giornalistica (americana e italiana) che è stata incapace, nella stragrande maggioranza dei casi, di percepire la portata del fenomeno Trump. Una autocritica parallela a quella dello stesso New York Times che ha inviato una lettera di scuse ai lettori.

GASPARRI. – Alla Presidente e al Direttore generale della Rai – Premesso che:

mercoledì 9 e venerdì 11 novembre u.s., Rai 2 ha trasmesso, in prima serata, i primi sei episodi della *fiction* «Rocco Schiavone», ispirata

ai romanzi polizieschi dello scrittore e sceneggiatore Antonio Manzini, editi da Sellerio, e che raccontano la storia di un vicequestore di Polizia; come già denunciato con il precedente atto di sindacato ispettivo – n. 2-00424 del 9 novembre u.s. – la *fiction* «Rocco Schiavone» è un esempio devastante per il messaggio che trasmette e perché erige a modello comportamenti assolutamente scorretti e devianti, che non rendono onore alle Forze dell'ordine;

sebbene il direttore di Rai Fiction, Titti Andreatta, abbia giustificato la messa in onda degli episodi previa lettura dei copioni da parte della polizia – che tra l'altro, informalmente, ha già smentito –, è vergognoso e assolutamente imbarazzante che il servizio pubblico, compiacendosi dei buoni indici di ascolto, avalli simili modelli che non rispecchiano in alcun modo l'impegno, il sacrificio e la serietà profusi dalle Forze dell'ordine nei confronti dello Stato e dei cittadini;

è la prima volta che una tv di Stato, pagata dai contribuenti, esalta la figura di un personaggio inquietante, ladro, corrotto, corruttore e procacciatore di prostitute;

si chiede di sapere:

se risponda al vero che, come sostenuto dal direttore di Rai Fiction, Titti Andreatta, la polizia ha letto i copioni e fornito i mezzi per la realizzazione delle puntate;

se il Ministro dell'interno sia a conoscenza di quanto descritto;

se tale tipologia di *fiction* non sia da considerarsi pericolosa per i messaggi che trasmette e per i modelli che propone;

se sia ragionevole ritenere che per giudicare positivamente un programma è sufficiente considerare l'elevato indice di ascolto, piuttosto che valutarne i contenuti;

se non si ritenga che la Rai debba porre maggiore attenzione nella programmazione televisiva e una più attenta selezione dei prodotti mediatici, rispetto ai quali talune fasce di età risultano particolarmente sensibili;

se non si ritenga che la *fiction* «Rocco Schiavone» rappresenti un livello qualitativo molto basso dei contenuti della programmazione televisiva;

se non ritenga ravvisabile la necessità di definire efficacemente la funzione del servizio pubblico radiotelevisivo, attraverso una rigorosa rivisitazione complessiva del ruolo della televisione affinché diventi da veicolo di contenuti spesso dannosi, a portatrice di modelli educativi.

(534/2594)

CROSIO, MOLTENI. – *Alla Presidente e al Direttore generale della Rai* – Premesso che:

la società concessionaria del servizio pubblico radiotelevisivo, Rai, sta trasmettendo una *fiction* dedicata alla figura romanzesca di Rocco Schiavone, vice-questore della Polizia di Stato, che ha già determinato vivo risentimento nel personale del corpo;

viene in particolare contestata alla *fiction* la circostanza di veicolare un'immagine del personale appartenente alla Polizia di Stato assai

poco edificante e lontana dal modello virtuoso che dovrebbe esser proposto al pubblico di un canale televisivo di natura generalista;

tra gli elementi ad aver maggiormente disturbato il personale della Polizia di Stato c'è la circostanza che il protagonista della *fiction*, Rocco Schiavone, interpretato sul *set* da Marco Giallini, all'inizio di una delle puntate sia ritratto mentre assume fumando una sostanza psicotropa;

secondo il Segretario Generale del Sindacato Autonomo di Polizia, Gianni Tonelli, mandando in onda una *fiction* dal messaggio tanto diseducativo, nella quale il personale della Polizia di Stato viene dipinto come dedito a comportamenti devianti o comunque illegali, la Rai avrebbe accettato di contribuire all'accentuazione di un clima nel Paese ostile ai poliziotti, con l'effetto di rendere più agile la promozione di agende politiche che contemplanò l'introduzione del reato di tortura o l'obbligo degli alfabetici per meglio identificare gli agenti in servizio d'ordine pubblico;

si chiede di sapere:

quali misure la Rai ritenga di dover assumere per tutelare l'immagine e l'onorabilità della Polizia di Stato e del suo personale, significativamente danneggiate dalla *fiction* dedicata a Rocco Schiavone.

(535/2595)

RISPOSTA. – In merito alle interrogazioni sopra citate [534/2594 e 535/2595] si informa di quanto segue.

Rocco Schiavone nasce dalla penna di Antonio Manzini, uno degli scrittori italiani che più hanno rinnovato il poliziesco in questi anni; è un poliziotto ruvido, tormentato, un personaggio fuori dagli schemi che Andrea Camilleri ha definito come «straordinario». I romanzi sono stati tradotti in tutte le lingue e pubblicati in tutto il mondo. La serie televisiva è fedele ai romanzi: si tratta di un crime contemporaneo, moderno sotto il profilo visivo, che nasce internazionale (il progetto vede infatti il coinvolgimento di un distributore importante come Beta Film che ha presentato la serie all'ultimo mercato di Cannes tra i suoi progetti di punta). La qualità del progetto sta anche nella sua matrice letteraria, nella sua scrittura ricca, nella costruzione complessa e tridimensionale dei personaggi che hanno – a partire dal protagonista – i chiaroscuri che appartengono ai personaggi memorabili della migliore serialità internazionale.

La fiction della Rai – in linea generale – già presenta numerose storie che hanno come protagonisti esponenti delle forze dell'ordine, e in particolare della polizia di Stato: dal Commissario Montalbano a Boris Giuliano, dalla squadra Catturandi di Palermo alle indagini torinesi della ispettrice Ferro in Non Uccidere o quelle napoletane in Sotto Copertura; in tale quadro Rocco Schiavone risponde, tra l'altro, all'obiettivo di proporre agli spettatori di Rai2 un racconto televisivo costruito per chi è alla ricerca di discontinuità, di novità, di rottura degli schemi, un racconto più complesso per coinvolgere anche il pubblico più sofisticato, che altrimenti si rivolgerebbe solo alla serialità internazionale. D'altra parte, anche una delle serie di maggior successo di BBC2, pluripremiata e venduta all'e-

stero è *Line of Duty*, un thriller che porta il pubblico dentro la polizia, svelandone anche misteri e ombre.

Il vicequestore Schiavone è uno dei casi letterari degli ultimi anni, e la sua caratterizzazione è ben nota a milioni di lettori. La Direzione Rai Fiction ha saputo dalla produzione che la polizia aveva letto le sceneggiature, ma non aveva dato forme di patrocinio né collaborazione, come peraltro sottolineato durante la conferenza stampa di presentazione; è stato dunque realizzato un progetto tratto da pregevoli romanzi italiani che rappresentano un personaggio di fantasia.

LIUZZI. – Alla Presidente e al Direttore generale della Rai – Premesso che:

«L’Arena» è un programma televisivo di Rai 1, in onda la domenica pomeriggio e condotto da Massimo Giletti;

negli ultimi anni numerosi articoli di stampa e diverse segnalazioni di cittadini, hanno evidenziato l’eccessiva enfaticizzazione del programma tv su temi legati al malaffare nel Sud Italia a dispetto di scandali analoghi che si verificano nel settentrione;

numerosi sono gli episodi che confermano quanto succitato:

il 1° novembre 2015 il conduttore Massimo Giletti dichiarava nel corso della puntata «Napoli è indecorosa, spazzatura in ogni vicolo»;

tali dichiarazioni avevano fortemente indignato i cittadini napoletani tanto da spingere il Codacons a presentare un esposto all’Autorità per le garanzie nelle comunicazioni;

in altre puntate, a più riprese, era denunciato l’eccessivo numero di agenti della forestale in regione Sicilia. In particolare, a seguito del programma, il 24 gennaio 2016 i Sindacati della Forestale dichiaravano a mezzo stampa «da Giletti grave episodio di disinformazione [...] È probabile che il dottor Giletti abbia realmente confuso il personale del Corpo Forestale dello Stato, coinvolto nel processo di riorganizzazione e assorbimento da parte dei Carabinieri»;

nella puntata del 13 marzo 2016, in relazione ad un approfondimento sullo scandalo dei dipendenti della Reggia di Caserta, il presentatore Massimo Giletti dichiarava «sembra di essere tornati nelle Due Sicilie»;

il 9 ottobre 2016 il presentatore riprendeva in termini sensazionalistici il tema delle truffe in Calabria, Campania, Puglia e Sicilia;

in quell’occasione non si accennava ai casi analoghi che in quei giorni interessavano Biella e Brescia. Nessun accenno neanche all’inchiesta sulla «bigliettopoli» della Juventus e i maxi scandali delle banche venete del Monte dei Paschi di Siena, dell’Expo di Milano o del Mose di Venezia;

domenica 16 ottobre 2016 la puntata era incentrata sullo sciopero di alcuni dipendenti della *ex* Circumvesuviana, che difendevano il diritto dei propri parenti di viaggiare gratis sulla linea;

durante tale trasmissione Giletti dichiarava: «Dicono che ce l’ho con Napoli ma io non ce l’ho con Napoli». Tuttavia, per circa sessanta

minuti, il tema dell'azienda di trasporti campana veniva affrontato in modo caotico, con toni accesi e a tratti offensivi. Anche in questo caso, durante la puntata, non è stato fatto alcun accenno a tutte le altre aziende di trasporto italiano che consentono ai parenti dei dipendenti di viaggiare gratis o di usufruire di un *bonus* cospicuo, come la Trieste Trasporti, l'Atp di Genova, la Trenord di Milano (la più simile alla Circumvesuviana), l'Atm di Milano, la Gtt di Torino e l'Atac di Roma;

a detta della scrivente il servizio pubblico, e nel caso specifico «L'Arena», alla luce della normativa vigente, dovrebbe informare i cittadini italiani fornendo un'ampia panoramica delle problematiche di tutta l'Italia;

considerato che:

l'articolo 3 del D.Lgs. 31 luglio 2005, n. 177, recante il Testo unico dei servizi di media audiovisivi e radiofonici e l'articolo 4, comma 1, del Contratto di Servizio 2010-2012 definiscono il principio di «lealtà e l'imparzialità dell'informazione» quale principio cardine del sistema dei servizi di media audiovisivi;

il Contratto di Servizio 2010-2012 stipulato tra la Rai e il Ministero dello Sviluppo economico ora in *prorogatio*, impegna la Rai e le emittenti locali a rispettare il principio del pluralismo dell'informazione;

l'articolo 2, comma 3, lett. *a*) del Contratto di Servizio 2010-2012 impegna la Rai a rispettare «i principi di obiettività, completezza, imparzialità, lealtà dell'informazione»;

l'articolo 2, comma 3, lett. *d*) impegna la Rai «ad assicurare un elevato livello qualitativo della programmazione informativa»;

si chiede di sapere:

se la Rai non ritenga di dover assicurare una corretta rappresentazione della realtà del sud dell'Italia anche in considerazione della valenza pubblica di una trasmissione seguita da milioni di cittadini come l'Arena, garantendo lo stesso tipo di inchiesta giornalistica anche alle altre regioni del nord e del centro Italia;

se la Rai intenda intervenire affinché il conduttore Massimo Giletti utilizzi un linguaggio che non vada a ledere – direttamente e indirettamente – la dignità dei cittadini citati nei servizi del programma che conduce.

(536/2612)

RISPOSTA. – *In merito all'interrogazione in oggetto si informa di quanto segue.*

In primo luogo, con specifico riferimento al caso «De Magistris vs Giletti», si ritiene opportuno mettere in evidenza il fatto che l'AGCOM ha archiviato l'esposto anche basandosi sulle motivazioni con cui il PM napoletano ha a sua volta archiviato la denuncia sul tema in questione: «Il degrado e l'abbandono di alcune zone della città, tra le quali quella della stazione centrale, sono un dato di fatto». Con queste ragioni il pm ha chiesto l'archiviazione ai giudici. Nel dispositivo, reso noto viene poi chiarito che «la situazione di degrado che affligge alcune zone di Napoli

e, in particolare, quella della stazione ferroviaria centrale, è da tempo oggetto di trattazione e denuncia e in diversi quotidiani e in varie trasmissioni televisive. Significativa è, in tal senso, la notizia riportata, in più occasioni, proprio da alcuni giornali in ordine ai cosiddetti mercatini «dei rifiuti» che venivano svolti, fino a poco tempo fa, con periodicità proprio nei pressi della stazione centrale di Napoli, alimentando il fenomeno di accumulo di rifiuti e dunque di degrado dell'intera zona circostante». E ancora: «Tale situazione, attesa la sua rilevanza sociale, rende legittimi anche valutazioni e giudizi molto forti quali quelli espressi dall'odierno indagato in ordine allo stato di decoro della città e all'efficacia dell'azione di governo condotta negli anni dalla classe politica locale».

In linea generale, si segnala come nei mesi scorsi il programma L'Arena abbia trattato non solo questioni di attualità legate al Sud Italia ma, al contrario, abbia affrontato tematiche relative a tutto il Paese; a tal fine si riporta l'elenco delle questioni trattate nel corso dell'attuale stagione:

25 Settembre

Calabria – Atterraggio elicottero in centro storico senza permesso

Puglia – Ex consiglieri regionali ottengono taglio tasse sui loro vitalizi

3 Ottobre

Nazionale – La Camera revoca vitalizio a C. Previti

Puglia – Ex consiglieri regionali ottengono taglio tasse sui loro vitalizi

Sicilia – Casi di assenteismo al Comune di Milazzo

Campania – Sviluppi inchiesta su assenteismo Osp. Ruggi d'Aragona (Salerno)

16 Ottobre

Napoli – Il caso delle tessere gratuite per viaggiare sulla Circumvesuviana

Roma – Viaggiatori in metropolitana senza biglietto

Licata (AG) – Sindaco anti abusivismo minaccia dimissioni

23 Ottobre

Toscana – Il ricorso degli ex consiglieri regionali contro il divieto di doppio vitalizio

Bologna – Lavoratore usurato non ottiene pensione anticipata

Torino – Lavoro sottopagato a fattorini Foodora

Canarie – Pensionati italiani espatriano per agevolazioni fiscali

Roma – La rapina al caveau nell'inchiesta Mafia Capitale

30 Ottobre

Umbria-Marche Nuova scossa di terremoto

Emilia Romagna – Il caso delle migranti respinte a Goro

Veneto – Castel d'Azzano, proteste contro la decisione di accogliere migranti

Sicilia – Il Sindaco di Lampedusa parla della positiva esperienza di accoglienza dei migranti

6 Novembre

Sicilia – Abusi nell'applicazione della legge 104

Calabria – I 5294 operai forestali assunti dalla regione

13 Novembre

Roma – I casi di dubbia autenticità dei permessi malattia dell'Atac

Roma – Evasione del biglietto sui mezzi pubblici

Roma – Spreco di denaro pubblico nell'acquisto di mezzi pubblici

Lombardia – Il caso delle spese pazze dell'ex presidente di Ferrovie

Nord

20 Novembre

Roma – Abusi nell'applicazione della legge 104 in ATAC

Roma – Dubbi su visite mediche effettuate a dipendenti ATAC

Roma – Evasione del biglietto sui mezzi pubblici

Calabria – Veneto confronto sul numero di forestali assunti

4 Dicembre

Saronno – Malasanità

Napoli – Abusi edilizi

BRUNETTA. – *Alla Presidente e al Direttore generale della Rai – Premesso che:*

giovedì 24 novembre, nel programma pomeridiano di RaiUno «La vita in diretta» sono state ospiti la ministra per le riforme costituzionali e i rapporti con il parlamento Maria Elena Boschi e l'avvocatessa di Pesaro Lucia Annibali, sfregiata con l'acido nel 2013 da due uomini, su mandato dell'ex fidanzato;

in occasione della giornata internazionale contro la violenza sulle donne, il tema principale del dibattito si è concentrato sugli episodi di femminicidio con servizi giornalistici dedicati;

al contempo, i conduttori Cristina Parodi e Marco Liorni hanno rivolto a Boschi numerose domande, rispondendo alle quali la ministra ha avuto la possibilità, senza alcun contraddittorio, di esporre, dal suo esclusivo punto di vista, le iniziative che il governo avrebbe intrapreso in tema di femminicidio e per la tutela delle donne vittime di violenza;

