Senato della Repubblica XVII LEGISLATURA

Giunte e Commissioni

RESOCONTO SOMMARIO n. 514

Resoconti

Allegati

GIUNTE E COMMISSIONI

Sedute di martedì 12 gennaio 2016

INDICE

Commissioni permanenti

1ª - Affari costituzionali:

Plenaria (antimeridiana) . . . . . *Pag.* 5
Sottocommissione per i pareri . . . . . » 8
Plenaria (pomeridiana) . . . . . » 9
Ufficio di Presidenza (Riunione n. 96) . . . . . » 22

5ª - Bilancio:

Plenaria . . . . . » 23

6ª - Finanze e tesoro:

Ufficio di Presidenza (Riunione n. 46) . . . . . » 29
Plenaria . . . . . » 29

7ª - Istruzione:

Plenaria . . . . . » 32

8ª - Lavori pubblici, comunicazioni:

Ufficio di Presidenza (Riunione n. 101) . . . . . » 35
Plenaria . . . . . » 35
Ufficio di Presidenza (Riunione n. 102) . . . . . » 45

10ª - Industria, commercio, turismo:

Plenaria . . . . . » 46
Ufficio di Presidenza (Riunione n. 118) . . . . . » 51

11ª - Lavoro:

Plenaria . . . . . » 52

12ª - Igiene e sanità:

Ufficio di Presidenza (Riunione n. 167) . . . . . » 54

13ª - Territorio, ambiente, beni ambientali:

Ufficio di Presidenza (Riunione n. 135) . . . . . » 55
Ufficio di Presidenza (Riunione n. 136) . . . . . » 55

N.B. Sigle dei Gruppi parlamentari: Alleanza Liberalpopolare-Autonomie: AL-A; Area Popolare (NCD-UDC): AP (NCD-UDC); Conservatori e Riformisti: CoR; Forza Italia-Il Popolo della Libertà XVII Legislatura: FI-PdL XVII; Grandi Autonomie e Libertà (Grande Sud, Popolari per l'Italia, Federazione dei Verdi, Moderati, Movimento Base Italia, Idea): GAL (GS, PpI, FV, M, MBI, Id); Lega Nord e Autonomie: LN-Aut; Movimento 5 Stelle: M5S; Partito Democratico: PD; Per le Autonomie (SVP, UV, PATT, UPT)-PSI-MAIE: Aut (SVP, UV, PATT, UPT)-PSI-MAIE; Misto: Misto; Misto-Fare!: Misto-Fare!; Misto-Italia dei valori: Misto-Idv; Misto-L'Altra Europa con Tsipras: Misto-AEcT;Misto-La Puglia in Più-Sel:Misto-PugliaPiù-Sel; Misto-Liguria Civica: Misto-LC; Misto-Movimento X: Misto-MovX; Misto-Sinistra Ecologia e Libertà: Misto-SEL.

Commissioni bicamerali

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

Plenaria . . . . . *Pag.* 56
Ufficio di Presidenza . . . . . » 57

Per l'infanzia e l'adolescenza:

Plenaria (1ª pomeridiana) . . . . . » 58
Plenaria (2ª pomeridiana) . . . . . » 59

Commissioni monocamerali d'inchiesta

Sul fenomeno degli infortuni sul lavoro:

Plenaria . . . . . *Pag.* 82

ERRATA CORRIGE . . . . . *Pag.* 100

AFFARI COSTITUZIONALI (1ª)

Martedì 12 gennaio 2016

Plenaria

352ª Seduta (antimeridiana)

Presidenza della Presidente
FINOCCHIARO

Interviene il sottosegretario di Stato per l'interno Manzione.

La seduta inizia alle ore 11,05.

