

# SENATO DELLA REPUBBLICA

——— XVII LEGISLATURA ———

**Giovedì 31 marzo 2016**

**601<sup>a</sup> e 602<sup>a</sup> Seduta Pubblica**

## **ORDINE DEL GIORNO**

**alle ore 9,30**

### **I. Discussione congiunta dei documenti:**

1. Relazione della Commissione parlamentare di inchiesta sulle attività illecite connesse al ciclo dei rifiuti e su illeciti ambientali ad esse correlati sulla gestione dei rifiuti radioattivi in Italia e sulle attività connesse **(doc. XXIII, n. 7)**
2. Relazione territoriale della Commissione parlamentare di inchiesta sulle attività illecite connesse al ciclo dei rifiuti e su illeciti ambientali ad esse correlati sulla regione Liguria **(doc. XXIII, n. 8)**
3. Relazione della Commissione parlamentare di inchiesta sulle attività illecite connesse al ciclo dei rifiuti e su illeciti ambientali ad esse correlati, sullo stato di avanzamento dei lavori di bonifica nel sito di interesse nazionale di Venezia-Porto Marghera **(doc. XXIII, n. 9)**
4. Relazione della Commissione parlamentare di inchiesta sulle attività illecite connesse al ciclo dei rifiuti e su illeciti ambientali ad esse correlati,

sulla situazione delle bonifiche dei poli chimici: il "Quadrilatero del Nord" (Venezia-Porto Marghera, Mantova, Ferrara, Ravenna) (**doc. XXIII, n. 11**)

**II. Discussione di mozioni sulla sottrazione internazionale di minori** (*testi allegati*)

**III. Discussione di mozioni sulla tutela dei diritti dell'infanzia nei territori controllati dall'Isis e Boko Haram** (*testi allegati*)

**IV. Discussione di mozioni sulla stabilizzazione degli ecobonus** (*testi allegati*)

**V. Discussione di mozioni sulla privatizzazione parziale di Ferrovie dello Stato Italiane** (*testi allegati*)

**VI. Discussione di mozioni sugli atti di sindacato ispettivo dei parlamentari** (*testi allegati*)

**alle ore 16**

**Interrogazioni a risposta immediata ai sensi dell'articolo 151-bis del Regolamento al Ministro del lavoro e delle politiche sociali su:**

- attuazione ed effetti del jobs act
- prospettive di revisione della normativa pensionistica

## **MOZIONI SULLA SOTTRAZIONE INTERNAZIONALE DI MINORI**

(1-00482) (3 novembre 2015)

MATTESINI, ALBANO, CARDINALI, COLLINA, FERRARA Elena, FILIPPIN, PADUA, SILVESTRO, VALDINOSI, MATURANI, ROMANO, CONTE, SCILIPOTI ISGRO', AMATI, ANGIONI, BERTUZZI, BORIOLO, CUOMO, FABBRI, FASIOLO, GIACOBBE, GINETTI, IDEM, LO GIUDICE, MARGIOTTA, MOLINARI, ORRU', PAGLIARI, PEZZOPANE, SOLLO, VATTUONE, ZANONI - Il Senato,

premessi che:

la sottrazione internazionale dei minori è un fenomeno crescente, per diverse concause che lo alimentano, a partire dall'aumento consistente di matrimoni o di convivenze binazionali, prodotte dall'incremento dei flussi migratori. Tali unioni sono spesso caratterizzate da un'elevata conflittualità legata alle differenze socio-culturali e religiose, che inducono, nei casi più estremi, alla sottrazione del figlio da parte di uno dei due genitori allo scopo di trasferirlo nel proprio Paese di origine;

la "sottrazione internazionale di minore" si verifica nel caso in cui un minore viene illecitamente trasferito all'estero o illecitamente trattenuto all'estero (mancato rientro);

tra i principi fondamentali dei diritti dell'infanzia, ampiamente tutelati da normative nazionali che internazionali, emerge quello del "superiore interesse" del minore: in ogni legge, provvedimento, iniziativa pubblica o privata ed in ogni situazione problematica, l'interesse del minore deve essere prioritario (art. 3 della Convenzione ONU; preambolo della convenzione de L'Aja del 25 ottobre 1980). Fondamentale è anche il diritto ad avere rapporti affettivi stabili e duraturi con entrambe le figure genitoriali, anche dopo la separazione od il divorzio (art. 9.3. della Convenzione ONU; art. 24 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea);

la sottrazione internazionale dei minori viene comunemente definita: a) "attiva" quando il minore viene illecitamente condotto dall'Italia all'estero o non è ricondotto in Italia, quale Paese di residenza abituale, a seguito di un soggiorno all'estero; b) "passiva" quando viene trasferito illegittimamente in Italia, provenendo da un diverso Paese;

le modalità della sottrazione sono: a) ad opera di un genitore, in assenza di dispositivo-giuridico, immediatamente prima cioè della separazione o dell'interruzione della convivenza. Questo comportamento è caratteristico di chi ambisce a diventare genitore affidatario ed è espressione di un progetto altamente premeditato. Si tratta spesso di sottrazione attuata con l'inganno, che non si configura immediatamente come tale; tipica è la motivazione di partire con i figli per un periodo di vacanze nel proprio Paese d'origine, per poi non fare più ritorno, e nella gran parte di casi il tentativo è quello di inibire immediatamente le frequentazioni tra i figli sottratti ed il genitore che vive in Italia; b) ad opera del genitore affidatario, dopo la separazione o l'interruzione di convivenza; tale situazione si concretizza solitamente in un periodo compreso fra le poche settimane ed i 6 mesi dal provvedimento del giudice con il quale si dispone l'affido, e le motivazioni che spingono a sottrarre i figli per condurli all'estero possono essere di carattere emotivo-relazionale o pratico-economico; c) ad opera di un genitore non affidatario che vuole riacquistare l'esercizio della responsabilità genitoriale *sine titulo*;

la mancanza di un'adeguata normativa, la scarsa incisività della nostra diplomazia, una tempistica dilatata ed assolutamente inadeguata, la blanda efficacia delle convenzioni internazionali determinano una difficoltà di soluzione dei casi di sottrazione internazionale dei minori sulla quale occorre riflettere per disporre interventi più efficaci;

tra gli accordi internazionali che concernono la sottrazione di minori vi è la Convenzione ONU sui diritti dell'infanzia, approvata a New York il 20 novembre 1989 ed introdotta nell'ordinamento italiano con la legge n. 176 del 1991. Tale convenzione è stata ratificata da 194 Stati e chiede loro di adeguare la propria normativa al fine di rispondere ai principi della Convenzione. La Convenzione ed i suoi 3 protocolli opzionali sono lo strumento internazionale più completo in materia di promozione e di tutela dei diritti dell'infanzia. Tra questi va segnalato il principio del superiore interesse del bambino (art. 3); il diritto a preservare la propria identità, ivi compresa la nazionalità, il nome e le sue relazioni familiari (art. 8); ad intrattenere rapporti personali e diretti con entrambi i genitori (art. 9 e 10); ad essere tutelato contro gli illegittimi trasferimenti all'estero (art. 11). La Convenzione non ha portata immediatamente precettiva (*self-executive*) e, pertanto, non può essere fonte di alcun ricorso nel Paese convenuto. È infatti un documento che sancisce l'accordo tra diverse nazioni ed ovviamente non prevede sanzioni per i singoli cittadini sottraenti; altresì non previste sanzioni, richiami, ammonizioni o radiazioni per i Paesi convenuti che la applicano limitatamente o non la applicano affatto;

vi è inoltre la Convenzione de L'Aja del 1980, sugli "aspetti civili della sottrazione internazionale dei minori", introdotta nell'ordinamento italiano con la legge n. 64 del 1994 e ratificata da 93 Paesi. Si pone l'obiettivo primario di consentire il ritorno del minore nello Stato di residenza abituale (art. 8); altro fondamentale obiettivo della convenzione è la regolamentazione del diritto di visita del genitore non affidatario. Ad oggi la Convenzione è l'unico strumento giuridico internazionale cogente cui è possibile ricorrere per i casi di sottrazione o per la regolamentazione del diritto di visita con Paesi non appartenenti all'Unione europea. Occorre tuttavia evidenziare che le procedure previste non trovano applicazione identica ed uniforme in tutti gli Stati, dipendendo l'attuazione, in concreto, dalle singole normative interne di recepimento;

tale strumento convenzionale risulta infatti debole per 3 principali motivi: a) tempi insostenibili dell'*iter* giudiziario (mediamente 3 gradi di giudizio ai fini della definitività della sentenza); b) frequenti interpretazioni strumentali dell'art. 13 da parte degli organi di giustizia del Paese verso il quale il minore è sottratto. L'art. 13 prevede difatti le eccezioni al rimpatrio del minore sottratto: 1) qualora la persona, l'istituzione o l'ente che si oppone al ritorno esercitava a pieno titolo il diritto di affidamento, ovvero aveva acconsentito, anche successivamente al ritorno del minore; 2) qualora il minore di adeguata età e maturità manifesti il rifiuto di tornare; 3) qualora il rimpatrio esponga il minore a situazioni intollerabili o pericolose. Non è previsto alcun obbligo di dettagliare e dimostrare le presunte "situazioni intollerabili o pericolose", pertanto quest'ultima eccezione risulta essere di gran lunga la più utilizzata; c) manca inoltre la ratifica di quasi tutti i Paesi di religione islamica e dei Paesi dell'Estremo oriente;

vi è anche la Convenzione europea sul riconoscimento e l'esecuzione di decisioni in materia di affidamento dei minori, meglio nota come Convenzione del Lussemburgo del 1980, ratificata con legge n. 64 del 1994, sul riconoscimento e l'esecuzione delle decisioni in materia di affidamento dei minori e sul ristabilimento dell'affidamento. La Convenzione è infatti fondata sul presupposto dell'esistenza di un provvedimento di affidamento del minore nello Stato in cui egli risiede al momento della sottrazione. È stata ratificata da 34 Stati aderenti al Consiglio d'Europa, ma risulta alquanto debole e lascia ampio margine di discrezionalità al giudice dello Stato convenuto. Proprio in ragione della sua inefficacia la convenzione di Lussemburgo viene raramente invocata nei procedimenti;

ancora, la Convenzione di Bruxelles II (regolamento (CE) n. 1347/2000), entrata in vigore nel 2001, rappresenta un tentativo di regolamentare la materia in ambito comunitario; tale strumento è stato sostituito a partire dal 2005 dalla Bruxelles II e II bis;

infine, vi è il regolamento (CE) n. 2201 del Consiglio dell'Unione europea del 27 novembre 2003 (cosiddetto Bruxelles II) relativo alla competenza, al riconoscimento ed all'esecuzione delle decisioni in materia matrimoniale ed in materia di responsabilità genitoriale. Il regolamento, attualmente in vigore dal 2004, ha subito un aggiornamento nel 2005 per quello che concerne il riconoscimento delle sentenze tra la Santa sede e la Spagna, Italia e Malta. In materia di sottrazione dei minori, il regolamento integra la Convenzione de L'Aja e stabilisce tra l'altro: a) la competenza del giudice del Paese ove il minore risiedeva prima della sottrazione; b) l'esecutività delle decisioni emesse dal giudice competente provviste del cosiddetto certificato *standard* (titolo esecutivo europeo). Il regolamento rappresenta quindi uno strumento incisivo per la regolamentazione delle vicende riguardanti la sottrazione illecita di minore, nonostante, come tutti gli atti comunitari, sia direttamente applicabile solo tra i Paesi europei firmatari. Lo scopo è quello di uniformare la legislazione europea ed evitare il più possibile casi di contrasto giurisprudenziale che, alimentando le dispute tra genitori, altro non fanno che minacciare il sereno viluppo della psicologia del bambino;

considerato che:

in Italia le competenze istituzionali sono assegnate: 1) al Ministero della giustizia, che interviene mediante l'autorità centrale istituita presso il Dipartimento per la giustizia minorile, nei casi di sottrazione (attiva e passiva) che coinvolgono sia italiani minori che stranieri, avvenuti tra l'Italia e quei Paesi nei quali è in vigore la convenzione de L'Aja. Il Dipartimento per la giustizia minorile è autorità centrale anche per l'attuazione del regolamento (CE) n. 2201/2003 (Bruxelles II); 2) alla Direzione generale degli italiani all'estero del Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale: è competente per casi che non hanno avuto esecuzione a mezzo della Convenzione de L'Aja e per i casi che coinvolgano Stati non aderenti alla Convenzione di Bruxelles. Il Ministero, nei soli casi di sottrazione "attiva" di un minore italiano, può fornire assistenza consolare all'estero al genitore ed al minore italiani e, ove opportuno, sostenere le procedure avviate dai legali. 3) alle ambasciate italiane nel mondo: il console generale ha funzione di giudice tutelare per i

minori italiani residenti nel suo territorio di competenza (ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica n. 200 del 1967);

nella maggioranza dei Paesi occidentali la sottrazione di minori viene considerata un reato di grave allarme sociale e la relativa fattispecie si fonda sulla violenza fisica o psichica, anche in termini di coartazione, subita dal minore. In Italia la relativa fattispecie (art. 574-*bis* del codice penale) non sembra ancora garantire sufficiente tutela. Anzitutto, come può evincersi dalla collocazione sistematica della norma (all'interno della sezione codicistica inerente ai delitti contro la famiglia, non certo contro la personalità o libertà individuale o, comunque, contro la persona): il bene giuridico protetto in questo caso non è la libertà del minore ma la potestà (oggi responsabilità) dell'altro genitore, al punto che il consenso dell'interessato non ha funzione discriminante ma meramente attenuante (ai sensi del comma 2, ovviamente in presenza di minore ultraquattordicenne). In secondo luogo, la previsione in 4 anni del massimo edittale di pena determina l'inapplicabilità dei principali e più efficaci mezzi di ricerca della prova: intercettazioni telefoniche e ambientali in primo luogo, nonché di misure cautelari custodiali,

impegna il Governo:

- 1) a sostenere ogni iniziativa utile ad innalzare il massimo edittale di pena previsto all'art. 574-*bis* del codice penale ovvero a prevedere l'ammissibilità, per procedimenti inerenti a tale reato, di misure restrittive della libertà personale e della misura preventiva della custodia cautelare;
- 2) a promuovere la costituzione di un fondo dedicato al gratuito patrocinio per le vittime di sottrazione, tenuto conto che le spese per procedure giudiziarie all'estero sono insostenibili per tutti i cittadini che non appartengono ad una fascia di reddito privilegiata;
- 3) a definire nuovi trattati bilaterali promossi dal Ministero degli affari esteri con gli Stati aderenti e non aderenti alla Convenzione de L'Aja, perché la snellezza degli accordi tra due soli Paesi contraenti comporta un criterio di reciprocità a tutto vantaggio della rapida soluzione dei singoli casi e nell'interesse primario del minore;
- 4) ad agire in ambito europeo ed internazionale affinché siano previste sanzioni verso i Paesi inadempienti agli obblighi derivanti dalle convenzioni e siano studiate e messe in atto misure diplomatiche e politiche adeguate al fine di indurre tali Stati ad un atteggiamento più collaborativo nell'esclusivo interesse dei bambini coinvolti;

5) ad elaborare e a diramare a tutte le ambasciate italiane nel mondo un protocollo di intesa sulle iniziative da intraprendere nel caso di sottrazione di un minore italiano. Di estrema importanza, in tale ambito, dovrà essere l'accompagnamento del genitore che tenta di esercitare il diritto di visita;

6) ad intensificare il controllo alle frontiere, affinché non vengano sottratti minori, nonostante divieti giudiziari di espatrio, attraverso frontiere ed aeroporti italiani;

7) a promuovere l'istituzione presso la Presidenza del Consiglio dei ministri di un Comitato interministeriale, diretto da un commissario straordinario, per la sottrazione internazionale dei minori, nominato ai sensi dell'art. 11 della legge n. 400 del 1998, che riunisca tutte le competenze di autorità centrale dello Stato, così come definita dalla Convenzione de L'Aja.

(1-00508) (14 gennaio 2016)

STEFANI, CENTINAIO, ARRIGONI, CALDEROLI, CANDIANI, COMAROLI, CONSIGLIO, CROSIO, DIVINA, STUCCHI, TOSATO, VOLPI - Il Senato,

premessi che:

il problema della "sottrazione internazionale dei figli minori" è un problema grave e di difficile soluzione, più volte posto all'attenzione, ma purtroppo rimasto, spesso senza risposte adeguate;

per contrastare il crescente fenomeno della sottrazione internazionale dei minori sono state stipulate apposite convenzioni internazionali, finalizzate a risolvere le controversie derivanti dagli illeciti trasferimenti;

le convenzioni internazionali, con cui il Dipartimento per la giustizia minorile del Ministero della giustizia è stato designato quale autorità centrale, sono state ratificate e rese esecutive in Italia con la legge 15 gennaio 1994, n. 64. Il Dipartimento per la giustizia minorile è stato designato autorità centrale anche dal regolamento (CE) n. 2201/2003 del Consiglio, del 27 novembre 2003, le cui disposizioni sono state applicate dal 1° marzo 2005. Le convenzioni hanno come obiettivo sia la restituzione immediata del minore sottratto illecitamente sia il riconoscimento o il ripristino del diritto di visita al genitore non affidatario;

il problema dei minori contesi è grave e di difficile soluzione. La concezione che prevede per il minore il diritto di avere rapporti affettivi



stabili e duraturi con entrambi i genitori (anche dopo la separazione e il divorzio dei genitori) è oggi considerata un diritto irrinunciabile e perciò da difendere in ogni modo. L'Italia, con la citata legge ha ratificato la convenzione de L'Aja del 5 ottobre 1961, la convenzione europea del Lussemburgo del 20 maggio 1980, che è quella alla quale si fa maggior ricorso, e quindi la più applicata all'interno degli Stati aderenti (dal 1995 al 2005 sono stati trattati 1.149 casi);

purtroppo oggi si assiste ad un crescente aumento dei minori sottratti illecitamente: parrebbe che "all'appello" manchino ben 1.000 minori sottratti illecitamente, che spesso diventano "oggetto di guerre familiari fra culture diverse e spesso distanti" e, come è apparso anche di recente su diversi quotidiani nazionali, gli Stati di "destinazione" di questi minori sono maggiormente quelli africani (Egitto, Tunisia, eccetera);

la controversia familiare in merito alla custodia e all'affidamento del figlio minore è divenuta anche materia di un regolamento dell'Unione europea (il citato regolamento (CE) n. 2201/2003), concernente la competenza, il riconoscimento e l'esecuzione delle decisioni in materia matrimoniale e in materia di responsabilità genitoriale;

purtroppo, a volte, capita addirittura che un genitore sappia essere talmente spietato da arrivare a "rapire" il proprio figlio, allontanandolo dalle cure, dalle attenzioni e, soprattutto, dall'affetto dell'altro, senza neppure mettere in conto la sofferenza, il dolore e il trauma inferti al bambino, che è pur sempre anche figlio dell'altro genitore. Il fenomeno della sottrazione dei minori è andato aumentando anche con il crescere dei matrimoni "misti": matrimoni, contratti per diverse motivazioni e spesso destinati a fallire per le profonde diversità religiose o culturali o sociali tra i coniugi. È, infatti, proprio nell'ambito della crisi delle coppie interrazziali che si verifica più frequentemente il *kidnapping* (cioè l'allontanamento del minore dal Paese di abituale residenza, ad opera di un genitore e senza il consenso dell'altro), potendo contare il coniuge straniero non solo sulla possibilità di entrare facilmente e "regolarmente" nel proprio Stato di origine in compagnia del figlio, ma a volte anche su legislazioni, *in loco*, a lui più favorevoli, in materia di affidamento della prole;

sulla materia, il nostro codice penale prevede 2 diverse ipotesi, contemplate dal capo IV, recante «Dei delitti contro l'assistenza familiare», del titolo XI del libro secondo: la prima, regolata dall'articolo 573, comma 1, riguarda la sottrazione consensuale di minorenni, la seconda, disciplinata dall'articolo 574, commi 1 e 2, è relativa alla sottrazione di persone incapaci e la terza, disciplinata dall'articolo 574-*bis*, relativa alla sottrazione e trattenimento di

minore all'estero. Tuttavia queste norme servono solo a punire l'autore dell'illecita sottrazione di un minore, ma non sono utili a tutelare il genitore che subisce l'allontanamento del proprio figlio, né ad aiutarlo a fare rientrare il figlio nel Paese dal quale è stato portato via. E ciò sia nel caso in cui il trasferimento del minore avvenga all'interno del nostro Paese, sia nel caso in cui avvenga da uno Stato a un altro, senza il consenso di uno dei genitori;

in quest'ultimo caso si parla, appunto, di "sottrazione internazionale di minori" e gli strumenti giuridici a disposizione del genitore vittima del rapimento sono, principalmente, le 2 predette convenzioni, strumenti purtroppo non ratificati da tutti gli Stati;

insomma, tecnicamente, si è di fronte a un "sequestro di persona di fatto impunito". Se, infatti, il sequestro di persona può costare all'autore molti anni di carcere, la sottrazione di minore non comporta quasi mai l'effettiva esecuzione di una qualche pena ma, anzi, espone il minore a rischi e a situazioni che sono in tutto simili a quelli del sequestro, aggravati dal conflitto di fedeltà. Questo ritardo giuridico del nostro ordinamento si riconosce e si perpetua anche nella protezione internazionale contro tale reato. Non di rado, infatti, la sottrazione del minore è attuata tra cittadini di diversa nazionalità che, tramite questo comportamento, mettono in essere un "conflitto di applicazione" della giurisdizione e della legislazione di riferimento. In questi casi vigono norme di diritto internazionale che, però, sono soprattutto tese a definire quale sia l'autorità giurisdizionale competente ad applicare il proprio diritto sul minore e sulla situazione;

tenuto conto di tale panorama normativo, appare opportuno intervenire attraverso un nuovo reato di sottrazione o trattenimento anche all'estero di persone minori o incapaci, al fine di assicurare una tutela penale più efficace al minorenne o all'infermo di mente che vengano sottratti al genitore affidatario, al tutore, al curatore o a chi ne abbia la vigilanza o la custodia, collocando il reato nell'ambito dei delitti contro la libertà personale, consentendo alle forze dell'ordine l'esercizio di poteri più incisivi nella repressione di reati particolarmente riprovevoli e di allarme sociale (si pensi, ad esempio, al genitore straniero non affidatario che porta il minore all'estero, negando all'altro anche la possibilità di visita). A ciò si aggiunga che la sanzione attualmente stabilita per il reato minore contro l'assistenza familiare non permette né l'arresto facoltativo in flagranza (ai sensi dell'articolo 381 del codice di procedura penale) né il fermo, anche fuori dei casi di flagranza, di indiziato di delitto (ai sensi dell'articolo 384). Il bene, inteso come diritto del minore alla libertà di matrimonio e di scelte,

all'autodeterminazione personale e alla spontaneità, oggi non è tutelato, anche se è incontestabile che la libertà personale del minore, presente e futura, venga fortemente condizionata dalle scelte imposte dal genitore "sottraente". La coercizione, nell'immediato, è fortemente correlata alle fasce di età dei soggetti sottratti: un minore di pochi mesi di vita non ha ancora una percezione strutturata dei luoghi abituali, pertanto la sottrazione non è legata a un ambiente, ma a determinate persone (il genitore al quale viene sottratto e il relativo ambito parentale). Un minore, anche se di poche settimane di vita, non sceglie volontariamente di interrompere ogni rapporto con un genitore, con i nonni, con gli zii o con i cugini. Si tratta di un'imposizione coercitiva e violenta, anche se un bambino in tenera età non ha la capacità di discernimento necessaria a viverla come tale. La consapevolezza di soggetti appartenenti a fasce di età superiori è estremamente più strutturata, e lo è in proporzione all'età stessa: comprensione e padronanza della lingua, spazi abitativi, scuola (personale docente e non, socializzazione con soggetti adulti legati a un concetto di autorità diverso da quello della famiglia), rete parentale, rete sociale, religiosa, attività extrascolastiche, eccetera. La soluzione che si prospetta è quella di riconoscere il minore e l'infermo di mente come soggetti di diritto, configurando il reato di chi intenda privarli della libertà personale come ciò che realmente è, *de facto et de iure*, vale a dire la violazione di un loro inalienabile diritto e non già la violazione di un diritto di chi ha la loro vigilanza o custodia;

l'inasprimento delle sanzioni penali, la possibilità di procedere d'ufficio, anche prevedendo il fermo e l'arresto, nonché l'utilizzo delle intercettazioni telefoniche, costituirebbero indubbiamente un valido motivo per scoraggiare chi sia intenzionato a commettere tale deprecabile illecito;

appare altresì utile procedere, ai fini di un'efficace repressione del fenomeno della sottrazione internazionale dei figli minori, promuovere la costituzione di un *pool* di magistrati esperti ovvero il trasferimento delle competenze alla Procura nazionale antimafia e antiterrorismo ai fini di un utile ed efficace coordinamento nelle indagini, oltre ad ammettere, come avviene per altre tipologie di reati, le vittime al gratuito patrocinio a spese dello Stato,

impegna il Governo:

- 1) a predisporre misure più efficaci, affinché il bene giuridico tutelato sia il diritto del minore o della persona incapace e non il diritto del genitore esercente la responsabilità genitoriale o di chi ne ha la vigilanza, attraverso l'introduzione di un nuovo articolo del codice penale che vada a

disciplinare la nuova fattispecie del reato di sottrazione o trattenimento anche all'estero di persone minori o incapaci, sancendo la procedibilità d'ufficio per tale reato, oltre a stabilire pene molto più severe, collocandolo nell'ambito dei "delitti contro la libertà personale", nonché procedere ad un'armonizzazione con quelli esistenti;

2) a far sì che, qualora il minore o l'infermo di mente sia sottratto a scopo di lucro, siano applicate pene più severe come quelle di cui all'articolo 630 del codice penale, e che per entrambi i tipi di reati di sottrazione non possano applicarsi le circostanze attenuanti di cui agli articoli 62 e 62-*bis* del codice;

3) a promuovere la costituzione di un *pool* di magistrati esperti ovvero il trasferimento delle competenze alla Procura nazionale antimafia e antiterrorismo, ai fini di un utile ed efficace coordinamento ai fini della repressione del *kidnapping*, e modificare l'attuale normativa, affinché le vittime della sottrazione siano ammesse al gratuito patrocinio a spese dello Stato, tenuto conto che le spese giudiziarie nei Paesi esteri sono in genere ingenti.