Lucia Annibali, in più occasioni si è pubblicamente schierata a favore del Sì al referendum costituzionale del prossimo 4 dicembre, partecipando anche all'ultima edizione della Leopolda che si è svolta il 5-6 novembre scorso;

a pochi giorni dalla consultazione referendaria del prossimo 4 dicembre, complessivamente, nella puntata in questione de «La vita in diretta» sono stati dedicati oltre trenta minuti alle ospitate della ministra Boschi e di Lucia Annibali, che rappresentano due figure molto note a favore delle ragioni del Sì, senza alcun contraddittorio, e senza alcuno spazio alle ragioni del No al referendum, come invece previsto dalle disposizioni di legge, secondo le quali deve essere sempre garantita l'imparzialità, l'obiettività, il pluralismo e la completezza dell'informazione;

l'interrogante apprende inoltre che, nelle scorse settimane, il programma di RaiUno «L'Arena», condotto da Massimo Giletti e in onda ogni domenica, avrebbe dovuto ospitare l'avvocatessa ed ex deputata Giu-

lia Bongiorno, rappresentante della fondazione «Doppia difesa», impegnata nella lotta contro la violenza sulle donne;

la partecipazione dell'avv. Bongiorno, inizialmente prevista insieme a Michelle Hunziker, co-fondatrice dell'associazione, è stata in un secondo momento «tagliata», lasciando spazio unicamente all'intervista singola alla show girl Hunziker; la mancata partecipazione al programma veniva stabilita, contestualmente alla pubblicazione di un'intervista dell'avvocata Bongiorno, nella quale sosteneva pubblicamente le ragioni del No al referendum del 4 dicembre prossimo;

con un tempismo a dir poco sospetto la redazione del programma e il conduttore Massimo Giletti motivavano la scelta dicendo che lo spazio tolto all'avvocato Bongiorno – che comunque non avrebbe parlato di referendum – sarebbe invece stato dedicato alle ragioni del No; risulta incomprensibile e assolutamente non motivata, la differenza di trattamento riservata invece alla ministra Boschi, che pur non facendo alcun riferimento al referendum ha potuto esporre per più di mezz'ora, senza alcun contraddittorio, l'esclusivo punto di vista del governo, su diversi temi di attualità;

si chiede di sapere:

se i vertici Rai siano a conoscenza dei fatti esposti in premessa e quali misure di propria competenza intendano assumere, con particolare riferimento alla rete ammiraglia Rai, per garantire il reale rispetto dei principi del pluralismo, del contraddittorio, della completezza e dell'imparzialità dell'informazione e della parità di accesso ai mezzi di informazione, in vista del referendum costituzionale del prossimo 4 dicembre.

(537/2623)

RISPOSTA. – In merito all'interrogazione in oggetto si informa di quanto segue.

Per quanto concerne la presenza della Ministra Boschi e di Lucia Annibali a «La vita in diretta», si segnala che giovedì 24 novembre, all'interno del programma, è stata realizzata una pagina dedicata al femminicidio e alla violenza di genere (tematiche di cui il programma si occupa frequentemente e verso le quali è particolarmente sensibile) in preparazione della giornata mondiale contro la violenza sulle donne; come sopra anticipato, ospiti della pagina sono state la Ministra per le riforme costituzionali e i rapporti con il Parlamento con delega alle Pari Opportunità Maria Elena Boschi e Lucia Annibali, la donna sfigurata con l'acido dall'ex-compagno Luca Varani e diventata un simbolo per milioni di donne. Si è ritenuto di invitare la Ministra in trasmissione in considerazione del fatto che il Ministero per le Pari Opportunità (che ha fornito alla redazione tutto il materiale necessario per dare un'informazione corretta e aggiornata sulla tematica in questione) è quello che si occupa dei problemi relativi alla violenza di genere e a tutti i casi in cui le donne vengono emarginate o lese nei propri diritti. La Boschi, ancora, ha recentemente annunciato l'approvazione di un nuovo decreto che attribuisce nuove risorse ai centri antiviolenza (31 milioni di euro nel prossimo biennio) e

la firma di alcuni protocolli con Istat, Polizia, Carabinieri, Poste e Ferrovie dello Stato.

La puntata di giovedì 24 è stata una delle tante dedicate dal programma alla violenza di genere: ciò, ad esempio, è accaduto sia nei giorni precedenti che in quello successivo, durante il quale – più in particolare – sono stati dedicati al femminicidio due spazi nei quali hanno partecipato la Polizia di Stato e Teresa D'Abdon, mamma di una donna vittima di femminicidio. Da ultimo, per completezza di informazione, si segnala che l'unico argomento trattato nel corso della puntata del 24 novembre è stato la violenza di genere, mentre in nessun modo è stato fatto riferimento al referendum costituzionale del 4 dicembre.

Con riferimento invece alla prevista presenza dell'Avv. Buongiorno a «L'Arena», si segnala che l'Avvocato era stato invitato all'interno di un più ampio spazio dedicato a Michelle Hunziker (una classica intervista al personaggio, per una durata inizialmente prevista di 45 minuti); sotto il profilo operativo, era stato tutto predisposto per avere in studio l'Avvocato. Successivamente – per motivi collegati alla ridefinizione della scaletta del programma – lo spazio per l'intervista è stato ridotto da 45 minuti a 25; ciò avrebbe comportato la proporzionale riduzione anche dello spazio dedicato all'Avvocato Buongiorno (5 minuti) che, alla luce del nuovo contesto, ha ritenuto preferibile rinunciare a partecipare al programma.

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

Mercoledì 21 dicembre 2016

UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO
DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI

L'Ufficio di Presidenza, integrato dai rappresentanti dei gruppi, si è riunito dalle ore 13,05 alle ore 13,20.

Plenaria

Presidenza della Presidente
Rosy BINDI

La seduta inizia alle ore 13,25.

Trasmissione di atti all'autorità giudiziaria

Rosy BINDI, *presidente*, comunica che è pervenuta una richiesta di trasmissione di atti da parte dell'autorità giudiziaria. Propone pertanto che la Commissione si riunisca in seduta segreta.

(La Commissione concorda. I lavori proseguono in seduta segreta indi riprendono in seduta pubblica).

Rosy BINDI, *presidente*, propone che i documenti siano inviati in copia all'Autorità richiedente.

La Commissione concorda.

COMUNICAZIONI DELLA PRESIDENTE

Rosy BINDI, *presidente*, comunica, all'esito della riunione dell'Ufficio di presidenza, integrato dai rappresentanti dei gruppi, testé svoltosi, le determinazioni adottate in merito al programma di lavoro per il primo trimestre del 2017 e del calendario di gennaio.

A tale riguardo, in Ufficio di presidenza, integrato dai rappresentanti dei gruppi, si è convenuto che tra le priorità da dare al lavoro della Commissione vi siano la prosecuzione e il completamento dei filoni di inchiesta dedicati al rapporto tra le mafie e le massonerie, al regime detentivo speciale del 41 bis e al movimento civile dell'antimafia.

In merito all'inchiesta sul rapporto tra le organizzazioni criminali di tipo mafioso e le massonerie, si è convenuto di ampliare ulteriormente gli approfondimenti sia nei confronti delle Istituzioni e degli organi giudiziari e investigativi competenti sul tema del rapporto tra mafie e massonerie, sia nei confronti di altre obbedienze massoniche oltre al Grande Oriente d'Italia, il cui gran maestro è stato già ascoltato in precedenza.

Si è convenuto inoltre di acquisire in via prioritaria gli elenchi degli iscritti al Grande Oriente d'Italia nelle regioni Sicilia e Calabria.

In merito alle missioni, si è convenuto di dare priorità nei mesi di gennaio, febbraio e marzo alle missioni in Italia, già fissate e poi rinviate, a Salerno, Milano, Firenze e in Sardegna. All'estero, si svolgerà una missione in Spagna.

Interviene per formulare osservazioni la deputata Rosanna SCOPEL-LITI (*AP-NCD-CPI*).

Rosy BINDI, *presidente*, dichiara conclusa la seduta.

La seduta termina alle ore 13,35.

**COMMISSIONE PARLAMENTARE DI VIGILANZA
sull'anagrafe tributaria**

Mercoledì 21 dicembre 2016

Plenaria

Presidenza del Vice Presidente
Alessandro PAGANO

Intervengono, per l'Agenzia delle entrate, il direttore, Rossella ORLANDI, il direttore centrale gestione tributi, Paolo SAVINI, il direttore centrale tecnologie e innovazione, Giuseppe BUONO, e il capo ufficio stampa, Sergio MAZZEI.

La seduta inizia alle ore 8,35.

SULLA PUBBLICITÀ DEI LAVORI

Alessandro PAGANO, *presidente*, comunica che la pubblicità dei lavori sarà assicurata mediante l'attivazione dell'impianto audiovisivo a circuito chiuso.

INDAGINE CONOSCITIVA

Indagine conoscitiva sull'anagrafe tributaria nella prospettiva di una razionalizzazione delle banche dati pubbliche in materia economica e finanziaria. Potenzialità e criticità del sistema nel contrasto all'evasione fiscale

Audizione del direttore dell'Agenzia delle entrate, Rossella Orlandi

(Svolgimento e conclusione)

Alessandro PAGANO, *presidente*, dichiara aperta l'audizione in titolo.

Rossella ORLANDI, *direttore dell'Agenzia delle entrate*, svolge una relazione, al termine della quale intervengono, per porre domande e for-

mulare osservazioni, i deputati Michele PELILLO (*PD*) e Alessandro PAGANO, *presidente*.

Rossella ORLANDI, *direttore dell'Agencia delle entrate*, risponde ai quesiti posti.

Alessandro PAGANO, *presidente*, nel ringraziare tutti i presenti, dichiara conclusa l'audizione.

La seduta termina alle ore 10.

**UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO
DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI**

L'Ufficio di presidenza integrato dai rappresentanti dei gruppi si è riunito dalle ore 10 alle ore 10,05.

COMMISSIONE PARLAMENTARE
di controllo sull'attività degli enti gestori
di forme obbligatorie di previdenza e assistenza sociale

Mercoledì 21 dicembre 2016

UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO
DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI

L'Ufficio di Presidenza, integrato dai rappresentanti dei gruppi, si è riunito dalle ore 14,15 alle ore 14,25.

Plenaria

Presidenza del Presidente
Lello DI GIOIA

La seduta inizia alle ore 14,25.

COMUNICAZIONI DEL PRESIDENTE

Il deputato Lello DI GIOIA, *presidente*, comunica che l'Ufficio di Presidenza ha concordato di affidare alla deputata Titti Di Salvo e al deputato Giuseppe Galati il compito di svolgere una relazione sul riordino delle Casse previdenziali private; al senatore Giorgio Santini una relazione sui fondi pensione; al senatore Marcello Gualdani una relazione sui fondi immobiliari partecipati dalle Casse previdenziali privati; al deputato Fabio Melilli una relazione sulla gestione del risparmio previdenziale da parte delle società di gestione s.g.r.; alla deputata Colomba Mongiello, alle senatrici Erica D'Adda e Nicoletta Favero una relazione sullo stato sull'assistenza sanitaria integrativa.

Comunica altresì che nella riunione odierna l'Ufficio di Presidenza, integrato dai rappresentanti dei gruppi, ha deliberato di richiedere la proroga del termine per la conclusione dell'indagine conoscitiva sulla ge-

stione del risparmio previdenziale da parte dei Fondi pensione e Casse professionali, con riferimento agli investimenti mobiliari e immobiliari, e tipologia delle prestazioni fornite, anche nel settore assistenziale al 31 dicembre 2017.

La seduta termina alle ore 14,30.

COMITATO PARLAMENTARE
per la sicurezza della Repubblica

Mercoledì 21 dicembre 2016

Plenaria

250ª Seduta (antimeridiana)

Presidenza del Presidente
STUCCHI

La seduta inizia alle ore 10,10.

Audizione del Direttore dell’Agenzia informazioni e sicurezza esterna (AISE) dottor Alberto Manenti

Il Comitato procede all’audizione del Direttore dell’Agenzia informazioni e sicurezza esterna (AISE), dottor Alberto MANENTI, il quale svolge una relazione e risponde successivamente alle osservazioni e ai quesiti formulati dal Presidente STUCCHI (*LN-Aut*) e dai senatori CASSON (*PD*), CRIMI (*M5S*), Giuseppe ESPOSITO (*AP (Ncd-CpI)*), MARTON (*M5S*) e Paolo ROMANI (*FI-PdL XVII*) e dai deputati ROSATO (*PD*), TOFALO (*M5S*) e VILLECCO CALIPARI (*PD*).

La seduta termina alle ore 12,20.

Plenaria

251ª Seduta (pomeridiana)

Presidenza del Presidente
STUCCHI

La seduta inizia alle ore 15,05.

Audizione ai sensi dell'articolo 31, comma 3, della legge n. 124 del 2007

Il Comitato procede all'audizione del professor Lorenzo Vidino, coordinatore della Commissione di studio sul fenomeno della radicalizzazione jihadista, il quale svolge una relazione, su cui intervengono, ponendo domande e richieste di chiarimenti, il presidente STUCCHI (*LN-Aut*), i senatori CRIMI (*M5S*) e MARTON (*M5S*) e i deputati TOFALO (*M5S*) e VILLECCO CALIPARI (*PD*).

La seduta termina alle ore 16,20.

**COMMISSIONE PARLAMENTARE
per la semplificazione**

Mercoledì 21 dicembre 2016

**UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO
DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI**

L'ufficio di presidenza si è riunito dalle ore 8,40 alle ore 8,50.

Plenaria

Presidenza del Presidente
Bruno TABACCI

La seduta inizia alle ore 14.

INDAGINE CONOSCITIVA

Indagine conoscitiva sulla semplificazione e sulla trasparenza nei rapporti con gli utenti nei comparti finanziario, bancario e assicurativo:

Esame del documento conclusivo

(Esame del documento conclusivo e rinvio)

Bruno TABACCI, *presidente*, propone che la pubblicità dei lavori sia assicurata anche mediante impianti audiovisivi a circuito chiuso. Non essendovi obiezioni, ne dispone l'attivazione.

Ricorda quindi di aver trasmesso questa mattina una bozza del documento conclusivo a tutti i componenti della Commissione. Nel redigerla, ha avuto modo di misurare l'importante lavoro svolto in pochi mesi e di apprezzare particolarmente l'attiva partecipazione di diversi componenti della Commissione, che con le loro domande e le loro osservazioni hanno consentito di approfondire diversi temi. Si rende conto della ristrettezza dei tempi, determinata dalle ultime vicende politiche, ricordando che il termine per la conclusione dell'indagine, con l'approvazione del documento conclusivo, è fissato al 31 dicembre. Nel trasmettere la bozza ha riepilogato i contenuti del documento, che si articola in 10 paragrafi:

la premessa inquadra l'indagine nell'ambito delle altre iniziative assunte dalla Commissione;

viene quindi riprodotto il programma dell'indagine;

nel terzo paragrafo si dà conto delle audizioni svolte e delle memorie presentate;

il paragrafo 4 contiene ampie sintesi delle audizioni svolte;

il paragrafo 5 dà conto della costante evoluzione delle norme tra Stato e Unione europea;

il paragrafo 6 delinea gli elementi di contesto, individuando le tre questioni attorno alle quali ha ruotato l'indagine conoscitiva: la complessità e tecnicità delle informazioni e le modalità di profilatura dei clienti; l'educazione finanziaria; il nesso fiduciario tra operatori dei diversi comparti (bancario, finanziario e assicurativo) e clientela;

i paragrafi da 7 a 9 sono dedicati a ciascuna delle tre questioni;

il paragrafo 10 trae le conclusioni, sottolineando la complessità del quadro, che rende ardua una razionalizzazione legislativa, perché i contrapposti interessi da bilanciare sono molteplici e difficilmente componibili.

Invita quindi ad intervenire i colleghi che lo desiderino.

Daniele MONTRONI (*PD*) giudica il documento conclusivo un utile strumento che la Commissione mette a disposizione del Parlamento e del Governo, su un tema di grande attualità, che incrocia vasti settori dell'opinione pubblica. Nel ringraziare i colleghi della Commissione, tutti i soggetti auditi e il presidente per il lavoro svolto, preannuncia il voto favorevole del suo gruppo.

Ignazio ANGIONI (*PD*) si associa ai ringraziamenti e alle considerazioni del collega Montroni, evidenziando che il documento ribadisce le interconnessioni tra tre settori (finanziario, bancario e assicurativo) che – pur nella loro diversità – presentano molte note comuni. Ha particolarmente apprezzato la sincera ammissione contenuta nel documento che non tutte le risultanze dell'indagine possono essere positivizzate in norme. Considera comunque proficuo il lavoro che la Commissione ha svolto e che mette a disposizione delle istituzioni e di tutti i soggetti interessati.