IN SEDE REFERENTE

(2092) ***Modifiche alla legge 5 febbraio 1992, n. 91, e altre disposizioni in materia di cittadinanza***, approvato dalla Camera dei deputati in un testo risultante dall'unificazione di un disegno di legge d'iniziativa popolare e dei disegni di legge d'iniziativa dei deputati Di Lello ed altri; Vendola ed altri; Bressa; Bressa; Caterina Pes ed altri; Sandra Zampa; Caparini ed altri; Bersani ed altri; Vaccaro; Marazziti ed altri; Fedi ed altri; Francesca La Marca ed altri; Caruso ed altri; Gozi; Renata Bueno ed altri; Caruso ed altri; Porta ed altri; Renata Polverini; Sorial ed altri; Merlo e Borghese; Elena Centemero; Bianconi; Dorina Bianchi; Fucsia Fitzgerald Nissoli ed altri; Marilena Fabbri ed altri

(17) ***Ignazio MARINO ed altri. – Modifiche alla legge 5 febbraio 1992, n. 91, in materia di introduzione dello ius soli***

(202) ***Loredana DE PETRIS ed altri. – Modifiche alla legge 5 febbraio 1992, n. 91, recante nuove norme sulla cittadinanza***

(255) ***DI BIAGIO e MICHELONI. – Modifiche alla legge 5 febbraio 1992, n. 91, recante nuove norme sulla cittadinanza***

(271) ***MANCONI e TRONTI. – Disposizioni in tema di acquisto della cittadinanza italiana***

(330) ***CASSON ed altri. – Modifiche alla legge 5 febbraio 1992, n. 91, in materia di cittadinanza***

(604) ***GIOVANARDI e COMPAGNA. – Disposizioni relative all'acquisto della cittadinanza italiana***

(927) ***Stefania GIANNINI ed altri. – Modifiche alla legge 5 febbraio 1992, n. 91, recante nuove norme sulla cittadinanza***

(967) ***Laura BIANCONI ed altri. – Modifiche alla legge 9 febbraio 1992, n. 91 recante nuove norme sulla cittadinanza***

– e petizioni nn. 147, 324, 428 e 1030 e voto regionale n. 38 ad essi attinenti

(Seguito dell'esame congiunto e rinvio)

Prosegue l'esame congiunto, sospeso nella seduta del 15 dicembre 2015.

Riprende la discussione generale.

Il senatore PAGLIARI *(PD)* osserva in primo luogo che la discussione pubblica e il dibattito parlamentare sul riconoscimento della cittadinanza italiana ai figli di immigrati, in ragione dell'assoluto rilievo della materia, debba svolgersi senza alcun condizionamento. Ritiene necessario, pertanto, separare nettamente il tema della cittadinanza da ogni considerazione sull'accoglienza dei richiedenti asilo, trattandosi di situazioni del tutto differenti, che richiedono distinte risposte normative.

A suo avviso, occorre prendere atto del processo di globalizzazione, in atto ormai da diversi anni, e della conseguente progressiva comunicazione e integrazione fra comunità umane tra loro profondamente eterogenee per cultura, tradizioni e stili di vita.

La sensibile crescita dei flussi migratori e il costante, spesso faticoso processo di inserimento degli immigrati nelle società occidentali impone una compiuta riflessione, volta ad individuare e – ove necessario – a creare gli istituti giuridici più idonei a fornire risposte adeguate e coerenti, a fronte dei molteplici interessi coinvolti, tutti di rilievo costituzionale.

Ritiene che il testo approvato dalla Camera dei deputati, sulla base di una consapevole analisi dell'attuale contesto sociale, sia opportunamente volto ad agevolare l'inserimento dei minori immigrati, attraverso il riconoscimento della cittadinanza, all'esito di un percorso di integrazione già compiuto.

A suo avviso, appare particolarmente qualificante il requisito del compimento di un ciclo di studi o di formazione professionale, in quanto ciò consente al minore non solo di inserirsi effettivamente nel contesto economico-sociale, ma anche di manifestare, con la propria condotta, la volontà di integrarsi e di condividere il patrimonio di valori del Paese che lo ha accolto.