(1-00509) (19 gennaio 2016)

BIANCONI, CHIAVAROLI, MARINO Luigi, MANCUSO, FORMIGONI, DI BIAGIO, ALBERTINI, TORRISI, ROSSI Luciano, DALLA TOR, CONTE, DE POLI - Il Senato,

premesso che:

gli Stati adottano provvedimenti per impedire gli spostamenti e i non ritorni illeciti di fanciulli all'estero, favorendo la conclusione di accordi bilaterali o multilaterali oppure l'adesione ad accordi esistenti;

tale dinamica è meglio nota con l'espressione "sottrazione internazionale di minori" che indica la situazione in cui un minore viene illecitamente trasferito o trattenuto all'estero ("mancato rientro");

secondo l'art. 3 della Convenzione de L'Aja sugli aspetti civili della sottrazione internazionale di minori del 25 ottobre 1980, "Il trasferimento o il mancato rientro" di un minore è ritenuto illecito: a) quando avviene in violazione dei diritti di affidamento assegnati ad una persona, istituzione o ogni altro ente, congiuntamente o individualmente, in base alla legislazione dello Stato nel quale il minore aveva la sua residenza abituale immediatamente prima del suo trasferimento o del suo mancato rientro e b)

se tali diritti erano effettivamente esercitati, individualmente o congiuntamente, al momento del trasferimento del minore o del suo mancato rientro, o avrebbero potuto esserlo se non si fossero verificate tali circostanze;

la sottrazione internazionale di minori viene comunemente definita "attiva" quando il minore viene illecitamente condotto dall'Italia all'estero o non è ricondotto in Italia, quale Paese di residenza abituale, a seguito di un soggiorno all'estero, o "passiva" quando un minore viene illecitamente condotto dall'estero in Italia, o vi è trattenuto;

nell'ordinamento italiano, la sottrazione di minore costituisce anche reato, ai sensi dell'art. 574-*bis* del codice penale, ma si vedano anche gli artt. 574 e 605;

la fattispecie si presenta con frequenza maggiore quando la rottura del nucleo familiare insorge in unioni tra persone di diversa nazionalità, cultura, tradizioni oltre che ordinamento giuridico. Anche la crescente mobilità delle persone e l'aumento delle unioni di fatto incidono sul fenomeno;

ai fini dell'applicazione della Convenzione, la nazionalità del minore e degli adulti è irrilevante: quello che conta è la residenza abituale del minore al momento della sottrazione;

la sottrazione internazionale dei minori è una problematica sempre più attuale con numeri decisamente preoccupanti. Sono bambini che, dopo la sottrazione, diventano invisibili non solo per la famiglia rimasta in Italia, ma a volte anche per le stesse istituzioni e per l'amministrazione dello Stato, che negli anni perdono il contatto con questi minori;

secondo i dati presentati nella XIII relazione semestrale sulle persone scomparse (giugno 2015), a cura del Commissario straordinario del Governo, prefetto Vittorio Piscitelli, il numero dei minori scomparsi ancora da rintracciare è di 15.117 su un totale di 29.234 persone scomparse da ritrovare (il 48 per cento). Un aumento di 3.170 unità in più rispetto al 31 dicembre 2014 (con l'82 per cento di minori stranieri);

la categoria degli allontanamenti con motivazione non determinata interessa la maggior parte dei minori scomparsi: 5.350 (4.649 stranieri e 701 italiani). Tuttavia, gli incrementi registrati nel corso degli ultimi 2 anni riguardano i minori stranieri non accompagnati, allontanatisi volontariamente dalle comunità di affido, e ancora da ricercare: 6.592, su un totale di 16.475;

i casi di sottrazione di minori da parte di uno dei genitori o di altro congiunto sono 341 (188 stranieri e 153 italiani), in costante aumento: 25 in più rispetto a quelli registrati fino al 2014;

esistono inoltre diverse tipologie all'interno della macro categoria "scomparsa di minore", che non rientra nell'ambito della "sottrazione internazionale di minori", che riguardano scomparsa non altrimenti specificata, rapimento, fuga da casa o istituto e minori stranieri non accompagnati;

rilevato che:

a livello internazionale esistono diversi strumenti giuridici, non ancora in vigore in tutti gli Stati, che stabiliscono i principi basilari in materia e prevedono delle procedure a tutela del minore;

vi è la Convenzione de L'Aja del 25 ottobre 1980 sugli aspetti civili della sottrazione internazionale di minori, ratificata con legge n. 64 del 1994, alla quale aderiscono, al momento, 93 Paesi. La Convenzione si pone l'obiettivo primario di consentire il ritorno del minore nello Stato di residenza abituale. Altro fondamentale obiettivo è la regolamentazione del diritto di visita del genitore non affidatario. Ad oggi, la Convenzione è l'unico strumento giuridico internazionale cogente cui è possibile ricorrere per i casi di sottrazione e regolamentazione del diritto di visita con Paesi non appartenenti all'Unione europea; occorre tuttavia evidenziare che le procedure previste dalla Convenzione non trovano applicazione identica ed uniforme in tutti gli Stati, dipendendo l'attuazione, in concreto, dalle singole normative interne. Ciò rileva soprattutto per la fase esecutiva dei provvedimenti di rimpatrio o diritto di visita. L'autorità centrale presso il Dipartimento di giustizia minorile è preposta alla concreta attuazione della Convenzione, avviando e seguendo le procedure internazionali prescritte, avvalendosi della collaborazione delle autorità centrali dei Paesi aderenti nonché di altre istituzioni (forze di polizia, servizi sociali, eccetera, ai sensi dell'art. 7 della Convenzione);

vi è il regolamento (CE) n. 2201/2003 del Consiglio dell'Unione europea del 27 novembre 2003 (cosiddetto regolamento Bruxelles II-Bis), relativo alla competenza, al riconoscimento e all'esecuzione delle decisioni in materia matrimoniale e in materia di responsabilità genitoriale, che abroga il regolamento (CE) n. 1347/2000. Il regolamento, che si propone di istituire uno spazio comune europeo in materia di diritto di famiglia, si applica negli Stati membri dell'Unione europea, ad eccezione della Danimarca, dal 1° marzo 2005. In materia di sottrazione di minori, integra

la Convenzione de L'Aja e stabilisce, tra l'altro: a) la competenza del giudice del Paese ove il minore risiedeva prima della sottrazione; b) l'esecutività delle decisioni emesse dal giudice competente provviste del cosiddetto certificato *standard* (titolo esecutivo europeo). È in corso la sua revisione;

vi è la Convenzione europea di Lussemburgo del 20 maggio 1980, ratificata con legge n. 64 del 1994, sul riconoscimento e l'esecuzione delle decisioni in materia di affidamento di minori e sul ristabilimento dell'affidamento (Paesi europei non UE). La Convenzione è fondata sul presupposto dell'esistenza di un provvedimento di affidamento del minore nello Stato in cui egli risiede al momento della sottrazione. Autorità centrale per l'attuazione è sempre il Dipartimento per la giustizia minorile presso il Ministero della giustizia;

vi è la Convenzione europea di Strasburgo del 25 gennaio 1996 sull'esercizio dei diritti dei fanciulli, ratificata con legge n. 77 del 2003. La Convenzione mira a promuovere, nell'interesse superiore dei fanciulli, i loro diritti e a concedere loro diritti procedurali ed agevolarne l'esercizio, vigilando affinché possano, direttamente o per il tramite di altre persone o organi, essere informati ed autorizzati a partecipare alle procedure in materia di diritto di famiglia che li riguardano. Pur non prevedendo strumenti operativi le Convenzioni coniugano principi cui gli Stati devono attenersi;

vi è la Convenzione ONU di New York del 20 novembre 1989 sui diritti dell'infanzia, ratificata con legge n. 176 del 1991. La Convenzione e i suoi 3 protocolli opzionali sono lo strumento internazionale più completo in materia di promozione e di tutela dei diritti dell'infanzia. Tra questi va segnalato il principio del superiore interesse del bambino (art. 3); il diritto a preservare la propria identità, ivi compresa la nazionalità, il nome e le sue relazioni familiari (art. 8); ad intrattenere rapporti personali e diretti con entrambi i genitori (artt. 9 e 10); ad essere tutelato contro gli illegittimi trasferimenti all'estero (art. 11). Gli Stati parte della Convenzione sono, alla data di pubblicazione, 194 (esclusi gli Stati Uniti);

infine, vi è la Convenzione europea dei diritti dell'uomo del 4 novembre 1950, ratificata con legge n. 848 del 1955, ed i suoi 14 protocolli aggiuntivi hanno predisposto un particolare sistema di tutela internazionale dei diritti dell'uomo, offrendo ai singoli la facoltà di invocare il controllo giudiziario di organi sovranazionali sul rispetto dei loro diritti. Della Convenzione, ratificata da tutti gli Stati membri della UE, sono parte tutti i 47 Stati membri del Consiglio d'Europa. In particolare, l'art. 8 (Diritto al rispetto

della vita privata e familiare) è spesso richiamato nelle controversie in materia di minori contesi;

per chiudere il quadro normativo la Convenzione de L'Aja vale solo per i Paesi contraenti (europei ed extra) ed è all'attenzione dei Paesi islamici; il Giappone l'ha ratificata nell'aprile 2014. Nuovi membri sono Gabon, Andorra, Seychelles, Russia, Albania, Singapore, Marocco, Armenia;

considerato che:

in Italia le competenze istituzionali sono assegnate a: 1) Ministero della giustizia, che interviene mediante l'autorità centrale istituita presso il Dipartimento centrale di giustizia minorile, nei casi di sottrazione, attiva e passiva, che coinvolgano minori sia italiani che stranieri, avvenuti tra l'Italia e quei Paesi nei quali è in vigore la Convenzione de L'Aja. Il Dipartimento è autorità centrale anche per l'attuazione del regolamento (UE) n. 2201/2003; 2) Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale, Direzione generale italiani all'estero: è competente per casi che non hanno avuto esecuzione a mezzo della Convenzione de L'Aja e per i casi che coinvolgano Stati non aderenti alla Convenzione di Bruxelles. Il Ministero, nei soli casi di sottrazione "attiva" di un minore italiano, può fornire assistenza consolare all'estero al genitore ed al minore italiani e, ove opportuno, sostenere le procedure avviate dai legali; 3) ambasciate italiane nel mondo: il console generale ha funzione di giudice tutelare per i minori italiani residenti nel suo territorio di competenza, ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica n. 200 del 1967;

nella maggioranza dei Paesi occidentali la sottrazione di minori viene considerata un reato di grave allarme sociale e la relativa fattispecie si fonda sulla violenza fisica o psichica, anche in termini di coartazione, subita dal minore;

in Italia la relativa fattispecie (art. 574-*bis*) non sembra garantire sufficiente tutela. Anzitutto, come può evincersi dalla collocazione sistematica della norma (all'interno della sezione codicistica inerente ai delitti contro la famiglia, non certo contro la personalità o libertà individuale o, comunque, contro la persona), il bene giuridico protetto in questo caso non è la libertà del minore ma la potestà (oggi responsabilità) dell'altro genitore, al punto che il consenso dell'interessato non ha funzione scriminante ma meramente attenuante (ai sensi del comma 2, ovviamente in presenza di minore ultraquattordicenne). In secondo luogo, la previsione in 4 anni del massimo edittale di pena determina l'inapplicabilità dei principali e più efficaci



mezzi di ricerca della prova: intercettazioni telefoniche e ambientali in primo luogo, nonché di misure cautelari custodiali,

impegna il Governo:

- 1) a prevedere una *task force* tra i Ministeri dell'interno, degli affari esteri e della cooperazione internazionale e della giustizia, e all'interno della stessa prevedere un membro di Governo che abbia una delega per l'infanzia;
- 2) ad innalzare il massimo edittale di pena previsto all'art. 574-*bis* del codice penale ovvero prevedere l'ammissibilità, per procedimenti inerenti a tale reato, di misure captative e della stessa custodia cautelare;
- 3) a costituire e disciplinare un fondo dedicato al gratuito patrocinio a spese dello Stato per le vittime di sottrazione, tenuto conto che le spese per procedure giudiziarie all'estero non sono sostenibili per tutti i cittadini;
- 4) a definire nuovi trattati bilaterali promossi dal Ministero degli affari esteri con gli Stati aderenti e non alla Convenzione de L'Aja;
- 5) ad elaborare e diramare a tutte le ambasciate italiane nel mondo un protocollo e delle linee guida, che individuino un responsabile (ambasciatore o console) a cui i familiari possano rivolgersi, da attuare nel caso di sottrazione di un minore italiano;
- 6) ad intensificare i controlli alle frontiere, in particolar modo nei casi di espatrio effettuato da un solo genitore.

(1-00521) (23 febbraio 2016)

CARDIELLO, ROMANI Paolo, FLORIS, SERAFINI, MALAN, PELINO, GIRO, SIBILIA, FASANO, DE SIANO, PICCINELLI, RAZZI, RIZZOTTI - Il Senato,

premesso che:

è fondamentale per il figlio, o i figli, il diritto ad avere rapporti affettivi stabili e duraturi con entrambe le figure genitoriali, anche nel caso di separazione o di divorzio, affinché possa, o possano, crescere con l'affetto del padre e della madre, titolari entrambi dei diritti di genitorialità;

in particolare, con riferimento ai minori di età, è necessario evitare che uno dei titolari della responsabilità genitoriale possa, conformemente ad una sua decisione, non comunicata o non condivisa, decidere il luogo di residenza del minore di età, senza il consenso dell'altro titolare della

responsabilità genitoriale, cioè è necessario far sì che un genitore non possa illegittimamente allontanarsi dal luogo di residenza abituale con il figlio o i figli, per vivere in un luogo, anche estero, non noto all'altro genitore;

non è venuta infatti meno la necessità di proteggere il minore dagli effetti nocivi derivanti da un suo illegittimo trasferimento, o trattenimento, all'estero e di assicurare il suo tempestivo rientro nello Stato di residenza abituale, fatto salvo che il suo rientro non lo esponga a situazioni intollerabili o pericolose e lo danneggi;

la sottrazione internazionale del minore è un fenomeno, che negli anni, ha subito una crescita costante, come i dati elaborati dal Dipartimento per la giustizia minorile del Ministero della giustizia dimostrano, anche in forza del maggior numero di convivenze o matrimoni tra coppie, in cui uno dei due soggetti è straniero;

tale sottrazione illegittima si configura come un sequestro di persona, aggravato dal fatto che il soggetto passivo è in una situazione di minorata difesa per la minore età, e l'atto pregiudica, non solamente la serenità della prole, ma arreca preoccupazione e sofferenza a chi il minore è sottratto;

la Convenzione de L'Aja del 1980, sugli aspetti civili della sottrazione internazionale di minori, recepita nell'ordinamento italiano con la legge n. 64 del 1994, che ha come obiettivo il ritorno (restituzione) del minore nello Stato di residenza abituale, è l'unico strumento giuridico di cui è possibile avvalersi in questi casi per salvaguardare l'interesse del minore;

il sistema operativo della Convenzione si poggia sulle cosiddette Autorità centrali, le quali, in ogni Stato contraente, sono incaricate di adempiere agli obblighi imposti dalla Convenzione e di collaborare tra loro per garantirne l'attuazione. Per l'Italia, il ruolo di Autorità centrale è svolto dal Ministero della giustizia, Dipartimento per la giustizia minorile, al cui interno è stato istituito l'ufficio II - Autorità centrali convenzionali;

tra i compiti delle Autorità centrali vi è la localizzazione di un minore illecitamente trasferito o trattenuto; lo sforzo di assicurarne la consegna volontaria, o agevolare una composizione amichevole; lo scambio di informazioni relative alla situazione sociale del minore; l'avvio delle procedure giudiziarie o amministrative, dirette ad ottenere il rientro del minore e, se del caso, consentire l'organizzazione o l'esercizio effettivo del diritto di visita; organizzare la predisposizione, a livello amministrativo, delle necessarie misure per assicurare, qualora richiesto dalle circostanze, il rientro del minore in condizioni di sicurezza. L'intervento di tali Autorità

consente, inoltre, di garantire la gratuità del procedimento per la parte "vittima" della sottrazione;

l'osservazione dell'evolversi negli anni della problematica dimostra che il notevole impegno dimostrato sino ad oggi dal Dipartimento per la giustizia minorile non sia sufficiente a risolvere favorevolmente le denunce di sottrazione di minori, molte delle quali si trascinano oramai da anni. Vi è quindi la necessità di individuare uno nuovo strumento operativo in grado di agire con maggiore incisività nel momento in cui si rapporta con i Governi di Stati esteri,

impegna il Governo ad attivarsi per una risoluzione del problema, attraverso l'istituzione di una unità di crisi presso il Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale, o di un organismo presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, con la finalità di esaminare e valutare le denunce pervenute di minori illecitamente sottratti o trattenuti all'estero, nonché di predisporre, in accordo con il Ministero della giustizia e dell'interno (e degli affari esteri e della cooperazione internazionale in caso di organismo da istituirsi presso la Presidenza del Consiglio dei ministri), azioni funzionali all'individuazione del minore sottratto e ad ottenere dalle autorità del Paese estero il suo rientro in Italia, a meno che non vi siano elementi oggettivi, e non presunti, che, esaminati, dimostrino, nell'interesse del minore, che il rientro in Italia lo danneggerebbe.

(1-00535) (9 marzo 2016)

BLUNDO, CAPPELLETTI, BUCCARELLA, BERTOROTTA, GIROTTI, GAETTI, PUGLIA, PAGLINI, FATTORI, SERRA, CRIMI, MONTEVECCHI, MORONESE, DONNO, BOTTICI, SANTANGELO, MARTON - Il Senato,

premessi che:

si parla di sottrazione internazionale di minori quando un minore avente la residenza abituale in un determinato Stato è condotto in un altro Stato, senza il consenso del soggetto che esercita la responsabilità genitoriale e quindi anche il diritto di determinare il luogo di residenza abituale del minore. Alla sottrazione è equiparato il trattenimento del minore in uno Stato diverso da quello di residenza abituale, senza il consenso del genitore o di altro soggetto titolare dell'affidamento;

il fenomeno risulta essere in grande crescita per diversi motivi, come ad esempio l'aumento di matrimoni e convivenze cosiddetti misti. Da recenti articoli di stampa *on line* ("Il Tempo" dell'8 agosto 2015) risulterebbero essere 231 i casi di sottrazione internazionale di minori italiani seguiti attualmente nel complesso dal Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale, di cui 77 scomparsi solo nel 2014. Nel periodo che va dal 2009 a fine aprile 2015, sono complessivamente 610 i nuovi casi di minori dei quali si sono perse le tracce, perché sottratti al coniuge, rapiti o fuggiti da casa. Tra questi il maggior numero (44,9 per cento) riguarda casi di sottrazione parentale;

considerato che:

la sottrazione internazionale dei minori può definirsi "attiva" quando il minore viene illecitamente condotto dall'Italia all'estero o non è ricondotto in Italia, quale Paese di residenza abituale a seguito di un soggiorno all'estero, ovvero "passiva", quando il minore viene trasferito illegittimamente in Italia, provenendo da un altro Paese. Inoltre, la stessa sottrazione può realizzarsi secondo 3 modalità: a opera di un genitore immediatamente prima della separazione o interruzione della convivenza: questo comportamento, che è caratterizzato da contorni di premeditazione, viene posto in essere con l'inganno e prende origine dalla falsa motivazione della partenza con i propri figli, per un periodo di vacanza nel Paese d'origine, di uno dei genitori, per poi non fare più ritorno; da parte del genitore affidatario dopo la separazione e l'interruzione della convivenza: questa situazione si concretizza solitamente nel periodo compreso fra le poche settimane e i 6 mesi dal provvedimento del giudice che dispone l'affido; da parte di un genitore non affidatario per riacquistare *sine titulo* l'esercizio della responsabilità genitoriale;

a livello internazionale sono molteplici gli accordi che si occupano di minori. Innanzitutto la Convenzione Onu sui diritti dell'infanzia del 20 novembre 1989, ratificata nel nostro ordinamento con la legge n. 176 del 1991, nella quale sono sanciti principi fondamentali per la tutela del minore, come il superiore interesse del bambino, il diritto del minore a preservare l'identità, la nazionalità e le relazioni familiari, nonché di intrattenere rapporti personali e diretti con entrambi i genitori e a essere tutelato contro gli illegittimi trasferimenti all'estero;

la Convenzione de L'Aja del 1980, riguardante gli aspetti civili della sottrazione internazionale dei minori, è stata introdotta nel nostro ordinamento con la legge n. 64 del 1994 e ha come principali obiettivi quelli di consentire il ritorno del minore nello Stato di residenza abituale e

di garantire il diritto di visita del genitore non affidatario. Tuttavia, la Convenzione, nonostante costituisca l'unico strumento giuridico, cui fare concretamente riferimento, nei casi di sottrazione dei minori, risulta essere di difficile applicazione, in quanto la sua attuazione dipende dalle normative di recepimento adottate dai singoli Stati;

un ulteriore strumento giuridico è rappresentato dal regolamento (CE) n. 2201/2003 del Consiglio dell'Unione europea del 27 novembre 2003, meglio conosciuto come "Bruxelles II". Esso, per quanto riguarda la sottrazione dei minori, integra la Convenzione de L'Aja e rappresenta uno strumento incisivo per la regolamentazione delle vicende riguardanti la sottrazione illecita di minore, perché, nonostante sia direttamente applicabile solo tra i Paesi europei firmatari, tenta di uniformare la legislazione europea, evitando il più possibile casi di contrasto giurisprudenziale che danneggino fisicamente e psicologicamente il minore;

considerato inoltre che:

nel nostro Paese, sulle tematiche dei minori risultano essere competenti: il Ministero della giustizia, che interviene mediante l'autorità centrale istituita presso il Dipartimento per la giustizia minorile, nei casi di sottrazione (attiva e passiva) che coinvolgono sia italiani minori che stranieri, avvenuti tra l'Italia e quei Paesi nei quali è in vigore la Convenzione de L'Aja. Il Dipartimento per la giustizia minorile è autorità centrale anche per l'attuazione del regolamento (CE) n. 2201/2003 (Bruxelles II); la Direzione generale degli italiani all'estero del Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale, competente per casi che non hanno avuto esecuzione per mezzo della Convenzione de L'Aja e per i casi che coinvolgono Stati non aderenti alla convenzione di Bruxelles. Il Ministero, nei soli casi di sottrazione "attiva" di un minore italiano, può fornire assistenza consolare all'estero al genitore ed al minore italiani e, ove opportuno, sostenere le procedure avviate dai legali; le ambasciate italiane nel mondo, con il console generale, che ha funzione di giudice tutelare per i minori italiani residenti nel suo territorio di competenza, ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica n. 200 del 1967;

ulteriori competenze vengono riconosciute alla Commissione per le adozioni internazionali, operante presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, che, oltre ovviamente a occuparsi di adozioni internazionali, ha il compito di promuovere la cooperazione nei Paesi stranieri fra i soggetti che operano nel campo della protezione dei minori e l'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza, istituita con legge n. 112 del 2011. All'articolo 3

della legge si stabilisce che tra i compiti dell'Autorità garante vi è quello di promuovere l'attuazione della Convenzione di New York e degli altri strumenti internazionali in materia di promozione e di tutela dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, la piena applicazione della normativa europea e nazionale vigente in materia di promozione della tutela dell'infanzia e dell'adolescenza, nonché del diritto della persona di minore età ad essere accolta ed educata prioritariamente nella propria famiglia;

in Italia, la legislazione sul reato di sottrazione di minori risulta essere a parere dei proponenti poco efficace. L'insufficiente tutela che deriva dall'articolo 574-*bis* del codice penale appare motivata dalla collocazione a livello codicistico della medesima norma tra i delitti contro la famiglia e non contro la persona o la libertà individuale, nonché dall'individuazione di un massimo di pena (4 anni), che risulta insufficiente per la messa in atto ed efficacia di alcuni mezzi di prova, come le intercettazioni ambientali e telefoniche, elementi invece indispensabili per individuare il minore sottratto. Su questo punto risulta, altresì, ai firmatari del presente atto d'indirizzo, che in sede parlamentare siano stati depositati molti disegni di legge coi quali, sulla base della *ratio* che sottende al reato di sequestro di persona, previsto nell'articolo 605 del codice penale, si vuole inserire nel codice penale il reato di "sequestro di minore", al fine di evitare le sottrazioni facili e facilitare le operazioni di rintraccio dei minori,

impegna il Governo:

- 1) ad assicurare un maggior coordinamento organizzativo dei diversi soggetti istituzionali competenti in materia, sia nell'ottica della prevenzione del fenomeno, che nell'ottica dell'orientamento e del sostegno alle persone coinvolte, nell'interesse primario dei minori illecitamente trasferiti o trattenuti all'estero;
- 2) a sostenere, per quanto di competenza, le opportune iniziative, anche di carattere normativo, volte a prevedere un potenziamento del quadro sanzionatorio in materia di sottrazione di minori, rafforzando la fattispecie, anche mediante il suo inserimento nell'ambito dei delitti contro la persona e la libertà personale, alla stregua di quanto già richiesto da numerose proposte e disegni di legge;
- 3) a promuovere, mediante il Ministero degli affari esteri, la stipula di accordi bilaterali con gli Stati firmatari e non firmatari della Convenzione de L'Aja, in modo da favorire, nell'esclusivo interesse del minore, la rapida soluzione di ciascun caso di sottrazione internazionale;

4) ad adottare una strategia a livello europeo e internazionale per la definizione di sanzioni concrete a carico di quei Paesi che non adempiono agli obblighi derivanti dalle convenzioni, cagionando un danno fisico e psicologico soprattutto in capo ai minori;

5) ad elaborare e indirizzare alle rappresentanze diplomatiche italiane nel mondo atti dettagliati di indirizzo politico, nei quali sia fissato un termine perentorio di 2 settimane entro il quale ambasciate o consolati devono far pervenire una risposta ai tribunali italiani che hanno disposto il rientro del minore nel Paese d'origine.

(1-00548) (30 marzo 2016)

ROMANI Maurizio, BENCINI, MOLINARI, FUCKSIA, BIGNAMI, BELLOT, BISINELLA, MUNERATO, VACCIANO, SIMEONI - Il Senato,

premessi che:

con l'espressione "sottrazione internazionale di minori" si indica l'allontanamento di un minore dal Paese nel quale questo ha la residenza abituale, senza che vi sia stato consenso da parte di uno dei soggetti che esercita la responsabilità genitoriale;

la sottrazione internazionale dei minori è un fenomeno crescente, per molteplici cause che lo alimentano, *in primis* per il consistente aumento di matrimoni o di convivenze tra cittadini di diverse nazioni, prodotte anche dall'incremento dei flussi migratori. Queste unioni, purtroppo, a volte sono caratterizzate da una conflittualità legata a differenze culturali e religiose, e, nei casi più estremi, arrivano fino alla sottrazione del figlio da parte di uno dei 2 genitori, allo scopo di portarlo con sé nel proprio Paese di origine;

è bene ricordare che l'interesse del minore deve essere prioritario (art. 3 della Convenzione ONU; preambolo della Convenzione de L'Aja del 25 ottobre 1980), ed è a quello che si deve mirare nella redazione di qualunque provvedimento normativo;

anche mantenere rapporti affettivi stabili e duraturi con entrambe le figure genitoriali, anche dopo una eventuale separazione o divorzio (art. 9.3 della Convenzione ONU; art. 24 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea) rientra tra le previsioni del prioritario interesse del minore;

la sottrazione internazionale dei minori può essere "attiva", ovvero quando il minore viene illecitamente condotto dall'Italia all'estero o non è ricondotto in Italia, quale Paese di residenza abituale, a seguito di un soggiorno all'estero; o "passiva", ovvero quando viene trasferito illegittimamente in Italia, provenendo da un diverso Paese;

la sottrazione può avvenire ad opera di un genitore, in assenza di legittimazione da parte di un giudice, immediatamente prima cioè della separazione o dell'interruzione della convivenza. In tal caso si può ritenere che l'attività del genitore sia espressione di un progetto altamente premeditato. La sottrazione è attuata spesso con l'inganno, e non è immediatamente riconoscibile;

tipica è la motivazione di partire con i figli per un periodo di vacanze nel proprio Paese d'origine, per poi non fare più ritorno. Ma la sottrazione può anche avvenire ad opera del genitore affidatario, dopo la separazione o l'interruzione di convivenza; le motivazioni che spingono a sottrarre i figli per condurli all'estero possono essere sia di carattere emotivo-relazionale che pratico-economico. La sottrazione avviene altresì ad opera di un genitore non affidatario, che vuole riacquistare l'esercizio della responsabilità genitoriale, anche senza un provvedimento del giudice;

l'assenza di una normativa *ad hoc*, le difficoltà dei rapporti diplomatici, in particolare con alcuni Paesi, nonché modalità e tempistiche dilatate e inadeguate determinano una difficoltà di approccio alla risoluzione delle problematiche dei casi di sottrazione internazionale dei minori sulla quale occorre disporre interventi più efficaci;

considerato che:

con la legge n. 64 del 1994, l'Italia si è adeguata alla disciplina internazionale della tutela minorile attraverso la ratifica e l'esecuzione della Convenzione europea di Lussemburgo e della Convenzione de L'Aja, redatte a maggio e ottobre 1980. In particolare gli articoli 3, 6 e 7 regolano lo svolgimento dei compiti assegnati all'autorità centrale designata; la competenza funzionale e territoriale del giudice investito delle procedure convenzionali; l'intervento del pubblico ministero; l'attività che il procuratore della Repubblica presso il tribunale per i minorenni è tenuto a svolgere per assicurare l'applicazione delle disposizioni convenzionali e l'esecuzione delle decisioni;

la normativa internazionale prevede, dunque, non soltanto degli obblighi reciproci di uniformità del diritto o di riconoscimento delle decisioni



giudiziarie od amministrative, ma anche una cooperazione attiva a tutela dei minori in fattispecie che presentano elementi di estraneità;

l'uniformità delle procedure previste dalle convenzioni, direttamente dipendenti dal recepimento delle stesse nei singoli Stati, rappresenta di fatto lo scoglio maggiore nell'applicazione delle garanzie a tutela dei minori contenute negli accordi internazionali. In particolare le eccezioni al rimpatrio del minore sottratto, disciplinate dall'art. 13 della Convenzione de L'Aja del 1980, sono soggette ad interpretazioni raramente univoche, soprattutto in considerazione del fatto che la mancanza di obblighi di dimostrare le situazioni "intollerabili o pericolose" lascia un ampio margine di discrezionalità da parte degli organi giudiziari degli Stati nella valutazione delle reali circostanze in cui il minore si troverebbe in caso di rimpatrio;

la Convenzione de L'Aja non solo non è direttamente applicabile, ma è di tutta evidenza come l'incisività delle norme ivi contenute sia direttamente dipendente dal numero di Paesi che vi aderiscono e, successivamente, ne recepiscono la disciplina. Nel corso del 2015 hanno aderito Albania, Andorra, Armenia, Marocco, Russia, Seychelles e Singapore, mentre il Giappone ha aderito nel 2014. Estremamente difficile dunque la gestione dei casi di sottrazione di minori nei Paesi che non hanno firmato o ratificato la convenzione, nei quali spesso mancano le autorità con cui poter aprire un tavolo diplomatico sul tema;

anche la Convenzione di New York sui diritti del fanciullo del 20 novembre 1989 si occupa della sottrazione di minori, ed è stata ratificata in Italia con la legge n. 176 del 1991. Nel ribadire il principio del superiore interesse del minore, la Convenzione indica la conclusione di accordi bilaterali o multilaterali, o l'adesione ad accordi esistenti, come strumento per impedire gli spostamenti ed i non-ritorni illeciti di fanciulli all'estero;

uno strumento giuridico sicuramente più incisivo, in quanto direttamente applicabile, ma solo tra i Paesi europei firmatari, è il regolamento (CE) n. 2201/2003 del Consiglio dell'Unione europea del 27 novembre 2003, il cosiddetto regolamento Bruxelles II, che ha abrogato il regolamento (CE) n. 1347/2000. Il regolamento interviene in materia matrimoniale, di responsabilità genitoriale e integrando la Convenzione de L'Aja in materia di sottrazione di minori. In particolare stabilisce la competenza del giudice del Paese ove il minore risiedeva, prima della sottrazione e l'esecutività delle decisioni emesse dal giudice competente provviste del cosiddetto certificato *standard* (titolo esecutivo europeo). Rappresenta, dunque, un

significativo passo in avanti nella costituzione di una disciplina comune europea in materia di diritto di famiglia;

rilevato che:

il 17 novembre 2010 il Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa ha adottato le "Linee guida per una giustizia a misura di minore", i cui principi ispiratori per la legislazione italiana sono stati: il principio della partecipazione, l'interesse superiore del minore, il rispetto della dignità, la protezione dalla discriminazione e il principio dello stato di diritto (comprendente il diritto a leggi chiare, definite e pubblicizzate, il diritto alla presunzione d'innocenza, il diritto a un equo processo e il diritto all'assistenza legale);

l'impianto operativo introdotto dalla Convenzione de L'Aja si fonda sull'azione delle autorità centrali, organi amministrativi, che hanno il compito di cooperare reciprocamente e promuovere la cooperazione tra le autorità competenti dei rispettivi Stati, al fine di assicurare l'immediato ritorno dei minori sottratti illecitamente;

in Italia il ruolo di autorità centrale è svolto dal Dipartimento per la giustizia minorile del Ministero della giustizia, nei casi di sottrazione attiva e passiva, che coinvolgano minori, sia italiani che stranieri, avvenuti tra l'Italia e uno dei Paesi firmatari della Convenzione. Il Dipartimento per la giustizia minorile svolge inoltre la funzione di autorità centrale per l'attuazione del regolamento (CE) n. 2201/2003 (Bruxelles II);

per i casi che non trovano esecuzione a mezzo della Convenzione de L'Aja e per i casi che coinvolgono Stati non aderenti alla Convenzione di Bruxelles è competente la Direzione generale degli italiani all'estero del Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale;

infine, presso le ambasciate italiane nel mondo, ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica n. 200 del 1967, il console generale svolge la funzione di giudice tutelare per i minori italiani residenti nel suo territorio di competenza;

nel nostro ordinamento l'art. 574-*bis* del codice penale che definisce il reato di sottrazione e trattenimento di minore all'estero, appare uno strumento poco efficace nel garantire una tutela sufficiente. La collocazione della norma nella sezione codicistica inerente ai delitti contro la famiglia pone al centro della tutela la responsabilità di uno dei genitori a discapito della libertà del minore, il cui consenso non ha infatti una funzione discriminante ma meramente attenuante;

è opinione diffusa che un inasprimento delle sanzioni penali potrebbe costituire un deterrente più convincente per chi fosse intenzionato a trasferire illecitamente un minore all'estero, o renderebbe comunque applicabili strumenti maggiormente efficaci di ricerca della prova quali le intercettazioni telefoniche e ambientali;

nel 1987 è stata creata la figura del mediatore europeo per i casi di sottrazione internazionale di minori, il cui ruolo consiste nel contribuire al raggiungimento di soluzioni reciprocamente accettabili nell'interesse superiore del minore. Appare evidente la necessità di migliorare il coordinamento tra le 2 figure cardine della materia: autorità centrali e ufficio del mediatore europeo. Quest'ultimo, infatti, fornisce ai genitori un'assistenza tesa alla ricerca di una via alternativa all'azione giudiziaria (una conciliazione o una risoluzione alternativa per risolvere la controversia) potenzialmente lesiva per gli interessi del minore e potrebbe svolgere un importante ruolo diplomatico nel coordinamento di procedure complesse tra le autorità coinvolte negli Stati membri,

impegna il Governo:

- 1) a sostenere iniziative e soluzioni normative che riconoscano il minore quale vittima della sottrazione attraverso l'inserimento della fattispecie di reato nell'ambito dei delitti contro la persona e la libertà personale;
- 2) a promuovere il potenziamento del quadro sanzionatorio mediante l'innalzamento del massimo edittale di pena previsto dall'art. 574-*bis* del codice penale, ovvero prevedere l'ammissibilità, per i procedimenti relativi a tale reato, di misure restrittive della libertà personale e della custodia cautelare;
- 3) a promuovere, in ambito comunitario, ogni iniziativa utile a rafforzare il ruolo del mediatore europeo ed a migliorarne il coordinamento e la comunicazione con le autorità centrali degli Stati membri, anche attraverso il potenziamento della figura del mediatore nazionale, che possa svolgere un ruolo di supporto, accompagnando e rappresentando le famiglie nei contenziosi;
- 4) a favorire, attraverso il Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale, la stipula di nuovi accordi bilaterali con gli Stati aderenti e non aderenti alla Convenzione de L'Aja introducendo sanzioni certe per i Paesi inadempienti;
- 5) a sostenere l'istituzione di un fondo dedicato al gratuito patrocinio per le vittime di sottrazione, come sostegno alle spese per le procedure giudiziarie all'estero.