Bruno TABACCI, *presidente*, pone in votazione il documento conclusivo.

La Commissione approva all'unanimità il documento conclusivo dell'indagine conoscitiva sulla semplificazione e sulla trasparenza nei rapporti con gli utenti nei comparti finanziario, bancario e assicurativo, che è pubblicato in allegato.

Bruno TABACCI, *presidente*, comunica che il documento appena approvato potrà essere oggetto di un convegno di presentazione, che potrebbe avere luogo giovedì 2 marzo 2017. Si riserva di presentare una

prima ipotesi di convegno nella riunione dell'Ufficio di presidenza integrato dai rappresentanti dei gruppi che sarà convocata dopo la pausa per le imminenti festività. Dopo aver rivolto un pensiero augurale ai presenti dichiara conclusa la seduta.

La seduta termina alle ore 14,20.

ALLEGATO

Indagine conoscitiva sulla semplificazione e sulla trasparenza nei rapporti con gli utenti nei comparti finanziario, bancario e assicurativo:**DOCUMENTO CONCLUSIVO APPROVATO DALLA COMMISSIONE**

1. **Premessa.** La Commissione parlamentare per la semplificazione, nel corso della XVII legislatura, ha iniziato la propria attività svolgendo un'indagine conoscitiva ad ampio spettro sulla semplificazione legislativa e amministrativa. A tale indagine hanno fatto seguito attività conoscitive più mirate:

- un ciclo di audizioni dei responsabili degli uffici legislativi dei Ministeri, che ha consentito di avere un quadro completo e sfaccettato dell'assetto ordinamentale nei singoli settori e delle iniziative di semplificazione già intraprese o in programma;
- una seconda indagine conoscitiva, sulle semplificazioni possibili nel superamento delle emergenze, suggerita dal susseguirsi e intensificarsi di catastrofi naturali e occasionata, in particolare, dalla tromba d'aria che ha colpito la riviera del Brenta nel luglio 2015.

A distanza di poco più di due mesi dall'approvazione del documento conclusivo di questa seconda indagine, la Commissione ha deliberato, il 3 maggio 2016, di svolgere una terza indagine conoscitiva su un tema delicato e di estrema attualità politica, sociale ed economico-finanziaria: la semplificazione e la trasparenza nei rapporti con gli utenti nei comparti finanziario, bancario e assicurativo.

Anche in questo caso, il tema è stato suggerito dall'attualità delle questioni e da talune indicazioni ricavate nelle precedenti indagini, di cui dà puntualmente conto il programma dell'indagine.

2. **Il programma dell'indagine conoscitiva.** Il programma prende appunto le mosse dalle due precedenti indagini conoscitive, nelle quali è emersa la necessità di rendere più semplici e trasparenti i rapporti con gli utenti nei comparti finanziario, bancario e assicurativo. In particolare:

- nel corso della prima indagine, si segnala la memoria redatta dal direttore generale della banca d'Italia e presidente dell'Istituto per la vigilanza sulle assicurazioni Salvatore Rossi, pubblicata in allegato al resoconto stenografico della seduta del 13 marzo 2014;
- nel corso della seconda indagine, il direttore generale dell'ABI, Giovanni Sabatini, nella seduta del 26 novembre 2015, ha tra l'altro richiamato un protocollo d'intesa siglato con il Dipartimento della protezione civile e 13 associazioni di tutela dei consumatori, finalizzato al sostegno delle

popolazioni colpite da eventi calamitosi, nel segno della trasparenza dei rapporti tra sistema bancario e cittadini.

Il 9 febbraio 2016, lo stesso direttore generale e il Presidente dell'ABI hanno scritto al presidente della Consob invocando “la semplificazione dei prospetti informativi relativi alla compravendita dei prodotti finanziari”, sottolineando come essi “siano troppo complessi, sia per linguaggio, sia per dimensione”, visto che “condensano decenni di normative che sono state decise dalle competenti autorità nazionali ed europee che, di volta in volta, si sono trovate a reagire a mutate esigenze e a nuove fattispecie”.

La lettera sintetizza mirabilmente quanto è avvenuto negli ultimi anni, anche in conseguenza della crisi economico-finanziaria, che ha indotto alla massima attenzione per la vigilanza sui comparti finanziario, bancario e assicurativo e per la tutela degli utenti. Questa attenzione si è sovente tradotta in una normativa, per lo più di derivazione europea, che impone ai soggetti operanti nei settori richiamati di sottoporre ai cittadini interessati una modulistica la cui complessità va a scapito della trasparenza e della chiarezza. Gli utenti dei comparti finanziario, bancario e assicurativo sono spesso obbligati a firmare moduli articolati in numerose clausole, spesso scritti in caratteri minuti, che vivono come adempimenti puramente formali, senza percepirne l'utilità e le eventuali segnalazioni di rischi connessi con le operazioni che stanno conducendo.

Per questo motivo, la Banca d'Italia ha già assunto talune iniziative volte a garantire la semplificazione e la trasparenza della documentazione indirizzata agli utenti.

L'indagine conoscitiva promossa dalla Commissione ha quindi l'obiettivo di verificare la stratificazione normativa e i fattori di complicazione nei comparti finanziario, bancario e assicurativo, anche al fine di prospettare soluzioni legislative volte alla semplificazione e alla trasparenza.

Si tratta di un ambito molto più mirato, incentrato sul binomio semplificazione-trasparenza, rispetto alle tematiche generali affrontate nell'indagine conoscitiva promossa dalla Commissione Finanze della Camera e in corso di svolgimento, riguardante nel complesso i rapporti tra operatori finanziari e creditizi e clientela.

Ai fini dell'indagine, l'intento esplicitato nel programma consiste nell'ascolto di tutti i soggetti interessati, in base ad un ordine inteso a dare priorità cronologica alle esposizioni degli utenti.

3. Le audizioni svolte nel corso dell'indagine.

Le audizioni sono iniziate il 7 giugno e sono proseguite fino al 20 dicembre 2016. Nel corso di poco più di sei mesi, nonostante la sospensione estiva dei lavori e una movimentata fase politica, in cui alla intensa campagna referendaria hanno fatto seguito le dimissioni del Presidente del Consiglio Matteo Renzi e la

formazione di un nuovo Governo, la Commissione ha effettuato 14 sedute, procedendo all'audizione di una vasta platea di soggetti:

- una delegazione del Consiglio nazionale dei consumatori e degli utenti (CNCU);
- rappresentanze del mondo bancario, finanziario e assicurativo: Associazione nazionale promotori finanziari (ANASF); Associazione italiana leasing (ASSSILEA); Associazione italiana del credito al consumo e immobiliare (ASSOFIN); Federazione italiana delle banche di credito cooperativo – casse rurali e artigiane (Federcasse); Associazione nazionale fra le banche popolari (Assopopolari); Associazione bancaria italiana (ABI); Gruppo Unipol; Associazione nazionale fra le imprese assicuratrici (ANIA);
- esperti: i professori Alberto Lupoi, docente di diritto bancario e diritto del mercato finanziario presso la facoltà di economia dell'università di Padova, Marina Brogi, docente di International Banking and Capital Markets presso la facoltà di economia dell'università La Sapienza di Roma e Donato Masciandaro, docente di economia politica presso l'università Bocconi di Milano¹;
- rappresentanti degli ordini professionali più direttamente interessati: dottori commercialisti e esperti contabili; Consiglio nazionale forense;
- rappresentanti delle istituzioni: Commissione di vigilanza sui fondi pensione – Covip; Commissione nazionale per le società e la borsa – Consob; Banca d'Italia e Istituto per la vigilanza sulle assicurazioni.

La Commissione ha acquisito un ricco materiale documentario e diverse memorie, che saranno pubblicate nel volume contenente gli atti dell'indagine.

4. Gli argomenti delle audizioni. Come già accennato, nel volume degli atti saranno pubblicati i resoconti stenografici delle audizioni svolte nel corso dell'indagine conoscitiva e le memorie depositate. Il presente paragrafo si limita pertanto ad una sintesi degli argomenti principali trattati nelle audizioni, utile per avere un quadro complessivo delle questioni emerse nel corso dell'indagine.

Consiglio Nazionale dei Consumatori e degli Utenti (CNCU):

¹ Quest'ultimo ha inviato una memoria, pubblicata nel volume degli atti.

Raffaella Grisafi, *consulente giuridico di Adiconsum*, ha sottolineato la difficoltà per il consumatore di acquisire una piena consapevolezza di quanto si accinge ad acquistare, evidenziando che il vuoto di tutela non deriva dall'assenza di regole, bensì dalla loro mancata osservanza, complice l'insoddisfacente livello della vigilanza e soprattutto la mancata deterrenza delle sanzioni ad oggi previste.

La normativa a tutela del consumatore, di derivazione europea, moltiplica gli adempimenti degli intermediari e la modulistica informativa precontrattuale, in assenza di una armonizzazione delle numerose regole che si susseguono. Spesso sarebbe sufficiente, per semplificare, ricondurre ai documenti precontrattuali già esistenti le nuove fattispecie di offerte. La documentazione prevista sarebbe già sufficiente: il problema che si riscontra spesso è che essa viene sottoposta al consumatore soltanto al momento della firma del contratto, ovvero non in tempo utile perché il consumatore possa assumere una decisione ponderata. Il questionario della direttiva MiFID (*Markets in Financial Instruments Directive*), deputato a stabilire l'idoneità di un prodotto finanziario rispetto alla propensione finanziaria di un cliente, è un ottimo strumento, ma il problema è di come l'intermediario utilizza quel documento.

L'offerta di prodotti complessi conduce alla moltiplicazione delle competenze di più Autorità di vigilanza e dunque alla sottoposizione al consumatore di una mole enorme di documentazione da leggere e di firme da effettuare: fornire una quantità eccessiva di documentazione spesso equivale a non fornirne affatto.

Una tra le maggiori criticità di tale sistema è l'assenza di sanzioni adeguate ad inibire la violazione delle regole e l'inattività e scarsa sensibilità delle Autorità di vigilanza: le semplici sanzioni economiche non bastano a rendere credibile l'intenzione del legislatore e della vigilanza e si nota come spesso gli intermediari abbiano ormai declassato le conseguenze ad un mero rischio economico, sopportabile alla luce degli utili maturati.

Dunque, la razionalizzazione delle informazioni da fornire al consumatore, la vigilanza sulle modalità con le quali vengono fornite ed un sistema realmente efficiente di sanzioni sono la cura necessaria per risolvere le problematiche del sistema di intermediazione finanziaria ed assicurativa.

Silvia Castronovi, *esperta relazioni esterne istituzionali di Altroconsumo*, ha ribadito la necessità di intervenire incisivamente sul rispetto delle regole vigenti, in particolare per quanto riguarda la consegna preventiva della documentazione e la profilatura dei clienti, a volte effettuata dall'operatore senza neanche consultare il diretto interessato: il cliente viene profilato in modo tale che risulti adatto ai prodotti offerti e non viceversa, come sarebbe doveroso.

La semplificazione dei documenti non implica la riduzione della loro quantità, bensì la loro formulazione in un linguaggio più semplice, meno tecnico, possibilmente privo di continui rinvii normativi e di clausole,

spesso scritte più in piccolo, di natura sostanzialmente vessatoria, che non vengono adeguatamente chiariti dagli operatori finanziari. L'eliminazione della documentazione può creare problemi, anziché risolverne: se si considera, ad esempio, l'inserimento di scenari probabilistici negli schemi di investimento, si è osservato che, eliminandoli dalla documentazione, è possibile vendere subordinate ed azioni che il risparmiatore più prudente non avrebbe mai acquistato.

Sarebbe auspicabile la disponibilità *on line* della documentazione riguardante il prodotto offerto e la possibilità di confrontare i vari prodotti e le varie offerte, usando un linguaggio uniforme tra le varie aziende, in modo che il consumatore possa scegliere in modo comparativo.

È utile anche intervenire, oltre che sulla formazione del consumatore, su quella degli operatori finanziari, soprattutto oggi che nuove aziende si affacciano su tale mercato.

Qualcosa ha cominciato a muoversi nella giusta direzione: è stato istituito un tavolo di confronto, voluto dall'Istituto per la vigilanza sulle assicurazioni (IVASS), tra le associazioni dei consumatori riconosciute a livello nazionale e gli operatori del settore, come l'Associazione nazionale fra le imprese assicuratrici (ANIA), i *broker* e gli agenti. Si è cercato di redigere per i prodotti assicurativi contro i danni un'informativa precontrattuale il più possibile chiara, diretta e immediata per i futuri assicurati.

Associazione nazionale promotori finanziari (ANASF), Associazione italiana Leasing (ASSILEA) e Associazione Italiana del Credito al Consumo e Immobiliare (ASSOFIN):

Maurizio Bufi, *Presidente dell'Associazione nazionale promotori finanziari (ANASF)*, ha rilevato che il contesto normativo di riferimento per la categoria risulta suscettibile di affinamenti e miglioramenti, declinabili in tre ambiti di azione: l'armonizzazione del processo di profilatura della clientela; la semplificazione della documentazione informativa destinata al cittadino risparmiatore; la razionalizzazione degli adempimenti inerenti ai flussi informativi tra investitori, consulenti e intermediari finanziari.

In merito all'armonizzazione del processo di profilatura del cliente, è stata recepita la direttiva europea sui mercati degli strumenti finanziari, la MiFID, che ha portato l'obbligo di valutare l'adeguatezza dei consigli di investimento, definendo il profilo di ogni investitore mediante l'acquisizione di una serie di informazioni essenziali, quali il livello di istruzione, la situazione lavorativa e finanziaria, le attitudini in termini di rischio e rendimento, l'orizzonte temporale di investimento, nonché i tipi di servizi, operazioni e strumenti finanziari con i quali il cliente ha dimestichezza. Il profilo viene compilato tramite la somministrazione all'investitore del questionario MiFID. Giudica opportuna una maggiore standardizzazione del metodo di rilevazione alla base di tale questionario, oltre ad un approfondimento dell'analisi delle informazioni

raccolte, seguendo in tal modo le indicazioni sviluppate dal *Discussion Paper* pubblicato dalla Consob nel 2012.

Con riguardo alla semplificazione della documentazione informativa destinata al risparmiatore, è necessario rispondere alla crescente complessità dell'offerta di servizi e strumenti, dovuta alla progressiva integrazione tra i comparti finanziario, bancario e assicurativo, tramite un'informativa che sia al tempo stesso completa e di agevole consultazione. Le tre Autorità di vigilanza europee, ESMA, EBA ed EIOPA, hanno a tal proposito definito il contenuto e le modalità di presentazione del KID (*Key Investor Document*), il documento che riporta le informazioni chiave per gli investitori ed ha la caratteristica di essere breve e scritto in un linguaggio chiaro.

Infine, per quel che riguarda la razionalizzazione degli adempimenti inerenti ai flussi informativi tra investitori, consulenti e intermediari finanziari, rappresenterebbe un vantaggio la digitalizzazione della documentazione contrattuale e dei servizi di base, funzionale al necessario binomio semplificazione trasparenza, obiettivo indicato anche dalle disposizioni del regolamento in materia di intermediari, adottato dalla Consob nel 2007. La digitalizzazione delle comunicazioni alla clientela e della documentazione da conservare contribuirebbe anche a ridurre gli oneri amministrativi ed i costi in capo al singolo professionista.

Gianluca De Candia, *direttore generale dell'Associazione italiana Leasing (ASSILEA)*, dopo aver descritto le caratteristiche del contratto di *leasing* e la sua diffusione, ha evidenziato la necessità di disciplinare organicamente l'istituto, attualmente soggetto ad una normativa frammentaria e disomogenea, che per di più, a livello nazionale, risulta diversa rispetto a quella vigente in altri Paesi dell'Unione europea: mentre in Italia possono operare nel *leasing* finanziario solo banche o intermediari finanziari vigilati dalla Banca d'Italia, i quali sono assoggettati alla normativa europea, italiana e alle disposizioni che vengono emanate dall'Ivass o, appunto, dalla Banca d'Italia, le attività parabancarie, incluso il *leasing*, non sono vigilate.