Peraltro, è prevista anche, al compimento della maggiore età, la possibilità di rinunciare alla cittadinanza.

Nel ritenere che il testo sia equilibrato e omogeneo rispetto ai principi dell'ordinamento comunitario e nazionale, si riserva di intervenire eventualmente in fase emendativa, anche tenendo conto delle risultanze dell'incontro con le rappresentanze degli immigrati presenti a Parma.

Il senatore MAZZONI *(AL-A)* sottolinea il rischio che il dibattito in tema di cittadinanza sia condizionato dai gravi fatti di cronaca, come gli attacchi terroristici di Parigi o le aggressioni ai danni di numerose donne, avvenute recentemente in alcune città tedesche. Ne è una dimostrazione la decisione del Governo di rinviare l'abolizione del reato di clandestinità per non offendere la sensibilità dell'opinione pubblica, nonostante le dichiarazioni di rappresentanti delle forze dell'ordine e della magistratura sulla sostanziale inapplicabilità della fattispecie penale.

Tuttavia, nonostante le difficoltà verificatesi nel processo di integrazione, soprattutto con riferimento agli immigrati di religione musulmana, occorre riconoscere che la normativa sullo *ius sanguinis*, risalente al 1992, sia ormai obsoleta.

Peraltro, potrebbe presentare profili di incostituzionalità, per la discriminazione che si verificherebbe tra i figli di italiani nati all'estero, ai quali è comunque riconosciuta la cittadinanza, e i minori, figli di immigrati, nati sul territorio nazionale.

Ritiene certamente indispensabile che al principio dello *ius soli* sia affiancato quello dello *ius culturae*, per favorire un percorso di integrazione volto non solo alla conoscenza della lingua e dei principi costituzionali italiani, ma anche alla condivisione del patrimonio di valori della società occidentale, in particolare con riferimento alla parità tra uomo e donna.

A suo avviso, quindi, la soluzione proposta dal testo trasmesso dalla Camera dei deputati appare equilibrata e condivisibile. Ritiene tuttavia opportuno esaminare la possibilità di revocare la cittadinanza a chi non rispetti i valori della società occidentale e commetta crimini efferati.

La senatrice BISINELLA *(Misto-Fare!)*, riservandosi di intervenire in modo più approfondito nella fase di illustrazione degli emendamenti, evidenzia il rischio che il provvedimento determini alcune situazioni di criticità. In particolare, occorrerebbe valutare l'ipotesi che i genitori del minore, il quale nel frattempo abbia acquisito la cittadinanza, perdano il titolo a risiedere sul territorio italiano.

Il senatore Mario MAURO *(GAL (GS, PpI, FV, M, MBI, Id))*, pur concordando sulla necessità di un adeguamento della normativa in materia di cittadinanza, critica il tentativo di affermare il principio dello *ius soli*, attraverso una modifica della legislazione vigente, adottata nel 1992. A suo avviso, infatti, in questo modo vi è il rischio di introdurre nell'ordinamento contraddizioni insuperabili.

Inoltre, segnala l'esigenza di costruire un percorso di effettiva integrazione degli immigrati, prima ancora di ogni intervento normativo, anche attraverso l'individuazione di un patrimonio di valori e principi connessi al concetto di cittadinanza. Vi è il rischio, altrimenti, di concedere il riconoscimento di tale diritto a individui che, invece, continuano a sentirsi parte del loro Paese d'origine. È quanto accaduto in Francia, Belgio e Inghilterra, dove gli immigrati di seconda e terza generazione, pur essendo

apparentemente inseriti nel contesto sociale, hanno costituito comunità separate.

Il seguito dell'esame congiunto è quindi rinviato.

La seduta termina alle ore 11,35.

Sottocommissione per i pareri

132ª Seduta

Presidenza del Presidente
PALERMO

La seduta inizia alle ore 14,15.