## **MOZIONI SULLA TUTELA DEI DIRITTI DELL'INFANZIA NEI TERRITORI CONTROLLATI DALL'ISIS E BOKO HARAM**

(1-00379) (10 febbraio 2015)

DI BIAGIO, SACCONI, CONTE, FABBRI, ASTORRE, DI GIACOMO, COCIANCICH, RUTA, SCILIPOTI ISGRO', MORGONI, COLLINA, LANGELLA, IDEM, RAZZI, BATTISTA, DE PIETRO, FAVERO - Il Senato,

premessi che:

in data 5 febbraio 2015 un rapporto del comitato delle Nazioni Unite sui diritti dell'infanzia ha reso nota la condizione, drammatica, in cui versa l'infanzia nei territori occupati dal califfato dell'Isis, nel totale silenzio della comunità internazionale;

il comitato delle Nazioni Unite delinea una tragedia dalla portata enorme che coinvolge migliaia di minori irakeni, segnatamente appartenenti a gruppi minoritari, come yazidi e cristiani: nello specifico il rapporto denuncia "molti casi di esecuzioni di massa di bambini, così come notizie di decapitazioni, crocifissioni di bambini e sepolture di bambini vivi" oltre che segnalare il dramma dei bambini soldato, addestrati dalla tenera età a combattere e molto spesso utilizzati come scudi umani. È inoltre segnalata l'esistenza di video che ritraggono bambini portatori di disabilità impiegati come *kamikaze* dagli *ihadisti*;

il documento denuncia, ulteriormente, violenze sistematiche dei miliziani dell'Isis contro i minori, molti dei quali sono rapiti e rivenduti come schiavi del sesso;

il documento del comitato delle Nazioni Unite getta una luce dolorosa e sconcertante su un dramma che, coinvolgendo l'infanzia con livelli di barbarie inauditi, si configura come una responsabilità della comunità internazionale nella sua totalità e si colloca ben oltre i parametri dei meri equilibri geopolitici, delle storiche divisioni tra sciiti e sunniti nonché delle lotte tra i *clan* islamici, per la spartizione delle aree di influenza e della lotta al fondamentalismo islamico;

uno dei membri del comitato che ha elaborato il rapporto, ha dichiarato che "La portata del problema è enorme", ed ha ribadito la profonda preoccupazione delle Nazioni Unite " per la tortura e l'uccisione di quei bambini, in particolare quelli appartenenti a minoranze, ma non solo";

quanto denunciato dal rapporto Onu rappresenta un' ulteriore conferma di eventi e dinamiche già note agli operatori del settore umanitario e già da tempo evidenziate e sottoposte all'attenzione della comunità internazionale: infatti come denunciato in questi ultimi giorni dal portavoce dell'Unicef Italia "sono prove di fatti che denunciavamo da mesi e che trovano oggi un definitivo, crudele, fondamento", e che "proprio la scorsa estate il Rappresentante UNICEF in Iraq Marzio Babilie aveva parlato del calvario cui venivano sottoposti i bambini e le bambine yazidi in fuga da Isis con le loro famiglie senza dimenticare pratiche come la chiusura immediata di scuole "non affini" e l'utilizzo, sempre da parte di Isis, di modalità di reclutamento 2.0 dei bambini come soldati che imbracciano armi per uccidere ostaggi e combattere";

le denunce sono pressoché passate inosservate, eclissate dalla presunta "maggiore" gravidanza di notizie di altre criticità nell'area mediorientale, segnale questo che anche dinanzi a tragedie di tale portata, figlie di ideologie deviate, l'attenzione della comunità internazionale rischia di essere modulata a seconda degli interessi e delle potenzialità connesse all'area in cui le stesse si consumano, senza tener conto del fatto che la drammatica *escalation* di barbarie della quale abbiamo notizia supera di gran lunga il perimetro delle evidenze che la coscienza umana può tollerare;

altrettanto allarmanti gli episodi di barbarie verso gli indifesi ed i più deboli si sono registrati in Nigeria per mano dei miliziani di Boko Haram, un gruppo terroristico *jihadista* attivo nel nord della Nigeria, che, stando a quanto evidenziato da uno studio dell'International center for the study of radicalisation and political violence, risulterebbe attualmente il più feroce del mondo, in ragione del numero di attacchi perpetrati correlato al numero delle vittime;

anche il gruppo africano, dotandosi dei più moderni sistemi di comunicazione digitale, avrebbe imboccato la strada del "terrorismo mediatico", attraverso l'istituzione di un canale multimediale Al Urwa al Wuthaqa, attraverso il quale vengono mostrate immagini e filmati di minori impiegati in pratiche di addestramento militare;

nel solo mese di gennaio 2015 sono stati diversi gli attacchi suicidi organizzati dal gruppo in diverse città nigeriane, attraverso il coinvolgimento di minori, soprattutto bambine, costretti con la forza e con le minacce a farsi esplodere in luoghi affollati, pur di perseguire un disegno folle di sottomissione dei territori all'influenza del gruppo islamico;

il 3 gennaio 2015 nella città di Baga in Nigeria, si è consumato, per mano del gruppo di Boko Haram una delle carneficine più gravi degli ultimi anni, e a tal riguardo Amnesty international parla di oltre 2.000 morti, sebbene non si tratti di una cifra ufficiale, poiché non verificabile. Stando a quanto riportato dai *media*, il governatore del distretto, ha sottolineato che le persone uccise nell'eccidio di Baga sono state quelle più deboli, donne, bambini e anziani, coloro che non avevano la forza di scappare dinanzi all'avanzare dei terroristi in città;

la reazione della comunità internazionale dinanzi a tale barbarie si è limitata a semplici manifestazioni di sdegno che a distanza di qualche giorno dalla pubblicazione del rapporto non si sono evolute in posizioni condivise o in iniziative di più ampio respiro, restando misurate e distaccate rispetto alla gravità degli eventi;

quanto operato dal califfato islamico, sia sul versante della persecuzione sul territorio occupato e del contrasto tra i *clan* sul territorio, sia sul quello della guerra contro l'occidente, con le deplorevoli video esecuzioni di cittadini stranieri, rappresenta una nuova frontiera del terrorismo di matrice islamica dinanzi al quale la comunità internazionale, l'Ue e gli stessi organismi sovranazionali sembrano non detenere strumenti di controllo e di lotta adeguati. Appare evidente l'assenza di una strategia multilivello che rinvigorisce le posizioni dei gruppi estremisti ed alimenta una spirale del terrore i cui riflessi sono apparsi particolarmente vistosi negli ultimi giorni;

la priorità della comunità internazionale al momento dovrebbe essere una rinnovata strategia di lotta al terrorismo che parta da strumenti diversi che sappiano adeguarsi all'evoluzione delle strategie di comunicazione ed attuazione del "disegno terroristico" da parte dei gruppi più feroci e che sia, nel contempo, orientata alla stabilizzazione non solo politica, ma anche sociale dei territori sensibili, teatro dell'azione sanguinaria dei medesimi gruppi in ragione della vistosa contrapposizione di *clan* e gruppi minoritari;

quando il disegno terroristico arriva ad utilizzare come sue pedine principali i minori, con pratiche disumane e agghiaccianti, ci si trova dinanzi ad un livello di degenerazione tale da non poter lasciare inerti quei popoli e quelle nazioni che hanno fatto del rispetto e della tutela dell'infanzia un caposaldo inderogabile dello Stato di diritto;

appare ancora più doloroso il fatto che tali notizie arrivino nei giorni in cui si celebrano giornate di commemorazione delle vittime di genocidi e stragi a sfondo razziale, come la giornata della memoria dell'olocausto ebraico e la giornata del ricordo delle vittime delle foibe, occasioni nelle quali si

invita alla sensibilizzazione, alla conoscenza ed al ricordo come principali deterrenti della violenza e della degenerazione umana: da un lato la celebrazione ed il dolore, dall'altro la quasi noncuranza verso tragedie quotidiane "moderne" ed efferate perpetrate in territori dilaniati dal delirio *jihadista* e che vedono vittime "gli ultimi tra gli ultimi";

l'infanzia violata nella sua sacralità e profanata con gesti plateali ed esasperati con il solo scopo di disseminare terrore e piegare un territorio ad un *diktat* pseudo-ideologico, folle e insostenibile, impone un sollevamento delle coscienze ed un obbligo morale in capo a quei Paesi che ancora hanno l'ambizione di proclamarsi democratici e liberali, che vada ben oltre i semplici ed infruttuosi proclami di sdegno ma che sappia identificarsi in una strategia valida e condivisa,

impegna il Governo:

- 1) a richiamare l'attenzione dei *partner* internazionali, nelle opportune sedi, sulla gravità di quanto verificatosi a danno dei minori nei territori controllati dal califfato islamico dell'Isis e nelle aree sotto controllo di Boko Haram in Nigeria, come pure in tutte le zone dove si rilevano derive integraliste di matrice terroristica;
- 2) ad elaborare strategie di intervento che vadano a contrastare la degenerazione e la barbarie messa in atto dai gruppi *jihadisti* a danno, soprattutto, dei minori;
- 3) a dare impulso, in sede europea ed internazionale, anche attraverso il coinvolgimento attivo di organizzazioni internazionali, ad iniziative volte all'approfondimento di quanto denunciato dall'Onu e alla creazione di canali di aiuto e di supporto all'infanzia nei territori oggetto delle violenze.

(1-00435) (17 giugno 2015)

DIVINA, CENTINAIO, ARRIGONI, CALDEROLI, CANDIANI, COMAROLI, CONSIGLIO, CROSIO, STEFANI, STUCCHI, TOSATO, VOLPI - Il Senato,

premesso che:

in data 5 febbraio 2015 un rapporto del comitato delle Nazioni Unite sui diritti dell'infanzia ha reso nota la drammatica condizione in cui versano bambini e minori nei territori occupati dal sedicente Stato Islamico, sorto a cavallo tra Siria ed Iraq, nel totale silenzio della comunità internazionale;



il comitato ha in effetti descritto una tragedia dalla portata enorme, che coinvolge migliaia di minori iracheni e siriani, soprattutto appartenenti a gruppi minoritari, come cristiani, yazidi e sciiti;

sottolineato come:

nello specifico, il rapporto denuncia "molti casi di esecuzioni di massa di bambini, così come notizie di decapitazioni, crocifissioni di bambini e sepolture di bambini vivi" e segnala altresì il dramma dei bambini soldato, addestrati a combattere e molto spesso utilizzati dai *jihadisti* anche come scudi umani se non addirittura come *kamikaze*;

il documento del comitato delle Nazioni Unite getta una luce dolorosa e sconcertante su un dramma che, coinvolgendo l'infanzia con livelli di barbarie inauditi, si configura come una responsabilità della comunità internazionale nella sua totalità;

peraltro, la finalità politica perseguita attraverso la gestione della barbarie, è comprovata da un manuale curato dalla dirigenza del sedicente Stato Islamico, pubblicato in *internet* e liberamente accessibile sotto il titolo "The Management of Savagery";

ritenendo, conseguentemente, che occorra anche preoccuparsi del contesto politico entro il quale questi gravissimi ed odiosi crimini contro l'umanità vengono progettati, compiuti e mediatizzati, al fine di non esser indotti ad assumere comportamenti o prendere decisioni corrispondenti a quelle auspicate dai responsabili dei delitti appena descritti;

rilevando come siano altrettanto allarmanti gli episodi di barbarie verso gli indifesi ed i più deboli registratisi in Nigeria per mano dei miliziani di Boko Haram;

ricordando:

come Boko Haram sia un gruppo terroristico a matrice secessionistica creato da elementi di etnia *kanuri* nel nord della Nigeria, affiliatosi solo recentemente al sedicente Stato Islamico, allo scopo di dilatare il proprio bacino di reclutamento;

come anche il gruppo africano, dotandosi dei più moderni sistemi di comunicazione digitale, stia accentuando allo stesso scopo propagandistico la mediatizzazione delle proprie iniziative, attraverso l'istituzione di un canale multimediale, Al Urwa al Wuthaqa, con il quale mostrare immagini e filmati di minori impiegati in pratiche di addestramento militare;

come, in diverse città nigeriane, Boko Haram abbia promosso numerosi attacchi suicidi che hanno contemplato il coinvolgimento di minori,

soprattutto bambine, costretti con la forza e con le minacce a farsi esplodere in luoghi affollati, pur di perseguire un disegno folle di sottomissione dei territori all'influenza del gruppo islamico;

rilevando:

come la reazione della comunità internazionale dinanzi a tale barbarie si sia limitata a semplici manifestazioni di sdegno che a distanza di qualche giorno dalla pubblicazione del rapporto del citato comitato dell'Onu non si sono evolute in posizioni condivise o in iniziative di più ampio respiro, restando misurate e distaccate rispetto alla gravità degli eventi;

come quanto operato dal sedicente Califfato, in particolare con le deplorevoli video esecuzioni di cittadini stranieri, rappresenti una nuova frontiera del terrorismo di matrice islamica dinanzi al quale la comunità internazionale, l'Ue e gli stessi organismi sovranazionali sembrano non detenere strumenti di controllo e di lotta adeguati;

ritenendo altresì che:

i successi colti dal sedicente Stato Islamico possano riflettere una non uniforme sensibilità ai crimini da questo commesso;

occorra soprattutto scongiurare il rischio che l'azione dei gruppi terroristici a matrice *jihadista* possa giovare dell'attivo supporto di qualche Stato sovrano;

le maggiori potenze regionali del Medio Oriente siano in grado di esercitare efficaci pressioni sul sedicente Stato Islamico ed i suoi *partner* ed alleati;

analogamente, gli Stati confinanti con la Nigeria settentrionale siano in grado di condizionare efficacemente, riducendola significativamente, la capacità operativa di Boko Haram;

conseguentemente, la priorità della comunità internazionale sia ora quella di definire una nuova strategia di lotta al terrorismo, fondata sul maggior coinvolgimento delle potenze regionali ed orientata alla stabilizzazione politica dei territori sensibili, teatro dell'azione sanguinaria dei gruppi terroristici a matrice *jihadista*, prevedendo incentivi e sanzioni a seconda dei risultati che vengono ottenuti;

sottolineando come la violazione e profanazione dell'infanzia nella sua sacralità attraverso gesti plateali ed esasperati compiuti al solo scopo di disseminare terrore e piegare territori e popolazioni concorrano ad imporre una reazione che deve potersi tradursi in una strategia valida e condivisa;

rilevando altresì, anche l'estrema pericolosità di un coinvolgimento militare diretto di truppe occidentali in un contesto nel quale l'ideologia *jihadista* ha già dimostrato di esercitare un considerevole fascino sugli elementi più labili delle locali opinioni pubbliche,

impegna il Governo:

1) a richiamare l'attenzione dei *partner* internazionali, nelle opportune sedi, sulla gravità di quanto viene perpetrato a danno dei minori nei territori controllati dal sedicente califfato islamico dell'Isis e nelle aree sotto controllo di Boko Haram in Nigeria, come pure in tutte le zone dove si rilevano derive integraliste di matrice terroristica;

2) in tale contesto, ad esercitare opera di *moral suasion* specialmente nei confronti dei Governi che, in ragione della prossimità dei propri Paesi alle aree in cui operano Stato Islamico e Boko Haram, possono maggiormente influenzarne il comportamento e forse si astengono in ragione di inconfessabili interessi nazionali propri;

3) a dare impulso, anche attraverso il coinvolgimento attivo delle organizzazioni internazionali a vocazione universale o regionale, ad iniziative che portino all'accertamento dei fatti e alla attivazione di strumenti di aiuto e di supporto all'infanzia nei territori oggetto delle violenze, escludendo tuttavia l'impiego sul terreno di personale militare nazionale o comunque occidentale, finalizzato all'apertura e protezione di corridoi umanitari, di cui pare impossibile al momento anche ipotizzare i tracciati;

4) ad attivare gli strumenti più opportuni per l'identificazione dei responsabili dei crimini compiuti contro i minori nelle zone sottoposte al dominio del sedicente Stato Islamico e di Boko Haram, prevedendone successivamente il deferimento alla Corte penale internazionale;

5) a valutare l'opportunità di introdurre nell'ordinamento il reato di tentato genocidio attraverso il massacro indiscriminato di minori appartenenti a minoranze religiose, da contestarsi ai soggetti fermati in territorio italiano sospettati di aver partecipato a stragi commesse all'estero di cui siano rimasti vittime persone di età inferiore ai 18 anni, uccise deliberatamente in ragione della loro appartenenza ad una minoranza confessionale.

(1-00436) (17 giugno 2015)

BONFRISCO, BRUNI, D'AMBROSIO LETTIERI, DI MAGGIO, LIUZZI, LONGO Eva, MILO, PAGNONCELLI, PERRONE, TARQUINIO, ZIZZA  
- Il Senato,

premessi che:

nel mese di febbraio 2015 il Comitato ONU sui diritti all'infanzia (CRC) ha diffuso nuove informazioni relative ad alcune pratiche brutali che il sedicente stato islamico (IS o ISIS) attua nei confronti di minori;

da tale rapporto si evince che i bambini iracheni vengono rapiti e successivamente venduti come schiavi del sesso ed altri vengono crocifissi o bruciati vivi;

altri minori vengono usati come *kamikaze*, in particolare bambini con disabilità o vengono usati come scudi umani presso i siti obiettivi degli attacchi degli Stati Uniti;

tale fenomeno ha ormai raggiunto livelli rilevanti;

anche le milizie irachene che combattono l'ISIS utilizzano minori come soldati;

le crudeltà ormai comunemente perpetrate dall'ISIS non contraddistinguono solamente il comportamento e le azioni dei *jahidisti* del cosiddetto califfato, ma stanno caratterizzando anche altri gruppi e organizzazioni terroristiche, come Boko Haram in Nigeria, responsabile di crimini efferati nei confronti delle persone più deboli e, quindi, anche dei bambini;

la radicalizzazione terroristica trova la propria spinta, oltre che nel fondamentalismo religioso estremo, anche nell'accaparramento del potere soprattutto economico in zone ricche di risorse, ma poverissime di redistribuzione della ricchezza e di sufficiente qualità della vita,

impegna il Governo:

- 1) a richiamare i *partner* europei ed internazionali al pieno rispetto della Convenzione internazionale sui diritti dell'infanzia sottoscritta da tutti i Paesi membri dell'ONU ad esclusione di Somalia, Sud Sudan e Stati Uniti;
- 2) ad invitare in occasione del Consiglio europeo del 25-26 giugno 2015 tutti i Paesi membri alla creazione di un comitato europeo per la vigilanza del pieno rispetto dei diritti dei minori;
- 3) a coinvolgere le associazioni *non profit* operanti nei territori al fine di creare dei canali di aiuto ed intervento per cercare di arginare tale fenomeno che offende la dignità umana;

4) ad invitare i Paesi dove hanno sede le aziende anch'esse operanti nei territori afflitti dalle organizzazioni terroristiche a promuovere, similmente all'Italia, le medesime iniziative di tutela ambientale.

(1-00443) (8 luglio 2015)

LUCIDI, SERRA, PUGLIA, MORONESE, BERTOROTTA, BOTTICI, GAETTI, AIROLA, CAPPELLETTI - Il Senato,

premessi che:

secondo una pubblicazione dell'"International Business Time", i principali conflitti armati a livello mondiale risultano interessare le seguenti aree: africana: Egitto, Mali, Nigeria, Repubblica centroafricana, Repubblica democratica del Congo, Somalia, Sudan, e Sud Sudan; asiatica: Afghanistan, Birmania-Myanmar, Filippine, Pakistan, Thailandia; europea: Ucraina, Cecenia, e Daghestan; americana: Colombia e Messico; mediorientale: Israele e Palestina, Iraq, Siria e Yemen;

in particolare gli effetti più drammatici si hanno nell'area mediorientale, che coinvolge i territori di Iraq e Siria, e in quella africana sub-sahariana del Niger;

il centro studi ICSR-International center for the study of radicalisation and political violence ha reso pubblico nel 2014 uno studio dal titolo: "The new Jihadism a global snapshot";

il 14 novembre 2014 l'ONU ha emesso un documento dal titolo: "Report of the independent international Commission of inquiry on the Syrian Arab republic - Rule of terror: living under ISIS in Syria";

in data 4 febbraio 2015 un rapporto del comitato dell'ONU sui diritti dell'infanzia ha reso nota la condizione, drammatica, in cui versa l'infanzia nei territori occupati dal califfato dell'Isis (documento CRC/C/IRQ/CO/2-4);

il 12 febbraio 2015 il Parlamento europeo ha approvato una risoluzione sulla crisi umanitaria in Iraq e in Siria, con riferimento in particolare alla situazione infantile nello Stato islamico (IS) - P8\_TA-PROV(2015)0040 - (2015/2559(RSP));

la parte seconda della Convenzione ONU sui diritti dell'infanzia istituisce il Comitato sui diritti dell'infanzia allo scopo di esaminare i progressi, compiuti dagli Stati parti, nell'esecuzione degli obblighi derivanti dal

trattato. Il compito del Comitato è analizzare i rapporti periodici (inizialmente a 2 anni dalla ratifica, poi ogni 5 anni) sull'attuazione della Convenzione che gli Stati parti sono impegnati a presentare in base a quanto previsto dall'art. 44 della Convenzione. I rapporti devono: contenere informazioni sufficienti a fornire al Comitato una comprensione dettagliata dell'applicazione della Convenzione sui diritti dell'infanzia nel proprio esame; indicare gli eventuali fattori e difficoltà che impediscono agli Stati parti di adempiere agli obblighi previsti nella Convenzione; illustrare i provvedimenti adottati per dare attuazione ai diritti riconosciuti ai minori nella Convenzione; descrivere i progressi realizzati nel godimenti di tali diritti. Il Comitato può comunque chiedere agli Stati parti ogni informazione complementare relativa all'applicazione della Convenzione;

considerato che:

dallo studio dell'International center for the study of radicalisation and political violence emerge quanto segue:

i risultati dello studio illustrano le enormi sofferenze umane causate dalla violenza *jihadista*. Nel corso di un solo mese, novembre 2014, i combattenti *jihadisti* hanno effettuato 664 attacchi, uccidendo 5.042 persone;

lo Stato Islamico risulta essere il più mortale, in quanto il conflitto in Siria e in Iraq rappresenta la "zona di guerra" con il più alto numero di decessi registrati;

i gruppi *jihadisti* hanno compiuto attacchi in 12 altri Paesi e, in un solo mese, sono stati responsabili di quasi 800 morti in Nigeria e in Afghanistan, così come di centinaia in Yemen, Somalia e Pakistan;

per quanto riguarda le vittime, esclusi gli stessi *jihadisti*, il 51 per cento di vittime sono civili. Includendo anche i funzionari governativi, i poliziotti e gli altri non combattenti, la cifra sale al 57 per cento. La stragrande maggioranza delle vittime è di religione musulmana;

la violenza *jihadista* oggi utilizza una maggiore varietà di tattiche, che vanno dal terrorismo classico a operazioni meno convenzionali e asimmetriche;

più del 60 per cento delle morti sono state causate da gruppi *jihadisti* che non hanno alcun rapporto formale con Al-Qaeda. Le attività *jihadiste* descritte nella relazione suggeriscono cautele nel giudizio sulle tendenze storiche perché meno di 4 anni fa, il *jihadismo* (quindi nella prevalente forma di Al-Qaeda) era stato ampiamente creduto scomparso;

alla luce di quanto riportato, appare evidente che non ci possono essere soluzioni rapide per quella che appare essere una sfida generazionale che deve essere contrastata con volontà politica, con risorse economiche e una disponibilità a sfidare le idee e gli atteggiamenti che stanno guidando l'espansione di questo fenomeno;

in particolare il califfato ha mostrato di aver compreso la lezione della cosiddetta "primavera araba", facendo proprie tecniche di comunicazione di avanguardia, quali l'uso dei canali *social*, di video e *magazine* promozionali; in questa scia di "terrorismo mediatico", si è inserito anche il gruppo nigeriano Boko Haram che utilizza un canale multimediale, denominato Al Urwa al Wuthaqa, attraverso il quale vengono mostrati immagini e filmati di minori impiegati in pratiche di addestramento militare;

i *report* Onu evidenziano una situazione, sotto il profilo umanitario e della tutela dei diritti dell'uomo, nettamente critica e preoccupante. Entrando nel merito dei resoconti si apprendono dettagli sempre più sconcertanti; in particolar modo si fa riferimento alla tutela dei diritti di quella fascia della società più debole costituita principalmente da donne e bambini;

nel citato *report* del 14 novembre 2014 vengono riportate testimonianze che rendono conto del sistema repressivo e altamente dannoso, sotto il profilo psico-fisico, messo in atto dall'ISIS in particolare nella zona siriana e nelle zone tra Iraq e Turchia, dove sono insediati gli *yazidi*, sempre sotto il controllo delle milizie;

le donne si vedono private praticamente di ogni diritto, relegate a spazi ben definiti, senza avere la possibilità nemmeno di instaurare relazioni sociali, tanto rigide sono le regole imposte che chi trasgredisce va incontro a lapidazioni o impiccagioni;

la situazione si aggrava quando si pone attenzione alle condizioni dei bambini. Le bambine, già dai 13 anni circa, devono obbligatoriamente seguire tutti i dettami imposti alle donne, inoltre sono in preoccupante aumento i matrimoni obbligati di quest'ultime con i combattenti dell'ISIS, oppure sono rivendute come schiave del sesso, quindi subendo ripetutamente abusi sessuali e psicologici pesantissimi;

sempre relativamente ai bambini, si hanno sempre più testimonianze dell'importanza che questi ultimi stiano assumendo per i miliziani a scopo bellico. Essi sono spesso usati nelle prime file dei combattimenti e, frequentemente, trasformati in "bambini bomba";

gli attacchi intrapresi dal sedicente Stato Islamico fanno parte di un attacco più diffuso e sistematico di quanto appaia. Attacco volto a sottomettere e sopprimere qualsiasi popolazione ricadente sotto il proprio controllo. Anche se quest'ultima viene resa inoffensiva, si rileva la necessità di eliminare qualsiasi sfumatura di dignità umana, religiosa, culturale e artistica diversa da quella portata in esempio dalle milizie islamiche. Tutto ciò si traduce in crimini contro l'umanità, quali la riduzione in schiavitù, lo stupro e le violenze sessuali o di altra natura, lo sfruttamento sotto ogni profilo possibile e la limitazione di tutte quelle libertà intellettuali e materiali, innegabili per l'uomo e riconosciute oramai da anni dalla comunità internazionale;

il *report* datato 4 febbraio 2015 si occupa essenzialmente dell'area territoriale irachena occupata dall'ISIS. In premessa il Comitato ONU prende atto degli effetti che sta producendo il prolungarsi dell'assedio delle milizie e del conseguente conflitto armato, il quale produce inevitabili effetti di instabilità politica oltre ad un rafforzamento delle divisioni interne al Paese, basate su differenze etniche e religiose, le quali generano le violazioni dei diritti umani ed in particolar modo dei bambini. In base a quanto esposto, il Comitato sollecita ed esorta lo Stato iracheno a mantenere gli obblighi internazionali basati sul dovere della tutela dei diritti umani all'interno del Paese in ogni momento e ad adottare misure urgenti per fermare le violenze sui civili e contro i bambini;

sempre all'interno del *report* il Comitato esprime soddisfazione per la formulazione di progetti di legge volti alla tutela del bambino, anche se ne esorta l'esame e l'attuazione proprio in virtù della grave situazione che coinvolge l'area citata, e dell'aggravarsi di tale situazione di giorno in giorno. Inoltre si esorta ad istituire oltre l'Alto commissariato per i diritti umani dell'Iraq, una sezione specializzata nella difesa e tutela dei minori;