Chiaffredo Salomone, *Presidente dell'Associazione Italiana del Credito al Consumo e Immobiliare (ASSOFIN)*, dopo aver rammentato che i principali campi del credito al consumo sono quelli delle immatricolazioni auto a privati e dei mutui per l'acquisto di abitazioni residenziali, ha affermato che la trasparenza non solo è fondamentale per i clienti, ma garantisce anche un ritorno agli operatori in termini reputazionali e operativi. La trasparenza richiede un'informazione corretta, chiara ed esauriente, attraverso una adeguata documentazione da sottoporre al cliente, come richiesto anche dalla normativa vigente. A livello europeo si sono succedute parecchie norme, che la Banca d'Italia dal 2009 ha accolto, prevedendo *standard* minimi di

redazione dei documenti informativi; ciò che crea problemi di semplificazione sono le informazioni precontrattuali. Esiste un modello europeo, lo *Standard European Consumer Credit Information* (SECCI), detto anche IEBCC, che è un modulo informativo obbligatorio a partire dal 2011. Il problema è dato dalla copiosità delle informazioni da dare al cliente, che sono le stesse a prescindere dal valore monetario delle operazioni trattate: sembrerebbe opportuno diversificare la quantità di informazioni, riducendo il “cuneo informativo”, ovvero la differenza tra il numero delle informazioni che vengono comunicate all’intermediario e il numero di informazioni che vengono prese realmente in considerazione dal cliente, soprattutto per importi molto piccoli.

Federazione Italiana delle Banche di Credito Cooperativo – Casse rurali ed artigiane (FEDERCASSE):

Augusto Dell’Erba, *Vicepresidente Vicario*, ha rilevato che una evidente ipertrofia normativa, per lo più di derivazione europea, ha imposto alle banche, e agli altri soggetti del settore, nuovi adempimenti in materia di trasparenza che, nella loro declinazione pratica, si sono tradotti in una proliferazione di documenti e moduli da fornire alla clientela. Tale circostanza, inevitabilmente, va a scapito dei basilari principi di trasparenza e chiarezza per cui erano stati ideati. In tale ottica, richiama l’attenzione su tre rilevanti aspetti: la trasparenza nella fase precontrattuale; la contrattualistica; gli adempimenti di trasparenza di matrice europea e il mancato coordinamento a livello nazionale.

In merito alle problematiche della trasparenza in fase precontrattuale, nel 2015 la Banca d’Italia ha pubblicato l’aggiornamento del provvedimento recante “Trasparenza delle operazioni e dei servizi bancari e finanziari. Correttezza delle relazioni tra intermediari e clienti”, modificando alcuni aspetti della precedente disciplina. Sono necessari, tuttavia, interventi di ulteriore semplificazione, con particolare riguardo alla disciplina relativa ai fogli informativi: attualmente il foglio informativo deve riportare tutte le condizioni economiche applicabili alla clientela, mentre sarebbe opportuno che riportasse le sole principali condizioni economiche, in quanto le altre sono già riportate nel “contratto idoneo alla stipula” e nel “contratto del cliente”. Con riferimento ai prodotti finanziari, poi, il principale strumento di trasparenza precontrattuale è il prospetto informativo, che spesso mal si presta alla lettura di un investitore *retail*, essendo un documento adatto più ad analisti finanziari che a investitori non professionali. La Commissione Europea, nel novembre 2016, ha pubblicato una proposta di revisione della Direttiva Prospetto, con l’obiettivo di prevedere per i diversi tipi di emittenti norme di informativa adeguate alle loro specifiche esigenze e di rendere il prospetto uno strumento più adeguato per i potenziali investitori. Ha auspicato, a tale proposito, che venga valorizzata l’esperienza italiana dei “prospetti semplificati” per le emissioni dei prestiti obbligazionari

“semplici” (cioè non convertibili, non subordinati e che non incorporano uno strumento derivato) emessi dalle banche. Con riguardo alla futura applicazione del regolamento PRIIPs (*Packaged Retail Investment and Insurance-based Investment Products*, prodotti d’investimento al dettaglio e assicurativi preassemblati), che impone l’obbligo di redigere un KID (*Key Information Document*: documento contenente le informazioni chiave) da consegnare alla clientela, che contenga informazioni sintetiche e confrontabili, scritte attraverso una studiata standardizzazione, auspica che esso sostituisca l’attuale nota di sintesi prevista all’interno dei prospetti informativi e non vi si sovrapponga.

Le problematiche principali relative alla contrattualistica sono legate ai seguenti aspetti: l’eccessiva numerosità delle firme richieste al momento dell’apertura del rapporto; la complessità e la connessa effettiva comprimibilità dei testi contrattuali proposti. A quest’ultimo proposito, ha annotato che la normativa in materia bancaria e finanziaria impone di riportare nel contratto tutta una serie di informazioni che sono già stabilite a livello legislativo.

Per quel che riguarda gli adempimenti previsti dalla normativa europea in materia di trasparenza e la loro trasposizione nella normativa nazionale, ha osservato che il legislatore comunitario non sembra compiere uno sforzo volto alla semplificazione, emanando di volta in volta nuovi adempimenti che non fanno altro che appesantire il momento di conclusione del contratto e, in particolare, la semplicità che dovrebbe essere la guida per raggiungere l’obiettivo di trasparenza nella relazione con il cliente. Basti confrontare la normativa relativa al credito al consumo (disciplinata dal D.lgs.141/2010, di recepimento della Direttiva 2008/48/UE – *consumer credit directive* c.d. CCD) con quella di recente emanazione relativa ai contratti di credito ai consumatori relativi a beni immobili residenziali (disciplinata dal D.lgs. 72/2016 di recepimento della direttiva 2014/17/UE - *Mortgage Credit Directive* c.d. MCD): le due normative, pur avendo il medesimo scopo, formulano previsioni differenti, in quanto per il credito al consumo al cliente verrà sottoposto il modulo IEBCC (*Informazioni europee di base sul credito ai consumatori*), mentre per contratti di credito relativi a beni immobili residenziali al cliente verrà dato il PIES (*Prospetto Informativo Europeo Standardizzato*), il quale, pur contenendo le medesime informazioni, è tuttavia un modello del tutto differente dall’altro.

Ha concluso rilevando che un’eccessiva quantità di informazioni difficilmente consente al cliente di distinguere le specifiche caratteristiche del prodotto offerto o di comprendere i rischi connessi, portandolo spesso a sottovalutare quelle clausole contrattuali che meriterebbero una piena attenzione, quali quelle relative all’inadempimento, alla compensazione, ai meccanismi di revoca degli affidamenti.

Pierfilippo Verzaro, responsabile del Servizio affari legali e tributario, si è soffermato sulle informazioni relative ai calcoli probabilistici di rischio, sostenendo che, con un ragionamento *tranchant*, certe tipologie di

prodotti non possano essere vendute, per definizione, a soggetti che non sono professionisti dell'investimento.

Associazione Nazionale fra le banche popolari (ASSOPOPOLARI):

Il presidente Corrado Sforza Fogliani ha esordito ricordando che le banche popolari hanno una stretta connessione con il territorio ed una funzione molto importante per le attività delle piccole e medie imprese, ma i recenti casi di cattiva gestione hanno gettato un'ombra sull'intera categoria, provocando reazioni anche a livello legislativo, quali l'imposizione della conversione in Spa per legge e la perdita del voto capitaro. Ma la fiducia è per le Banche Popolari un valore fondamentale e perciò il tema della semplificazione è centrale. In più, Assopopolari celebra già da anni il mese dell'educazione finanziaria, per rendere i clienti più informati e consapevoli.

Il risparmiatore spesso si trova disarmato dinanzi alla semplice lettura delle norme che va a sottoscrivere in occasione di scelte che riguardano il proprio risparmio e per questo, dinanzi a tali e tante complessità, rinuncia anche a leggerle; dal canto loro i piccoli e medi imprenditori, che già hanno una percezione negativa del funzionamento dell'apparato amministrativo, talora rinunciano ad avviare una nuova impresa o ad ampliare una già avviata, sia per le eventuali difficoltà dell'accesso al credito, sia, spesso, per gli ostacoli burocratici, visti come insormontabili.

Gli intermediari bancari sono assoggettati alla normativa europea, alle leggi nazionali ed alle disposizioni delle Autorità di vigilanza, in un complesso di norme che spesso presenta sovrapposizioni, incongruenze e stratificazioni e che danno origine ad incertezze e talora a contrasti interpretativi: quando manca la stabilità di un quadro legislativo certo, viene meno la certezza del diritto. Con l'accordo interistituzionale dal titolo "Legiferare meglio", sottoscritto il 13 aprile 2016 da Parlamento europeo, Consiglio dell'Unione europea e Commissione europea, le autorità europee hanno preso finalmente coscienza della delicatezza del problema, ma già nel maggio 2015 la Commissione aveva avviato la costituzione della piattaforma REFIT (*Regulatory Fitness and Performance programme*) per svolgere un dialogo continuo con gli Stati membri e le parti interessate su come migliorare la legislazione dell'UE nell'ambito del programma di controllo dell'adeguatezza e dell'efficacia della regolamentazione. Gli obiettivi del REFIT sono quello di rendere l'intero corpo normativo coerente, uniforme ed armonico secondo il principio della *better regulation* eliminando tutto ciò che è sovrabbondante, eccessivo, vessatorio; rendere i procedimenti legislativi rapidi e snelli, tagliando gli adempimenti che non sono realmente necessari e razionalizzando quelli necessari; far sì che l'intero iter legislativo sia razionale e fondato sulla conoscenza dell'elemento che va a regolamentare non soltanto nel merito ma anche relativamente agli effetti che esso va a produrre; sottoporre le norme

varate a verifica periodica per adeguarle, ove si rendesse necessario, all'evoluzione del mercato e delle tecnologie e per valutare il rapporto tra l'impatto previsto e quello effettivo delle politiche della legislazione dal momento della pianificazione all'attuazione e fino al riesame e alla successiva revisione.

La necessità di semplificazione riguarda anche i prospetti informativi relativi ai singoli prodotti bancari e finanziari che vengono sottoscritti dai clienti. Essi risultano troppo complessi sia per dimensioni che per linguaggio. Nel febbraio 2016 l'ABI ha richiesto alla Consob la semplificazione dei prospetti informativi, in modo che questi siano meno corposi e più chiari; che sia adottato il modello europeo semplificato KID (*Key Information Document*); che il linguaggio sia semplice ed accessibile e che ci si avvalga della grafica e dei colori; infine, che siano introdotte, in aggiunta, schede informative sui prodotti, che li rendano di immediata comprensione.

Il segretario generale Giuseppe de Lucia Lumeno è intervenuto sulla specifica questione delle vicende che hanno interessato in tempi recenti le banche popolari, con specifico riguardo alla lunghezza dei prospetti informativi e al tema dell'educazione finanziaria.

Associazione Bancaria Italiana (ABI):

Il direttore generale Giovanni Sabatini, dopo aver richiamato l'accordo "Legiferare meglio", segnala l'importanza delle consultazioni pubbliche nella fase ascendente della formazione del diritto europeo; tuttavia, accade a volte che tali consultazioni si affastellino e si sovrappongano, rendendo difficile fornire un contributo o dare organicità agli interventi.

La normativa europea nell'ambito dell'intermediazione finanziaria, assicurativa e bancaria ha come scopo quello di garantire trasparenza e semplicità nei rapporti con la clientela, che va tutelata. Fin dal 2010 l'ABI ha lavorato per garantire una semplificazione in tutta la documentazione che nei vari ambiti di attività degli intermediari viene fornita al cliente. Questo è importante anche in seguito alla constatazione del livello di educazione finanziaria del cliente, molto spesso non elevato. Da tali considerazioni è nato il progetto "Trasparenza semplice", che ha avviato lavori di semplificazione in ambiti specifici dell'intermediazione bancaria e finanziaria.

Il primo ambito è quello dei conti correnti: si è ridotto e semplificato il foglio informativo consegnato al cliente all'atto dell'avvio del rapporto, aumentando al tempo stesso la chiarezza delle informazioni e dei contenuti e riducendo il volume dell'informativa da inviare periodicamente, che attualmente viene spedita solo in caso di variazione delle condizioni economiche del rapporto.

Una seconda area è quella dei mutui, in particolare per quanto riguarda il ricorso ad una polizza assicurativa facoltativa a fianco della stipula del mutuo; un accordo con l'Associazione Nazionale fra le Imprese Assicuratrici (ANIA) ha permesso l'estensione fino a sessanta giorni del periodo dell'esercizio del diritto di recesso e l'invio al cliente di una lettera che ricorda tale facoltà.

Un terzo ambito è quello della facilitazione dell'accesso tramite i canali *web*: l'ABI ha lavorato con le associazioni di consumatori per fornire delle linee guida per gli intermediari, volte a favorire una migliore accessibilità dei loro siti *web*. Il successivo obiettivo è quello di definire un glossario di base che fornisca definizioni semplici e comprensibili di termini, spesso in lingua inglese, di uso corrente nell'ambito dell'intermediazione bancaria e finanziaria.

Un'ulteriore iniziativa riguarda i servizi di pagamento, in particolare mediante le carte: un protocollo d'intesa tra ABI e quattordici associazioni di consumatori mira ad aumentare la fruibilità del foglio informativo delle carte di credito, favorendo anche la comparabilità tra fogli informativi, tramite una struttura standardizzata delle varie sezioni del documento.

Un quinto ambito è quello relativo ai prodotti di investimento: in questo caso l'ABI ha interagito con la Consob, con l'obiettivo di arrivare a una semplificazione dei prospetti e della documentazione che viene consegnata al cliente in occasione della distribuzione o del collocamento di prodotti finanziari. Attualmente tali prospetti sembrano manuali di finanza e sono estremamente corposi, sicché l'investitore ha difficoltà ad individuare le informazioni realmente necessarie per orientare le proprie scelte di investimento. Appare essenziale che si chiarisca il rapporto tra la scheda prodotto e l'analogo documento (KID, *Key Information Document*) recante le informazioni chiave per gli UCITS (*Undertakings for Collective Investment in Transferable Securities*), ovvero gli Organismi di Investimento Collettivo in Valori Mobiliari, e il documento (KID) recante le informazioni chiave per i prodotti di investimento e assicurativi al dettaglio preassemblati (PRIIPs, *Packaged Retail Investment and Insurance-based Investment Products*), al fine di evitare duplicazioni di informazioni e incertezza sulla regolamentazione applicabile.

Professor Alberto Lupoi:

Alberto Lupoi, professore di diritto bancario e diritto dei mercati finanziari presso l'Università degli studi di Padova, ha esordito constatando che gli strumenti finanziari non esistono nella realtà: esistono soltanto nella misura in cui vengono descritti, in modo essenzialmente tecnico e sintetico. D'altra parte, il prodotto deve essere descritto con la massima precisione e ciò è possibile solo impiegando il linguaggio tecnico. Allora, la documentazione più semplice cui si ricorre non descrive più esattamente il prodotto ma racconta piuttosto il rischio finanziario che esso presenta: la recente normativa europea sui KID (*Key Information*

Document) e sui KIID (*Key Investor Information Document*) si muove su questa linea, spostando l'attenzione dal prodotto al rischio finanziario. Si tratta, come ha affermato il professor Lupoi, di un passo civilisticamente importante, perché non occorre tanto sapere cosa si compra bensì il rischio che si corre comprando determinati prodotti.

Comprendere il rischio, però, non significa – per il cittadino o l'impresa – saper decidere se quel rischio è idoneo alle rispettive necessità. Alla comprensione di queste ultime difficilmente aiutano le profilature dei clienti previste dalla direttiva MiFID 1. Anche in assenza di interferenze illegittime da parte degli operatori, non è facile per una persona che non sa niente di finanza capire qual è il rischio finanziario che intende assumersi.

Il modo di risolvere la questione sta nel ruolo fondamentale della consulenza, senza che il costo ricada sulle spalle del consumatore, anche al fine di recuperare un clima di fiducia tra intermediari bancari e clientela.

Inoltre, almeno finché non vi sarà un'Autorità europea di vigilanza, è possibile intervenire a livello normativo sui compiti e sulle modalità di intervento delle Autorità di vigilanza nazionali.

In conclusione, un punto sul quale riflettere è il seguente: una parte rilevante della normativa in continua evoluzione è diretta a proteggere sempre di più il cliente proprio da coloro che hanno il dovere giuridico di proteggere il cliente.

Ente nazionale per il Microcredito:

Il presidente Mario Baccini ha rilevato che la trasparenza delle operazioni e dei servizi bancari e finanziari e quindi la correttezza delle relazioni tra intermediari e clientela sono condizioni indispensabili per assicurare ai clienti un'informazione chiara che agevoli la comprensione dei costi e dei rischi dei prodotti finanziari offerti e ne consenta la facile confrontabilità con le altre offerte. Un approccio basato prevalentemente su obblighi informativi non consente di tutelare in modo adeguato la clientela: per questo si è pensato agli indicatori sintetici di costo e alle schede standardizzate. È necessario che la trasparenza non venga vissuta come un adempimento burocratico, ma costituisca un vero e proprio principio ispiratore.