Schema di decreto legislativo recante attuazione della direttiva 2013/54/UE relativa a talune responsabilità dello Stato di bandiera ai fini della conformità alla Convenzione sul lavoro marittimo del 2006 e della sua applicazione (n. 238)
(Osservazioni alla 11ª Commissione. Esame. Osservazioni non ostative con rilievi)

Il relatore PALERMO *(Aut (SVP, UV, PATT, UPT)-PSI-MAIE)*, dopo aver esaminato lo schema di decreto legislativo in titolo, propone di esprimere, per quanto di competenza, osservazioni non ostative, segnalando l'opportunità che, in sede di adozione del decreto ministeriale di cui all'articolo 3, comma 2, sia previsto il coinvolgimento della Conferenza Stato – Regioni, dal momento che la materia «tutela e sicurezza del lavoro» è riconducibile alla competenza legislativa concorrente.

La Sottocommissione conviene.

Schema di decreto legislativo recante attuazione della direttiva 2014/27/UE che modifica le direttive 92/58/CEE, 92/85/CEE, 94/33/CE, 98/24/CE e 2004/37/CE allo scopo di allinearle al regolamento (CE) n. 1272/2008 relativo alla classificazione, all'etichettatura e all'imballaggio delle sostanze e delle miscele (n. 240)
(Osservazioni alla 11ª Commissione. Esame. Osservazioni non ostative)

Il relatore PALERMO *(Aut (SVP, UV, PATT, UPT)-PSI-MAIE)*, dopo aver illustrato lo schema di decreto legislativo in titolo, propone di formulare, per quanto di competenza, osservazioni non ostative.

La Sottocommissione concorda.

La seduta termina alle ore 14,20.

Plenaria

353ª Seduta (pomeridiana)

Presidenza della Presidente
FINOCCHIARO

Intervengono il vice ministro dell'interno Bubbico e il sottosegretario di Stato per l'interno Manzione.

La seduta inizia alle ore 14,30.

IN SEDE REFERENTE

(1870) ***Delega al Governo per la riforma del Terzo settore, dell'impresa sociale e per la disciplina del Servizio civile universale***, approvato dalla Camera dei deputati

(157) ***Laura BIANCONI. – Modifiche alla legge 11 agosto 1991, n. 266, in materia di organizzazioni di volontariato***

– e petizione n. 849 ad essi attinente
(Seguito dell'esame congiunto e rinvio)

Prosegue l'esame congiunto, sospeso nella seduta del 15 dicembre 2015.

La PRESIDENTE avverte che il relatore Lepri ha ritirato gli emendamenti 5.7, 5.8, 5.37, 6.2, 6.21, 6.34, 6.35 e 6.73.

Comunica, altresì, che ha presentato ulteriori emendamenti, pubblicati in allegato. Propone, pertanto, di fissare alle ore 13 di martedì 19 gennaio il termine per la presentazione di eventuali subemendamenti ai nuovi emendamenti del relatore.

La Commissione conviene.

Il seguito dell'esame congiunto è quindi rinviato.

(2092) ***Modifiche alla legge 5 febbraio 1992, n. 91, e altre disposizioni in materia di cittadinanza***, approvato dalla Camera dei deputati in un testo risultante dall'unificazione di un disegno di legge d'iniziativa popolare e dei disegni di legge d'iniziativa dei deputati Di Lello ed altri; Vendola ed altri; Bressa; Bressa; Caterina Pes ed altri; Sandra Zampa; Caparini ed altri; Bersani ed altri; Vaccaro; Marazziti ed altri; Fedi ed altri; Francesca La Marca ed altri; Caruso ed altri; Gozi; Renata Bueno ed altri; Caruso ed altri; Porta

ed altri; Renata Polverini; Sorial ed altri; Merlo e Borghese; Elena Centemero; Bianconi; Dorina Bianchi; Fucsia Fitzgerald Nissoli ed altri; Marilena Fabbri ed altri