si evidenzia, fra l'altro, l'importanza di attuare, celermente e senza indugi, leggi ferree contro le discriminazioni estreme di genere che colpiscono le donne fin dalle prime fasi della loro vita, esponendole con frequenza a violenze domestiche, abusi sessuali nonché psicologici. Ciò va realizzato parallelamente ad un coordinamento di strategie volte ad eliminare gli stereotipi radicati all'interno della società, principalmente garantendo l'istruzione e la formazione dei singoli individui;

a livello legislativo il Comitato raccomanda di approvare leggi volte al rispetto dei diritti dei bambini, oltre che a garantire l'accesso ai servizi di base, come l'istruzione e le cure mediche, e tutelando la libertà di pensiero, di coscienza e di religione;



per quanto riguarda la violenza minorile il Comitato si dice particolarmente preoccupato per quelle situazioni nelle quali i bambini sono regolarmente sottoposti a punizioni corporali. Tali punizioni infatti rimangono lecite nelle scuole, in ambiti di cura alternativi, nonostante siano vietate in luoghi di detenzione e strutture carcerarie, ma non sono esplicitamente vietate in altre istituzioni che ospitano minori in conflitto con la legge, tra cui i centri di sorveglianza, le scuole di riabilitazione per preadolescenti, il centro di riabilitazione per adolescenti e il centro di riabilitazione minorile. Inoltre il Comitato esprime particolare apprensione per la legge n. 111 del 1969 la quale giustifica e prevede l'applicazione le violenze domestiche da parte degli uomini sulle donne e sulla famiglia in generale, pertanto si esorta lo Stato a vietare esplicitamente ogni tipo di violenza ed in ogni contesto;

per quella parte di bambini sotto il controllo del cosiddetto ISIS il Comitato esorta lo Stato a prendere tutte le misure necessarie per salvarli ed assicurare i responsabili alla giustizia, nonché a fornire assistenza ai bambini liberati o salvati dalla schiavitù o dal sequestro;

per quanto riguarda la risoluzione del Parlamento europeo citata, le azioni di stimolo ai Paesi *partner* toccano vari aspetti, tra i quali una dura presa di posizione contro gli abusi commessi dall'ISIS nei confronti dei minori;

la citata risoluzione:

pone l'accento sul ruolo centrale della protezione dei civili e sulla necessità di mantenere separate le azioni umanitarie e quelle militari e di antiterrorismo;

evidenzia l'interconnessione tra il conflitto, le sofferenze umanitarie e la radicalizzazione;

esercita un forte richiamo affinché le parti del conflitto rispettino il diritto umanitario internazionale, nonché garantiscano che i civili siano protetti, abbiano libero accesso alle strutture mediche e all'assistenza umanitaria e possano lasciare le zone colpite dalle violenze in sicurezza e con dignità;

invita la Commissione e gli Stati membri ad avviare immediatamente azioni specifiche per affrontare la situazione delle donne e delle ragazze in Iraq e in Siria e per garantire la loro libertà e il rispetto dei loro diritti fondamentali, nonché ad adottare misure volte a impedire lo sfruttamento, l'abuso e le violenze contro donne e bambini, in particolare i matrimoni forzati delle ragazze;

esprime particolare preoccupazione per l'aumento di tutte le forme di violenza contro le donne, che vengono imprigionate, violentate, sottoposte ad abusi sessuali e vendute dai membri dell'ISIS;

chiede una rinnovata attenzione, nei confronti dell'accesso all'istruzione, adeguata ai bisogni specifici derivanti dall'attuale conflitto;

invita le agenzie umanitarie internazionali attive in Iraq e in Siria, comprese le agenzie delle Nazioni Unite, ad aumentare la fornitura di servizi medici e di consulenza, tra cui l'assistenza e le cure psicologiche, per gli sfollati che sono fuggiti dinanzi all'avanzata dell'ISIS, prestando particolare attenzione alle esigenze delle popolazioni più vulnerabili, come ad esempio le vittime di violenza sessuale e i minori;

chiede la messa a disposizione di assistenza finanziaria e la creazione di programmi che consentano di rispondere in maniera completa alle esigenze medico-psicologiche e sociali delle vittime di violenze sessuali e di genere nel conflitto in corso;

appoggia infine la richiesta, inoltrata dal Consiglio dei diritti umani all'ufficio dell'Alto commissario per i diritti umani delle Nazioni Unite, di inviare con urgenza una missione in Iraq per indagare sugli abusi e sulle violazioni del diritto internazionale in materia di diritti umani commessi dall'ISIS e dai gruppi terroristici associati e di accertare i fatti e le circostanze di tali abusi e violazioni, al fine di impedire l'impunità e assicurare che i loro autori siano chiamati a risponderne;

considerato infine che:

le conseguenze politiche che possono derivare per i Governi, in termini di consenso dell'opinione pubblica, in seguito ad un giudizio più o meno positivo del Comitato sui diritti dell'infanzia sul rapporto presentato dallo Stato, sono sicuramente un buon incentivo al fine di potenziare il rispetto e la tutela dei diritti dell'infanzia;

l'Italia ha presentato il suo primo rapporto nel 1993, ed è stato discusso nel 1995. Il secondo rapporto è stato presentato il 21 marzo del 2000 e discusso, nel corso della XXXII Sessione del Comitato, il 31 gennaio 2003,

il Comitato ONU sui diritti dell'infanzia analizza, oltre alla documentazione presentata dai governi, anche la documentazione fornita dalle ONG (organizzazioni non governative), che possono presentare rapporti alternativi a quelli dei governi nelle materie di propria competenza;

ritenuto che:

nei conflitti in corso in Medio-Oriente e in Africa, i Paesi occidentali hanno un ruolo centrale. Affrontare una politica di tutela dei minori in quei luoghi significa affrontare anche il tema degli interessi dei cittadini cosiddetti occidentali, i quali ultimi ricevono indirettamente giovamento dall'azione delle compagnie multinazionali che, ad esempio, in Nigeria ricavano profitto dall'estrazione delle materie prime. Ad esempio, dal delta del Niger e dalle *royalties* delle compagnie petrolifere, dipende l'80 per cento delle entrate dello Stato nigeriano. Questo enorme flusso di denaro, unito alla pratica degli eserciti privati in difesa degli interessi delle compagnie, ha scatenato la violenza a tutti i livelli e i minori sono le prime, ma non le uniche vittime di questa ingerenza indebita;

va quindi riconosciuta una responsabilità occidentale dalla quale deriva l'obbligo di agire nella protezione dell'ambiente, delle risorse e quindi degli uomini delle donne e dei bambini, data l'assenza di politiche specifiche per la tutela dei minori, delle donne o degli anziani in contesti di guerra;

la Nigeria è un Paese con istituzioni democratiche molto fragili, dove la corruzione e la prevaricazione sono la norma. Le recenti azioni volte a pacificare il Paese, disarmando le milizie armate, che non sono solo riferibili alla più nota Boko Haram, ma anche milizie tribali, bande criminali, gruppi rivoluzionari, hanno ottenuto l'effetto opposto, ovvero rinnovare l'armeria e causare nuovi massacri, di cui i minori sono le prime vittime e i primi attori, dato il tasso di arruolamento di bambini nei gruppi paramilitari e nelle milizie,

impegna il Governo:

- 1) a farsi promotore in sede europea delle conclusioni tratte dall'ONU attraverso le risoluzioni e i rapporti citati nelle sue risoluzioni, rivolte anche verso organizzazioni internazionali;
- 2) a farsi promotore in sede europea della piena attuazione della citata risoluzione del Parlamento europeo;
- 3) ad elaborare strategie di intervento che vadano oltre l'intervento armato, per contrastare i gruppi *jihadisti* nelle loro azioni a danno dei minori e delle donne, soprattutto per quanto riguarda la loro caratteristica di reclutamento giovanile mediante uso specifico di *media* e *social network*;
- 4) a farsi promotore nelle sedi internazionali della necessità di una opportuna legislazione volta a garantire: il rispetto dei diritti dei bambini; l'accesso ai servizi di base, quali istruzione e cure mediche, nonché la tutela della libertà di pensiero, di coscienza e di religione;

- 5) ad emettere entro 6 mesi una nuova versione del rapporto UNICEF-Italia e a sollecitarne la diffusione capillare nel nostro Paese;
- 6) a sollecitare nelle sedi opportune verifiche e aggiornamenti di tutti i rapporti quinquennali UNICEF in modo da poter avere un panorama quanto più esaustivo, soprattutto per le realtà citate;
- 7) ad esercitare l'autorità statale e i poteri di azionariato dentro le compagnie multinazionali italiane per richiedere costanti informazioni sulle loro attività in Nigeria, con particolare attenzione ai gruppi locali che esercitano mansioni di sorveglianza per le strutture e gli impianti;
- 8) a coinvolgere i *partner* internazionali nell'attuazione di un codice di comportamento, per le compagnie multinazionali che investono in Paesi con istituzioni democratiche instabili, che preveda anche costanti informazioni sulle attività svolte, con particolare attenzione ai gruppi locali che esercitano mansioni di sorveglianza per le strutture e gli impianti;
- 9) ad avviare una politica di cooperazione con il Governo nigeriano e con l'Onu volta a migliorare le condizioni sanitarie e di accesso alla scolarizzazione, soprattutto per i minori, attraverso un aumento costante delle *royalty* destinate a tale scopo e riscosse dai Paesi cooperanti nella percentuale spettante ai progetti di pacificazione e tutela dei minori;
- 10) ad avviare missioni di supporto ai campi profughi in Nigeria con ospedali mobili e quanto altro necessario.

(1-00468) (15 settembre 2015)

ROMANI Paolo, BERNINI, D'ALI', FLORIS, PELINO, AMORUSO, MINZOLINI, RAZZI, RIZZOTTI - Il Senato,

premesso che:

l'Isis, gruppo terroristico islamista attivo in Siria e Iraq, è in continua espansione principalmente per 3 motivi convergenti fra loro: il nemico contro cui si battono sono gli eserciti governativi dei succitati 2 Paesi ed entrambi sono in condizioni di instabilità; fra le tribù sunnite, il sostegno per l'Isis è in crescita, poiché vi è la diffusa percezione che sia l'unica loro difesa dalle potenti milizie sciite sostenute dall'Iran; la motivazione dei *jiihadisti* sunniti è molto alta, affrontano il combattimento senza paura di morire, perché imbevuti di un'ideologia che santifica il martirio;

Boko Haram, organizzazione terroristica *jihadista* diffusa nel nord della Nigeria, è un movimento sunnita salafita, influenzato dal *wahhabismo* che, nel corso del 2015, si è alleata con lo Stato Islamico, ed il cui reale obiettivo sembrerebbe non essere quello del fanatismo religioso, ma quello politico ed economico causati dall'instabilità indotta da chi continua a sfruttare le risorse africane;

il comitato ONU sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, che si colloca all'interno dell'Alto commissariato delle Nazioni Unite per i diritti umani, ha il compito di monitorare i progressi compiuti dagli Stati parte nell'attuazione dei principi della Convenzione, evidenziando gli eventuali problemi o lacune ed individuando le misure da adottare;

il Comitato, nell'ultimo rapporto annuale del 2015, ha analizzato, approfondito e fatto emergere la tragica condizione in cui versano i minori siriani ed iracheni: bambini e ragazzi di età inferiore ai 18 anni che vengono impiegati sempre più come attentatori suicidi, informatori o scudi umani, e sottoposti a violenze sessuali sistematiche, torture, crocifissi e seppelliti vivi. I minori coinvolti nei conflitti armati risultano essere migliaia e sarebbero impiegati in tutto il mondo;

da un'analisi condotta da John G. Horgan, esperto di terrorismo e docente di psicologia alla Georgia State University di Atlanta, è emerso che l'Isis utilizza i bambini soldato anche per giustiziare i nemici; secondo le stime odierne almeno 700 bambini dovrebbero essere stati addestrati come combattenti;

dalle affermazioni del fondatore di "Raqqa is Being Slaughtered Silently", Abu Ibrahim Raqqawi, ragazzo siriano di 22 anni che ha vissuto nella terra natia sino al giugno 2015, si può evincere che lo Stato Islamico abbia costituito un vero e proprio programma di reclutamento, includente campi di addestramento per giovani e giovanissimi, ove gli stessi genitori indirizzano i figli in cambio di denaro. Tutte le scuole a Raqqa sarebbero state chiuse, così per i bambini la formazione del Califfato diverrebbe quasi un obbligo;

sempre a detta di Abu Ibrahim Raqqawi, nella provincia di Raqqa, ci sarebbero diversi campi d'addestramento per giovani, tra cui il campo al-Zarqawi, l'Osama Bin Laden, il Sherkrak, il Talaea camp e il campo al-Sharea. Solo in quest'ultimo si troverebbero tra i 250 e i 300 bambini e ragazzini di età inferiore ai 16 anni;

a Raqqa, i ragazzini più piccoli, che ancora non sono stati arruolati nei campi di addestramento, sarebbero posti in prima fila durante le

decapitazioni e le crocifissioni pubbliche. Altresì, verrebbero adoperati per le necessarie trasfusioni di sangue dei combattenti feriti in battaglia, pagati per denunciare gli "infedeli" e i "traditori", così come per acclamare lo Stato islamico in pubblico;

considerato che:

Muhammadu Buhari, presidente della Nigeria a partire dal 29 maggio 2015, ha lanciato un'offensiva per reprimere i terroristi di Boko Haram, promettendo che, entro la fine del 2015, verrà sconfitto; purtroppo, però, la guerra è sempre più cruenta e, nel nord-est del Paese, continuano ad utilizzarsi bambine, con età compresa tra i 3 e i 10 anni, imbottite di materiale esplosivo per compiere attentati;

dall'insediamento del nuovo capo di Stato, gli uomini di Abubakar Shekau, *leader* di Boko Haram, hanno ucciso quasi un migliaio di civili e si stima che circa 800.000 persone, tra cui molti minori, siano sfollati e in fuga. L'esercito nigeriano tende ad intensificare la repressione, ma i miliziani rispondono con rappresaglie sui civili, specie se cristiani;

da dati divulgati dall'Unicef ammonterebbero a 743.000 i bambini sradicati dalle loro famiglie negli Stati in cui Boko Haram è predominante. Risulterebbero in aumento anche gli attentati suicidi: nel 2014, si fermavano a 26, mentre, nei primi 9 mesi del 2015, sono già 27 e la maggior parte di questi sono commessi da minori;

"i bambini sono le prime vittime, non i responsabili", come ha dichiarato il rappresentante Unicef in Nigeria, Jean Gough, e gli stessi "sono sfruttati intenzionalmente dagli adulti, nel modo più terribile possibile";

da quanto affermato da Joe Ekong, giovane studente cristiano fuggito da Maiduguri, città del Nord-Est del Paese funestata dagli attacchi *jihadisti*, l'esercito nigeriano sarebbe allo sbando, privo di armi e di mezzi necessari per respingere gli islamisti, nonostante gli sforzi del presidente Buhari, che ha siglato accordi con gli Stati limitrofi, per il rafforzamento dei controlli alle frontiere;

da quanto approfondito dal professor Suleiman Mohamed, docente di sociologia militare all'Università di Abuja, il fenomeno Boko Haram è stato finora troppo sottovalutato, poiché i precedenti Governi non lo hanno combattuto adeguatamente. Così facendo, è stato permesso agli *jihadisti* di seminare il terrore anche in Ciad, in Niger, nel Benin e nel sud del Camerun, dove hanno conquistato, altresì, le città di Maroua e Fotokol;

l'assalto nel villaggio di Kukuwa-Gari, avvenuto in data 19 agosto 2015, attaccato all'improvviso dagli estremisti islamici a bordo di moto e auto, è solo l'ultimo di una serie che ha falciato centinaia di persone, senza risparmiare i civili, compresi donne e bambini, nonostante il dispiegamento di una vasta operazione militare della *task force* multinazionale, che unisce diversi Paesi africani, per sconfiggere il gruppo *jihadista* che vuole imporre la "Sharia" nel nord del Paese;

negli ultimi mesi, l'esercito nigeriano ha compiuto diverse offensive per tentare di distruggere i campi di Boko Haram, liberando centinaia di persone prese in ostaggio dagli estremisti: 178 solo un mese fa, per la maggior parte donne e bambini. Un'altra settantina di persone sono state liberate l'11 agosto anche nel vicino Camerun, dove Boko Haram ha esteso il proprio raggio d'azione. Purtroppo però, nonostante gli sforzi profusi dall'esercito nazionale, i miliziani di Boko Haram continuano ad espandere il proprio dominio nei Paesi dell'Africa centro settentrionale,

impegna il Governo:

- 1) ad intraprendere, con la massima urgenza, tutte le azioni idonee a favorire la normalizzazione delle relazioni diplomatiche coi Governi dei Paesi limitrofi ai territori controllati dall'Isis e Boko Haram, nonché concrete iniziative finalizzate ad aiutare i civili, con particolare attenzione a donne e bambini;
- 2) a sostenere, in sede sia bilaterale che multilaterale, e di concerto con gli altri Stati membri dell'Unione europea e con gli Stati Uniti d'America, trattative volte alla tutela dei minori e degli infanti nei territori citati;
- 3) ad evitare di compiere qualsiasi atto e gesto simbolico di legittimazione di organizzazioni terroristiche islamiche e a promuovere nei loro confronti, di concerto con gli altri Stati membri dell'Unione europea e con gli Stati Uniti d'America, un'azione di intransigente contrasto ad ogni livello;
- 4) ad istituire un tavolo internazionale, coinvolgendo gli Stati *partner*, per trovare una soluzione comune all'annosa problematica dei soprusi ai danni dei minori perpetrate dai miliziani dell'Isis e di Boko Haram;
- 5) ad intraprendere tutte le operazioni di *intelligence* internazionale necessarie ad identificare gli autori dei crimini attuati contro i minori e gli infanti nei territori controllati dai miliziani dell'Isis e di Boko Haram;
- 6) a coinvolgere le Nazioni Unite, affinché inviino truppe a tutela dei minori e degli infanti vittime delle violenze;

7) ad intraprendere iniziative urgenti che: consentano in tempi rapidi di oscurare i siti *web* che inneggiano alla violenza e al fondamentalismo religioso; favoriscano controlli più rigorosi alle frontiere; reintroducano il reato di immigrazione clandestina; obblighino gli amministratori dei luoghi di culto islamici a rendere pubbliche le fonti di finanziamento per il mantenimento degli stessi; obblighino a usare la lingua italiana durante tutte le funzioni religiose, per scongiurare l'ipotesi di infiltrazioni terroristiche nel nostro Paese.

(1-00472) (2 ottobre 2015)

MATTESINI, ALBANO, AMATI, BERTUZZI, CANTINI, CARDINALI, CIRINNA', CUCCA, FABBRI, FAVERO, GIACOBBE, IDEM, LO GIUDICE, MANASSERO, ORRU', PADUA, PAGLIARI, PEZZOPANE, PUGLISI, PUPPATO, SCALIA, SILVESTRO, SOLLO, SPILABOTTE, VALDINOSI, VALENTINI, ZANONI, FERRARA Elena, RUSSO - Il Senato,

premessi che:

a oramai più di 4 anni dal suo inizio, la guerra civile in Siria prosegue senza sosta in tutto il Paese. Il conflitto in diverse aree del nord est della Siria ed in Iraq con l'autoproclamatosi "Stato islamico" (meglio noto come ISIS, o "Stato Islamico di Iraq e Siria") acuisce gravemente la situazione, determinando ripetuti spostamenti di popolazioni tra i due confini e verso il Kurdistan iracheno;

la situazione nel Paese ha visto un ulteriore deterioramento delle condizioni umanitarie su tutti i fronti. Circa la metà della popolazione siriana (21,4 milioni di persone in totale) ha abbandonato le proprie case, il numero di profughi nei Paesi limitrofi, principalmente Turchia e Libano, ma anche Giordania, Egitto ed Iraq si stima che superi i 4 milioni (oltre 3,8 registrati al programma dell'alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati, Unhcr), mentre gli sfollati che vivono in almeno 232 campi accertati all'interno del Paese sono calcolati attorno ai 7,6 milioni (circa 1,2 milioni in più rispetto ai dati di luglio 2014). L'Ufficio delle Nazioni Unite per gli affari umanitari (OCHA) stima che il numero di persone in situazione di bisogno di assistenza ammonti a 12,2 milioni, delle quali circa un terzo risiede in aree difficilmente raggiungibili dagli aiuti internazionali;



pertanto, l'accresciuta complessità delle emergenze legate alla guerra siriana fa del conflitto in Siria una delle più gravi crisi umanitarie al mondo, con almeno 5,6 milioni bambini e adolescenti coinvolti;

al dramma dei bambini colpiti dalla crisi all'interno della Siria e dei bambini siriani rifugiati nei Paesi limitrofi si aggiunge quello dei bambini iracheni vittime del conflitto in Iraq, circa 4 milioni, di cui 1,1 milioni nelle aree controllate da gruppi armati ed in condizioni di grave vulnerabilità;

come evidenziato dai diversi rapporti delle organizzazioni internazionali, dal rapporto della Commissione per i diritti del bambino delle Nazioni Unite reso noto a Ginevra il 5 febbraio 2015, nonché dal rapporto annuale sulla situazione dei minori in zone di guerra (N1510923), presentato il 5 giugno 2015 dal segretario generale delle Nazioni Unite, Ban Ki-moon, il conflitto si caratterizza per un totale disinteresse per la protezione dei civili, poiché le parti coinvolte nel conflitto hanno ripetutamente violato il diritto internazionale umanitario, nonché commesso altre gravi violazioni e abusi dei diritti umani. In tale contesto il dramma che si trovano a vivere i minori negli scenari di guerra ha oramai assunto proporzioni apocalittiche. In particolare con sempre maggiore frequenza vengono denunciati casi di esecuzione di massa di bambini, così come notizie di decapitazione, crocifissione fino a sepolture di bambini vivi;

a tale quadro agghiacciante, si aggiunge il dramma dei bambini soldato, addestrati a combattere fin dalla tenera età e usati in maniera sempre più assidua come scudi umani, utilizzati come *kamikaze*, impiegati nelle fabbricazioni di ordigni esplosivi, fino all'odiosa pratica della schiavitù sessuale che colpisce donne e bambini soprattutto appartenenti a gruppi quali yazidi e cristiani;

considerato che, analogamente, sono continui i drammatici aggiornamenti in materia di attacchi del gruppo terroristico di Boko Haram, gruppo jihadista attivo nel nord della Nigeria, responsabile oltre che di atroci violenze ai danni di civili, di attacchi suicidi messi in pratica utilizzando minori, per lo più bambine. Al riguardo, si ricorda come, all'inizio di gennaio, il predetto gruppo terrorista si sia reso responsabile di una strage dalle proporzioni inaudite nella città di Baga, la cui quantità di vittime ancora ad oggi non ha una stima ufficiale e, secondo quanto riferito da Amnesty international, le vittime potrebbero arrivare fino a 2.000;

considerato inoltre che:

il numero di rifugiati in fuga dal conflitto in Siria e giunti nei Paesi vicini ha superato la soglia dei 4 milioni, come affermato a Ginevra nel luglio

2015 dall'alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati. Numero che, secondo le stime dell'Unhcr, potrebbe salire a circa 4,27 milioni entro la fine del 2015. Si tratterebbe, pertanto, della più grande popolazione di rifugiati, proveniente da un unico conflitto, registrata negli ultimi anni;

a quanto detto si aggiungono gli esiti, spesso drammatici per i più piccoli, nel corso di quello che, giustamente, è stato definito come il più grande esodo della nostra era. Difatti, le cronache riportano, oramai quotidianamente, notizie sui disperati tentativi di trovare salvezza nel nostro continente. In Europa, dove da settimane è salita la tensione soprattutto lungo le frontiere che separano la Grecia dalla Macedonia e la Serbia dall'Ungheria, mentre la Germania e l'Austria hanno deciso di aprire le porte ai siriani, altri Paesi membri dell'Unione europea, invece, faticano a trovare un accordo per la distribuzione dei richiedenti asilo, mentre le fughe disperate non sembrano trovare sosta alcuna,

impegna il Governo:

- 1) ad attivarsi, in sede sia europea che internazionale, anche per il tramite delle organizzazioni internazionali, al fine di approntare una forte azione strategica per predisporre corridoi umanitari che consentano di mettere in salvo la popolazione civile, in particolare i minori, nei territori interessati dal califfato islamico dell'ISIS e nelle aree sotto il controllo dei miliziani jihadisti di Boko Haram;
- 2) a sostenere tutte le iniziative internazionali, anche per il tramite delle organizzazioni internazionali operanti nel settore, volte a garantire aiuto e protezione ai minori vittime di violenza;
- 3) a valutare l'incentivazione, per il tramite delle autorità preposte, del ricorso all'affido familiare, strumento attraverso il quale il nostro Paese potrebbe garantire, oltre al rifugio ai minori non accompagnati in fuga dagli orrori del conflitto, anche la rottura di vincoli con ambienti jihadisti, nonché con le forme di reclutamento connesse.

## MOZIONI SULLA STABILIZZAZIONE DEGLI ECOBONUS

(1-00421) (Testo 2) (30 marzo 2016)

GIROTTI, CASTALDI, CAPPELLETTI, CIOFFI, DE PETRIS, DI BIAGIO, BULGARELLI, PETROCELLI, VACCIANO, SCIBONA, PUGLIA, SERRA, MUSSINI, GAETTI, PAGLINI, BUCCARELLA, PUPPATO, BOTTICI, BERTOROTTA, DONNO, ROMANI Maurizio, MORONESE, DALLA ZUANNA, MONTEVECCHI, GIARRUSSO, STEFANO, FUCKSIA, CRIMI, MORRA, TREMONTI, TAVERNA, MARTON, SANTANGELO, BUEMI, AIROLA, BLUNDO, MOLINARI, CATALFO, CARIDI, CIAMPOLILLO, COTTI, ENDRIZZI, MARGIOTTA, FATTORI, LEZZI, LUCIDI, BISINELLA, MANGILI, ROSSI Maurizio, NUGNES, MARTELLI, BOCCHINO, BIGNAMI - Il Senato,

premessi che:

i commi da 344 a 349 dell'articolo unico della legge n. 296 del 2006 (legge finanziaria per il 2007) hanno introdotto l'agevolazione per la riqualificazione energetica degli edifici. Successivamente la normativa in materia è stata più volte modificata con riguardo, in particolare, alle procedure da seguire per avvalersi correttamente delle agevolazioni. Tale agevolazione, chiamata "*ecobonus*", consiste nel riconoscimento di detrazioni d'imposta nella misura (originariamente) del 55 per cento delle spese sostenute, da ripartire in rate annuali di pari importo, entro un limite massimo di detrazione, diverso in relazione a ciascuno degli interventi previsti. Si tratta di riduzioni dall'imposta sul reddito delle persone fisiche (Irpef) e dall'imposta sul reddito delle società (Ires) concesse per interventi che aumentino il livello di efficienza energetica degli edifici esistenti, con consistenti limiti massimi (da 30.000 euro per riqualificazioni parziali fino a 100.000 euro per riqualificazioni globali);

successivamente la normativa in materia è stata più volte modificata con riguardo, in particolare, alle procedure da seguire per avvalersi correttamente delle agevolazioni. L'articolo 1, comma 48, della legge n. 220 del 2010 (legge di stabilità per il 2011) ha stabilito una proroga per usufruire delle detrazioni per le spese sostenute e documentate sino al 31 dicembre 2011 o, per i soggetti con periodo d'imposta non coincidente con l'anno solare, fino al periodo d'imposta in corso alla predetta data. L'articolo 4, comma 4, del decreto-legge n. 201 del 2011, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 244 del 2011, ha prorogato fino al 31

dicembre 2012 la detrazione Irpef del 55 per cento delle spese di riqualificazione energetica del patrimonio edilizio. La stessa norma ha esteso la detrazione del 55 per cento anche alle spese per interventi di sostituzione di scaldacqua tradizionali con scaldacqua a pompa di calore dedicati alla produzione di acqua calda sanitaria, nel limite massimo di 30.000 euro. A decorrere dal 1° gennaio 2013 era previsto che per tutti gli interventi descritti si applicasse la detrazione del 36 per cento, come modificata dal nuovo articolo 16-*bis* del TUIR (testo unico delle imposte sui redditi, di cui alla legge n. 917 del 1986) ma successivamente il decreto-legge n. 83 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 134 del 2012, ha prorogato l'applicazione della detrazione del 55 per cento sino al 30 giugno 2013;

il decreto-legge n. 63 del 2013, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 90 del 2013, all'articolo 14, ha prorogato le detrazioni fiscali per interventi di efficienza energetica fino al 31 dicembre 2013, elevando la misura al 65 per cento, per le spese sostenute dal 6 giugno 2013 (data di entrata in vigore del provvedimento). Inoltre, con riferimento agli interventi di riqualificazione energetica relativi a parti comuni degli edifici condominiali o che interessino tutte le unità immobiliari del singolo condominio, la norma prevede l'applicazione della detrazione d'imposta del 65 per cento per le spese sostenute dall'entrata in vigore del decreto (6 giugno 2013) sino al 30 giugno 2014. La legge di stabilità per il 2014 (articolo 1, comma 139, della legge n. 147 del 2013) ha previsto un'ulteriore proroga. Per il risparmio energetico le detrazioni in esame si applicano nella misura del 65 per cento per le spese sostenute dal 6 giugno 2013 (data di entrata in vigore del decreto-legge n. 63 del 2013) al 31 dicembre 2014. Dal 1° gennaio 2015 al 31 dicembre 2015 è previsto che la misura della detrazione scenda al 50 per cento per le spese sostenute;

con l'articolo 1, comma 47, della legge n. 190 del 2014 (legge di stabilità per il 2015) viene prorogata di un anno la misura della detrazione al 65 per cento prevista sino al 31 dicembre 2014, mentre viene abrogata la disposizione che prevede che la detrazione si applica nella misura del 50 per cento per l'anno 2015. Sono stati inoltre previsti due ulteriori tipi di spese agevolabili, per la riqualificazione energetica, con la detrazione del 65 per cento: le spese sostenute, dal 1° gennaio 2015 fino al 31 dicembre 2015, per l'acquisto e posa in opera delle schermature solari, nel limite massimo di detrazione di 60.000 euro; le spese sostenute, dal 1° gennaio 2015 fino al 31 dicembre 2015, per l'acquisto e posa in opera degli impianti di climatizzazione invernale dotati di generatori di calore alimentati da biomasse combustibili, nel limite massimo di detrazione di 30.000 euro;