La perdita di fiducia da parte del pubblico, come si è visto nei casi più recenti, ha avuto origine da comportamenti delle banche imprudenti e a volte fraudolenti. È necessario tutelare soprattutto la clientela più debole, come quella che si rivolge al microcredito, sui quale si è quindi soffermato, illustrando diffusamente le attività dell'Ente.

Consiglio nazionale dei dottori commercialisti e degli esperti contabili (CNDCEC):

Il presidente Gerardo Longobardi reputa necessario aumentare il grado di conoscenza e di intelligibilità della documentazione dei rischi: sarebbe auspicabile, a tale scopo, la predisposizione di un glossario sintetico degli strumenti finanziari e dei rischi connessi. Gioverebbe molto introdurre una norma per l'obbligo di rappresentazione grafica dell'andamento storico di un dato strumento finanziario o di un comparto di investimento, magari con l'aggiunta di una proiezione dell'andamento nel tempo successivo a quello dell'investimento.

Con riferimento alla trasparenza informativa, sarebbe utile inserire nelle rendicontazioni periodiche riservate alla clientela l'obbligo di rappresentare graficamente la percentuale degli strumenti finanziari detenuti in potenziale conflitto di interessi ed anche l'obbligo di rappresentare graficamente il livello degli investimenti detenuti in più rapporti finanziari presso il medesimo intermediario.

In tale contesto un'altra ipotesi di lavoro è quella di introdurre un prospetto periodico, costruito in forma standardizzata e quindi comparabile, che contenga un riepilogo dei rendimenti o delle perdite ottenute per categorie omogenee di investimento, delle imposte applicate o applicabili nel momento in cui ci sarà il disinvestimento e ancora delle commissioni, degli oneri e delle spese addebitate, in modo che sia chiara ed inequivocabile la sostanza dell'investimento ed i relativi oneri.

È fondamentale che fin dalla scuola si sviluppi l'educazione finanziaria dei cittadini ed è altresì doveroso per gli intermediari comportarsi con diligenza, correttezza e trasparenza: a tal fine si potrebbe introdurre una clausola generale, che sancisca un principio di correttezza reciproca e che, in mancanza del rispetto di tale clausola, scattino casistiche automatiche e predeterminate di risarcibilità del danno.

Una questione significativa è quella della comunicazione del *rating* assegnato: è necessario che si comprenda come esso venga assegnato e come è stato costruito, introducendo l'obbligo di pubblicità dei principali criteri utilizzati nell'assegnazione dei *rating*.

Molto utile sarebbe anche l'introduzione della categoria dei "finanziamenti attestati", ovvero un'apposita concessione di finanziamenti alle imprese, subordinata alla presentazione da parte dell'impresa di un *business plan*, che sia attestato da attestatori qualificati.

In merito alla trasparenza delle procedure di recupero dei crediti, sarebbe opportuno valutare l'inserimento dell'obbligo della comunicazione del valore del presumibile realizzo del credito e delle eventuali garanzie sottostanti, in modo che il debitore possa sapere se intervenire o trovare un aiuto per farlo.

Infine, riguardo alla procedure e all'utilizzo delle banche dati dei cattivi pagatori, occorre prevedere l'introduzione dell'obbligo di comunicazione al soggetto segnalato e procedere a una semplificazione delle procedure di correzione degli errori e alla cancellazione dei rilievi insussistenti.

Gruppo Unipol:

L'audizione è stata introdotta da Stefano Genovese, responsabile delle relazioni esterne, che ha illustrato il documento lasciato agli atti dell'indagine, il quale contiene un inquadramento normativo a livello europeo e nazionale e dà conto dell'evoluzione del ruolo della vigilanza.

Vittorio Verdone, direttore degli Affari istituzionali e regolamentari, ha evidenziato che tutta la recente produzione normativa di derivazione europea ha come obiettivo fondamentale la tutela del consumatore: questo ha comportato l'esigenza, da parte degli operatori, di riorganizzarsi rispetto all'attività fondamentale, la quale, per il settore assicurativo, è la gestione e l'analisi del rischio.

Il moltiplicarsi di direttive, leggi e regolamenti di varia natura ha determinato una *over regulation* in cui il consumatore fa fatica ad orientarsi. Attualmente ci sono pochi margini per la normativa nazionale di giungere ad una semplificazione; qualcosa in tal senso provano a fare le Autorità di settore.

Il problema della trasparenza nei rapporti con il consumatore e della semplificazione in tale ambito riguarda principalmente la fase precontrattuale, in particolare la nota informativa precontrattuale del ramo danni. Questa deve essere un documento snello, scritto in modo che il consumatore possa percepire immediatamente gli elementi essenziali del contratto che gli viene proposto, attraverso quelle che la recente normativa europea definisce "informazioni chiave". Nella nota informativa non bisogna replicare tutte le informazioni invece desumibili dal contratto, o si rischia di non avere che una replica del contratto stesso.

Un punto fondamentale, sul quale è intervenuto un regolamento IVASS, è quello di fornire anche informazioni generali sulle caratteristiche dell'intermediario, quali la sua iscrizione, se presente, al Registro Unico degli Intermediari assicurativi e riassicurativi (RUI), che è una condizione di tutela nei confronti del consumatore: è necessario sapere se si ha di fronte un professionista iscritto in un ruolo.

Un altro problema che deriva dalla normativa europea è la poca attenzione a distinguere i vari settori: si è tentato di applicare la direttiva MiFID, nella parte che riguarda prodotti finanziari, anche a forme di assicurazione, quale l'assicurazione danni, che non hanno nulla a che vedere con i prodotti finanziari. Accade qualcosa di analogo con la recente Direttiva distribuzione. Tali sovrapposizioni indebite complicano anziché semplificare e la complicazione va a detrimento del consumatore.

Associazione Nazionale fra le Imprese Assicuratrici (ANIA):

La presidente Maria Bianca Farina ha auspicato innanzi tutto una migliore definizione del campo di azione delle Autorità che vigilano sui prodotti assicurativi (Consob e IVASS).

Nei rapporti con i clienti è auspicabile una maggiore semplificazione, attualmente contrastata, ad esempio, dall'obbligo di dover usare soltanto documenti in formato cartaceo, nonostante le opportunità offerte dalla tecnologia informatica.

Sulla tematica della semplificazione e della trasparenza agiscono nuove norme europee, che tuttavia in qualche modo complicano i rapporti. Dal 2018 sarà in vigore una nuova direttiva sulla distribuzione assicurativa: saranno introdotti a carico di tutti i distributori di prodotti assicurativi nuovi obblighi, sia di informazione sia di regole di condotta. Gli obblighi già in essere sull'adeguatezza dei contratti che si propongono alla clientela saranno rivisti, in modo che il distributore, se fornisce consulenza, offra anche una raccomandazione personalizzata, spiegando perché quel determinato prodotto soddisfi le esigenze del cliente. Per i rami danni, prima della conclusione del contratto il distributore dovrà consegnare un documento sintetico standardizzato contenente una serie di informazioni chiave sul prodotto. Questo nuovo documento, che si chiama *product information document* (PID), non sostituisce quello che già oggi viene dato, ma si aggiunge, incrementando la documentazione contrattuale e di conseguenza aumentando i costi, anche per il cliente.

Sempre a livello europeo il “Regolamento PRIIPs” (*packaged retail investment and insurance-based investment products*), riguardante i prodotti di investimento assicurativi preassemblati, mira ad armonizzare tutta l'informativa precontrattuale, utilizzando, come per i fondi comuni di investimento, il modulo KID (*key information document*), che riporta informazioni chiave, ovvero brevi e comparabili, sul prodotto; tuttavia, l'unità di informazione va bene quando vi è anche uniformità di contenuto, ma non sembra certo il caso in esame.

Elemento chiave per la semplificazione è l'educazione finanziaria: un cittadino più esperto è un cliente migliore, perché capisce quello che sta comprando e lo fa consapevolmente.

Commissione di vigilanza sui Fondi Pensione (COVIP):

Il presidente Mario Padula ha svolto il suo ragionamento partendo dalla stretta connessione tra il tema della semplificazione e quello della trasparenza, che la COVIP affronta nel rapporto tra beneficiari, definiti “aderenti”, ed erogatori di prestazioni previdenziali, definiti “forme pensionistiche”, con specifico riguardo al tema dell'informazione e a quello della cultura finanziaria e previdenziale.

Le informazioni a disposizione degli aderenti devono essere adeguate e veicolate in modo semplice e non omissivo. È opportuno non sovraccaricare di informazioni gli aderenti, in quanto è dimostrato che, se questi hanno un alto livello di analfabetismo finanziario e previdenziale, tendono a fare scelte peggiori.

La COVIP ha definito degli *standard* informativi analoghi per tutte le tipologie di forme pensionistiche ed ha stabilito che gli aderenti ricevano obbligatoriamente un numero limitato di documenti, fermo restando che ciascun aderente possa accedere a tutti i documenti sia in forma cartacea sia dal sito *web* dedicato. Per favorire la confrontabilità dei costi la COVIP ha individuato le strutture di costo e una metodologia per calcolare un indice sintetico per ogni linea di investimento di ciascuna forma di previdenza complementare.

In dettaglio, agli aderenti attualmente vengono obbligatoriamente consegnati due documenti: una nota informativa, composta di una scheda sintetica e di una spiegazione sulle principali caratteristiche della forma pensionistica; un progetto esemplificativo standardizzato, redatto anch'esso secondo lo stesso schema per tutte le forme pensionistiche. Dal prossimo anno entreranno in vigore delle modifiche: la scheda sintetica diventerà un documento definito "informazioni chiave dell'aderente" e sarà l'unico documento da consegnare obbligatoriamente all'atto dell'adesione. Una seconda novità riguarda la revisione del modulo di adesione, ove sarà presente anche un questionario di autovalutazione da compilare. Lo scopo del questionario è di valutare il livello di conoscenza della previdenza, la capacità di risparmio di un potenziale aderente, l'orizzonte temporale. In base alle risposte date al questionario, l'aderente viene orientato nella scelta tra diverse possibilità di investimento. Un'altra area di intervento è la semplificazione degli adempimenti in fase di adesione a carico dei fondi pensione e degli incaricati della raccolta dell'adesione ai fondi aperti e ai PIP.

Nel nuovo documento "informazione chiave dell'aderente" vi sarà la rappresentazione grafica del profilo di rischio dell'investimento, la rappresentazione grafica del portafoglio a fine anno e per semplificare i rendimenti storici, al netto della tassazione, confrontabili con i *benchmark*, anch'essi al netto della tassazione. Viene anche introdotta una scheda dei costi, con un nuovo sistema di comparazione dei costi, in modalità grafica.

Un altro fondamentale momento in cui si applica la trasparenza nei rapporti tra aderenti e forme pensionistiche è la fase di partecipazione o di accumulo, che dura tutta la vita contributiva. Vengono inviati obbligatoriamente ogni anno due documenti: la comunicazione periodica e un testo denominato "la mia pensione complementare", che è la simulazione della stima della posizione individuale.

La COVIP ha anche realizzato una guida introduttiva alla previdenza complementare, scaricabile dal sito *web*.

Consiglio Nazionale Forense:

Carlo Orlando, *consigliere nazionale*, ha considerato necessario partire dall'articolo 47 della Costituzione, che incoraggia e tutela il risparmio in tutte le sue forme e favorisce l'accesso del risparmio popolare, tra l'altro, "al diretto e indiretto investimento azionario nei grandi complessi produttivi del Paese". Da qui deriva tutta la disciplina normativa, la quale, tuttavia, soprattutto in sede regolamentare, discende da Autorità differenti e spesso crea sovrapposizioni e quindi difficoltà applicative.

Vi è una evidente asimmetria tra coloro che offrono prodotti finanziari e coloro che acquistano: per questo occorre prevedere nuovi e più approfonditi sistemi informativi e maggiori sistemi di vigilanza, oltre ad adeguate normative deontologiche, in quanto il consumatore acquista non dopo aver letto la mole insostenibile di informazioni che gli vengono proposte, bensì per il rapporto di fiducia che lo lega all'intermediario finanziario.

I recenti avvenimenti nel mondo bancario hanno gravemente minato questa fiducia, che occorre recuperare: è necessario recuperare il valore della fiducia da parte dei risparmiatori verso gli intermediari bancari e finanziari.

Giuseppe Colavitti, *responsabile dell'Ufficio Studi*, ha ribadito che la fiducia dei risparmiatori attraversa una fase di crisi: occorre, dunque, indagare percorsi di semplificazione per trovare soluzioni efficaci. Il dato di fatto dal quale partire è la distribuzione su due livelli delle istituzioni di vigilanza, nazionali ed europee, con misure di efficienza diverse. La Banca Centrale Europea (BCE) ha un grado di efficienza consolidato, diversamente dalle istituzioni europee preposte alla vigilanza di secondo livello sul sistema. In ogni caso, già il doppio livello, italiano ed europeo, produce un fattore di complicazione intrinseco: oggi molti operatori del settore si trovano ad essere oggetto di regolazioni provenienti da settori diversi a titolo diverso, con una conseguente sovrapposizione di regole che costituisce un fattore di oggettiva complicazione.

Si avverte, dunque, l'esigenza di una forte riduzione quantitativa del bagaglio informativo offerto a chi accede. Andrebbero evidenziati: il rischio economico; le condizioni economiche (tasso, spese istruttorie e così via); soprattutto, le clausole contrattuali più rilevanti, come quelle di recesso, la garanzia, i tempi di erogazione.

Sembrerebbe opportuno, secondo le regole in attesa di applicazione del MiFID II, passare dalla profilatura del rischio del cliente alla profilatura del rischio del prodotto.

Altro elemento fondamentale è l'educazione finanziaria. Il Consiglio nazionale forense sta realizzando, insieme al Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, un progetto di educazione alla legalità nelle scuole e sarebbe opportuno un progetto analogo che riguardi un'educazione finanziaria di base.

L'educazione finanziaria sarebbe un elemento primario per rafforzare la tutela del risparmio inconsapevole: con l'attuale meccanismo del *bail in* (salvataggio interno) famiglie e risparmiatori potrebbero essere chiamati a rispondere di eventuali crisi del sistema bancario. Occorre attrarre verso forme di responsabilità soggetti che prima ne erano fuori: se, in caso di crisi bancaria, gli obbligazionisti sono chiamati a rispondere, non è pensabile che l'assemblea degli obbligazionisti conservi soltanto gli scarsissimi poteri amministrativi che ha oggi. Parimenti, se i correntisti possono essere chiamati a rispondere, sarebbe il caso di dare loro almeno diritti informativi, un diritto di tribuna di un rappresentante dei correntisti nelle assemblee dell'impresa bancaria.

Professoressa Marina Brogi:

Marina Brogi, *professoressa di International Banking and capital markets presso l'Università di Roma «La Sapienza»*, ha constatato, in apertura, che gli utenti dei comparti finanziario, bancario e assicurativo sono spesso obbligati a firmare moduli articolati in numerose clausole, spesso scritti in caratteri minuti, che vivono come adempimenti puramente formali, senza percepirne l'utilità e senza cogliere eventuali segnalazioni dei rischi connessi con le operazioni che stanno conducendo. Spesso la complicazione deriva dagli *standard setter* internazionali e ricade sugli organismi europei e quindi su quelli nazionali. Considera giusto regolamentare il settore bancario e più in generale il sistema finanziario, ma la regolamentazione deve essere nella giusta quantità.

La semplificazione si collega alla semplicità. La semplicità è fondamentale perché nello scambio finanziario, a differenza che nelle altre tipologie di scambi, le due controprestazioni non avvengono allo stesso momento: lo scambio finanziario è caratterizzato da una prestazione futura; per decidere se fare lo scambio dobbiamo effettuare stime circa il futuro, crearci delle aspettative, quindi decidere se riusciamo a stimare un rendimento atteso, sulla base delle nostre ipotesi sul futuro e delle remunerazioni associate a quelle ipotesi. Sulla base di quel rendimento atteso e di quanto ci possiamo sbagliare possiamo prendere una decisione di investimento consapevole.