(17) ***Ignazio MARINO ed altri. – Modifiche alla legge 5 febbraio 1992, n. 91, in materia di introduzione dello ius soli***

(202) ***Loredana DE PETRIS ed altri. – Modifiche alla legge 5 febbraio 1992, n. 91, recante nuove norme sulla cittadinanza***

(255) ***DI BIAGIO e MICHELONI. – Modifiche alla legge 5 febbraio 1992, n. 91, recante nuove norme sulla cittadinanza***

(271) ***MANCONI e TRONTI. – Disposizioni in tema di acquisto della cittadinanza italiana***

(330) ***CASSON ed altri. – Modifiche alla legge 5 febbraio 1992, n. 91, in materia di cittadinanza***

(604) ***GIOVANARDI e COMPAGNA. – Disposizioni relative all'acquisto della cittadinanza italiana***

(927) ***Stefania GIANNINI ed altri. – Modifiche alla legge 5 febbraio 1992, n. 91, recante nuove norme sulla cittadinanza***

(967) ***Laura BIANCONI ed altri. – Modifiche alla legge 9 febbraio 1992, n. 91 recante nuove norme sulla cittadinanza***

– e petizioni nn. 147, 324, 428 e 1030 e voto regionale n. 38 ad essi attinenti

(Seguito dell'esame congiunto e rinvio)

Prosegue l'esame congiunto, sospeso nell'odierna seduta antimeridiana.

Riprende la discussione generale.

Il senatore AMIDEI *(FI-PdL XVII)* ritiene che, nel modificare le norme in materia di cittadinanza, sia indispensabile conservare l'identità culturale italiana e garantire la sicurezza dei cittadini. Del resto, anche gli italiani che in passato sono emigrati all'estero si sono integrati osservando regole e costumi delle comunità che li avevano accolti.

A fronte degli imponenti flussi migratori in atto, si rende necessario costruire un percorso di integrazione dello straniero nella società sotto il profilo culturale e nel rispetto delle leggi vigenti. È altresì opportuno procedere con cautela alla estensione del riconoscimento della cittadinanza, per evitare un impatto eccessivo sulle comunità locali, con conseguenti rischi di disagio sociale e inurbamento disordinato. Occorre evitare, infatti, fenomeni di emarginazione e isolamento, che favoriscono la diffusione dell'estremismo di matrice politica e religiosa e il reclutamento da parte del terrorismo globale.

A tal fine, ritiene condivisibile l'acquisizione della cittadinanza italiana da parte dei minori stranieri che abbiano frequentato e concluso positivamente un ciclo di studi e di formazione professionale. Ciò favorirebbe, tra l'altro, il loro inserimento attivo nella vita sociale ed economica della comunità.

È assolutamente da respingere, invece, l'ipotesi di un'acquisizione automatica della cittadinanza italiana da parte dei nati sul territorio italiano da genitori stranieri, almeno uno dei quali sia titolare di permesso dell'Unione europea per soggiornanti di lungo periodo. A suo avviso, infatti, la possibilità di acquisire la cittadinanza deve essere riconosciuta solo al termine di un processo di integrazione, che offra al migrante l'opportunità di ottenere una nuova identità, nella consapevolezza dei diritti e dei doveri che ogni cittadino assume nei confronti della comunità e dello Stato.

Il senatore BERTACCO *(FI-PdL XVII)* osserva che su un tema così rilevante sarebbe auspicabile un approccio condiviso. Nonostante la disponibilità di Forza Italia a un confronto costruttivo, nell'altro ramo del Parlamento, la maggioranza ha preferito far prevalere la propria impostazione, consentendo un ampliamento eccessivo delle opportunità di conseguire la cittadinanza. Nota peraltro che, anche attraverso il progressivo snellimento degli adempimenti burocratici previsti dalla legge n. 91 del 1992, i procedimenti di naturalizzazione sono già accresciuti in misura significativa.