da ultimo, l'articolo 1, comma 74, lettera *a*), della legge n. 208 del 2015 (legge di stabilità per il 2016), modificando ancora una volta l'articolo 14 del decreto-legge n. 63 del 2013, ha prorogato di un anno, fino al 31 dicembre 2016, la misura della detrazione fiscale per interventi di efficienza energetica al 65 per cento, precedentemente prevista sino al 31 dicembre 2015. Le detrazioni per interventi di efficienza energetica, pari al 65 per cento delle spese sostenute, comprendono anche l'acquisto, l'installazione e la messa in opera di dispositivi multimediali per il controllo da remoto degli impianti di riscaldamento o produzione di acqua calda e/o climatizzazione delle unità abitative, che garantiscono un funzionamento efficiente degli impianti. Le detrazioni per gli interventi di riqualificazione energetica sono usufruibili anche dagli istituti autonomi per le case popolari, comunque denominati, per le spese sostenute, dal 1° gennaio 2016 al 31 dicembre 2016, per gli interventi realizzati su immobili di loro proprietà adibiti ad edilizia residenziale pubblica;

considerato che:

la misura dell'*ecobonus*, negli anni, ha determinato effetti positivi per il risparmio energetico, per l'ambiente, per la salute, l'economia e l'occupazione;

l'Enea ha presentato al Ministero dello sviluppo economico il rapporto 2012 dal titolo "Le detrazioni fiscali del 55 per cento per la riqualificazione energetica del patrimonio edilizio esistente", che fornisce il quadro complessivo degli interventi realizzati sugli edifici residenziali secondo la normativa vigente. Facendo riferimento al periodo 2007-2012, si osserva un totale di oltre 1.500.000 pratiche inviate e un valore cumulato di investimenti superiore a 17.5 miliardi di euro. Il risparmio energetico in energia primaria attribuibile agli interventi di riqualificazione energetica che nel 2012 hanno beneficiato degli incentivi fiscali previsti è stato di circa 1.260 GWh all'anno, con una conseguente riduzione di anidride carbonica emessa in atmosfera stimabile in 270 kt all'anno;

il medesimo rapporto, riferito ai dati relativi all'anno 2013, evidenzia: 357.500 pratiche totali; investimenti complessivi superiori a 3,4 miliardi di euro; risparmio energetico complessivo in energia primaria pari a circa 1.600 GWh all'anno; quantità di anidride carbonica non emessa in atmosfera pari a circa 330 kt all'anno. Si afferma che: "in controtendenza rispetto all'anno precedente, il primo elemento degno di nota è l'aumento del valore complessivo di interventi effettuati, di investimenti, di risparmio energetico ottenuto e di CO<sub>2</sub> non emessa in atmosfera. L'incremento è pari a circa il 30% rispetto ai valori registrati nell'anno 2012 ed è lecito

ipotizzare che sia la diretta conseguenza delle modifiche operate alle procedure di accesso al beneficio fiscale con il DL 63/2013 e la L.90/2013. Di queste, probabilmente la più significativa è stata l'innalzamento dell'aliquota incentivante dal 55% al 65%";

negli ultimi anni l'attenzione si è concentrata sull'efficienza energetica nel patrimonio edilizio. Il 40 per cento dei consumi energetici nazionali sono, infatti, attribuibili agli edifici. Gli interventi di efficientamento energetico sugli edifici permetterebbero quindi una riduzione dei consumi energetici nazionali, alleggerendo la bilancia dei pagamenti sull'acquisto di energia primaria dall'estero con la conseguente riduzione dei costi di approvvigionamento energetico, nonché il miglioramento della sicurezza energetica perseguita dalla Commissione europea con la "Energy Union". Studi di settore affermano che, mediamente, un edificio disperde il 60 per cento dell'energia immessa sia d'inverno per riscaldare che d'estate per raffreddare;

con riferimento agli aspetti economici, l'*ecobonus* si mostra come uno strumento anticongiunturale che ha ridotto in modo consistente l'impatto della crisi in edilizia in questi anni. L'articolo de "Il Sole-24 ore", a firma di Giorgio Santilli, dal titolo "Lavori casa, dai *bonus* spinta per 28,5 miliardi", pubblicato ad aprile 2015, mostra chiaramente, sulla base dei dati del Cresme (Centro ricerche economiche e sociologiche e di mercato nell'edilizia), quanto incide il contributo dell'*ecobonus* sull'economia. Dal 2007 al 2014 risultano presentate 2.258.489 richieste per la concessione di agevolazioni, per un investimento complessivo di 26.099 milioni di euro;

il contributo all'occupazione calcolato dal Cresme stima che, grazie agli investimenti effettuati, sia stato possibile dare lavoro a 283.200 persone nel settore dell'edilizia. La cifra sale a 424.800 persone se si considera l'indotto;

l'accordo tra Confindustria e le confederazioni CGIL, CISL e UIL, siglato nel 2011, stima che la proroga strutturale fino al 2020 degli interventi di sostegno all'efficienza energetica, attraverso una normativa orientata a promuovere l'uso di tecnologie più efficienti, può avere un effetto di "aumento della produzione diretta e indiretta a livello nazionale di quasi 240 miliardi di euro con la creazione di oltre 1,6 milioni di posti di lavoro con un incremento del PIL dello 0,6 per cento annuo. In termine di benessere sociale il risparmio cumulato fino al 2020 per le bollette energetiche è di oltre 25 miliardi di euro";

secondo una stima effettuata da Nomisma, riportata in un articolo del 2 febbraio 2015 su "Corriere Economia" (inserto del "Corriere della Sera"), per rendere efficiente la parte più vecchia del patrimonio abitativo, ossia 2,4 milioni di edifici su un totale di 11,8, sono necessari 100 miliardi di euro. Il rientro dell'investimento, grazie ai risparmi energetici, avverrebbe in 7 anni, tenuto conto che su tali immobili grava una bolletta pari a 45 miliardi di euro tra elettricità e riscaldamento, ma che i costi possono essere ridotti di un terzo;

tra i benefici delle misure per la riqualificazione energetica devono essere altresì considerati anche gli effetti positivi in termini di contenimento della grave crisi economica attraversata dal settore delle costruzioni (nello specifico imprese edili e produttori di materiali), che ha conosciuto un calo degli investimenti negli ultimi anni maggiore del 30 per cento, nonché gli effetti sul rilancio della riqualificazione di cui necessita il parco edilizio esistente (ed in particolare della riqualificazione energetica). Numerose ricerche effettuate hanno portato a stimare in un aumento del 6 per cento l'incremento di prezzo che gli acquirenti sono disponibili a sostenere per un immobile recentemente riqualificato;

rilevato che:

numerosi studi (Cresme, Confartigianato, Confindustria) asseriscono che il saldo economico tra le risorse utilizzate dallo Stato per sostenere la misura e quelle generate (IVA, IRPEF-IRES, IRAP, IVA) è positivo con un'elevata emersione dell'economia sommersa;

l'onere per il bilancio dello Stato ai fini dell'erogazione delle agevolazioni deve essere esaminato anche in chiave di opportunità. In particolare, l'impatto delle agevolazioni del 65 per cento sul bilancio dello Stato andrebbe letto e interpretato anche in relazione ai ricavi, monetizzabili, derivati all'intero sistema Paese. Dalle valutazioni ENEA, nel bilancio dello Stato, per il periodo di funzionamento degli incentivi 2007-2010, considerando il flusso di cassa globale, risulta un saldo complessivo di 3,4 miliardi di euro in più;

l'Italia vanta, inoltre, una consolidata tradizione industriale in molti settori strettamente correlati all'efficienza energetica (caldaie, motori, inverter, *smart grid*, edilizia). Le imprese che si occupano di impianti e prodotti attinenti agli interventi di efficientamento energetico sono cresciute sensibilmente fra il 2007 e il 2010. A conferma di quanto detto, basti pensare che le imprese operanti nel settore degli impianti termici hanno registrato un aumento del 19 per cento; quelle operanti nel settore delle

coperture e tetti, un aumento del 6 per cento; quelle operanti nel settore delle energie rinnovabili, un incremento del 340 per cento; quelle operanti nel settore infissi, un aumento del 18 per cento. Rimane tuttavia un potenziale di miglioramento importante;

valutato che:

nella comunicazione dell'8 marzo 2011 della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, "Una tabella di marcia verso un'economia competitiva a basse emissioni di carbonio nel 2050", viene indicato che "per operare la transizione verso un'economia competitiva a basse emissioni di carbonio l'UE deve prepararsi ad abbattere le proprie emissioni interne dell'80 per cento entro il 2050 rispetto al 1990". Sull'intero arco di 40 anni, si stima che l'efficienza energetica e il passaggio a fonti d'energia a bassa intensità di carbonio prodotte internamente consentiranno di ridurre i costi medi dei carburanti in misura compresa tra 175 e 320 miliardi di euro annui;

secondo la comunicazione della Commissione europea citata, investire tempestivamente nell'economia a bassa intensità di carbonio stimolerebbe progressivamente un cambiamento strutturale dell'economia e genererebbe nuovi posti di lavoro, in termini netti, sia nel breve che nel medio periodo. Il suo rilancio potrebbe essere significativamente stimolato da un intervento incisivo per accelerare la ristrutturazione e la costruzione di alloggi efficienti sotto il profilo energetico. Il piano di efficienza energetica europeo conferma l'alto potenziale occupazionale insito nella promozione di investimenti in impianti più efficienti;

nell'ambito della direttiva 2009/28/CEE l'Italia è impegnata a raggiungere, entro il 2020, l'obiettivo della riduzione del 20 per cento dei consumi energetici e l'obiettivo della riduzione del 20 per cento delle emissioni in atmosfera;

considerato, inoltre, che:

oltre all'esame dei vari provvedimenti normativi che si sono succeduti nel corso degli anni e di cui si è dato conto, il Parlamento ha svolto un'intensa attività di indirizzo, anche nelle precedenti legislature, in relazione alla materia delle detrazioni fiscali per interventi di recupero edilizio e riqualificazione energetica. Tale attività di indirizzo si è svolta non solo nell'ambito dell'esame degli ordini del giorno ad alcuni dei provvedimenti succitati, ma anche nelle competenti Commissioni parlamentari, che hanno approvato risoluzioni. Alcuni di tali atti di indirizzo sono peraltro



intervenuti nell'ambito del dibattito che ha caratterizzato negli anni la proroga e la stabilizzazione degli incentivi o la loro estensione a specifici ambiti, impegnando il Governo all'adozione di norme in tal senso;

relativamente agli atti di indirizzo della XVII Legislatura, si segnala la risoluzione 8-00014, approvata dalle Commissioni riunite VI (Finanze) e VIII (Ambiente, territorio e lavori pubblici) della Camera dei deputati, nella seduta del 26 settembre 2013, con cui le Commissioni hanno impegnato il Governo a dare stabilità all'agevolazione fiscale del 65 per cento prevista dal decreto-legge n. 63 del 2013, per un verso, mantenendo la differenza di 15 punti percentuali fra la predetta agevolazione fiscale (*ecobonus*) e quella riconosciuta per gli ordinari interventi di ristrutturazione edilizia e, per l'altro, ampliando i soggetti fruitori dell'agevolazione medesima. Le Commissioni parlamentari hanno avuto modo di esprimere orientamenti in tal senso anche in occasione dell'esame degli allegati al Documento di economia e finanza (DEF) recanti lo stato di attuazione degli impegni per la riduzione delle emissioni di gas-serra, in coerenza con gli obblighi internazionali assunti dall'Italia in sede europea e internazionale, e i relativi indirizzi ("Allegato Kyoto");

anche nel parere al Documento di economia e finanza 2015, approvato dalla 10<sup>a</sup> Commissione permanente (Industria, commercio, turismo) del Senato, si ribadisce la necessità di garantire il sostegno e la stabilizzazione alle misure, quali ad esempio l'*ecobonus*, volte a perseguire il risparmio e l'efficienza energetica, assicurando l'impegno a evitare nuovi sussidi a imprese o gruppi di imprese a carico dei consumatori;

in un'intervista pubblicata sul numero 34 di aprile 2015 di "Elementi", periodico del Gestore dei servizi energetici, consultabile sul sito istituzionale del Gestore, il vice ministro dell'economia, Enrico Morando, ha affermato di essere "d'accordo a decidere che l'*ecobonus* duri per un orizzonte più lungo di quello annuale, diciamo tre anni, per gli investimenti che riguardano realtà edilizie che non sono di proprietà di un'unica famiglia, come condomini o palazzi dove ci sono diversi proprietari";

il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, Gian Luca Galletti, a margine degli Stati generali dell'efficienza energetica tenutisi a Verona Fiere, ha dichiarato: "L'*ecobonus* non va solo confermato per il 2015, come abbiamo deciso di fare, ma va reso strutturale nel panorama degli incentivi italiani". Il Ministro ha spiegato che gli introiti realizzati in termini di maggiori imposte con l'economia sono superiori ai contributi erogati e ha definito l'operazione "in attivo, vantaggiosa per lo Stato, le famiglie e l'ambiente", e ha altresì affermato: "ora dobbiamo continuare

anche con più forza, rendendola stabile, perché famiglie e imprenditori hanno bisogno di conoscere per tempo i settori in cui si può investire e fare *business*". L'efficienza energetica, stando alle parole del Ministro, è "il futuro del campo ambientale: fa risparmiare le famiglie, abbassa le bollette, permette allo Stato di fare *spending review*. Nel decreto 91 abbiamo stanziato 350 milioni per l'efficientamento energetico degli edifici pubblici, partendo dalle scuole. Abbiamo un ritorno in termini di risparmi per lo Stato fortissimo, possiamo risparmiare fino al 40 per cento di quanto spendiamo oggi per elettricità e gas. Sono molti soldi";

nel corso del convegno "Regole e mercato dell'efficienza energetica", organizzato dal Gestore dei servizi energetici il 15 maggio 2015, il presidente di Confindustria, Giorgio Squinzi, ha ribadito che le detrazioni per l'efficienza energetica degli edifici "anziché essere rinnovate di anno in anno dovrebbero diventare strutturali su base pluriennale almeno fino al 2020". Intervenendo al medesimo convegno, il Ministro dell'ambiente e il Sottosegretario di Stato per lo sviluppo economico, Vicari, hanno dichiarato che il *bonus* fiscale per promuovere l'efficienza potrà diventare strutturale;

valutato che:

per l'importante ruolo di stimolo alla crescita e alla ripresa economica del Paese, la proposta di stabilizzare al 2020 il meccanismo dell'*ecobonus* è fortemente condivisa e sostenuta da tutte le realtà produttive e non coinvolte nel settore: dall'industria, all'artigianato, al commercio, alle banche, ai sindacati e alle associazioni ambientaliste. La strategia perseguita sinora dai Governi succedutisi, però, è stata quella di prorogare il meccanismo annualmente. Un cambio di passo in tale ambito garantirebbe una spinta importante anche nel campo della ricerca e dell'innovazione tecnologica da parte dei produttori di materiali e impianti;

attraverso la diversificazione delle aliquote e il tetto di spesa per tipologia di interventi è possibile contenere drasticamente l'onere in bilancio per lo Stato e permettere un uso più mirato del meccanismo di incentivazione;

è necessario, quindi, stimolare una combinazione efficace di finanziamenti pubblici e investimenti privati al fine di sfruttare il potenziale economico del raggiungimento degli obiettivi al 2020,

impegna il Governo:

- 1) ad attivarsi, nell'ambito della propria competenza, per l'adozione di ogni opportuna iniziativa di carattere legislativo volta a promuovere la stabilizzazione della misura di detrazione fiscale per gli interventi di

riqualificazione energetica degli edifici, prevedendo l'estensione delle agevolazioni fino al 31 dicembre 2020, anche attraverso una riduzione annuale o biennale della percentuale di detrazione;

2) a prevedere la rimodulazione delle tipologie di intervento ammesse ad agevolazione fiscale, predisponendo un meccanismo di premialità per i lavori caratterizzati da maggiore efficacia in termini di risparmio energetico ed introducendo dei valori limite di controllo alla spesa sostenuta (costo massimo per metro quadrato e per chilowattora, costo spese tecniche);

3) a prevedere l'obbligo della redazione dell'attestato di prestazione energetica al fine di accedere alla misura dell'*ecobonus*, riducendo il numero di rate annuali da 10 a 5 al fine di minimizzare il tempo di ritorno degli investimenti;

4) ad attivarsi, per quanto di competenza, affinché l'accesso all'*ecobonus* venga riconosciuto tramite la richiesta di documentazione tecnica dettagliata per ogni tipologia di intervento, certificata da tecnici abilitati;

5) a prevedere l'istituzione di un meccanismo sanzionatorio efficace per le dichiarazioni incongruenti, conferendo un ruolo attivo all'ENEA nella fase di validazione e di controllo della documentazione;

6) a favorire maggiori investimenti in programmi di riqualificazione di edifici pubblici e di edilizia sociale;

7) a favorire lo sviluppo dell'industria dei prodotti ad alto contenuto tecnologico per l'efficienza energetica, anche attraverso la previsione di specifici crediti di imposta per l'attività di ricerca e sviluppo che preveda la partecipazione di enti di ricerca;

8) ad introdurre strumenti di supporto e incentivazione alle imprese che esportano su mercati internazionali prodotti, sistemi e servizi che favoriscono l'efficienza energetica;

9) a rafforzare le attività di comunicazione sui temi dell'efficienza energetica al fine di migliorare la fruibilità e la trasparenza delle informazioni, anche attraverso l'organizzazione di iniziative mirate a favorire comportamenti energeticamente consapevoli e la predisposizione di linee guida per la definizione di metodologie educative condivise sul risparmio e l'efficienza energetica.

TOMASELLI, CALEO, DALLA ZUANNA, ASTORRE, CUOMO, FABBRI, FISSORE, GIACOBBE, LANZILLOTTA, MIRABELLI, MORGONI, PUPPATO, SCALIA, SOLLO, VACCARI, VALDINOSI, FAVERO - Il Senato,

premesso che:

le misure di agevolazione per la riqualificazione energetica degli edifici, introdotte dall'articolo 1, commi da 344 a 349 della legge finanziaria per il 2007 (legge n. 296 del 2006) e da ultimo prorogate dalla legge di stabilità per l'anno 2015 (legge n. 190 del 2014) nella misura del 65 per cento dell'investimento effettuato, rappresentano un significativo volano per la crescita del prodotto interno lordo, per il sostegno di importanti settori produttivi, a partire da quello edilizio, e per il raggiungimento di più elevati livelli di risparmio energetico nel Paese;

i più recenti dati di analisi sull'efficacia dell'"ecobonus", elaborati dal Cresme (Centro ricerche economiche, sociali di mercato per l'edilizia e il territorio), evidenziano l'impatto positivo nel corso degli anni di tale agevolazione sulla crescita economica della sua notevole efficacia occupazionale, proprio nel momento di più forte crisi del settore edilizio;

nel solo anno 2014 le domande presentate per usufruire dell'ecobonus sono state pari a 339.173 e le detrazioni riconosciute ai contribuenti sono state pari a 3,685 miliardi di euro. Dal momento dell'introduzione dell'agevolazione e fino al 31 dicembre 2014, le domande per ottenere gli sgravi dell'ecobonus sono state 2.258.849 e le detrazioni riconosciute sono state pari a 26,099 miliardi di euro;

gli incentivi dell'ecobonus, sommati agli incentivi per le ristrutturazioni edilizie, hanno generato nel solo anno 2014 investimenti per un ammontare complessivo di 28,4 miliardi di euro, pari a quasi 2 punti di PIL;

i benefici generati dall'agevolazione per la riqualificazione energetica degli edifici e degli incentivi per la ristrutturazione edilizia si riflettono positivamente anche sull'occupazione. Secondo le stime del Cresme, gli investimenti attivati da tali agevolazioni sono valsi, nel solo 2014, 283.200 posti di lavoro diretti nel settore dell'edilizia e 424.800 occupati totali, compreso l'indotto. Negli anni di maggiore crisi del settore edilizio, che vanno dal 2012 al 2014, gli investimenti attivati, pari ad oltre 75 miliardi di euro, sono valsi 752.593 occupati diretti e 1.128.889 occupati totali;

per comprendere l'importanza di tali agevolazioni le stime formulate evidenziano che, in caso di mancata attuazione dell'ecobonus e delle agevolazioni per le ristrutturazioni edilizie, gli investimenti che si

sarebbero persi, senza sgravi irpef, sarebbero stati pari a 15,9 miliardi di euro su un totale di 28,4 miliardi, mentre la perdita in termini di occupazione sarebbe ammontata a 158.591 posti di lavoro;

se si prende a riferimento un periodo più ampio che va dal 2011 al 2014, la mancata attuazione delle agevolazioni avrebbe comportato la perdita di 47,1 miliardi di investimenti e gli effetti sull'occupazione diretta avrebbero comportato una riduzione di 468.769 posti di lavoro;

in assenza del *bonus*, i beneficiari che avrebbero comunque investito in interventi di riqualificazione energetica degli edifici e di ristrutturazione edilizia sarebbero scesi al 52 per cento nel 2012, al 50 per cento nel 2013 e al 44 per cento nel 2014;

considerato che:

le misure di agevolazione per la riqualificazione energetica e di ristrutturazione edilizia degli edifici, a distanza di anni dalla loro entrata in vigore, e alla luce dei dati richiamati, si può certamente affermare che non rappresentano un costo per le finanze pubbliche. Al contrario, anzi, i calcoli effettuati dal Cresme evidenziano come l'applicazione dell'ecobonus e delle agevolazioni per le ristrutturazioni edilizie abbiano generato, nell'intero periodo di riferimento che va dal 1998 ad oggi, un gettito nettamente positivo per le finanze pubbliche;

dalle stime formulate dal Cresme sull'impatto economico-finanziario, emerge che le domande complessive di defiscalizzazione sono state 11.386.244, e che hanno generato investimenti complessivi pari a 187,7 miliardi di euro;

i costi della defiscalizzazione dei *bonus* hanno comportato, nel suddetto periodo di riferimento, minori incassi per un ammontare di 82,7 miliardi di euro. A fronte di tali oneri, il maggiore gettito fiscale è stato di 71,3 miliardi di euro derivante da maggiori versamenti Iva, Ires, Irpef e per oneri sociali. Il saldo ammonterebbe ad un valore negativo di 11,4 miliardi di euro. Considerando però che lo Stato incassa i proventi spettanti nell'anno di esecuzione dei lavori, e consente la maturazione dell'incentivo nell'arco di tempo di 10 anni, qualora si introducessero alcune valutazioni di natura finanziaria, attualizzando i valori in gioco, risulterebbe dall'esercizio di stima, sulla base dei principi enunciati, una plusvalenza di 3,6 miliardi di euro. Se a questi si aggiungono altri effetti positivi indotti (contabilità sociale, gettito irpef e maggiore risparmio energetico) il saldo risulterebbe positivo per circa 8,9 miliardi di euro. Se a tali dati si aggiungono altri effetti indotti (maggiori incassi comunali, variazioni

catastali e maggiori imposte sugli immobili) il saldo positivo si attesterebbe ad oltre 12 miliardi di euro;

rilevato che:

il rapporto annuale 2015 sull'efficienza energetica, curato dell'Enea sulla base dei dati disponibili al 30 aprile 2015, ha evidenziato gli effetti positivi dell'ecobonus in termini di risparmio energetico e di impatto positivo sull'ambiente;

nel periodo che va dal 2007 al 2013, l'Enea ha calcolato un risparmio di energia primaria pari a 0,913 Mtep, equivalenti ad oltre 9.900 gigawatt orari per anno di energia finale, di cui oltre 1.650 gigawatt orari per anno derivanti da interventi incentivanti nel 2013;

tali dati evidenziano il notevole impatto in termini di risparmio energetico e di minori emissioni inquinanti nell'ambiente, che possono derivare dall'attuazione di interventi, come la schermatura degli edifici, il cambio degli infissi e l'utilizzo di impianti di riscaldamento efficiente e tecnologicamente avanzati;

l'efficienza energetica ha assunto negli anni una rilevanza sempre maggiore, costituisce la principale chiave di sviluppo per nuovi modelli operativi in un'economia globalizzata e perciò investire sul risparmio energetico negli edifici e su modelli di reti intelligenti è fondamentale per lo sviluppo economico del Paese;

il risparmio energetico è uno strumento per migliorare i conti delle famiglie italiane, che potrebbero risparmiare centinaia di euro l'anno di bollette, così come lo è per migliorare, anche esteticamente, le città e porre un argine alla crisi del settore edilizio, che ha perso più di 700.000 posti di lavoro;

una politica di risparmio energetico sul patrimonio edilizio italiano, attivata su 12 milioni di edifici, è in grado di generare risorse economiche private, mettendo a reddito gli oltre 20 miliardi annui di energia che invece viene sprecata;

l'ecobonus si è rivelato idoneo a promuovere la riqualificazione energetica degli edifici esistenti e soprattutto a sostenere le attività imprenditoriali dei settori industriali che producono materiali, impianti e prodotti ad alta efficienza energetica, generando occupazione e favorendo l'emersione del sommerso. È inoltre decisivo per lo sviluppo di un ruolo di rilievo del nostro Paese da spendersi nell'affermazione della filiera edilizia sui mercati esteri e costituisce una delle modalità di creazione di posti di lavoro a cui si deve puntare nel ciclo economico del dopo crisi;

costruire edifici sempre più abitabili, che possano migliorare la qualità della vita dei loro occupanti e integrarsi all'ambiente circostante, alla luce di ottime *performance* ambientali e riduzione delle emissioni nocive in atmosfera, aiutano il *business* della filiera edilizia, anziché affossarlo;

osservato che:

le agevolazione per la riqualificazione energetica degli edifici pari al 65 per cento dell'investimento del contribuente termineranno il 31 dicembre 2015;

nell'anno in corso, gli investimenti stanno subendo un rallentamento rispetto al *trend* registrato nel 2014 e gli ordinativi iniziano a diminuire in modo deciso. È del tutto evidente che la mancanza di certezze sulla defiscalizzazione dei futuri investimenti di efficientamento energetico degli edifici rappresentano un freno sulle decisioni di investimento dei contribuenti;

alle luce dei dati evidenziati, le misure di agevolazione per la riqualificazione energetica degli edifici e di ristrutturazione edilizia rappresentano una operazione definita "*win-win*", ossia in grado di generare effetti positivi per tutti i soggetti coinvolti: Stato, imprese e cittadini contribuenti;

la stabilizzazione delle agevolazione per la riqualificazione energetica degli edifici rappresenta una scelta di politica industriale che incontrerebbe il favore sia per il sistema economico sia per i contribuenti,

impegna il Governo:

- 1) a dare stabilità, a decorrere dall'anno 2016, all'agevolazione fiscale del 65 per cento prevista per la riqualificazione energetica degli edifici;
- 2) ad inserire l'agevolazione per la riqualificazione energetica degli edifici all'interno del complessivo quadro normativo in materia di agevolazioni fiscali, avendo cura di garantire, in ogni caso, un effettivo vantaggio agli interventi volti alla riqualificazione energetica e alla messa in sicurezza del patrimonio immobiliare, tenendo fermo, a tal fine, l'attuale parametro normativo che prevede una differenza di 15 punti percentuali fra la predetta agevolazione fiscale ("*ecobonus*") e quella riconosciuta per gli ordinari interventi di ristrutturazione edilizia;
- 3) a considerare la possibilità di rimodulare i tempi di erogazione dell'incentivo, tempi che potrebbero non essere fissi (ora 10 anni) ma crescenti con l'ammontare della spesa, al fine di rendere conveniente la detrazione fiscale anche per micro-interventi;

4) ad estendere l'applicazione dell'agevolazione per la riqualificazione energetica degli edifici, includendo in via permanente nell'elenco degli interventi per i quali è possibile godere di tale agevolazione fiscale i seguenti: la riqualificazione energetica del patrimonio di edilizia residenziale pubblica e di edifici di proprietà di *onlus*, la riqualificazione energetica di edifici interi, il consolidamento antisismico degli edifici ricadenti in aree a rischio sismico, il consolidamento antisismico dei beni immobili strumentali, ivi comprese le strutture alberghiere e ricettive in generale;

5) ad estendere l'applicazione dell'agevolazione alla costruzione di edifici nuovi, nel caso siano rigorosamente seguiti criteri di bio-edilizia o a energia zero o quasi-zero;

6) a promuovere in maniera diffusa ed ancora più incisiva su tutti i *media* la normativa in merito all'agevolazione per la riqualificazione energetica degli edifici.