*La semplificazione quindi è fondamentale, perché non è certo da un questionario molto complicato che l'investitore comprende meglio: l'investitore ha bisogno di comprendere bene le caratteristiche oggettive dei titoli e di capire se siano compatibili con il proprio obiettivo di investimento, che è squisitamente soggettivo. Si dice che il fruitore di servizi di investimento è un *prosumer*, crasi tra *producer* e *consumer*, perché il valore del risultato è tanto più buono quanto più il soggetto è in grado di capire i propri bisogni, di esplicitarli e di trovare un servizio che li soddisfi, fermo restando che qualunque investimento, siccome prevede una controprestazione futura, è soggetto all'incertezza, che possiamo trasformare in rischio con*

delle informazioni. Deve essere chiaro però nel momento in cui si compra un titolo, che qualsiasi titolo ha una componente di rischio: da lì nasce l'esigenza di spiegare bene cos'è la diversificazione. In Italia il livello di competenza finanziaria non è molto sviluppato, quindi va realizzato uno sforzo importante per spiegare le caratteristiche dei titoli e verificare l'orizzonte temporale degli investitori. Queste sono cose che in un rapporto trasparente si possono spiegare e non necessitano di voluminosi fascicoli di informativa, bastano sforzi più contenuti, quindi la capacità di ascolto del bisogno è fondamentale, come anche il ruolo dell'informazione per far comprendere bene il rischio che il soggetto corre e cosa significa correre un rischio. I questionari servono se sono una guida del ragionamento che va fatto con il cliente, non uno scarico di responsabilità. La MiFID tende a classificare la clientela addirittura *ex ante*. È necessario creare uno spazio di relazione con i clienti, che vanno guidati a capire i loro bisogni. In tal senso porre dei divieti per la vendita di certi prodotti nell'ambito *retail* non è necessariamente la soluzione migliore: bisogna trovare un equilibrio.

Altro punto importante è quello che sottolinea come in un processo normativo bisogna stare molto attenti alle eventuali conseguenze indesiderate, le *unintended consequences*.

In ambito normativo è importante l'alleggerimento, che deve sforzarsi, guardando indietro, di capire quale grado di sovrapposizione vi sia tra le discipline. La produzione normativa europea è spesso molto articolata e dettagliata, nasce da un sistema che per natura tende alla moltiplicazione delle norme, che sono di differenti livelli. La *better regulation* prevede che prima di emettere una disciplina definitiva si chieda anche a chi dovrà poi applicarla, nonché la realizzazione di studi d'impatto. Questa è una buona pratica, ma fa emergere alcune tendenze contrastanti. Se si ritiene che effettivamente l'impatto di una regolamentazione sia eccessivo rispetto a quello che il sistema può sostenere in quel momento e quindi sia sostenibile e corretto un livello inferiore, un requisito meno stringente, l'ideale è modificare il documento limitandolo a tre pagine e rendere meno stringente il requisito, altrimenti si crea un livello di complicazione che fa soffrire il sistema nel complesso per questa scarsa comprensione dall'esterno. L'iperproduzione normativa per le banche richiede una serie di costi di *compliance*, ma, se quei costi rendono questo sistema di regolamentazione più complicato e non riescono a mantenere la fiducia perché nessuno che non sia un addetto ai lavori è in grado di capirlo fino in fondo, va a finire che si allontanano i potenziali investitori dalle banche.

Il sistema finanziario va assolutamente regolamentato, ma le regolamentazioni devono portare ad una maggiore fiducia e non al sospetto che ci sia qualcosa di troppo complicato e quindi di opaco. Occorre tenere a mente che non vi è alcuna antitesi tra l'interesse della banca e l'interesse del cliente.

Commissione Nazionale per le Società e la Borsa (Consob):

La professoressa Anna Genovese, componente della Commissione, ha affermato che la complessità della documentazione informativa sul prodotto finanziario riflette la complessità e la versatilità della funzione economica nonché la modularità della struttura del prodotto finanziario ed è anche conseguenza dell'articolato fascio di responsabilità, diritti e prerogative che fanno capo alle parti dello scambio (prodotto finanziario contro capitale) nonché agli intermediari dello scambio; specifiche complessità possono originare anche dalla vigilanza pubblica sui mercati finanziari.

Non esistono prodotti finanziari che si possono descrivere senza fare ricorso a nozioni tecniche, le quali sono comprensibili solo da chi abbia almeno alcune conoscenze base di economia e sono utili solo a chi orienti in modo razionale le proprie scelte economiche. Per questo risultano necessarie misure di educazione finanziaria che mirino all'alfabetizzazione finanziaria dell'utenza.

La protezione del risparmio delle famiglie da rischi eccessivi o impropri non discende solo da un'informazione semplice e trasparente sul rischio medesimo, ma anche dal comportamento di intermediari e gestori prudenti, professionali e dinamici. La copiosità e la complessità della documentazione informativa sul prodotto finanziario, sebbene obbligatoria per dare trasparenza secondo i dettami della legge nazionale ed europea in materia, limita la fruibilità dell'informativa medesima. Una risposta a tali istanze può anche essere di regolazione amministrativa e potrebbe ripristinare la fiducia nel sistema finanziario e far crescere il mercato finanziario in modo sano ed equilibrato.

Occorre comunque tenere conto dei vincoli di legislazione primaria europea e nazionale in materia di prospetto e di sua redazione. Pochi sono i margini per interventi normativi nazionali che si discostino dalla normativa europea, mentre interventi di normazione secondaria Consob sulla documentazione informativa del prodotto finanziario sono possibili solo a costo di ulteriore proliferazione di documentazione regolata, stanti i vincoli posti dalle norme europee.

Consob ha comunque esplorato altre opzioni di cosiddetta trasparenza semplice riferite alla scheda prodotto, che può entrare in gioco proprio in fase di commercializzazione, ovvero collocamento. È già oggetto di considerazione nell'ambito della comunicazione Consob del 2 marzo 2009, relativa alla distribuzione di prodotti finanziari illiquidi. A maggio 2016, tenuto conto dell'evoluzione normativa e anche dell'esperienza maturata in ambito nazionale nonché del dibattito nazionale ed europeo in corso proprio su questi temi, è stata posta in consultazione una raccomandazione diretta a integrare e rafforzare la comunicazione del 2009 nella parte relativa alla scheda prodotto.

La finalità del documento posto in consultazione è stata anche quella di stimolare i partecipanti a rappresentare, ciascuno dal proprio punto di vista, i pro e i contro delle diverse metodologie per tradurre in

linguaggio e segnaletica fruibile ed efficace le complessità, soprattutto in termini di rischio, del prodotto finanziario. La consultazione si è chiusa l'8 giugno 2016 e le osservazioni pervenute sono tuttora all'esame degli uffici.

Dopo la chiusura della consultazione, peraltro, il panorama europeo in materia è cambiato con la bocciatura da parte del Parlamento europeo, il 14 settembre 2016, delle proposte di RTS avanzate dalla Commissione europea e che avrebbero potuto fornire elementi su cui calibrare l'iniziativa nazionale in materia di scheda prodotto.

In seguito, come è noto, la Commissione europea, in considerazione dei rilievi formulati dal Parlamento europeo, il 9 novembre 2016 ha disposto il rinvio di un anno, al 1° gennaio 2018, della data di applicazione dell'intera disciplina sui PRIIPs. A seguire, la stessa Commissione europea ha formulato alcune proposte ad ESMA, EBA (*European Banking Authority*) ed EIOPA (*European Insurance and Occupational Pensions Authority*) proprio in materia di RTS. L'auspicio è che il rinvio e il riesame tecnico consentano di pervenire a un risultato migliorativo della qualità e dell'efficacia dei modelli di redazione del KID sulla base di RTS più idonei.

Intanto, ogni decisione sul seguito della raccomandazione Consob andata in consultazione è sospesa, in attesa di valutare gli sviluppi della vicenda e decidere se, come e quando dare seguito alla consultazione avviata a maggio.

Accenna infine alle potenzialità della digitalizzazione dei processi e dei documenti inerenti il prodotto finanziario, che potrebbe contribuire alla semplificazione e alla trasparenza, favorendo per fasce sempre più larghe di popolazione che usa il *web* l'accessibilità, la reperibilità e la consultabilità della documentazione in questione. Il perno della regolazione semplificatrice, peraltro, deve essere legato alle finalità della medesima e avere riguardo alle caratteristiche del prodotto e non alla sua etichetta. Da questo punto di vista, è molto importante che la regolazione primaria favorisca l'allineamento di discipline, e quindi la similarità documentale e la comparabilità sostanziale di tutti i prodotti che soddisfano i medesimi bisogni finanziari, siano essi prodotti finanziari o prodotti finanziari e assicurativi, che penetrano il mercato tramite i medesimi canali distributivi.

Professor Donato Masciandaro:

Il professor Donato Masciandaro, docente di economia politica e direttore del Dipartimento di economia "Ettore Bocconi" presso l'Università Luigi Bocconi di Milano, evidenzia nella sua memoria che la regolamentazione dell'offerta di investimento al risparmiatore è basata su un approccio a rischio di

obsolescenza, rispetto all'evoluzione che sul tema ha avuto l'analisi economica, che ha messo in luce la rilevanza delle cosiddette distorsioni comportamentali.

Una ottimale regolamentazione dell'offerta di prodotti finanziari si basa sulla condizione necessaria – ancorché non sufficiente – che le relative regole producano una informazione efficace rispetto all'obiettivo del singolo risparmiatore di mettere in atto scelte coerenti con il suo profilo, il quale è rappresentato da due dimensioni: una dimensione oggettiva, che è espressa dalle sue risorse – reddito e ricchezza –, ed una dimensione soggettiva, la quale ha due componenti: le conoscenze economiche del risparmiatore e le sue preferenze rispetto all'assunzione di rischio.

L'indagine Consob del 2016 (cfr. la nota 2) ha mostrato come la maggior parte dei concetti economici e finanziari siano in larga misura sconosciuti al risparmiatore, il quale, tuttavia, nel 62% dei casi non si rivolge ad un professionista esperto e qualificato per prendere decisioni finanziarie: questo fa aumentare la probabilità che si facciano scelte sbagliate.

La regolamentazione finanziaria, per offrire una informazione efficace al risparmiatore, deve basarsi su una valutazione della sua avversione al rischio, la quale deve essere condotta con più di una metodologia, in particolare con l'analisi comportamentale, che mette in luce l'esistenza di preferenze “distorte”, ovvero non coerenti con l'assunto *standard* di razionalità degli agenti economici, e le relative conseguenze nelle scelte di allocazione delle risorse. Ad oggi nel disegno delle regole sull'offerta di prodotti finanziari non si tiene conto della rilevanza dell'analisi comportamentale, sicché la regolamentazione risulta poco efficace, poco efficiente, obsoleta. Una regolamentazione obsoleta può produrre un danno enorme nell'industria finanziaria: la perdita della fiducia.

La categoria dei produttori di servizi finanziari non ha alcun interesse a rischiare una crisi di fiducia degli investitori al dettaglio, ma, nello stesso tempo, senza un preciso obbligo legislativo, non si accolla gli oneri relativi ad una analisi più approfondita; i regolamentatori e i legislatori tendono a non abbandonare regole standardizzate condivise, mentre gli investitori al dettaglio, laddove navighino in un'economia sommersa ed illegale, non hanno interesse ad una profilatura più penetrante. Perdura, pertanto, lo *status quo*.

Banca d'Italia – Istituto per la vigilanza sulle assicurazioni:

Il dottor Salvatore Rossi, direttore generale della Banca d'Italia e presidente dell'istituto per la vigilanza sulle assicurazioni, ha esordito constatando che la strada intrapresa a livello internazionale ed europeo non conduce verso la semplificazione delle regole ma verso la loro complicazione, con l'obiettivo di imbrigliare i mercati e gli operatori finanziari in un reticolo regolamentare che ne abbatta la rischiosità intrinseca, rivelata dalla crisi globale esplosa nel biennio 2007-2008.

La Banca d'Italia e l'IVASS si stanno costantemente sforzando di temperare la oggettiva complessità delle norme primarie internazionali, come recepite via via nell'ordinamento nazionale, con norme secondarie relativamente semplici e trasparenti. Ma è uno sforzo che ha esiti assai parziali, in quanto trova limiti obiettivi e stringenti nel dato quadro internazionale.

Nei mercati bancario e assicurativo i casi di asimmetria informativa sono frequenti; per porvi riparo si impongono obblighi agli operatori professionali attraverso la disciplina della trasparenza. Quest'ultima tuttavia, se eccessiva, diviene controproducente.

La normativa europea non è estranea a questa deriva. Essa è divenuta estremamente dettagliata e specifica: da un lato la si è resa così più coerente con il Mercato Unico, dall'altro essa lascia poco margine di adattamento ai diversi contesti nazionali ed è poco comprensibile dai clienti finali. È possibile che gli operatori prestino alle norme un'adesione meramente burocratica, senza alcun effettivo vantaggio per gli utenti.

Un altro pericolo è la frammentazione delle tutele, secondo logiche che per il cliente non è facile comprendere.

Le norme si stanno evolvendo seguendo due strategie di fondo: la standardizzazione dell'informativa precontrattuale e obblighi di comportamento a carico degli operatori professionali. Entrambe le strategie puntano sulla semplificazione, dunque sul taglio degli eccessi di trasparenza. Le informative precontrattuali standardizzate devono far leva sulle informazioni "salienti", non su tutte quelle fornibili, anche se sono irrilevanti. Gli obblighi di comportamento devono essere stabiliti da procedure interne alle imprese, con la flessibilità richiesta dalla peculiarità di ciascuna, in modo che ad esempio il cliente non venga indirizzato verso prodotti inadatti, e che i reclami ottengano risposte sollecite ed esaustive.

La ragione storica dell'esistenza in tutto il mondo di autorità settoriali di vigilanza sui soggetti finanziari – banche e assicurazioni in *primis* – sta nel fatto che per essi, a differenza di qualunque altra impresa, la principale materia prima è la fiducia della gente: fiducia nella solidità e stabilità delle singole imprese e del settore cui vengono affidati i risparmi, da cui vengono ottenute risorse finanziarie in prestito o coperture assicurative.

Semplicità dei documenti precontrattuali e volontà degli operatori di cautelarsi in caso di contenzioso sono esigenze, entrambe legittime, in oggettivo conflitto.

Per alcuni prodotti finanziari un certo livello di complessità è fisiologico: è proprio la complessità a consentire quella distribuzione di rischi e di opportunità che rende utile il prodotto. Il vero obiettivo da perseguire non è quello di fuggire la complessità, bensì di evitare che i suoi costi vengano addossati alla parte più debole, quella meno in grado di valutarne compiutamente la portata: in alcuni casi-limite si può

giungere fino a vietare per legge l'acquisto di alcuni prodotti finanziari complessi ai consumatori più difficili da informare.

La Banca d'Italia e l'IVASS stanno affinando le metodologie di controllo e di promozione delle buone pratiche. In particolare, la Banca d'Italia è ora impegnata nel potenziamento dell'Arbitro Bancario Finanziario (ABF), organismo di risoluzione alternativa delle controversie promosso, finanziato e gestito dalla Banca ma composto da collegi indipendenti, con personalità terze nominate in parte dalla Banca stessa ma in parte dai principali soggetti interessati alla materia: intermediari e clienti (consumatori e imprese).

Un'altra direttrice di impegno da parte della Banca d'Italia e dell'IVASS riguarda l'educazione finanziaria dei cittadini.

Tornando alla frammentazione della tutela, il dottor Rossi ha ricordato che in Italia i compiti di tutela diretta del cliente di servizi finanziari sono ripartiti fra diverse Autorità, ciascuna chiamata ad applicare normative che condividono analoghi obiettivi di tutela, ma possono, almeno in astratto, presentare sovrapposizioni o, peggio, buchi nella rete dei controlli. Alla Banca d'Italia e all'IVASS si affiancano Autorità trasversali come la Consob e l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (Agcm). La presenza di più Autorità non è un problema solo italiano: è un'inevitabile conseguenza della specializzazione accentuata dei compiti di controllo.

Ad attutire le conseguenze negative della frammentazione aiutano molto protocolli scritti di coordinamento, come quello definito dalla Banca d'Italia e dall'Ivass con l'Agcm nella materia della tutela dei consumatori. Il coordinamento, però, è complesso e costoso. Ad esempio, è problematico il riparto di competenze fra Ivass e Consob nella vigilanza su alcuni prodotti assicurativi che hanno finalità di investimento (Insurance Based Investment Products – IBIP), i quali sono soggetti a normative nazionali che variano a seconda del canale distributivo impiegato: il canale bancario è sottoposto alla disciplina del testo unico della finanza e alla vigilanza della Consob; la distribuzione tramite agenti e *broker* assicurativi è invece disciplinata dal codice delle assicurazioni private, e sottoposta ai controlli dell'IVASS.

In quest'ambito, il coordinamento può funzionare solo se si accompagna a una semplificazione legislativa. Le direttive europee MiFID2 e IDD sulla distribuzione assicurativa e il regolamento PRIIPs sui prodotti di investimento preassemblati non fanno distinzioni né per tipo di prodotti né per canale distributivo. L'adeguamento della normativa italiana, ancora da farsi, potrebbe essere l'occasione di una razionalizzazione legislativa. Finora la strada intrapresa dal Parlamento non è questa.

In conclusione, il dottor Rossi ha ribadito che lotta alle complicazioni inutili e giusta trasparenza sono valori fondamentali perché qualunque mercato funzioni bene: questo è specialmente vero per il mercato dei servizi finanziari, su cui si affacciano praticamente tutti i cittadini di un Paese avanzato. Devono essere valori ricercati sia dagli operatori professionali sia da chi vigila su di loro. È uno di quei casi in cui, alla fine, interessi privati e interesse pubblico coincidono.

5. La costante evoluzione delle norme tra Stato e Unione europea

L'indagine conoscitiva si è svolta in una fase molto dinamica dal punto di vista dell'evoluzione normativa in materia, tra Stato e Unione europea. A livello europeo, la continua, prolifica produzione normativa, nata per tutelare i risparmiatori e gli investitori, corre il rischio permanente di tradursi in un elemento di complicazione e di opacità: si è infatti via via allargato l'ambito delle informazioni da rendere in sede precontrattuale e contrattuale, a tutto scapito dell'attenzione per gli elementi fondamentali e costitutivi dei contratti firmati da risparmiatori e investitori.

Inoltre, i tre ambiti bancario, finanziario e assicurativo, per molti versi contigui e sovrapposti, sono soggetti a regole diverse e a differenti autorità di vigilanza, non sempre pienamente coordinate.

Infine, alla normativa contenuta in regolamenti e direttive, si affiancano le norme tecniche di regolazione e la moltiplicazione dei documenti informativi, dal KID (*Key Information Document*) al KIID (*Key Investor Information Document*) e agli UCITS (*Undertakings for Collective Investment in Transferable Securities*), che pure introducono importanti elementi di semplificazione.

Il KID, richiamato in numerose audizioni, è stato introdotto dal regolamento (UE) n. 1286/2014, che ha disciplinato i documenti informativi di accompagnamento dei prodotti d'investimento al dettaglio e assicurativi preassemblati (*packaged retail and insurance-based investment products* - PRIIPs), ha stabilito regole uniformi sul formato e sul contenuto del documento contenente le informazioni chiave (cd. KID - *key information document*) che deve essere redatto dagli ideatori di PRIIPs, nonché sulla diffusione del documento stesso agli investitori al dettaglio, al fine di consentire a questi ultimi di comprendere e raffrontare le caratteristiche e i rischi chiave dei PRIIPs.

Il regolamento, perseguendo gli obiettivi strumentali del miglioramento della trasparenza dei documenti informativi e della riduzione del grado di disomogeneità tra le normative dei singoli Stati membri UE che, di fatto, determinano asimmetrie nelle condizioni concorrenziali tra i diversi prodotti e canali di distribuzione, è volto a migliorare il grado di consapevolezza degli investitori e a creare un mercato interno dei servizi e prodotti finanziari. Nei considerata del regolamento è possibile leggere che agli investitori al dettaglio dovrebbero essere fornite le informazioni necessarie per prendere una decisione informata

sull'investimento e per confrontare i diversi PRIIPs, ma, a meno che le informazioni non siano brevi e concise, vi è il rischio che questi non le utilizzino. È pertanto opportuno che nel documento contenente le informazioni chiave figurino solo informazioni fondamentali, in particolare per quanto riguarda la natura e le caratteristiche del prodotto, compresi la menzione dell'eventuale possibilità di perdere capitale, i costi e il profilo di rischio del prodotto, le pertinenti informazioni sul rendimento e talune altre informazioni specifiche che possono essere necessarie per comprendere le caratteristiche di tipi specifici di prodotto.

Il regolamento è stato recepito con il decreto legislativo 14 novembre 2016, n. 224, che ha apportato gli opportuni adeguamenti alla normativa nazionale, in particolare il testo unico in materia di intermediazione finanziaria (TUF – decreto legislativo n. 58 del 1998).

Il decreto legislativo n. 224 del 2016, in primo luogo, individua nella Consob, nell'IVASS e nella Banca d'Italia le autorità nazionali competenti designate ad assicurare l'osservanza degli obblighi imposti dal regolamento n. 1286/2014 nell'ambito delle rispettive competenze, assicurando forme di coordinamento operativo, che appaiono indubbiamente indispensabili e che dovranno essere verificate alla luce dell'esperienza.

Si segnalano anche due direttive, il cui recepimento potrebbe produrre qualche risultato positivo:

la direttiva 2014/92/UE, contenente specifiche prescrizioni sulla comparabilità delle spese relative al conto di pagamento, sul trasferimento del conto di pagamento e sull'accesso al conto di pagamento con caratteristiche di base.

Per l'attuazione della direttiva, l'articolo 14 della legge n. 170 del 2016 (legge di delegazione europea 2015) ha dettato principi e criteri direttivi specifici di delega, sulla cui base il Consiglio dei ministri ha approvato uno schema di decreto legislativo legislativo – attualmente all'esame delle Camere (A.G. n. 367) – che, introducendo un nuovo capo *II-ter* nel testo unico bancario (decreto legislativo n. 385 del 1993), detta disposizioni particolari relative ai conti di pagamento, articolato in tre sezioni, rispettivamente dedicate ai tre macro-argomenti disciplinati dalla direttiva: trasparenza e comparabilità delle spese; trasferimento del conto; accesso a un conto di base.

In particolare, la sezione I contiene le disposizioni relative all'informativa precontrattuale e in corso di rapporto sul conto di pagamento, nonché agli strumenti volti a favorire il confronto tra le offerte;

la direttiva 2014/17/UE, recepita con il decreto legislativo 21 aprile 2016, n. 72, definisce un quadro comune per alcuni aspetti concernenti i contratti di credito garantiti da un'ipoteca o altrimenti relativi a beni immobili residenziali, al fine di accrescere il livello di protezione del consumatore e di potenziare i presidi prudenziali riguardanti la valutazione del merito di credito dei consumatori stessi. Sono quindi definiti *standard* qualitativi per alcuni servizi, in particolare per quanto riguarda la distribuzione e

l'erogazione di crediti attraverso creditori e intermediari del credito. Sono inoltre dettate disposizioni in materia di abilitazione, vigilanza e requisiti prudenziali per gli intermediari.

Le norme specificano i principi generali di diligenza e trasparenza che dovranno essere rispettati dal finanziatore e dall'intermediario del credito, il comportamento dei quali dovrà tenere conto dei diritti e degli interessi del consumatore. Inoltre i medesimi soggetti sono chiamati a valutare tutte le informazioni riguardanti la situazione del consumatore e le specifiche esigenze da questi comunicate, nonché le ipotesi ragionevoli con riguardo ai rischi cui è esposta la situazione del consumatore per la durata del contratto di credito (nuovo articolo 120-*septies* del TU Bancario, introdotto dal decreto legislativo n. 72 del 2016).

Sono definiti i contenuti necessari dell'informazione pubblicitaria, che deve essere chiara, corretta e non ingannevole. Nell'ambito degli obblighi precontrattuali si introduce il Prospetto informativo europeo standardizzato e si assicura al consumatore un periodo di riflessione di almeno sette giorni (nuovo articolo 120-*novies* TUB) prima della conclusione del contratto di credito ai fini di una decisione informata e per favorire il confronto tra le offerte sul mercato. Sono definiti gli obblighi di informazione relativi agli intermediari del credito e i principi sulla verifica del merito creditizio.

Un'ulteriore, importante evoluzione si lega all'attuazione delle direttive MiFid II (2014/65/UE) e IDD (2016/97/UE):

la prima – da recepire entro il 3 luglio 2017 – contiene per la prima volta misure specifiche in tema di prodotti finanziari, come quelle finalizzate a ridurre il rischio che i prodotti finanziari emessi e/o collocati non siano adeguati al cliente finale. La direttiva – che fa sistema con il regolamento (UE) n. 1286/2014 (relativo ai documenti contenenti le informazioni chiave per i prodotti d'investimento al dettaglio e assicurativi preassemblati: PRIIPS) – è oggetto della delega contenuta nell'articolo 9 della legge di delegazione europea 2014 (legge 9 luglio 2015, n. 114), la quale, come d'abitudine, prevede un complesso sistema normativo, fondato non solo sul decreto legislativo ma anche sulla normazione secondaria delle Autorità di settore;

la seconda – da recepire entro il 23 febbraio 2018 – riguarda la distribuzione assicurativa e riassicurativa.

Entrambe le direttive ed il regolamento non fanno distinzione né per tipo di prodotti né per canale distributivo e la loro attuazione potrebbe quindi introdurre innovativi elementi di semplificazione; i principi e criteri direttivi della delega al recepimento della direttiva MiFID II sembrano però confermare, a livello nazionale, il riparto di competenze attribuite alle autorità di vigilanza, senza quindi innovare sul fronte della trasversalità della disciplina.

Il coinvolgimento nell'assetto regolatorio di una pluralità di soggetti e la sua radice europea inducono la Commissione a non andare oltre la formulazione di talune linee di indirizzo, con particolare riguardo alle azioni che l'Italia può comunque intraprendere nella cornice europea.

6. Gli elementi di contesto. L'indagine, come già accennato, prende le mosse sia da talune indicazioni raccolte nelle precedenti indagini, sia, soprattutto, dai recenti accadimenti che hanno investito talune banche del territorio. In questi casi, l'asimmetria informativa tra le banche e i clienti si è probabilmente sommata a scambi non dichiarati tra le due parti, ove il cliente persegue magari un fine ulteriore oltre quello strettamente legato alla sottoscrizione di un contratto, nella convinzione (o forse, meglio, illusione) di partecipare al disegno strategico della banca. Tali accadimenti si sono potuti verificare in un contesto normativo e sociale favorevole per una serie di fattori che investono i rapporti tra le parti, a tutto scapito della clientela: la profilatura dei clienti vissuta da questi ultimi come un adempimento puramente formale cui prestare scarso interesse; la complessità dei prospetti informativi; la scarsissima educazione finanziaria dei cittadini. Il tutto ha acuito la crisi di fiducia nei confronti del sistema bancario e finanziario, già incubata a livello mondiale in questi anni di crisi economico-finanziaria.

L'indagine conoscitiva – come si evince dalla sintesi degli argomenti trattati nelle audizioni – ha ruotato attorno a queste tre questioni: la complessità e tecnicità delle informazioni e le modalità di profilatura dei clienti; l'educazione finanziaria; il nesso fiduciario tra operatori dei diversi comparti (bancario, finanziario e assicurativo) e clientela.

7. La complessità e la tecnicità delle informazioni

Augusto Dell'Erba, Vicepresidente Vicario della Federazione Italiana delle Banche di Credito Cooperativo – Casse rurali ed artigiane (FEDERCASSE), soffermandosi sull'informazione finanziaria, ha citato il Quaderno Finanza di Consob, n. 82 del maggio 2015, in cui i risultati di un *consumer testing* confermano la correlazione inversa tra complessità dell'informativa finanziaria e utilità della stessa. Nella sintesi del lavoro si evidenzia infatti che “secondo le valutazioni dei soggetti intervistati, la complessità percepita è minore per la rappresentazione sintetica e maggiore per quella dettagliata, raggiungendo il massimo in corrispondenza delle rappresentazioni basate sugli scenari di *performance*. Queste ultime, inoltre, sono percepite meno utili ai fini della decisione d'investimento rispetto alle rappresentazioni sintetiche e dettagliate. In generale, complessità e utilità sono inversamente correlate: una scheda risulta tanto meno utile quanto più viene giudicata complessa”.

Le risultanze del test sono state confermate in quasi tutte le audizioni, dalle quali si possono trarre indicazioni utili ai fini della semplificazione e della trasparenza, oggetto del paragrafo conclusivo.

Con riguardo alla tecnicità delle informazioni e alla natura dei prodotti che ne sono oggetto, il professor Alberto Lupoi ha indotto la Commissione a riflettere sulla natura giuridica degli strumenti finanziari e sulle difficoltà del diritto nell'inquadrarla. Tali difficoltà nascono dal fatto che gli strumenti finanziari non esistono nella realtà: esistono soltanto nella misura in cui vengono descritti, in modo essenzialmente tecnico e sintetico. D'altra parte, il prodotto deve essere descritto con la massima precisione e ciò è possibile solo impiegando il linguaggio tecnico. Allora, la documentazione più semplice cui si ricorre non descrive più esattamente il prodotto ma racconta il rischio finanziario che esso presenta: la recente normativa europea sui KID (*Key Information Document*) e sui KIID (*Key Investor Information Document*) si muove su questa linea, spostando l'attenzione dal prodotto al rischio finanziario. Si tratta, come ha affermato il professor Lupoi, di un passo civilisticamente importante, perché non occorre tanto sapere cosa si compra bensì il rischio che si corre comprando determinati prodotti.

Comprendere il rischio, però, non significa – per il cittadino o l'impresa – saper decidere se quel rischio è idoneo alle rispettive necessità. Alla comprensione di queste ultime difficilmente aiutano le profilature dei clienti previste dalla direttiva MiFID 1. Anche in assenza di interferenze illegittime da parte degli operatori, non è facile per una persona che non sa niente di finanza capire qual è il rischio finanziario che intende assumersi.

Il modo di risolvere la questione – anticipando quanto verrà detto nelle conclusioni – sta nel ruolo fondamentale della consulenza; il che riporta alle considerazioni sulla crisi della fiducia.

8. L'educazione finanziaria

In molte audizioni sono state sottolineate le scarse conoscenze finanziarie dei risparmiatori e investitori. In più, alla “ridotta alfabetizzazione finanziaria” si accompagna, per di più, “una percezione distorta delle proprie competenze (*overconfidence*)”, che induce a decidere gli investimenti per lo più prescindendo da una consulenza professionale².

² Tra virgolette le espressioni tratte dal Rapporto 2016 sulle scelte di investimento delle famiglie italiane promosso dalla Consob, molto citato nel corso dell'indagine. Il presidente del Consiglio nazionale dell'ordine dei dottori commercialisti e degli esperti contabili ha citato anche l'indagine realizzata dal “*Financial Literacy Around the World*”, su un campione di 150 mila adulti di 148 Paesi nel mondo, dalla quale risulta che solo il 37% degli italiani intervistati è riuscito a rispondere in modo esatto ad una serie di domande non particolarmente impegnative.

I risultati finali vedono l'Italia ricoprire il 63° posto, tra i Paesi con minore conoscenza finanziaria, dietro a Stati come Senegal, Zambia e Togo.

La questione è da tempo all'attenzione degli organi parlamentari: la Commissione Finanze della Camera sta esaminando congiuntamente tre proposte di legge che, con strumenti e finalità in parte divergenti, convergono verso un comune obiettivo: C. 3662 (Paglia), "Disposizioni per la diffusione dell'educazione finanziaria, assicurativa e previdenziale", C. 3666 (Bernardo), "Disposizioni concernenti la comunicazione e la diffusione delle competenze di base necessarie per la gestione del risparmio privato nonché istituzione di un'agenzia nazionale per la loro promozione" e C. 3913 (Nastri) "Disposizioni per la diffusione dell'educazione finanziaria presso gli investitori e i piccoli risparmiatori mediante l'istituzione di una pagina telematica nel sito internet della Commissione nazionale per le società e la borsa"³.

D'altra parte, l'esigenza di rafforzare l'educazione finanziaria è stata avvertita con particolare intensità all'indomani della recente crisi economico-finanziaria, con l'adozione di numerose iniziative, sia in Italia sia a livello sovranazionale, finalizzate ad una maggiore alfabetizzazione finanziaria di tutte le fasce della popolazione.

L'OCSE, già nel 2005⁴, ha definito l'educazione finanziaria come "il processo attraverso il quale i consumatori/investitori finanziari migliorano le loro capacità di comprensione dei prodotti e concetti finanziari e, attraverso l'informazione, l'istruzione e/o consulenza oggettiva, sviluppano le competenze e la possibilità di divenire più consapevoli dei rischi e delle opportunità finanziarie, di fare scelte consapevoli, di sapere dove andare per chiedere assistenza e di intraprendere ulteriori azioni concrete per migliorare il proprio benessere finanziario".