(1-00541) (23 marzo 2016)

GALIMBERTI, PICCOLI, PELINO, CERONI, DE SIANO, FASANO, FLORIS, BERTACCO, D'ALI', SERAFINI, AMIDEI, ALICATA, CARRARO, BOCCARDI, GIBIINO - Il Senato,

premesso che:

la legge di stabilità per il 2016 (legge n. 208 del 2015), al comma 74 dell'art. 1, ha prorogato fino al 31 dicembre 2016 la detrazione fiscale del 65 per cento per interventi che aumentino il livello di efficienza energetica degli edifici esistenti, il cosiddetto *ecobonus*;

in particolare la detrazione, ripartita in 10 rate annuali di pari importo, è riconosciuta se le spese sono state sostenute per la riduzione del fabbisogno energetico per il riscaldamento, il miglioramento termico dell'edificio (coibentazioni, pavimenti, finestre, comprensive di infissi), l'installazione di pannelli solari, la sostituzione degli impianti di climatizzazione invernale;

in assenza di interventi legislativi in materia, dal 1° gennaio 2017 il beneficio sarà riportato all'aliquota del 36 per cento, ordinariamente prevista per i lavori di ristrutturazione edilizia e di riqualificazione energetica degli edifici dall'articolo 16-*bis* del testo unico delle imposte sui redditi, di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 917 del 1986;



quello della legge di stabilità per il 2016 è solo il più recente intervento normativo che ha avuto inizio con la legge n. 296 del 2006 (legge finanziaria per il 2007), e che segna quindi una positiva esperienza decennale;

nel corso degli anni, si sono succedute proroghe o modifiche alle aliquote da applicare alle detrazioni fino alla misura del 65 per cento prevista inizialmente nel decreto "Ecobonus" (decreto-legge n. 63 del 2013, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 90 del 2013) per il 2014 e poi confermata nella legge di stabilità per il 2015 (legge n. 190 del 2014);

il decreto legislativo n. 102 del 2014 reca attuazione della direttiva 2012/27/UE sull'efficienza energetica, modifica le direttive 2009/125/CE e 2010/30/UE e abroga le direttive 2004/8/CE e 2006/32/CE, determinando l'obiettivo nazionale indicativo di risparmio energetico;

il decreto prevede misure per il miglioramento dell'efficienza energetica in tutti i settori e di riduzione del 20 per cento per i consumi di energia primaria entro il 2020, in coerenza con la Strategia energetica nazionale;

inoltre, predispone un programma di intervento per il miglioramento della prestazione energetica degli immobili della pubblica amministrazione centrale e l'obbligo di diagnosi energetica per le imprese di grandi dimensioni;

quelle citate sono misure volte a dare un impulso fondamentale agli interventi per l'utilizzo sostenibile della risorsa energetica, che va considerata come un imprescindibile elemento di sviluppo per l'economia nazionale;

la legge di stabilità per il 2015 (art. 1, comma 657) ha aumentato dal 4 all'8 per cento la percentuale della ritenuta d'acconto sui bonifici che banche e Poste hanno l'obbligo di operare all'impresa che effettua i lavori, andando in senso opposto rispetto alle misure di agevolazione;

considerato che:

dalle conclusioni di COP 21, la Conferenza di Parigi sui cambiamenti climatici, emerge che il futuro non è nei combustibili fossili, ma in efficienza energetica e fonti rinnovabili;

in particolare nell'accordo, sottoscritto anche dall'Italia, è emersa la previsione di: a) mantenere l'aumento della temperatura media globale ben al di sotto di 2 gradi centigradi rispetto ai livelli preindustriali, e proseguire l'azione volta a limitare l'aumento di temperatura a 1,5 gradi centigradi rispetto ai livelli pre-industriali, riconoscendo che ciò potrebbe ridurre in

modo significativo i rischi e gli effetti dei cambiamenti climatici; b) aumentare la capacità di adattamento agli effetti negativi dei cambiamenti climatici e promuovere lo sviluppo resiliente al clima e a basse emissioni di gas ad effetto serra, di modo che non minacci la produzione alimentare; c) rendere i flussi finanziari coerenti con un percorso che conduca a uno sviluppo a basse emissioni di gas ad effetto serra e resiliente al clima;

l'Unione europea e l'Italia si sono poste degli impegni importanti per il 2030, prevedendo il taglio di almeno il 40 per cento delle emissioni rispetto al 1990, la crescita fino al 27 per cento della produzione di energia da fonti rinnovabili e l'incremento del 27 per cento dell'efficienza energetica;

nel comparto delle energie rinnovabili, le imprese dell'UE hanno un fatturato medio annuo di 129 miliardi di euro, dando lavoro a più di un milione di addetti e dunque la sfida consiste nel conservare il ruolo guida dell'Europa negli investimenti globali per le energie rinnovabili;

per realizzare l'Unione dell'energia è strategico incrementare i finanziamenti dell'Unione europea a favore dell'efficienza energetica e un pacchetto per le energie rinnovabili, riservando una particolare attenzione alla strategia di ricerca e innovazione nel settore dell'energia;

il completamento del mercato unico dell'energia in Europa è al centro dell'agenda europea, dal momento che l'invecchiamento delle infrastrutture, la frammentazione dei mercati e la mancanza di coordinamento delle politiche impediscono ai consumatori, alle famiglie e alle imprese di beneficiare di una scelta più vasta o di prezzi dell'energia meno elevati;

una priorità strategica e assoluta del programma politico del presidente Juncker è realizzare un'unione dell'energia resiliente coniugata a una politica per il clima lungimirante;

i dati forniti dalla Commissione europea delineano un quadro in cui il 75 per cento del parco immobiliare è a bassa efficienza energetica;

per quanto riguarda l'Italia, la Commissione segnala che: 1) per percentuale sul valore aggiunto lordo totale e percentuale sul totale degli occupati, il settore energetico nazionale registra valori più bassi rispetto alla media europea; 2) il *mix* energetico differisce da quello dell'Unione europea a 28 Paesi, con una più ampia percentuale di gas e l'assenza del nucleare; 3) la dipendenza da combustibili solidi è superiore rispetto alla UE 28 Paesi; 4) i prezzi dell'energia elettrica al dettaglio per l'utenza domestica sono in generale sopra la media UE; i costi per la rete, gli oneri di sistema e le tasse pesano rispettivamente per il 17 per cento, il 23 per cento e il 13 per cento del prezzo finale al consumatore; 5) l'Italia ha diminuito le sue emissioni

del 22 per cento tra il 2005 e il 2014 ed è sulla strada per raggiungere il suo obiettivo 2020 di riduzione delle emissioni di gas ad effetto serra; 6) con una percentuale di 16,7 per cento di energie da fonte rinnovabile nel 2013, l'Italia ha quasi agganciato l'obiettivo del 17 per cento per il 2020. Il sostegno ai costi per l'energia rinnovabile ha raggiunto 307 euro a megawatt orari per il fotovoltaico solare e 120 euro a megawatt orari per le altre rinnovabili;

valutato che:

gli edifici assorbono circa il 40 per cento dell'energia consumata, che impiegano soprattutto per il riscaldamento, l'aria condizionata, l'illuminazione e la loro gestione e il funzionamento degli elettrodomestici;

le detrazioni fiscali concernenti il recupero edilizio e l'efficientamento energetico per l'edilizia residenziale hanno interessato un immobile residenziale oggetto di rinnovo su 4 e il 17,7 per cento del totale della riqualificazione edilizia residenziale e non residenziale;

l'analisi della serie storica delle domande presentate e degli importi detraibili evidenzia un effetto positivo delle detrazioni fiscali in termini di investimenti agevolati, effetti che sono andati crescendo anche grazie all'introduzione della detrazione per gli interventi di efficientamento energetico;

nel 2014, sono stati attivati investimenti pari a 28,5 miliardi di euro e 424.800 posti di lavoro;

nel periodo 1998-2015, sono stati attivati investimenti per totale di 207 miliardi di euro, 178 per il recupero edilizio, 30 miliardi per la riqualificazione energetica. Gli incentivi fiscali hanno interessato oltre 12,5 milioni di interventi;

oltre a quanto precedentemente evidenziato, va considerato che le misure di incentivazione sono suscettibili di determinare effetti positivi in termini di emersione dei lavori dichiarati, benessere ambientale ed abitativo, ricerca ed innovazione delle imprese produttrici;

si stima un volume d'affari medio annuo di circa 5,2 miliardi di euro per il settore dell'efficienza energetica in Italia;

la detrazione fiscale per il cittadino è il vero incentivo all'efficientamento energetico, posto che gli ulteriori incentivi (GSE ed altri) sembrano essere diventati davvero marginali,

impegna il Governo:

- 1) a valutare, sin dal Documento di economia e finanza, di rendere permanente la detrazione fiscale al 65 per cento delle spese sostenute per la riduzione del fabbisogno energetico per il riscaldamento, il miglioramento termico, l'installazione di pannelli solari, la sostituzione degli impianti di climatizzazione invernale, quale forma di incentivazione per la realizzazione di interventi pluriennali;
- 2) a deliberare, quindi, in tal senso, una modifica che porti al 65 per cento l'aliquota prevista al 36 per cento dall'articolo 16-*bis* del testo unico delle imposte sui redditi;
- 3) ad effettuare una ricognizione di tutte le forme di sostegno (detrazioni fiscali, certificati bianchi, contributi in conto capitale e altri profili di incentivo), al fine di gestire eventuali sovrapposizioni delle tipologie di intervento;
- 4) ad individuare tipologie di intervento *standard* per il contenimento delle emissioni e il risparmio energetico, stabilendo premialità basate sul rapporto tra costi e benefici, con particolare attenzione ai lavori che colleghino l'installazione di dispositivi elettronici di controllo dei consumi con le reti digitali a servizio dell'edificio;
- 5) a semplificare la disciplina di regolazione delle attività delle Energy services company, anche individuando sostegni economico-finanziari;
- 6) a promuovere tra gli operatori del settore l'adozione di comuni modelli economico-finanziari, che evidenzino la sostenibilità del progetto di efficientamento energetico;
- 7) a sostenere gli interventi che prevedano il miglioramento delle prestazioni energetiche e la riqualificazione degli edifici pubblici ovvero dedicati all'edilizia sociale;
- 8) a trasmettere una relazione annuale alle Commissioni competenti delle Camere, sulle azioni di sostegno, in termini di tipologia, numero, efficacia ambientale e impatto nei bilanci dello Stato.

(1-00542) (30 marzo 2016)

CONSIGLIO, ARRIGONI, CALDEROLI, CANDIANI, CENTINAIO, COMAROLI, CROSIO, DIVINA, STEFANI, STUCCHI, TOSATO, VOLPI - Il Senato,

premesso che:

di fronte al perdurare della crisi economica, gli investimenti in edilizia, in risparmio energetico, in fonti rinnovabili, in innovazione e ricerca e, più in generale, nella "*green economy*" possono rappresentare un'importante occasione per ridare slancio all'economia italiana, permettendo di coniugare l'obiettivo di maggiore competitività e modernizzazione del Paese con la necessità di adottare modelli di sviluppo maggiormente sostenibili dal punto di vista ambientale;

durante la XVII Legislatura, è stata confermata in diverse occasioni, e da ultimo nell'ambito dell'esame del cosiddetto allegato Kyoto al Documento di economia e finanza 2015, il percorso verso un'economia a basso contenuto di anidride carbonica, che per l'Italia risulta fondamentale ai fini del raggiungimento degli impegni presi, a livello internazionale ed europeo;

a livello europeo, l'adozione del pacchetto clima ed energia ha dato risultati positivi sul versante del rispetto degli obiettivi del protocollo di Kyoto: nel 2012 le emissioni hanno registrato i livelli più bassi dal 1990. In particolare, le emissioni totali di gas a effetto serra dell'Unione europea sono diminuite del 19,2 per cento rispetto ai livelli 1990 e del 21,6 per cento rispetto a quelli degli anni di riferimento di Kyoto (2008-2012);

le ultime statistiche annuali disponibili (Eurostat) evidenziano la continuità della tendenza positiva: nel 2013 le emissioni di anidride carbonica derivanti dalla combustione di combustibile fossile sono diminuite nell'Unione europea del 2,5 per cento rispetto al 2012;

il Consiglio europeo del 22-23 ottobre 2014 ha raggiunto l'accordo sul quadro per le politiche dell'energia e del clima per il periodo successivo al 2020, presentato a gennaio 2014 dalla Commissione e integrato, nel luglio 2014, da una comunicazione sull'efficienza energetica. Sono elementi essenziali dell'accordo: la riduzione del 40 per cento nel 2030 delle emissioni di gas a effetto serra rispetto al 1990; il raggiungimento entro il 2030, a livello di Unione, di una quota di energia proveniente da fonti rinnovabili consumata nella UE di almeno il 27 per cento; il risparmio energetico del 30 per cento per il 2030; il nuovo sistema di *governance*, basato su piani nazionali intesi a rendere competitivo, sicuro e sostenibile il settore energetico;

nell'ambito delle politiche di contenimento delle emissioni di anidride carbonica, un contributo importante, a livello sia europeo che nazionale, potrebbe essere offerto dalle iniziative di promozione e sviluppo

dell'efficienza energetica, perseguibile anche attraverso iniziative di riqualificazione energetica degli edifici;

la direttiva 2012/27/UE sull'efficienza energetica, recepita dall'Italia con il decreto legislativo n. 102 del 2014, sancisce il ruolo fondamentale dell'efficienza energetica come strumento strategico nell'attuale scenario europeo per affrontare sfide come la riduzione delle emissioni di gas ad effetto serra, il rilancio della crescita economica, la creazione di nuovi posti di lavoro e l'aumento della competitività delle aziende, intervenendo in diversi settori ritenuti in grado di cogliere le opportunità offerte dal risparmio energetico, dall'edilizia ai trasporti, passando per le produzioni;

l'Unione europea, in particolare, nella comunicazione sull'efficienza energetica, del luglio 2014, ha stimato che l'efficienza energetica degli edifici aumenta dell'1,4 per cento all'anno; tale percentuale, relativamente limitata, dipende per gran parte dai ridotti livelli delle ristrutturazioni. Gli Stati membri che hanno ottenuto il maggior successo nel ridurre gli sprechi energetici hanno associato prescrizioni rigorose di efficienza energetica per gli edifici nuovi o ristrutturati a programmi a favore della ristrutturazione. Per i benefici dell'efficienza energetica degli edifici, la sfida a livello europeo è accelerare e finanziare gli investimenti iniziali e aumentare la percentuale di ristrutturazioni del parco immobiliare esistente dall'1,4 per cento attuale ad oltre il 2 per cento;

a partire dal 2007, in Italia, il perseguimento dell'obiettivo dell'efficientamento energetico degli edifici è stato attuato attraverso un sistema di incentivi fiscali. Tra questi, il decreto-legge n. 63 del 2013, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 90 del 2013, ha potenziato il regime delle detrazioni fiscali, passato dal 55 al 65 per cento, per gli interventi di miglioramento dell'efficienza energetica degli edifici;

la legge n. 147 del 2013 (legge di stabilità per il 2014) per quanto concerne la detrazione d'imposta per le spese relative ad interventi di riqualificazione energetica degli edifici, ha prorogato di un anno la misura della detrazione al 65 per cento, stabilendo altresì che la detrazione si applichi nella misura del 50 per cento per l'anno 2015;

tali detrazioni sono state ulteriormente prorogate dalla legge n. 190 del 2014 (legge di stabilità per il 2015) e sono state estese anche alle schermature solari, agli impianti di climatizzazione invernale alimentati da biomasse combustibili (nel limite massimo di detrazione di 30.000 euro) nonché all'adozione di misure antisismiche, confermando la misura del 65 per cento;

in particolare, per i contribuenti persone fisiche, non titolari del reddito d'impresa, sono detraibili le spese pagate mediante bonifico bancario o postale entro il 31 dicembre 2015; per i contribuenti titolari di reddito d'impresa, per i quali i lavori attengono all'esercizio dell'attività commerciale, la detrazione è riconosciuta in relazione alle spese imputabili ai vari periodi di imposta, fino a quello in corso al 31 dicembre 2015. La detrazione è ripartita in 10 quote annuali di pari importo;

la grave e prolungata crisi ha ridotto drasticamente il potere di acquisto di molti contribuenti, per i quali sarebbe utile, dato il peggioramento delle loro condizioni economiche, recuperare le somme derivanti dalle agevolazioni fiscali in tempi più brevi rispetto a quelli attualmente previsti;

i risultati fino ad oggi ottenuti con l'adozione di tali forme di agevolazione sono stati molto importanti, rappresentando un valido strumento di supporto alla crescita e allo sviluppo delle imprese che operano nei settori interessati; secondo un'indagine del Cresme-Enea, nel 2015 il volume complessivo di interventi connessi alle agevolazioni fiscali per la riqualificazione energetica degli edifici è stato pari a 1.400.000, per un totale di 17 miliardi di euro di investimento complessivi ed ha interessato soprattutto piccole e medie imprese nell'edilizia e nell'indotto. Dal punto di vista occupazionale, il regime delle detrazioni fiscali del 55 per cento ha contribuito a creare ogni anno 55.000 posti di lavoro nei settori interessati, con particolare riferimento al comparto dell'edilizia dove l'introduzione di elementi di maggiore innovazione e qualità è riuscita a mitigare gli effetti della crisi, che, per il solo settore dell'edilizia, ha portato alla perdita di oltre 500.000 posti di lavoro;

l'agevolazione fiscale del 55 per cento, oggi del 65 per cento, si è dimostrata essere di gran lunga fra le misure anticicliche più efficaci attivate negli ultimi anni, con effetti positivi sul bilancio del Paese, in quanto non solo rappresenta un importante sostegno al rilancio dei consumi, ma contribuisce anche all'emersione del sommerso in settori ritenuti strategici per la ripresa economica, come quello edile;

il nostro Paese vanta inoltre una fiorente industria in diversi settori strettamente correlati all'efficienza energetica. Negli ultimi anni si è assistito ad una consistente crescita dei sistemi di accumulo di energia prodotta da impianti alimentati da fonti rinnovabili, con particolare riferimento alla fonte solare, i quali hanno dato vita ad un mercato nel quale l'Italia è all'avanguardia con numerose aziende *leader* a livello europeo;

l'installazione di sistemi di accumulo a batterie negli edifici permetterebbe di immagazzinare l'energia prodotta in eccesso rispetto alla domanda oraria dei carichi e di utilizzarla in diversi momenti del giorno in base alle necessità dell'utenza, limitando i prelievi dalla rete, a beneficio dei consumatori finali che potrebbero usufruire di un sistema elettrico più efficiente, a costi vantaggiosi;

il sostegno allo sviluppo delle aziende di settore consentirebbe di generare nuova occupazione, con ricadute importanti sulla crescita del sistema produttivo del Paese;

il Parlamento ha svolto un'intensa attività legislativa in relazione alla materia delle detrazioni fiscali per interventi di ristrutturazione e di riqualificazione energetica degli edifici. Negli ultimi anni si è acceso un dibattito parlamentare sulla necessità di stabilizzare nel tempo le attuali misure di agevolazione fiscale e sulla loro estensione a specifici ambiti, impegnando il Governo con specifici atti di indirizzo;

nel parere approvato dalla 10a Commissione permanente (Industria, commercio, turismo) del Senato sull'atto di Governo n. 90, di recepimento della direttiva 2012/27/UE sull'efficienza energetica, partendo dalla considerazione che il comparto abitativo ha un ruolo di fondamentale importanza nelle politiche per l'efficienza energetica, visto che agli immobili è ascrivibile circa il 36 per cento del consumo complessivo di energia, si vincola il Governo a rendere permanenti, compatibilmente con i vincoli di bilancio, le attuali agevolazioni fiscali per gli interventi di riqualificazione energetica degli immobili, avendo cura di continuare a garantire, in ogni caso, un'effettiva convenienza di tali agevolazioni rispetto a quelle riconosciute per gli ordinari interventi di ristrutturazione edilizia, impegna il Governo:

- 1) ad adottare ogni opportuna iniziativa, anche di carattere finanziario, volta alla stabilizzazione normativa delle attuali agevolazioni fiscali per gli interventi di riqualificazione energetica degli edifici;
- 2) a reperire le opportune risorse finanziarie da indirizzare a sostegno di misure per la riduzione del numero di rate annuali relative al recupero delle spese sostenute dai contribuenti persone fisiche o titolari di reddito d'impresa che si sono avvalsi o si avvalgono delle detrazioni di imposta per gli interventi di riqualificazione energetica degli immobili;
- 3) ad incentivare, nell'ambito delle politiche finalizzate alla maggiore crescita delle fonti energetiche rinnovabili, la realizzazione di sistemi di accumulo a batterie installati all'interno di edifici in abbinamento agli



impianti per la produzione di energia elettrica alimentati da fonti rinnovabili, al fine di ottimizzare l'autoconsumo di energia elettrica prodotta da tali impianti, a beneficio di un sistema elettrico maggiormente competitivo;

4) a pubblicizzare il procedimento per l'accesso alle detrazioni fiscali relative all'*ecobonus*, al fine di favorire un maggior ricorso ai benefici previsti dalla vigente normativa in materia di efficienza energetica e di ristrutturazione edilizia.

(1-00547) (30 marzo 2016)

ZIZZA, BONFRISCO, BRUNI, COMPAGNA, DI MAGGIO, D'AMBROSIO LETTIERI, LIUZZI, MILO, PERRONE, TARQUINIO - Il Senato,

premessi che:

i dati e le analisi presentati l'8 ottobre 2015 in VIII Commissione permanente (Ambiente, Territorio e Lavori Pubblici) della Camera dei deputati dal Cresme e dal Servizio studi della Camera sugli effetti del credito di imposta per ristrutturazioni e risparmio energetico certificano come le misure introdotte, e via via potenziate, abbiano rappresentato una straordinaria misura anticiclica, soprattutto dal 2008 al 2015;

la medesima relazione precisa che dal 1° gennaio 1998, grazie alle prime detrazioni fiscali introdotte dall'articolo 1, commi 5 e 6, della legge 27 dicembre 1997, n. 449 (detrazione del 41 per cento poi scesa al 36 per cento e successivamente ripristinata al 41 per cento) al 2015, con la proroga delle misure previste dalla legge n. 190 del 2014, articolo 1, comma 47, tali incentivi hanno attivato investimenti pari a 207 miliardi di euro (una media di 11 miliardi di euro all'anno a valori correnti), di cui 178 miliardi hanno riguardato il recupero edilizio (ristrutturazioni) e poco meno di 30 miliardi la riqualificazione energetica;

sempre il rapporto del Cresme e del Servizio studi della Camera mette in evidenza come gli incentivi fiscali per il recupero edilizio e per la riqualificazione energetica abbiano interessato dal 1998 al 2015 oltre 12,5 milioni di interventi. Si tratta di un dato di rilevante impatto, se si considera che, secondo il censimento dell'Istat, le famiglie in Italia sono 24,6 milioni, e che le abitazioni sono, sempre secondo l'Istat, 31,2 milioni, mentre, sotto il profilo dell'occupazione, gli investimenti veicolati dalle misure di

incentivazione fiscale hanno avuto un impatto importante che, nel periodo 2008-2015 (ovvero dall'inizio della crisi), ha riguardato oltre 2 milioni di occupati, con una media di 111.000 occupati diretti all'anno. Il bilancio delle misure attivate è, nel complesso, senza dubbio estremamente positivo. Infatti, oltre al profilo occupazionale evidenziato, l'incidenza delle agevolazioni appare particolarmente rilevante tra il 2011 e 2015, nonostante la fase di crisi che ha colpito pesantemente il settore dell'edilizia: le stime infatti evidenziano una quota di lavori incentivati pari a 116 miliardi di euro, 79 miliardi nel solo triennio 2013-2015 (i dati del Cresme sono aggiornati ai primi 8 mesi del 2015);

il documento del Cresme e del Servizio studi della Camera mette poi in evidenza come per il periodo preso in esame dallo studio, calcolando i minori introiti legati agli interventi di miglioramento dell'efficienza energetica e, dall'altro, considerando la quota di gettito per lo Stato, derivante dai consumi e dagli investimenti mobilitati dai redditi aggiuntivi dei nuovi occupati (quota ricavata dalla Matrice di contabilità sociale) si determina un saldo positivo per lo Stato di 10,5 miliardi di euro, che potrebbero salire a poco più di 15 miliardi di euro, ricomprendendo gli effetti positivi su famiglie e imprese;

infine con la legge n. 208 del 2015, le misure fiscali sono state ulteriormente prorogate sino al 31 dicembre 2016. Infatti con la legge di stabilità per il 2016 si è voluto dare attuazione alle note contenute nella relazione dell'8 ottobre 2015, tra le quali l'estensione delle misure fiscali anche agli istituti autonomi per le case popolari (art. 1, comma 87) e l'estensione delle misure fiscali alle spese sostenute per l'acquisto, l'installazione e la messa in opera di dispositivi multimediali per il controllo da remoto degli impianti di riscaldamento o produzione di acqua calda o di climatizzazione delle unità abitative, volti ad aumentare la consapevolezza dei consumi energetici da parte degli utenti e a garantire un funzionamento efficiente degli impianti (art. 1, comma 88);

accanto alle misure fiscali per l'efficientamento energetico degli edifici, capaci di produrre positivi effetti in termini di risparmio energetico e dunque di vantaggio economico, tanto per le famiglie, quanto per le pubbliche amministrazioni, non possono non essere annoverati i contratti di Servizio Energia, quando destinati agli usi finali e, in particolare, per l'uso "domestico", che necessitano di essere maggiormente incentivati, anche attraverso l'applicazione di una aliquota IVA agevolata al 10 per cento;

considerato che:

le misure fiscali sino ad oggi attivate sono dunque risultate estremamente positive e 2 soli dati basterebbero a collocarle tra quelle misure che dovrebbero essere rese strutturali, a vantaggio dell'intero sistema Paese: gli effetti in termini di emersione dei redditi e dell'occupazione "irregolare" e la riduzione dei consumi energetici e conseguentemente delle emissioni di anidride carbonica, con innegabili effetti positivi per l'ambiente e per i conti pubblici;

le misure fiscali per l'efficientamento energetico degli edifici, e più in generale quelle previste con la legge n. 208 del 2015, andrebbero stabilizzate anche nell'ottica di un più vasto adeguamento del patrimonio edilizio pubblico e privato, finalizzato al contenimento dei consumi energetici e all'incentivazione delle fonti energetiche rinnovabili;

per i contratti di servizio energia destinati agli usi finali e, in particolare, per l'uso "domestico", già nel parere del luglio 2014 reso dalla Camera dei deputati allo schema di decreto legislativo, recante attuazione della direttiva 2012/27/UE sull'efficienza energetica, che modificava le direttive 2009/125/CE e 2010/30/UE e abrogava le direttive 2004/8/CE e 2006/32/CE, al punto 18, si legge: "all'articolo 14 si chiarisca che nei contratti di prestazione energetica, di cui all'allegato 2 del decreto n. 115 del 2008, stipulati con la pubblica amministrazione deve essere applicata l'IVA agevolata indipendentemente dai combustibili utilizzati e che la nozione di contratto di servizio energia deve essere interpretata nel senso di fornitura di servizi e non di fornitura di combustibile al cliente";

il parere così espresso dalla Camera in materia di applicazione IVA ai contratti di servizio energia ha, senza dubbio, rappresentato un importante passo in avanti sotto il profilo del corretto inquadramento ai fini IVA di tale tipologia contrattuale, seppur limitata al comparto pubblico;

nonostante la precisazione resa nel parere della Camera del luglio 2014, relativamente ai contratti di servizio energia stipulati con la pubblica amministrazione, ad oggi permane l'incertezza venutasi a creare tra gli operatori in tema di aliquota IVA da applicare ai contratti di servizio energia, nei casi di uso finale domestico dell'energia erogata. Infatti, alcuni soggetti, anche di diritto pubblico (Provincia di Napoli e Provincia di Modena) danno della norma citata un'interpretazione di maggior favore per il soggetto di imposta, chiedendo al fornitore l'applicazione dell'aliquota IVA agevolata (10 per cento), mentre l'interpretazione dell'Agenzia delle entrate, che ha fornito una «propria lettura della norma» in risposta ad alcuni interpelli, "impone" l'applicazione dell'aliquota IVA al 22 per cento. Tale diverso orientamento, applicato anche al settore privato, che incide sul

costo finale del servizio, causando evidenti discriminazioni tra operatori di uno stesso comparto e sconcerto tra i soggetti passivi di imposta, dovrebbe essere corretto favorendo un'interpretazione univoca della norma, dunque anche per il settore privato, al fine di evitare sperequazioni di trattamento verso gli utenti finali siano essi privati cittadini o pubbliche amministrazioni, auspicabilmente nella direzione di promuovere gli interventi di efficienza energetica, *focus* strategico già previsto dalla SEN (Strategia energetica nazionale) nel 2013,

impegna il Governo:

1) a dare stabilità, anche prevedendo nella predisposizione del Documento di economia e finanza la decorrenza dall'anno 2016 dell'agevolazione fiscale del 65 per cento, di cui all'articolo 14 del decreto-legge n. 63 del 2013, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 90 del 2013, e successive modificazioni ed integrazioni, come previsto dalla legge n. 208 del 2015;

2) a chiarire, anche in considerazione dei vantaggi energetici che ne derivano, e come previsto nel parere reso nel luglio 2014 dalla Camera dei deputati allo schema di decreto legislativo, recante attuazione della direttiva 2012/27/UE sull'efficienza energetica, che modificava le direttive 2009/125/CE e 2010/30/UE e abrogava le direttive 2004/8/CE e 2006/32/CE, che nei contratti di prestazione energetica, di cui all'allegato 2 del decreto legislativo n. 115 del 2008, sia stipulati con la pubblica amministrazione che con soggetti privati, debba essere applicata l'IVA agevolata al 10 per cento, indipendentemente dai combustibili utilizzati e che la nozione di contratto di servizio energia debba essere interpretata nel senso di fornitura di servizi e non di fornitura di combustibile al cliente.