Nel 2008 (anno di pubblicazione della "*Recommendation on Good Practices for Enhanced Risk Awareness and Education on Insurance Issues*"), ha individuato obiettivi e buone pratiche in materia di educazione finanziaria e ha istituito l'*International network on financial education (INFE)*, un gruppo di lavoro composto dai rappresentanti delle autorità pubbliche dei Paesi membri, per discutere periodicamente degli ultimi sviluppi in ciascun Paese in tema di educazione finanziaria, nonché per predisporre studi analitici e comparativi, metodologie, *best practices* e linee guida in relazione alle aree chiave prioritarie. Nel 2012 è stato introdotto nei tradizionali test OCSE/PISA – destinati alla valutazione di competenze nella lettura, in matematica e scienze – un *framework* destinato a rilevare dati comparativi sulle competenze finanziarie di quindicenni, con l'obiettivo di fornire un quadro di riferimento utile per migliorare le politiche educative dei diversi Stati in questa direzione.

³ La Commissione ha adottato come testo base la proposta di legge n. 3666, approvando successivamente taluni emendamenti.

⁴ *Improving Financial Literacy. Analysis of Issues and Policies*, del 5 dicembre 2005.

I risultati dell'Italia in materia di alfabetizzazione finanziaria sono stati inferiori alla media dei 13 Paesi ed economie dell'OCSE che hanno partecipato all'indagine. Più di uno studente su cinque in Italia (21,7% rispetto al 15,3 % in media nei Paesi ed economie dell'OCSE) non riesce a raggiungere il livello di riferimento per le competenze di alfabetizzazione finanziaria (livello 2). Solo il 2,1% degli studenti raggiunge il livello più alto nella scala PISA (rispetto a una media del 9,7% nei Paesi ed economie dell'area OCSE). Nel complesso gli studenti italiani ottengono risultati in materia di alfabetizzazione finanziaria inferiori a quanto ci si potrebbe aspettare in base al loro livello di competenze in lettura e matematica. Ciò si verifica in modo particolare per gli studenti con alte competenze in matematica.

L'OCSE ha rilevato come tale risultato suggerisce che le principali competenze acquisite dagli studenti a scuola non includono competenze che consentirebbero loro di ottenere buoni risultati nell'indagine sull'alfabetizzazione finanziaria. In Italia, la relazione tra lo *status* socioeconomico e i risultati in materia di alfabetizzazione finanziaria è significativamente più debole rispetto alla media dell'area OCSE. Il che significa che il nostro Paese offre agli studenti opportunità di apprendimento relativamente eque. Tuttavia, la differenza tra le regioni che ottengono i risultati migliori (Friuli Venezia Giulia e Veneto) e quelle che ottengono i risultati peggiori (Calabria) è di 86 punti, superiore a un livello di competenze nella scala PISA. Gli studenti italiani hanno meno esperienza in materia di prodotti e servizi finanziari rispetto agli studenti degli altri Paesi dell'OCSE che hanno partecipato alla valutazione : il 44% degli studenti italiani è titolare di un conto corrente o di una carta prepagata rispetto a una media del 54% dell'area OCSE.

Anche la Banca mondiale, nel 2010, ha lanciato un programma globale per la protezione e l'alfabetizzazione del consumatore in materia finanziaria, il "Global program for consumer protection and financial literacy". Il programma promuove la diffusione di informazioni semplici e immediatamente comprensibili, in modo da aiutare i Paesi a raggiungere concreti e visibili miglioramenti nella tutela dei consumatori e nell'uso dei servizi finanziari. Nel giugno 2012 la Banca mondiale ha redatto il documento "Good practices for financial consumer protection", per contribuire al dialogo internazionale sulla tutela dei consumatori.

La politica dell'Unione europea nell'area dell'educazione finanziaria è stata chiarita nella Communication on financial education del 2007 che riconosce il ruolo dell'educazione finanziaria nella politica del mercato interno e i suoi benefici. Successivamente la Commissione (nel 2011) ha rivisto le sue iniziative di intervento in materia di educazione finanziaria, realizzando la "Review of the initiatives of the european Commission in the area of financial education". Nel 2008 la Commissione ha costituito il cd. Expert group on financial education (EGFE), con l'obiettivo di creare uno scambio di informazioni in relazione alle tematiche trattate nella comunicazione della Commissione europea del 2007. L'EGFE ha reso possibile il trasferimento di

informazioni e di *best practice* tra i membri e ha messo in comune le competenze di alfabetizzazione finanziaria sviluppate nei diversi contesti.

A livello nazionale, si segnalano le più recenti indicazioni legislative e le iniziative assunte da diverse autorità, anche in attuazione del programma OCSE. Tra le ultime novità legislative si ricordano:

l'articolo 1, comma 7, lettera *d*) della legge di riforma del sistema nazionale di istruzione (legge n. 107 del 2015) indica tra gli obiettivi formativi prioritari il potenziamento delle conoscenze in materia giuridica ed economico-finanziaria e di educazione all'autoimprenditorialità;

l'articolo 1, comma 4 della legge di stabilità per il 2016 (legge 28 dicembre 2015, n. 208) ha avviato la revisione del sistema di risoluzione stragiudiziale delle controversie in materia di finanziaria con la clientela, mediante l'istituzione di un apposito Fondo sul bilancio della Consob destinato a garantire ai risparmiatori e agli investitori la gratuità dell'accesso alla procedura di risoluzione stragiudiziale delle controversie nonché, per l'eventuale parte residua, a consentire l'adozione di ulteriori misure a favore dei risparmiatori e degli investitori, anche con riguardo alla tematica dell'educazione finanziaria. Si demanda alla Consob anche l'istituzione di un organo a partecipazione obbligatoria, in grado di assicurare la rapida, economica soluzione delle controversie, il contraddittorio tra le parti e l'effettività della tutela. In attuazione di tale norma la Consob ha approvato, con delibera del 4 maggio 2016, il regolamento istitutivo dell'organismo di risoluzione alternativa delle controversie in materia di finanziaria: l'Arbitro per le Controversie Finanziarie (ACF);

l'articolo 14, comma 1, lettera *i*), n. 6) della legge n. 170/2016 (legge di delegazione europea 2015), che include tra i principi e criteri direttivi per il recepimento della direttiva 2014/92/UE la promozione di “misure a sostegno dell'educazione finanziaria dei consumatori più vulnerabili, fornendo loro orientamento e assistenza per la gestione responsabile delle loro finanze, informarli circa l'orientamento che le organizzazioni di consumatori e le autorità nazionali possono fornire loro e incoraggiare le iniziative dei prestatori di servizi di pagamento volte a combinare la fornitura di un conto di pagamento con caratteristiche di base con servizi indipendenti di educazione finanziaria”. Come già accennato, in attuazione di tale delega il Governo ha adottato uno schema di decreto, non ancora trasmesso alle Camere.

Banca d'Italia, Consob, Covip, Agcm e Ivass hanno firmato un Protocollo d'intesa per l'attuazione del programma OCSE che, anche attraverso raccomandazioni a Governi e Autorità, intende promuovere e diffondere la cultura finanziaria nei 34 Paesi aderenti.

La Banca d'Italia ha dedicato specifiche iniziative al tema dell'educazione finanziaria, dedicandovi un'apposita sezione del proprio sito internet, contenente un'area dedicata all'educazione finanziaria e ai rapporti con il cittadino. Tali prodotti, opportunamente adattati, sono messi a disposizione anche del

mondo della scuola, sulla base del *memorandum* d'intesa firmato tra Ministero dell'istruzione e Banca d'Italia il 6 novembre 2007 per la realizzazione congiunta di iniziative di educazione finanziaria rivolte ai giovani. L'Istituto ha altresì pubblicato delle *appropriate guide* con le quali, attraverso un linguaggio semplice e chiaro, si intende favorire la comprensione e l'accesso dei cittadini ad alcuni prodotti di ampia diffusione per consentire scelte consapevoli e informate attraverso il confronto tra le diverse offerte presenti sul mercato.

Anche la Consob dedica una sezione del proprio sito *web all'educazione finanziaria* dei consumatori e del pubblico. Tale sezione fornisce ai risparmiatori alcuni strumenti per conoscere meglio i prodotti finanziari ed orientarsi più agevolmente nelle scelte di investimento, recando informazioni di carattere generale utili per coloro che si accingono ad investire. Per alcuni prodotti, nuovi o particolarmente complessi o diffusi, sono state approntate schede informative monografiche di approfondimento. Alcuni strumenti di calcolo mettono a disposizione supporti tecnici per effettuare comparazioni fra prodotti simili o avere indicazioni sull'investimento da effettuare. Nella memoria pubblicata negli atti dell'indagine vengono anche descritte tutte le iniziative in materia assunte dalla Consob e per lo più sottoposte a consultazione pubblica.

La Covip ha assunto diverse iniziative per sviluppare la “cultura” previdenziale”, anche attraverso un video e un questionario di autovalutazione presenti sul sito.

L'Ivass, sul proprio sito istituzionale, ha aperto il portale dell'educazione assicurativa, che “si propone, in particolare, di fornire ai cittadini, anche ai più giovani, strumenti informativi semplici e chiari sulle principali tematiche del settore, utili per effettuare scelte consapevoli e migliorare il proprio benessere e la propria sicurezza”.

Infine, alcuni enti privati, in particolare i rappresentanti di categoria, portano avanti da tempo iniziative di educazione finanziaria. L'iniziativa educativa *Io&irrischi*, realizzata da Forum ANIA - Consumatori, si rivolge alle scuole italiane per promuovere una maggiore consapevolezza del rischio e una cultura della sua prevenzione e gestione nel percorso di vita, con un importante obiettivo: educare al rischio per educare al futuro. Si tratta di un'iniziativa pluriennale articolata in diversi moduli e in continua evoluzione, sviluppata in collaborazione con partner istituzionali e scientifici e patrocinata da INDIRE, Istituto Nazionale di Documentazione, Innovazione e Ricerca Educativa. Per quanto concerne il settore bancario, dopo l'iniziativa PattiChiari, attiva dal 2003 al 2014 per migliorare la reputazione del sistema bancario e per interventi di educazione finanziaria l'ABI ha varato la Fondazione per l'educazione finanziaria e il risparmio, che promuove l'educazione finanziaria, nel più ampio concetto di educazione alla cittadinanza economica consapevole e attiva, per sviluppare e diffondere la conoscenza finanziaria ed economica.

9. La crisi di fiducia

Il professor Donato Masciandaro, nella sua memoria, ha definito la fiducia “*input* produttivo fondamentale” dell’industria finanziaria: questo *input*, è stato riconosciuto in numerose audizioni, si è molto affievolito negli ultimi anni. Le vicende legate ad un numero limitato di banche del territorio, che per questa loro caratteristica vengono percepite come particolarmente legate alla popolazione, hanno fatto precipitare la fiducia, per di più in una lunga fase nella quale è difficile sia investire in maniera remunerativa, sia ottenere prestiti o mutui.

L’elemento fiduciario è stato richiamato in quasi tutte le audizioni, come irrinunciabile presupposto di un ricostruito rapporto tra operatori e clienti.

10. Conclusioni

L’indagine conoscitiva, grazie alla qualità delle audizioni e delle memorie pervenute, ha consentito una approfondita verifica dello stato dell’arte in tema di trasparenza e semplificazione. Restano sullo sfondo e destano forti perplessità le recenti vicende del comparto bancario, ove appare necessario far emergere e porre fine a evidenti conflitti di interesse che, in relazione a vicende specifiche, potrebbero aver contribuito a determinare svantaggi concreti nel trattamento di alcuni azionisti e obbligazionisti subordinati.

Dall’indagine è emerso un quadro talmente complesso e problematico che rende ardua una razionalizzazione legislativa, perché i contrapposti interessi da bilanciare sono molteplici e difficilmente componibili. A puro titolo esemplificativo:

- la complessità dei prodotti, spesso necessaria per limitarne la rischiosità, rende necessario un alto grado di tecnicismo, che va a scapito della chiarezza e quindi chiama in causa la questione della fiducia;
- collocamento dei prodotti e tutela dei clienti dovrebbero marciare di pari passo, ma quando si incentiva il primo (come spesso è successo e succede) si rischia di perdere di vista la seconda, incrinando l’indispensabile rapporto di fiducia;
- il confine tra opportunità e rischi degli investimenti può essere difficile da valutare rispetto alla situazione personale dell’investitore;
- la conoscenza del prodotto non coincide assolutamente con la conoscenza del rischio ad esso correlato.

Sono solo alcuni degli esempi emersi dall'indagine conoscitiva, che però evidenziano con nettezza le difficoltà del presente.

La Commissione parlamentare per la semplificazione, nell'ambito delle proprie competenze, formula le seguenti considerazioni di carattere generale, rimandando per il dettaglio di talune proposte, ai resoconti stenografici delle audizioni:

i tre comparti bancario, finanziario e assicurativo appaiono sempre più intrecciati tra di loro: le linee di confine diventano sempre più sottili e i prodotti offerti presentano caratteristiche ibride. Da questa constatazione deriva la necessità di una disciplina normativa che, sia a livello europeo, sia a livello nazionale, converga verso regole comuni, anche con specifico riguardo alle informazioni precontrattuali e contrattuali: i prospetti informativi dovrebbero convergere verso modelli uniformi e semplificati, che richiamino l'attenzione sul rischio finanziario;

in questa prospettiva, le attività di vigilanza dovrebbero ispirarsi a minimi comuni denominatori, con un maggiore coordinamento tra le Autorità competenti, a livello europeo e nazionale;

sempre a fine di semplificazione dei prospetti informativi, andrebbe evitata il più possibile la duplicazione di informazioni, marcando maggiormente le differenze tra le tre fasi pubblicitaria, precontrattuale e contrattuale. Merita di essere valorizzata l'esperienza dei prospetti informativi semplificati per le emissioni dei prestiti obbligazionari "semplici";

il perno della regolazione semplificatrice dovrebbe avere riguardo più alle caratteristiche del prodotto che alla sua etichetta, favorendo l'allineamento di discipline, e quindi la similarità documentale e la comparabilità sostanziale di tutti i prodotti che soddisfano i medesimi bisogni finanziari, siano essi prodotti finanziari o prodotti finanziari e assicurativi, che penetrano il mercato tramite i medesimi canali distributivi;

la digitalizzazione può costituire un importante veicolo di semplificazione, purché venga utilizzata per "liberare" il cliente da una serie di appesantimenti burocratici (in primo luogo, le numerose firme da apporre a qualsiasi contratto, facilmente sostituibili con un numero ben più ridotto di firme digitali duplicabili), concentrandone l'attenzione sugli aspetti fondamentali del contratto e delle sue componenti di rischio;

le iniziative sia sul piano della semplificazione sia sul piano dell'educazione finanziaria promosse dai soggetti istituzionali e privati, spesso in accordo con le associazioni rappresentative degli utenti, appaiono meritevoli e suscettibili di implementazione. In particolare, le iniziative di educazione finanziaria dovrebbero essere oggetto di campagne informative anche da parte della società concessionaria pubblica del servizio radiotelevisivo;

l'adozione di una disciplina generale ed organica del *leasing* potrebbe costituire l'occasione per un approccio normativo nell'ottica della semplificazione e dell'armonia con quello utilizzato negli altri Paesi europei;

la profilatura del cliente, anche in vista del recepimento della direttiva cosiddetta MiFID II, dovrebbe costituire momento essenziale e costitutivo del rapporto fiduciario tra operatori e clienti e potrebbe eventualmente essere oggetto di codici di autoregolamentazione, volti ad evitare che il profilo risulti un ritratto posticcio, adattabile ai contratti sottoposti ai clienti stessi;

più in generale, i rapporti tra operatori e clienti dovrebbero sempre più ispirarsi alla logica della consulenza, che avvince in un interesse comune operatori e clienti;

in connessione con l'attuale meccanismo del *bail in* (salvataggio interno), andrebbe valutata l'opportunità di attrarre verso forme di responsabilità soggetti che prima ne erano esclusi, in particolare attraverso un ripensamento dei poteri dell'assemblea degli obbligazionisti e il riconoscimento di un diritto di tribuna di un rappresentante dei correntisti nelle assemblee dell'impresa bancaria;

infine, dal punto di vista istituzionale, andrebbe forse valorizzato il ruolo del Parlamento, fin dalla fase ascendente del diritto europeo, al fine di un'orchestrazione delle discipline normative e delle Autorità nazionali competenti, ispirata a principi di massima semplificazione e trasparenza.

**COMMISSIONE PARLAMENTARE
per l'attuazione del federalismo fiscale**

Mercoledì 21 dicembre 2016

**UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO
DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI**

L'ufficio di presidenza si è riunito dalle ore 8,50 alle ore 9.

**COMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA
sulle cause del disastro del traghetto Moby Prince**

Mercoledì 21 dicembre 2016

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

Riunione n. 16

*Presidenza del Presidente
LAI*

Orario: dalle ore 12,15 alle ore 12,35

COMUNICAZIONI DEL PRESIDENTE

Intervengono il Presidente ed i senatori Paglini e Filippi.