## **MOZIONI SULLA PRIVATIZZAZIONE PARZIALE DI FERROVIE DELLO STATO ITALIANE**

(1-00496) (Testo 2) (30 marzo 2016)

DE PETRIS, CERVELLINI, BAROZZINO, DE CRISTOFARO,  
PETRAGLIA, URAS, BOCCHINO, CAMPANELLA, VACCIANO - Il  
Senato,

premessi che:

all'interno del Documento di economia e finanza (DEF) 2014, il Governo aveva manifestato l'intenzione di attuare un piano di privatizzazioni attraverso la dismissione di partecipazioni in società controllate anche indirettamente dallo Stato; il programma nazionale di riforma, riporta infatti società a partecipazione diretta quali ENI, STMicroelectronics, ENAV, e società in cui lo Stato detiene partecipazioni indirettamente tramite Cassa depositi e prestiti, quali SACE, Fincantieri, CDP Reti, TAG (Trans Austria Gastleitung GmbH) e, tramite Ferrovie dello Stato, in Grandi stazioni-Cento stazioni;

il Governo ha inteso dare avvio al processo di privatizzazione della società Ferrovie dello Stato italiane SpA, il principale gruppo operante nel settore del trasporto ferroviario nel nostro Paese con la preliminare deliberazione adottata nella riunione del 23 novembre 2015, che ha determinato la presentazione in Parlamento dello schema di decreto n. 251 per l'acquisizione del parere;

in un primo momento, numerosi esponenti del Governo si erano lanciati in entusiastiche e frettolose affermazioni circa la bontà del progetto di privatizzazione della società. Si ricordano in tal senso gli annunci del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti circa la volontà del Governo di avviare la procedura di privatizzazione con un tetto del 40 per cento, o le affermazioni del Ministro dell'economia e delle finanze, Pier Carlo Padoan, che ha sostenuto come il modello di valorizzazione e quotazione della *holding* sia quello maggiormente efficiente;

numerose iniziative parlamentari hanno, tuttavia, frenato la corsa del Governo a dare avvio a tale processo, che necessita, come è ovvio, di essere ponderato attentamente in tutti i suoi aspetti, data la centralità del gruppo nel nostro Paese e le numerose ricadute sul piano economico e sociale;

l'evoluzione della società Ferrovie dello Stato l'ha vista passare da azienda autonoma sotto il controllo del Ministero dei trasporti ad ente pubblico, nel 1986, fino a giungere nel 1992 alla conformazione di società per azioni a totale partecipazione statale, per il tramite del Ministero dell'economia e delle finanze. Nel 1999 la società è stata divisa in Trenitalia, che si occupa del trasporto passeggeri e merci, e Rete ferroviaria Italiana, che gestisce invece le infrastrutture, entrambe rimanendo a totale partecipazione di Ferrovie dello Stato;

la società Ferrovie dello Stato SpA ha un fatturato di 8,4 miliardi di euro e nella prima metà del 2015 la crescita del fatturato del gruppo rispetto all'anno 2014 è stata di oltre il 2 per cento; gli investimenti sono in aumento, e si prevede di arrivare dai 4,3 miliardi di euro del 2014 ai 6,5 miliardi nel 2016;

il gruppo conta circa 70.000 dipendenti, di cui circa 5.000 in Germania (Netinera). La linea ferroviaria è lunga 16.726 chilometri, di cui circa 1.000 ad alta velocità. Il sistema alta velocità-alta capacità parte da Torino e arriva fino a Salerno (Torino-Milano-Bologna-Roma-Napoli-Salerno). Ulteriori tratti sono tra Milano e Treviglio e tra Padova e Mestre. Attualmente, si sta completando il tratto Milano-Verona-Venezia per disegnare la cosiddetta «T». La frequenza è di 8.000 treni al giorno di cui circa 7.000 regionali e 1.000 tra alta velocità, media e lunga percorrenza e treni merci;

dati Mediobanca del 2015 individuano il gruppo Ferrovie dello Stato italiane come la seconda azienda italiana per investimenti, la quinta per dipendenti, la decima per redditività e la tredicesima per fatturato; infine, Ferrovie dello Stato italiane quest'anno ha conquistato il primo posto nella classifica delle aziende dove i giovani neolaureati desiderano lavorare ed è risultata prima nel *ranking* "Best employer of choice 2015";

è da segnalare come i processi di privatizzazione non possano essere aprioristicamente percepiti quale garanzia di successo economico e maggiore competitività, ma risultino spesso terreni fertili per operazioni poco trasparenti, rischiando di ledere i diritti della collettività in settori molto delicati; in Italia le privatizzazioni sono state sempre caratterizzate da un percorso particolarmente complesso, pieno di fallimenti e di incognite in cui spesso si sono intrecciate operazioni finanziarie poco trasparenti, per cui lo Stato quasi mai ne ha tratto vantaggio né dal punto di vista economico, né tanto meno sotto il profilo della competitività;

nel caso di Ferrovie dello Stato, un settore strategico per tutti i cittadini, la logica della privatizzazione colpirebbe tra l'altro una società con un enorme potenziale industriale, che andrebbe garantito, invece, anche attraverso processi di riconversione ecologica e tecnologica;

nell'ambito di un processo di privatizzazione di Ferrovie dello Stato, le entrate al bilancio dello Stato derivanti dai dividendi della società sarebbero notevolmente ridotte;

dato il carattere strategico del servizio offerto, è evidente come il controllo parlamentare sulle decisioni che coinvolgono Ferrovie dello Stato debba essere esercitato in tutto il suo potenziale, al fine di tutelare il diritto alla mobilità di tutti i cittadini e il consistente valore patrimoniale della società;

risultano poco chiare le motivazioni alla base della scelta di procedere alla privatizzazione di una società solida e in crescita come Ferrovie dello Stato, un processo che comporta l'alienazione di un immenso patrimonio in un settore tanto delicato per i cittadini, per garantire un'entrata nel Fondo di ammortamento del debito pubblico valutata tra i 5 e i 10 miliardi di euro: risorse ben poco significative rispetto agli attuali 2.000 miliardi di debito pubblico, soprattutto se si considerano i rischi per profitti, livelli occupazionali e competenze professionali;

un'affrettata privatizzazione presenta gravi rischi soprattutto sotto il profilo della salvaguardia del mantenimento dei diritti e delle tutele per le lavoratrici ed i lavoratori operanti nel comparto ferroviario che rappresenta il requisito fondamentale per la sicurezza e il buon funzionamento del sistema ferroviario e per servizi di alta qualità nei confronti delle persone. Senza contare che, con l'estensione della concorrenza nel trasporto ferroviario di passeggeri nazionale, il processo di privatizzazione e la possibile pressione finalizzata al taglio dei costi, l'attuale situazione di crisi economica in cui versa il Paese potrebbe ulteriormente aggravarsi con inevitabili conseguenze sul piano della riduzione del numero dei dipendenti, il maggior ricorso all'*outsourcing* e al subappalto dei servizi, l'aumento dei contratti atipici, l'incremento dell'utilizzo dei lavoratori in somministrazione, l'intensificazione dei carichi e della pressione sul lavoro, l'aumento degli orari di lavoro flessibili, del frazionamento dei turni di lavoro e del ricorso al lavoro straordinario;

la progressiva deresponsabilizzazione pubblica nei confronti del trasporto ferroviario rischia di comportare una lesione al diritto alla mobilità dei cittadini, attraverso aumenti dei prezzi e la riduzione delle corse su linee considerate non redditizie, colpendo in particolare i lavoratori pendolari: è

necessario invece che il trasporto pubblico garantisca collegamenti tra tutte le aree del Paese, anche per ciò che concerne le cosiddette zone periferiche; lo schema di decreto del Presidente del Consiglio dei ministri (n. 251), all'esame dell'8<sup>a</sup> Commissione permanente (Lavori pubblici, comunicazioni) del Senato per l'emissione del parere parlamentare, recante definizione dei criteri di privatizzazione e delle modalità di dismissione della partecipazione detenuta dal Ministero dell'economia nel capitale di Ferrovie dello Stato italiane SpA, non contiene nulla sulle garanzie ai lavoratori, alla sicurezza dei viaggiatori e al mantenimento e sviluppo della qualità del servizio, in particolare del servizio pubblico relativo al pendolarismo e al trasporto merci. Inoltre risulta particolarmente oscura l'affermazione del Governo secondo cui è sua intenzione procedere all'apertura ad altri soci del capitale di FS SpA, "anche mediante nuove disposizioni finalizzate alla piena valorizzazione della società e del Gruppo";

l'opzione di privatizzare l'intero gruppo, con la possibilità che dei privati possano quindi controllare anche le società che detengono la rete e l'infrastruttura che offre il servizio pubblico a carattere universale come Rete Ferroviaria Italiana (RFI), rischia inoltre di creare un pericoloso e dannoso precedente;

è necessario che l'intero progetto di privatizzazione sia valutato dal Parlamento in modo puntuale e dettagliato nei suoi aspetti e risvolti economici, industriali, occupazionali e sociali. Il Governo, invece di un vago schema di decreto, dovrebbe essere in grado di produrre una relazione che valuti gli effetti finanziari e industriali della alienazione di FS sul bilancio dello Stato, e i minori dividendi conseguentemente versati;

al contrario, lo schema di decreto non reca nel dettaglio una disciplina di alienazione esaustiva, sia nella fase di mantenimento di una quota di controllo pubblico nel capitale, sia in merito alle eventuali determinazioni relative all'offerta pubblica di vendita;

le affermazioni del ministro Padoan circa il potenziale interesse di investitori istituzionali, anche internazionali, non vengono accompagnate da dati e informazioni chiare in merito. L'amministratore delegato del gruppo ha di contro annunciato nei primi giorni di febbraio che la quotazione in Borsa di FS verrà rimandata almeno al 2017, necessitando di tempi lunghi e di certezza in merito ad alcuni nodi irrisolti: un piano industriale che risolva le due principali criticità della gestione, il trasporto



merci e il trasporto regionale; una condizione "difficile" dei mercati azionari; un quadro regolatorio ancora incompiuto;

lo stesso ministro Delrio in un'intervista al quotidiano "la Repubblica" del 19 marzo 2016 ha confermato che la privatizzazione di FS, entro la fine del 2016, appare piuttosto complicata;

in merito ai citati atti parlamentari intervenuti nel corso degli ultimi mesi sulla questione della privatizzazione di FS, si segnala come alla Camera dei deputati, il 3 dicembre 2015, sia stata approvata la mozione 1-01068, che impegnava il Governo "ad astenersi nell'immediato dal procedere alla messa sul mercato di quote pubbliche afferenti al gruppo Ferrovie dello Stato italiane S.p.a., quantomeno fino a quando il Governo non avrà illustrato alle Camere in modo puntuale tutti gli aspetti e i risvolti economici, industriali, occupazionali e sociali conseguenti all'annunciato piano di privatizzazione del gruppo";

inoltre, nei due rami del Parlamento sono stati approvati pareri al suddetto schema di decreto del Governo n. 251. La 8<sup>a</sup> Commissione permanente del Senato ha richiesto, tra le altre cose, che venga data piena e puntuale applicazione a quanto previsto dalle mozioni approvate alla Camera dei deputati, nel senso che il Governo, prima di procedere all'effettivo collocamento sul mercato delle quote azionarie di Ferrovie dello Stato italiane SpA, informi tempestivamente il Parlamento circa alcune questioni: le modalità che saranno adottate in via definitiva per la privatizzazione, con particolare riguardo alle soluzioni tecniche prescelte per il mantenimento della proprietà pubblica dell'infrastruttura ferroviaria e, conseguentemente, per l'assetto societario del gestore dell'infrastruttura stessa; il nuovo piano industriale, preventivamente approvato da Ferrovie dello Stato italiane SpA; eventuali provvedimenti legislativi o regolatori che possano incidere sui settori di attività e sull'operatività del gruppo, in particolare nel trasporto regionale e locale e nel trasporto merci; sui conseguenti effetti economici, industriali, occupazionali e sociali attesi dalla privatizzazione;

infine, si segnala come il comma 677 della legge di stabilità per il 2016 (legge n. 208 del 2015) abbia previsto che: "Qualora entro il 31 dicembre 2016 si proceda all'alienazione di quote o a un aumento di capitale riservato al mercato del gruppo Ferrovie dello Stato italiane Spa, il Ministero dell'economia e delle finanze presenta alle Camere una relazione che evidenzia in modo puntuale l'impatto economico, industriale e occupazionale derivante dalla privatizzazione nella quale sono indicati in particolare i dati finanziari e industriali degli effetti dell'alienazione o dell'eventuale aumento di capitale sulle società interessate e sul bilancio

dello Stato, la minore spesa per interessi derivante dall'utilizzo delle risorse incassate dall'alienazione per la riduzione del debito pubblico, i minori dividendi versati al bilancio dello Stato in conseguenza dell'alienazione e gli effetti dell'alienazione o dell'aumento di capitale riservato al mercato sul piano industriale del gruppo";

ad oggi, tuttavia, il Governo non ha ancora inviato alle Camere nulla che approfondisca realmente la questione della privatizzazione delle Ferrovie dello Stato o i possibili benefici che ne trarrebbe la collettività;

di contro lo schema di decreto n. 251, unico elemento sottoposto sinora all'attenzione del Parlamento, oltre a essere estremamente vago su tempi e modalità del processo di alienazione di FS, mostra come la volontà del Governo non sia quella di potenziare i servizi e la rete nell'interesse generale del Paese, ma, piuttosto, di fare cassa ed abbattere il debito pubblico, come chiarito anche nella memoria dell'audizione del ministro Padoan del 12 gennaio 2016, in cui si legge che " Gli introiti derivanti dalla quotazione di Ferrovie dello Stato Italiane saranno destinati per legge esclusivamente al fondo ammortamento dei titoli di Stato e utilizzati, attraverso il riacquisto o il rimborso a scadenza di detti titoli, per la riduzione del debito pubblico ai sensi della normativa vigente"; senza nemmeno avere dati circa la reale entità degli introiti derivanti dalla privatizzazione in oggetto, come confermato dal ministro delle finanze Padoan nel corso dell'audizione presso la IX Commissione permanente (Trasporti, poste e telecomunicazioni) della Camera dei deputati,

impegna il Governo:

1) a non adottare in via definitiva lo schema di decreto del Presidente del Consiglio dei ministri n. 251 recante definizione dei criteri di privatizzazione e delle modalità di dismissione della partecipazione detenuta dal Ministero dell'economia nel capitale di Ferrovie dello Stato italiane SpA e a rinviare l'avvio di un possibile processo di privatizzazione, al fine di promuovere un serio dibattito politico e parlamentare basato su dati certi, provenienti da stime e simulazioni fondate su un approfondito esame delle conseguenze e degli eventuali esiti della privatizzazione stessa, relativi, in particolare, alla garanzia dei livelli occupazionali e contrattuali, del mantenimento e dello sviluppo della qualità dell'offerta di servizio pubblico locale e regionale, nel quadro del potenziamento della sicurezza degli utenti e dei lavoratori, della rivitalizzazione e dell'efficientamento del trasporto merci, in un'ottica di riconversione ecologica e civile che diminuisca progressivamente il trasporto su gomma, della promozione di investimenti mirati a colmare il *gap* infrastrutturale ferroviario che divide il

Mezzogiorno dal resto del Paese, con particolare riferimento all'alta velocità, al raddoppio delle linee e all'ammodernamento del materiale rotabile, nonché relativi agli effetti della alienazione sul bilancio dello Stato e ai minori dividendi versati al bilancio dello Stato in conseguenza dell'alienazione stessa;

2) a considerare la reale opportunità di procedere alla privatizzazione di un settore tanto delicato sul piano sociale, quanto centrale su quello economico;

3) come richiesto anche dalle osservazioni al parere della 6a Commissione permanente (Finanze e tesoro) del Senato del 13 gennaio 2016 sull'atto del Governo n. 251, a non escludere a priori la destinazione, per quote e verificato il volume complessivo degli introiti, anche a misure dirette agli investimenti infrastrutturali sulla rete ferroviaria, riqualificando le reti di trasporto regionale.

(1-00511) (20 gennaio 2016)

CROSIO, CENTINAIO, STEFANI, ARRIGONI, CALDEROLI, CANDIANI, COMAROLI, CONSIGLIO, DIVINA, STUCCHI, TOSATO, VOLPI - Il Senato,

premessi che:

Ferrovie dello Stato SpA riveste un ruolo di primaria importanza nel panorama delle aziende pubbliche, gestendo opere e servizi nel trasporto ferroviario, che vengono utilizzati quotidianamente per lo spostamento di persone e merci sul territorio nazionale e internazionale;

l'azienda ha un fatturato di 8,4 miliardi, maggiorato di 2 punti percentuali rispetto al 2014, impiega circa 70.000 dipendenti per un totale di 16.700 chilometri di rete ferroviaria, di cui circa 1.000 ad alta velocità;

a fronte di questi numeri, che fanno del gruppo Ferrovie dello Stato una delle aziende italiane più appetibili dal punto di vista economico, l'azienda risulta comunque al dodicesimo posto nella classifica delle ferrovie europee per percorrenza media chilometrica per abitante: i settori più problematici, anche perché meno redditizi, sono quelli relativi al trasporto su treni intercity e regionali, e quindi quelli a servizio dei cittadini e dei tanti pendolari che utilizzano il treno come mezzo di trasporto privilegiato per raggiungere il posto di lavoro e di studio;

nonostante l'azienda abbia usufruito di cospicui contributi pubblici, la stessa non ha mai realmente investito nel migliorare la qualità dei servizi di trasporto ferroviario e le prestazioni gestionali, accumulando, negli anni, un *gap* rispetto alle concorrenti, il quale rappresenta oggi un ostacolo allo sviluppo competitivo del settore del trasporto, sia merci che passeggeri;

il comma 1 dell'articolo unico dello schema di decreto del Presidente del Consiglio dei ministri esaminato dall'8a Commissione permanente (Lavori pubblici, comunicazioni) del Senato prevede l'alienazione di una quota del 40 per cento della partecipazione detenuta dal Ministero dell'economia e delle finanze in Ferrovie dello Stato SpA, dando il via ad un processo di privatizzazione che suscita a parere dei proponenti perplessità per la mancanza di un quadro chiaro e completo sui futuri scenari che si andrebbero a delineare, soprattutto in termini di qualità del servizio offerto al pubblico;

infatti, sia Trenitalia (l'impresa di trasporto passeggeri e merci) sia Rete ferroviaria italiana (società che si occupa della gestione dell'infrastruttura) sono partecipate della società pubblica Ferrovie dello Stato e, quindi, sembra fondamentale che il progetto di privatizzazione chiarisca quali siano gli ambiti coinvolti nella vendita, per non incorrere nel rischio che si cedano alla proprietà privata gli *asset* a maggior redditività e rimangano in mano pubblica i rami diseconomici;

per evitare che sia solo un'operazione economico-finanziaria e divenga, invece, un momento di crescita e sviluppo per l'intero sistema del trasporto ferroviario, un'eventuale privatizzazione dovrebbe essere accompagnata da specifiche clausole a salvaguardia della qualità del servizio offerto agli utenti, soprattutto nei settori a maggior richiesta, che presentano attualmente profili di grosse criticità. A tal fine, sarebbe necessario che i futuri contratti di servizio prevedessero la garanzia di *standard* minimi nel numero e nella qualità dei servizi offerti ai cittadini e che i programmi e gli accordi europei, strategici per il nostro Paese, sul trasporto ferroviario di merci venissero salvaguardati e sostenuti nei futuri piani industriali;

sarebbe, altresì, fondamentale che la privatizzazione in atto non ostacolasse gli accordi già in essere, finalizzati al potenziamento delle linee *trans* europee, come il potenziamento delle adduttrici del Gottardo, in particolare il collegamento Arcisate-Stabio, che ha una grossa valenza strategica, la cui realizzazione è frutto di impegni assunti (e non onorati dal nostro Paese) con la Confederazione elvetica;

se la linea ad alta velocità sul territorio italiano è paragonabile, per qualità, a quella presente in altri Paesi europei, i servizi di trasporto merci e passeggeri sono drammaticamente sotto la media: eppure, il servizio del trasporto pubblico locale rappresenta un punto fondamentale, sia sotto il profilo economico, sia sotto il profilo sociale, perché, attraverso di esso, deve essere garantita la possibilità di effettuare gli spostamenti necessari per lo svolgimento delle attività principali della vita economica e sociale, assicurando, comunque, un livello adeguato di prestazioni su tutto il territorio;

le privatizzazioni in Italia hanno sempre diviso l'opinione pubblica per le numerose incognite e gli interessi che ne possono scaturire, che non sempre rispondono a criteri di maggiore efficienza e competitività, sia rischiando di non apportare reali benefici per gli utenti, sia mettendo a rischio l'universalità di un servizio che, seppur gestito da privati, svolge un ruolo di fondamentale importanza per il pubblico,

impegna il Governo:

- 1) a rendere noti i dettagli del programma di privatizzazione, che interessa la rete ferroviaria italiana, chiarendo in particolare quali siano i ricavi attesi dall'operazione, affinché gli stessi possano essere impiegati a favore del trasporto pubblico locale, garantendo che il servizio venga svolto su tutto il territorio nazionale, nel rispetto di più alti criteri di qualità e a prezzi sostenibili per i cittadini;
- 2) a tenere informato il Parlamento sull'evolversi della vicenda di cui in premessa e sui possibili scenari che da essa potrebbero scaturire, chiarendo, in particolare, quali siano gli ambiti coinvolti nella vendita, per non incorrere nel rischio che si cedano alla proprietà privata gli *asset* a maggior redditività e rimangano in mano pubblica i rami diseconomici;
- 3) ad assumere iniziative volte ad inserire nei prossimi contratti di servizio apposite clausole di impegno per l'ente gestore del servizio ferroviario, atte a garantire il mantenimento degli impegni già assunti dal nostro Paese, per la realizzazione e il potenziamento delle adduttrici del Gottardo;
- 4) a far valere, in qualità di azionista di riferimento, le decisioni che interessano strategie funzionali allo sviluppo del nostro Paese, nell'ambito dei programmi e degli accordi europei.

SCIBONA, CIOFFI, AIROLA, MARTELLI, GAETTI, SERRA, LUCIDI, CAPPELLETTI, CASTALDI, GIROTTO, MORONESE, BULGARELLI, PUGLIA, DONNO, MONTEVECCHI, PAGLINI, SANTANGELO, BOTTICI, BERTOROTTA - Il Senato,

premessi che:

Ferrovie dello Stato SpA è la principale società operante nel trasporto ferroviario italiano, con un fatturato di 8,4 miliardi di euro, 70.000 dipendenti e un totale di 16.700 chilometri di rete ferroviaria, di cui circa 1.000 ad alta velocità;

le azioni di Ferrovie dello Stato italiane SpA appartengono interamente allo Stato per il tramite del socio unico Ministero dell'economia e delle finanze, a cui fanno capo le società operative nei diversi settori della filiera e altre società di servizio e di supporto al funzionamento del gruppo;

le società controllate direttamente da FS SpA sono 14, tra cui le principali sono: Trenitalia, che gestisce le attività di trasporto passeggeri e di logistica; RFI, gestore dell'infrastruttura ferroviaria; FS Logistica, per la logistica ferroviaria del sistema nazionale delle merci; Busitalia Sita Nord, opera nel trasporto persone con autobus nel Centro-Nord; Italferr, che opera sul mercato italiano e internazionale dell'ingegneria dei trasporti ferroviari; Grandi stazioni (60 per cento la partecipazione di FS), gestisce il *network* delle 14 principali stazioni ferroviarie italiane; Centostazioni (60 per cento la partecipazione di FS), per la valorizzazione, riqualificazione e gestione di 103 immobili ferroviari sul territorio nazionale; Netinera Deutschland (51 per cento la partecipazione di FS), una capogruppo che controlla 7 società che governano circa 40 imprese nei Länder tedeschi che operano nel trasporto ferroviario, nel trasporto di passeggeri su strada, nella logistica, nella manutenzione e riparazione dei veicoli, nelle infrastrutture ferroviarie; Fercredit, società di servizi finanziari (*factoring*, *leasing* e credito al consumo); Ferservizi, il centro servizi integrato, che gestisce per la capogruppo e per le società del gruppo FS le attività di *back office* (acquisti, servizi immobiliari, servizi amministrativi, servizi informatici e tecnologici); FS sistemi urbani, per la valorizzazione del patrimonio del gruppo non funzionale all'esercizio ferroviario e lo svolgimento di servizi integrati urbani. A queste si aggiungono 61 società controllate indirettamente, la maggior parte delle quali all'estero;

considerato che:

con lo schema di decreto del Presidente del Consiglio dei ministri (Atto del Governo n. 251), presentato al Senato il 2 dicembre 2015, è stato avviato

*l'iter* di privatizzazione, attraverso il collocamento sul mercato di una quota di minoranza, fino ad un massimo del 40 per cento, del capitale della capogruppo Ferrovie dello Stato SpA, in modo tale da consentire comunque il mantenimento di una partecipazione dello Stato al capitale di Ferrovie dello Stato non inferiore al 60 per cento;

la norma contenuta all'articolo 1, comma 1, fa espressamente salva l'assegnazione dell'infrastruttura ferroviaria nazionale, gestita da Rete ferroviaria italiana SpA (RFI), che opera in base alla concessione quarantennale di cui al decreto ministeriale n. 138T del 31 ottobre 2000;

l'alienazione della quota di partecipazione potrà essere effettuata, anche in più fasi, con 2 possibili modalità: a) offerta pubblica di vendita rivolta al pubblico dei risparmiatori in Italia e ai dipendenti del gruppo Ferrovie dello Stato; b) offerta pubblica di vendita rivolta a investitori istituzionali italiani e internazionali;

lo schema di decreto ha un contenuto estremamente sintetico ed un limitato livello di dettaglio rispetto alle concrete modalità di realizzazione del processo di alienazione della partecipazione, non chiarendo, innanzitutto, se l'intenzione sia quella di collocare sul mercato una quota dell'intera *holding* di Ferrovie dello Stato italiane SpA o singoli segmenti di attività, impedendo così anche di comprendere quale sia l'effettivo perimetro societario oggetto della privatizzazione e di valutare quale potrebbe essere il valore economico-finanziario della stessa operazione;

lo schema di decreto si colloca all'interno di un più ampio programma di privatizzazioni reso noto a partire dalla nota di aggiornamento del Documento di economia e finanza 2013, nella quale è stata prevista una riduzione del debito pubblico nel periodo 2014-2017 di 0,5 punti percentuali di Pil all'anno derivante dagli introiti delle privatizzazioni e delle dismissioni immobiliari. Tale impostazione è stata confermata anche nel Documento di economia e finanza 2014 e in quello del 2015. Nell'ambito di quest'ultimo, il programma nazionale di riforma (PNR), che definisce, in coerenza con il programma di stabilità, gli interventi da adottare per il raggiungimento degli obiettivi nazionali di crescita, produttività, occupazione e sostenibilità delineati dalla nuova strategia Europa 2020, conferma la cessione delle partecipazioni di ENEL, Poste italiane, Ferrovie dello Stato, ENAV e Grandi stazioni SpA;

il Ministro dell'economia, in sede di audizione presso l'8<sup>a</sup> Commissione permanente (Lavori pubblici, comunicazioni) del Senato, nell'ambito dell'esame dello schema di decreto, ha dichiarato che, tra il 2016 e il 2018,

si prevede che l'insieme del programma di privatizzazioni potrà portare all'erario introiti pari allo 0,5 per cento del PIL su base annua. Proprio in questi giorni, inoltre, si è diffusa la notizia secondo cui il Governo starebbe lavorando ad una seconda *tranche* di privatizzazione di Poste italiane;

le entrate derivanti dalle quotazioni della società saranno destinate, così come previsto all'articolo 13 del decreto-legge n. 332 del 1994, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 474 del 1994, e come confermato dal Ministro dell'economia in sede di audizione, esclusivamente al fondo di ammortamento del debito pubblico (di cui all'articolo 2 della legge n. 432 del 1993), escludendo in tal modo che la privatizzazione possa eventualmente costituire un'operazione di politica industriale volta al rilancio del settore ferroviario, favorendo il risanamento dei segmenti oggi più carenti quali il trasporto pubblico locale e il trasporto merci, la crescita degli investimenti e il recupero di efficienza dei servizi;

tale operazione di privatizzazione potrebbe inoltre determinare l'indebolimento di rilevanti potenzialità industriali nazionali, senza peraltro un sostanziale e rilevante effetto di diminuzione del debito pubblico, ma con una riduzione delle entrate fornite al bilancio dello Stato dai dividendi della stessa società;

continuare a considerare le privatizzazioni come strumento per il riequilibrio dei conti pubblici attraverso una riduzione dello *stock* di debito significa anche ignorare del tutto gli effetti della prima ondata di privatizzazioni che, nella seconda metà degli anni '90 del secolo scorso, ha interessato alcune delle *public utility* di proprietà pubblica, quali Telecom Italia, Enel e Eni. Anche in quell'occasione le privatizzazioni sono state guidate dall'urgenza dei conti pubblici, senza avviare contemporaneamente un processo di liberalizzazione dei mercati in cui le società stesse operavano. Le conseguenze di quelle scelte si sono concretizzate, negli anni, in ritardi e distorsioni nella liberalizzazione dei mercati, con gli inevitabili svantaggi che ne sono derivati per i cittadini;

il dibattito relativo ad un'eventuale alienazione di quote di Ferrovie dello Stato italiane non sembra, inoltre, aver considerato attentamente i rischi derivanti da un'affrettata privatizzazione soprattutto sotto il profilo della salvaguardia del mantenimento dei diritti e delle tutele per i lavoratori operanti nel comparto ferroviario;

rilevato che:

nonostante FS sia una delle principali aziende del Paese, in grado di incidere direttamente sulla politica nazionale dei trasporti, è sotto gli occhi



di tutti che il settore ferroviario in Italia, al di là dei risultati ottenuti in termini di miglioramento del servizio con la realizzazione e l'attivazione di alcune tratte della rete ad alta velocità e alta capacità (sebbene, in alcuni casi, a costi di investimento tripli rispetto ai sistemi di alta velocità di altri Paesi europei), sconta ancora gravi carenze, in particolare nel trasporto di passeggeri di percorrenza medio-lunga, in quello regionale e locale e nel trasporto merci, penalizzando pesantemente l'attività e la vita di cittadini e imprese;

negli ultimi 20 anni lo Stato italiano ha investito massicciamente per realizzare la rete ad alta velocità/alta capacità (AV/AC). Secondo i dati forniti nell'ultimo piano industriale (2011-2015) di Ferrovie dello Stato, per l'intera opera sono stati già spesi circa 28 miliardi di euro, a fronte di un costo complessivo previsto di circa 40 miliardi;

l'Italia, infatti, è ormai sempre più un Paese che viaggia a 2 velocità: da una parte i convogli ad alta velocità che collegano le principali destinazioni Roma, Milano, Napoli, Salerno, Torino, Venezia, con una offerta sempre più ampia, articolata e sempre più remunerativa; dall'altra quella dei treni di medio-lunga percorrenza e dei treni regionali, dove si viaggia troppo spesso tra tagli di risorse, soppressioni di corse, ritardi e disservizi, e con oltre 1.189 chilometri di rete ferroviaria "storica" ormai chiusi. Uno studio pubblicato sulla rivista bimestrale dell'ENEA, "Energia, Ambiente e Innovazione", pubblicato a fine 2012, esaminando i dati di dettaglio dell'esercizio di Trenitalia mostrava come già allora i tagli sull'offerta viaggiatori di media e lunga percorrenza fossero tutti concentrati sui servizi "universali contribuiti", ossia quei servizi che non sono in grado di garantire la propria redditività e quindi, in quanto ritenuti di pubblica utilità, sono sovvenzionati dallo Stato attraverso il contratto di servizio stipulato da Trenitalia SpA con il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, favorendo così l'interesse della stessa impresa di trasporto a trasferire una parte della domanda dei viaggiatori dall'area del servizio universale a quella di mercato, redditizia;

il Ministro delle infrastrutture ha in più occasioni ribadito che il settore del trasporto regionale locale è in grave sofferenza e che, dopo la privatizzazione, Ferrovie dello Stato dovrà in ogni caso garantire il rispetto degli obblighi del servizio pubblico universale, con particolare riguardo alla qualità ed efficienza del trasporto pubblico locale;

è evidente che il rispetto di tali obblighi da parte di FS, a prescindere da ogni eventuale privatizzazione, è stato ripetutamente ignorato. La strategia della *holding* Ferrovie dello Stato è stata negli anni quella di tagliare le

tratte in perdita del servizio universale, concentrare attenzioni e investimenti su quelle redditizie, partecipare a gare all'estero, e, nel contempo, mantenere un ruolo centrale nel servizio di trasporto regionale, con importanti contributi finanziari delle Regioni, avvalendosi degli affidamenti diretti e contando sul rinvio sistematico dello svolgimento delle gare, già previsto, per il trasporto locale, sin dal decreto legislativo n. 422 del 1997. Ne consegue che la necessità di garantire su tutto il territorio nazionale servizi adeguati, sia per quanto riguarda i collegamenti che vengono effettuati, sia per quanto riguarda la qualità dei servizi, la puntualità e le condizioni dei treni, resta una mera enunciazione di principi;

un'eventuale operazione di privatizzazione dovrebbe comunque garantire da parte dell'azienda il rispetto di tutti gli obblighi legati al servizio universale, evitando il prevalere di logiche, come quelle sinora perseguite, che premiano solo i settori di attività più remunerativi, come i collegamenti ad alta velocità, assicurando i necessari investimenti pubblici e privati anche per servizi meno profittevoli (come il trasporto regionale e locale), ma che rivestono grande rilevanza sociale ed ambientale, e intervenendo, in particolare, per l'ammodernamento strutturale delle linee esistenti al fine di rendere più vantaggioso e maggiormente concorrenziale il servizio ferroviario, soprattutto per i pendolari;

considerato inoltre che:

il 3 dicembre 2015, presso la Camera dei deputati, è stata discussa e approvata una serie di mozioni (1-01068, 1-01070, 1-01072, 1-01077, 1-01078 e 1-01080) sul progetto di privatizzazione di Ferrovie dello Stato italiane SpA, con le quali si impegnava il Governo, tra le altre cose, a mantenere il controllo pubblico dell'infrastruttura ferroviaria e a non procedere al collocamento sul mercato di quote del capitale sociale del gruppo senza prima aver illustrato in modo puntuale al Parlamento tutti gli aspetti e i risvolti economici, industriali, occupazionali e sociali conseguenti al piano di privatizzazione;

l'articolo 1, comma 677, della legge di stabilità per il 2016 (legge n. 208 del 2015) prevede, infatti, che, qualora entro il 31 dicembre 2016 si proceda all'alienazione di quote o a un aumento di capitale riservato al mercato del gruppo Ferrovie dello Stato italiane SpA, il Ministero dell'economia presenti alle Camere una relazione che evidenzi in modo puntuale l'impatto economico, industriale e occupazionale derivante dalla privatizzazione;

nel corso delle audizioni svolte dall'8<sup>a</sup> Commissione permanente del Senato, il Governo ha espresso la volontà di non procedere alla

privatizzazione prima di aver definito un nuovo piano industriale per il gruppo, teso anche a risanare e rilanciare le attività ancora in sofferenza;

l'8<sup>a</sup> Commissione del Senato, il 19 gennaio 2016, ha approvato sullo schema di decreto n. 251 un parere favorevole contenente numerose condizioni e osservazioni. Il Movimento 5 Stelle ha presentato un parere contrario sull'atto,

impegna il Governo:

1) a non adottare in via definitiva lo schema di decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, recante la definizione dei criteri di privatizzazione e delle modalità di dismissione della partecipazione detenuta dal Ministero dell'economia nel capitale di Ferrovie dello Stato SpA (Atto del Governo n. 251);

2) a subordinare il processo di privatizzazione sia di Ferrovie dello Stato SpA che delle altre società a controllo pubblico ad un ampio confronto tra Governo e Parlamento e ad una seria e verificabile analisi dei possibili esiti e degli effetti economici, industriali, occupazionali e sociali attesi dai processi di privatizzazione in corso, anche al fine di rivedere la decisione di vendere *asset* vincenti del patrimonio pubblico per il solo fine di pervenire ad una minima riduzione dello *stock* di debito pubblico, scelta perdente nel medio e lungo periodo;

3) a presentare alle Camere, a prescindere da quanto già previsto dall'articolo 1, comma 677, della legge di stabilità per il 2016, i dati finanziari e industriali degli effetti conseguenti ad un'eventuale alienazione della quota di FS sul bilancio dello Stato e i minori dividendi versati;

4) ad informare tempestivamente il Parlamento in merito ai nuovi obiettivi industriali che Ferrovie dello Stato italiane SpA intenderà darsi e ad intervenire opportunamente affinché le attività del gruppo convergano sinergicamente nell'obiettivo del Governo di migliorare l'efficienza complessiva del sistema di trasporto;

5) a garantire pienamente la proprietà pubblica dell'infrastruttura ferroviaria e ad investire nella rete ferroviaria per ammodernare le linee esistenti, riqualificando in particolare le reti di trasporto regionale, al sostegno della ripresa economica, e per colmare il *gap* infrastrutturale esistente tra il Nord e il Sud del Paese, drammaticamente rappresentato, da un lato, dall'aumento di aree che dispongono di collegamenti ad alta velocità e, dall'altro, dalla presenza, principalmente nell'Italia meridionale, di linee a binario unico non elettrificato;

6) a monitorare il rispetto da parte di Ferrovie dello Stato degli obblighi del servizio pubblico, con particolare riguardo alla qualità, sicurezza ed efficienza del trasporto pubblico locale, anche al fine di massimizzare i benefici in termini ambientali e di risparmio energetico ottenibili da un rilancio del trasporto su ferro, riducendo drasticamente il traffico su gomma e favorendo l'abbattimento di polveri sottili;

7) ad adottare, ove mai dovesse avere seguito l'operazione di privatizzazione, le opportune iniziative per garantire che l'ingresso di un soggetto privato nel capitale di Ferrovie dello Stato SpA avvenga nel rispetto della massima trasparenza ed imparzialità, assicurando la tutela dell'interesse pubblico.

(1-00545) (30 marzo 2016)

ROMANI Paolo, GIBIINO, PELINO, FLORIS, MALAN, BERTACCO, ARACRI, MARIN, PICCOLI, CERONI, AMIDEI - Il Senato,

premessi che:

la liberalizzazione ferroviaria, come processo legislativo, ha introdotto nei vari Stati europei il principio per cui una pluralità di operatori (imprese ferroviarie) utilizzano le stesse infrastrutture ferroviarie, adeguandosi ai principi del liberalismo economico. Tale processo ha avuto inizio, come noto, con l'emanazione della direttiva 91/440/CEE del Consiglio, del 29 luglio 1991, che riconosce la necessità di una maggiore integrazione del sistema ferroviario europeo in un mercato sempre più concorrenziale. La direttiva stabilisce, inoltre, l'importante distinzione fra l'esercizio dei servizi di trasporto e la gestione dell'infrastruttura, identificando la necessità di gestire separatamente queste due aree, al fine di favorire il futuro sviluppo e l'efficienza delle ferrovie comunitarie;

il trasporto ferroviario (treno o metropolitana) rappresenta per l'Unione europea una modalità di spostamento efficiente, con minor impatto in termini di inquinamento, più sicuro e con impatto contenuto sul territorio. In Italia, tuttavia, rimane, se la si confronta con i Paesi europei, una modalità di spostamento meno utilizzata rispetto alle altre più inquinanti, quale il trasporto su gomma. Al di là della comodità che può offrire, in termini di autonomia di spostamento un veicolo su gomma, è anche vero che carenze di collegamenti ferroviari, o di combinazioni treno e autobus o treno e trasporto idroviario possono scoraggiare la persona all'utilizzo della rete ferroviaria;

a fine 2008, a seguito del processo di liberalizzazione, le imprese ferroviarie titolari di licenza di trasporto ferroviario concessa dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti erano 56; le imprese in possesso del certificato di sicurezza erano 27; i contratti attivi di traccia erano 20. Sulla rete del gestore Rete ferroviaria italiana (RFI) si era prodotta un'offerta di trasporto pari a 337,8 milioni di chilometri ferroviari; di questi 326,4 milioni sono stati realizzati da Trenitalia e 10,7 milioni sono da attribuire ad operatori terzi, che, in termini chilometrici, si è attestata sul 2,9 per cento del totale. Rete Ferroviaria SpA opera a regime di concessione a seguito del decreto del Ministro dei trasporti e della navigazione n. 138T del 31 ottobre 2000, recante "Concessione per la gestione dell'infrastruttura ferroviaria nazionale". La società è operativa dal 1° luglio 2001 e la concessione avrà termine nel 2060 (concessione per un periodo di 60 anni);

per quanto riguarda i trasporti (logistica), la mancata realizzazione di opere infrastrutturali importanti e dell'utilizzo, tutt'altro che razionale, di quelle già esistenti ha determinato, secondo il rapporto di Confcommercio "Trasporti al passo, economia ferma", edito nel 2013, un danno per il Paese, che per il periodo 2000-2012 è stato quantificato in circa 24 miliardi di euro di mancato prodotto interno lordo. Una perdita di risorse economiche dovuta non solamente ad infrastrutture mai realizzate e ad autostrade mai portate a termine, ma anche ad un'incapacità, non volontà o indifferenza a far fruttare al meglio l'esistente. L'Italia non è riuscita a collegare efficientemente le reti esistenti, non ha riformato efficacemente gli assetti portuali, anche turistici, gli interporti e le piattaforme logistiche. Appesantimenti burocratici, ma anche una mancata capacità di molte Regioni di utilizzare le risorse comunitarie disponibili e di utilizzare le risorse statali assegnate per le finalità designate hanno determinato aree del Paese con una carenza infrastrutturale stradale e ferroviaria ingiustificabile, che ha determinato anche un freno alla possibilità di attrarre investimenti esteri e di aumentare i flussi turistici al di fuori delle solite rotte (città d'arte e luoghi paesaggisti e naturali più noti). Sul punto si rammenta infatti che i servizi di trasporto ferroviario locale a livello regionale su rete statale RFI rimangono di competenza esclusiva delle Regioni, che li affidano in base a contratti di servizio a imprese ferroviarie, purché in possesso di licenza di esercizio e copertura finanziaria, con contratti aventi durata pluriennale limitata;

tale precisazione è necessaria per comprendere che l'efficienza del trasporto ferroviario, e l'interconnessione del Paese, non dipende solamente dal gruppo Ferrovie dello Stato ma che è compito di ciascuna Regione realizzare una realtà infrastrutturale e di trasporto adeguata al

soddisfacimento della domanda. La questione che ne discende è se le Regioni siano in grado di rispondere efficacemente a quanto è di loro competenza in termini di trasporti;

il 9° Rapporto per la VIII Commissione (Ambiente, territorio e lavori pubblici) della Camera dei deputati sull'attuazione della legge n. 443 del 2001 ("legge obiettivo"), che analizza l'evoluzione del programma delle infrastrutture strategiche (PIS) tra il 2002 e il 2014, aggiornata al 31 dicembre 2014, e presentata a marzo 2015, prende in considerazione 419 infrastrutture, il cui costo presunto è pari a 383 miliardi e 857 milioni di euro, evidenzia che la tipologia delle opere che il programma contempla riguarda prevalentemente strade, ferrovie e metropolitane. Alle infrastrutture per il trasporto (strade, ferrovie, metropolitane, porti, aeroporti e interporti), è riconducibile il 95,5 per cento dei costi; il restante 4,5 per cento dei costi riguarda altre infrastrutture inserite nel programma. Rispetto al costo degli interventi, le opere stradali rappresentano il 52 per cento del totale, pari a circa 148 miliardi di euro. Le opere ferroviarie rappresentano il 35 per cento, pari a 99 miliardi. Le metropolitane poco più del 6 per cento, pari a 18 miliardi di euro, le opere portuali il 2 per cento (5,6 miliardi), gli interporti lo 0,6 per cento (1,6 miliardi) e le opere aeroportuali appena lo 0,1 per cento (188 milioni di euro);

nel Documento di economia e finanza (DEF) 2014, il Governo ha manifestato l'intenzione di attuare un piano di privatizzazioni attraverso la dismissione di partecipazioni in società controllate anche indirettamente dallo Stato; il Governo ha inviato alle Camere, per l'acquisizione del parere da parte delle competenti Commissioni, l'atto n. 251 recante lo schema di decreto del Presidente del Consiglio dei ministri recante definizione dei criteri di privatizzazione e delle modalità di dismissione della partecipazione detenuta dal Ministero dell'economia e delle finanze nel capitale di Ferrovie dello Stato SpA;

l'atto è volto a: a) definire le modalità di privatizzazione e di collocamento sul mercato della partecipazione detenuta dallo Stato, attraverso il Ministero dell'economia, nel capitale del gruppo Ferrovie dello Stato Italiane SpA, attualmente pari al 100 per cento; b) precisare che, nella scelta delle modalità con le quali realizzare la privatizzazione, devono essere assicurati anche gli obiettivi dell'azionariato diffuso e della stabilità dell'assetto proprietario, anche in considerazione della tutela delle caratteristiche di servizio di pubblica utilità dell'attività svolta dal gruppo; c) precisare che all'apertura ad altri soci del capitale della società si accompagna l'assegnazione allo Stato della proprietà dell'infrastruttura

ferroviaria relativa alla rete e che il gestore dell'infrastruttura ferroviaria deve continuare a garantire a tutti gli operatori l'accesso equo e non discriminatorio all'infrastruttura stessa, valutando a tal fine anche l'evoluzione verso una completa indipendenza societaria del gestore stesso; d) fare salvo il mantenimento, da parte del Ministero dell'economia, di una partecipazione nel capitale di Ferrovie dello Stato italiane non inferiore al 60 per cento; e) prevedere che l'alienazione della quota di partecipazione pubblica potrà essere effettuata anche in più fasi, attraverso un'offerta pubblica di vendita che potrà essere rivolta al pubblico dei risparmiatori in Italia, ai dipendenti del gruppo Ferrovie dello Stato italiane e a investitori italiani e internazionali; f) favorire la possibilità di forme di incentivazione per i dipendenti del gruppo (in termini di quote dell'offerta riservate o di prezzo o di modalità di finanziamento) e per i risparmiatori (in termini di prezzo);

il parere dell'8a Commissione permanente (Lavori pubblici, comunicazioni) del Senato approvato il 19 gennaio 2016 ha evidenziato: a) come lo schema di decreto avesse un contenuto estremamente sintetico e non affrontasse i dettagli e gli aspetti più importanti dell'operazione di privatizzazione; b) che il Governo si era riservato di definire in una fase successiva l'aspetto, particolarmente rilevante, della scelta se collocare sul mercato una quota dell'intera *holding* di Ferrovie dello Stato italiane SpA o singoli segmenti di attività; c) la non esplicitata modalità tecnica attraverso cui si intende assicurare il mantenimento della proprietà pubblica dell'infrastruttura ferroviaria, specie qualora il Governo decida di non procedere ad un'effettiva separazione societaria del gestore (RFI SpA) dal resto del gruppo. Tale decisione è rilevante anche per comprendere quale sia l'effettivo perimetro societario oggetto della privatizzazione; d) la necessità di garantire la conservazione all'interno del gruppo del notevole *know how* tecnico e gestionale di RFI in materia di manutenzione, sviluppo e sicurezza delle reti ferroviarie, nonché di regolazione dei flussi di traffico ferroviario, che rappresenta un'eccellenza a livello internazionale e uno degli *asset* fondamentali della società; e) il fatto che Ferrovie dello Stato italiane SpA gestisce un'infrastruttura critica secondo quanto definito nella direttiva 2008/114/CE, recepita nell'ordinamento italiano dal decreto legislativo n. 61 del 2011, con le conseguenti ricadute sulla sicurezza nazionale;

evidenziato che:

il progetto di privatizzare il gruppo Ferrovie dello Stato italiane è stato sostenuto dal Governo come modo per far entrare nel bilancio dello Stato

risorse economiche e migliorare la qualità del servizio attraverso la presenza di capitale privato;

il gruppo registra una pianta organica di circa 70.000 dipendenti: tale numero colloca il gruppo, di importanza strategica, tra le aziende italiane di grandi dimensioni. La riorganizzazione aziendale che si verificherà a seguito del processo, graduale, di privatizzazione, richiede, necessariamente, una valutazione attenta *ex ante* di ciò che essa comporterà in termini di personale, cioè se si potranno verificare ricadute negative sul piano sociale (licenziamenti). Al momento Ferrovie dello Stato è una società solida e in crescita;

per quanto riguarda il modello di privatizzazione, esistono varie opzioni possibili: quella di privatizzare l'intero gruppo o quella di procedere alla collocazione sul mercato di suoi singoli segmenti, come ad esempio l'alta velocità, al fine di garantire la conservazione all'interno del gruppo del notevole *know how* tecnico di RFI;

ricordato che, nel corso di un'audizione informale in IX Commissione permanente (Trasporti, poste e telecomunicazioni) della Camera dei deputati, svoltasi il 22 marzo 2016, l'amministratore delegato del gruppo FS italiane, Renato Mazzoncini, ha precisato, come gruppo: a) di voler perseguire una strategia aziendale volta a: trasformare FS da azienda di trasporto ferroviario in un'azienda di mobilità, quale passaggio culturale che va assolutamente fatto, e farla anche diventare un integratore di mobilità; b) che negli ultimi 10 anni il gruppo ha portato a termine due obiettivi importanti: si è passati dal treno degli anni '70 al treno del 2000 e si sono stati messi a posto i conti, con la previsione di una chiusura di bilancio con un buon utile, soprattutto se confrontato con le altre aziende europee (sarà utile in crescita significativa rispetto al risultato positivo di 300 milioni di euro del precedente esercizio); c) l'opportunità di lasciare gli utili nelle Ferrovie e di investirli nel piano industriale; d) la volontà di creare un polo delle merci, con lo *spin off* della divisione *cargo* di Trenitalia in Mercitalia, una nuova società in cui mettere tutte le realtà del settore, affinché i clienti possano avere un interlocutore unico; e) che la quotazione in borsa di Ferrovie dello Stato italiane e il trasferimento della rete ferroviaria al demanio significa indebolire Ferrovie dello Stato e perdere tutto il *know how* acquisito; f) di essere assolutamente favorevole all'apertura degli spazi ferroviari europei; g) di essere interessato ad un'eventuale acquisizione di tutto quello che riguarda il trasporto pubblico, impegna il Governo:



- 1) a fornire un'analisi, con stime e simulazioni, dei possibili scenari derivanti da una privatizzazione del gruppo ed i benefici derivanti dal privatizzare un'azienda pubblica, strategica di carattere nazionale che produce utili;
- 2) tenuto conto della sua propensione alla privatizzazione, a fornire alle Camere un documento che illustri tutte le iniziative che ritiene opportuno avviare per fare in modo che l'operazione di privatizzazione favorisca lo sviluppo del trasporto ferroviario di passeggeri e di merci, con le conseguenti ricadute positive sotto il profilo occupazionale e industriale;
- 3) a stabilire che una parte delle risorse rivenienti dall'eventuale privatizzazione siano vincolate a realizzare misure dirette agli investimenti strutturali sulla rete ferroviaria, riqualificando le reti di trasporto regionale e locale e di trasporto merci;
- 4) a superare il *gap* tecnologico tra AV/AC (alta velocità e alta capacità) al Nord e rete infrastrutturale al Sud e a portare a compimento la rete AV/AC anche al Sud Italia, con particolare attenzione alle isole maggiori;
- 5) ad individuare e adottare, dandone comunicazione alle Camere, le iniziative che possano permettere il reperimento di ulteriori risorse finanziarie e il miglioramento della qualità dei servizi di trasporto ferroviario che hanno carattere di servizio pubblico e che sono prevalentemente rivolti all'utenza pendolare, nonché dei servizi di trasporto ferroviario delle merci.

## MOZIONI SUGLI ATTI DI SINDACATO ISPETTIVO DEI PARLAMENTARI

(1-00487) (26 novembre 2015)

AMIDEI, ROMANI Paolo, BERNINI, FLORIS, PELINO, MALAN, CERONI, MARIN, PICCOLI, CENTINAIO, CANDIANI, COMAROLI, DIVINA, VOLPI, TOSATO, STEFANI, CONSIGLIO, BONFRISCO, FERRARA Mario, DE PETRIS, MAURO Mario, GIARRUSSO, D'ANNA, BARANI - Il Senato,

premessi che:

l'istituto del sindacato ispettivo è un fondamentale strumento di controllo a disposizione dei parlamentari, di maggioranza e opposizione, attraverso il quale possono conferire con il Governo, e si esercita attraverso: "interrogazioni", per ricevere informazioni o chiarimenti su un oggetto determinato o per conoscere se e quali provvedimenti siano stati adottati o si intendano adottare in relazione all'oggetto medesimo; "interpellanze", che chiedono conto nella domanda rivolta al Governo dei motivi o degli intendimenti della sua condotta su questioni di particolare rilievo o di carattere generale;

per ognuno degli strumenti vi è una tempistica da rispettare, ai sensi del Regolamento del Senato, al fine di fornire risposte ai parlamentari che le richiedano, che va da un massimo di 15 giorni, per le interrogazioni a risposta orale, ad un minimo di un giorno per le interrogazioni con carattere d'urgenza, e da un massimo di un mese, per le interpellanze, ad un minimo di 15 giorni, per le interpellanze con procedimento abbreviato;

il Regolamento, al Capo XIX, articoli da 145 a 161, dispone quanto sopra e altresì che, per lo svolgimento delle interrogazioni a risposta orale e delle interpellanze, sia destinata, di norma, almeno una seduta per ogni settimana;

ad oggi, la percentuale degli atti che hanno ricevuto risposta è di circa il 19 per cento, con un tempo medio di 126 giorni. La classifica dei destinatari vede all'apice il Ministero dell'interno con 820 atti ricevuti, la Presidenza del Consiglio dei ministri (733), i Ministeri della salute (517), dello sviluppo economico (499), delle infrastrutture e dei trasporti (479) dell'istruzione, dell'università e della ricerca (460), dell'economia e delle finanze (447), dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare (416), del lavoro e delle politiche sociali (397), della giustizia (388), delle politiche agricole alimentari e forestali (311), dei beni e delle attività

culturali e del turismo (276), della difesa (194) e degli affari esteri e della cooperazione internazionale (151); ed è forse per la minore mole di richieste da smaltire che questi ultimi due Dicasteri sono i più solleciti, con la maggiore percentuale (50,5 per cento Ministero della difesa e 60 per cento quello degli affari esteri e della cooperazione internazionale) di risposte alle interrogazioni;

per molti parlamentari l'atto di sindacato ispettivo è l'unico strumento attraverso il quale interagire con il Governo e, ad oggi, molti di questi rimangono privi di risposte su questioni di carattere territoriale, che trattano tematiche sensibili per la cittadinanza;

nel rispetto della centralità del Parlamento, i riformatori dei Regolamenti parlamentari, nel 1971, intesero rafforzare notevolmente l'esercizio dell'attività di controllo parlamentare nei confronti del Governo. Pertanto, la situazione esposta è inaudita e inaccettabile, perché, di fatto, priva i parlamentari della funzione di controllo attribuita loro dalla Carta costituzionale;

considerato che:

il primo firmatario del presente atto di indirizzo si è avvalso dello strumento dell'interpellanza con procedimento abbreviato, disciplinata dall'articolo 156-*bis* del Regolamento del Senato, presentando in data 5 marzo 2015 l'atto di sindacato ispettivo 2-00252, con il quale denunciava la mancata risposta ad interrogazioni ed interpellanze da parte del Governo;

detta interpellanza con procedimento abbreviato è stata sottoscritta da senatori di vari gruppi parlamentari in maniera trasversale (tra i quali Forza Italia, Lega Nord, Grandi autonomie e libertà, Conservatori e riformisti, Misto-Movimento X), a dimostrazione del fatto che è diffusa l'insoddisfazione nei confronti del Governo;

a distanza di oltre 5 mesi, non è stata fornita alcuna risposta da parte dell'Esecutivo e a tal proposito il primo firmatario ha scelto di intervenire settimanalmente a fine seduta per sollecitare la risposta a tutti i propri atti di sindacato ispettivo, così come accaduto nelle seguenti date: 13 maggio, seduta n. 448, 20 maggio, seduta n. 453, 10 giugno, seduta n. 462, 18 giugno, seduta n. 468, e 1° luglio, seduta n. 476;

nonostante i molteplici interventi, in Aula non vi è stata, da parte del Governo, né alcuna risposta agli atti di sindacato ispettivo né alcuna presa di posizione in merito alla perdurante e annosa questione del basso indice di risposta agli stessi;

senza il predetto strumento, il potere legislativo è, di fatto, privato della propria prerogativa di controllo sull'operato dell'Esecutivo e, quindi, vi è una forte divergenza tra quanto disposto dalla Costituzione e quanto in effetti realmente si verifica;

sussiste quindi l'improcrastinabile necessità e urgenza che il Governo si renda pienamente consapevole del precedente che si sta consolidando,

impegna il Governo ad attivarsi allo scopo di adottare tutte le azioni di propria competenza, affinché i vari Dicasteri possano smaltire l'arretrato di atti di sindacato ispettivo, nel rispetto delle prerogative del Parlamento e della funzione di controllo riconosciuta ai parlamentari, dando conto, anche sinteticamente, di eventuali mancate risposte.

(1-00544) (30 marzo 2016)

LUCIDI, BERTOROTTA, MORONESE, CASTALDI, AIROLA, PAGLINI, CAPPELLETTI, SCIBONA, SERRA, BUCCARELLA, BOTTICI, PUGLIA, DONNO, MONTEVECCHI, SANTANGELO, TAVERNA, MORRA, CIOFFI - Il Senato,

premesso che:

il Ministro per le riforme costituzionali e i rapporti con il Parlamento dovrebbe garantire, tra l'altro, i buoni rapporti istituzionali tra Governo e Parlamento;

l'attuale Ministro in carica è l'onorevole Maria Elena Boschi;

il gruppo Movimento 5 Stelle ha presentato, tra gli altri, due atti relativi a questo tema. In particolare, in data 9 aprile 2014, è stato presentato l'atto di sindacato ispettivo 3-00890, e, in data 3 novembre 2015, l'atto 2-00315, con i quali si chiedeva per quali motivi il Governo Renzi, e quindi tutti i Ministri che compongono il Consiglio, hanno la deprecabile tendenza a non rispondere agli atti di sindacato ispettivo presentati dai parlamentari;

preso atto che risulta che ai citati atti di sindacato ispettivo il Governo non abbia ancora risposto;

considerato che:

l'istituto del sindacato ispettivo è uno degli strumenti fondamentali a disposizione dei parlamentari mediante il quale è possibile esercitare un'azione di verifica e controllo su vari aspetti politici e tecnici,

relativamente allo svolgimento democratico della vita sociale della nazione, nonché per l'attività di controllo nei confronti del Governo;

il Ministro per i rapporti con il Parlamento dovrebbe svolgere una verifica degli impegni assunti dal Governo in Parlamento, assicurare la trasmissione alle Camere di relazioni, dati, schemi di atti normativi e proposte di nomine governative ai fini del parere parlamentare, oltre a svolgere il fondamentale coordinamento con gli opportuni Dicasteri per la risposta alle interrogazioni e interpellanze, nonché per lo svolgimento di mozioni presentate dai membri del Parlamento;

verificato che, ai sensi del Regolamento del Senato, Capo XIX, articoli da 145 a 161, vengono previsti tempi di risposta per gli atti presentati dai parlamentari, che vanno ad un minimo di un giorno per le interrogazioni con carattere d'urgenza, ad un massimo di 15 giorni per le interrogazioni a risposta orale, e da un massimo di 20 giorni per le interrogazioni a risposta scritta ad un minimo di 15 per le interpellanze con procedimento abbreviato. Inoltre, è prevista altresì una seduta a settimana dedicata per le interrogazioni a risposta orale e le interpellanze;

preso atto che:

la percentuale degli atti di sindacato ispettivo conclusi è notevolmente disforme tra i due rami del Parlamento. La classifica dei destinatari del sindacato ispettivo vede all'apice il Ministro dell'economia e delle finanze con 2.823 atti ricevuti, il Ministro dell'interno (2.675), il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti (2.196), il Ministro dello sviluppo economico (2.185), il Presidente del Consiglio dei ministri (2.170), il Ministro della giustizia (2.100), il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare (1.653), il Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca (1.545), il Ministro degli affari esteri e della cooperazione internazionale (896), il Ministro dei beni e delle attività culturali e del turismo (818), il Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali (767), il Ministro della difesa (722);

secondo i dati pubblicati dal Dipartimento per i rapporti con il Parlamento della Presidenza del Consiglio dei ministri, con aggiornamento al 24 febbraio 2016, si evince che, per la Camera dei deputati le percentuali di risposta in relazione alla tipologia di atto sono: il 69,8 per cento per le interpellanze, il 64,9 per cento per le interrogazioni a risposta orale (interrogazioni con risposta immediata comprese), 47,6 per cento per le interrogazioni a risposta in commissione e il 22,7 per cento per le interrogazioni a risposta scritta. Per un totale di atti conclusi in questo ramo

del Parlamento pari al 37,3 per cento. Mentre per il Senato della Repubblica le percentuali di risposta in relazione alla tipologia di atto sono: il 19,5 per cento per le interpellanze, il 30 per cento per le interrogazioni a risposta orale e il 20,6 per cento per le interrogazioni a risposta scritta, per un totale di risposte in questo ramo del Parlamento pari al 23,5 per cento,

impegna il Governo:

- 1) a fornire chiarimenti circa la singolare circostanza che vede la risposta agli atti di sindacato ispettivo presentati alla Camera dei deputati in percentuale molto più elevata, in alcuni casi più che doppia, rispetto ad atti omologhi presentati al Senato della Repubblica;
- 2) ad attivare i singoli dicasteri per rispondere in tempi certi agli atti di sindacato ispettivo pubblicati sia al Senato della Repubblica che alla Camera dei deputati rimasti fino ad ora senza risposta, riallineando le percentuali di risposta tra i due rami del Parlamento;
- 3) a fornire una relazione dettagliata, attraverso il Ministro per i rapporti con il Parlamento, circa le attività di Governo con particolare riferimento allo stato di attuazione degli impegni degli atti di indirizzo assunti dal Governo in Parlamento.