Critica, quindi, il testo unificato approvato dalla Camera dei deputati, che modifica profondamente la normativa vigente, attraverso l'introduzione del principio dello *ius soli*. Ritiene, infatti, che la cittadinanza italiana dovrebbe essere riconosciuta solo in esito a un percorso di interiorizzazione sociale dei valori, della cultura e della storia del Paese. La proposta in esame, invece, rischia di favorire un ulteriore incremento dei flussi migratori verso il territorio nazionale, che attualmente solo di rado è considerato dai migranti come la destinazione finale del loro viaggio. Ciò avrebbe conseguenze preoccupanti sul piano demografico, culturale ed economico, in assenza di adeguate politiche strutturali, volte a garantire la pacifica convivenza civile e la coesione sociale, nonché a tutelare l'identità culturale italiana.

Per quanto riguarda il principio dello *ius culturae*, invece, segnala la necessità di prevedere il completamento di più cicli scolastici e non solo quello della scuola primaria, come stabilito dal testo all'esame.

Il seguito dell'esame congiunto è quindi rinviato.

ESAME DI ATTI PREPARATORI DELLA LEGISLAZIONE COMUNITARIA

Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica la direttiva 91/477/CEE del Consiglio, relativa al controllo dell'acquisizione e della detenzione di armi (n. COM (2015) 750 definitivo)

(Esame, ai sensi dell'articolo 144 del Regolamento, dell'atto comunitario sottoposto al parere motivato sulla sussidiarietà. Approvazione della risoluzione: *Doc.* XVIII, n. 103)

Il relatore RUSSO *(PD)* illustra la proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica la direttiva 91/477/CEE del

Consiglio, relativa al controllo dell'acquisizione e della detenzione di armi. Essa si inscrive nel quadro delle azioni concrete previste dall'Agenda europea sulla sicurezza, adottata dalla Commissione europea nell'aprile 2015 per definire la strategia dell'Unione rispetto alle minacce alla sicurezza interna nel periodo 2015-2020, con particolare riguardo alla minaccia costituita dalla criminalità organizzata e dal terrorismo.

Rileva che l'adozione del provvedimento, benché già preventivata, ha subito un'accelerazione a seguito degli attacchi terroristici compiuti a Parigi nel gennaio 2015. Tali attentati hanno suscitato l'esigenza di promuovere la cooperazione contro il traffico illecito di armi da fuoco e di procedere alla revisione della vigente legislazione in materia.

La proposta normativa, con la quale la Commissione propone una revisione delle vigenti disposizioni europee, è corredata da un piano di azione contro il traffico e l'uso illecito di armi da fuoco e di esplosivi e da un regolamento di esecuzione che stabilisce *standard* minimi sulla disattivazione delle armi da fuoco, volto a scoraggiare che armi o parti di armi disattivate siano riassemblate illegalmente.

La direttiva 91/477/CEE, emanata con l'obiettivo di agevolare il funzionamento del mercato interno delle armi da fuoco, pur garantendo un elevato livello di sicurezza per i cittadini dell'Unione europea, stabilisce le prescrizioni minime che gli Stati membri devono applicare per l'acquisizione e la detenzione delle diverse categorie di armi da fuoco e disciplina le condizioni per il trasferimento delle stesse tra gli Stati membri. Con la modifica introdotta nel 2008 dalla direttiva 2008/51/CE, la normativa dell'Unione europea è stata allineata al Protocollo delle Nazioni Unite contro la fabbricazione e il traffico illecito di armi da fuoco, loro parti, componenti e munizioni, che integra la Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata.

La proposta normativa in esame, partendo dalla considerazione che le reti terroristiche e criminali internazionali sono state agevolate dalle norme nazionali diverse tra i vari Paesi dell'Unione europea in materia di detenzione e commercio di armi da fuoco e hanno sfruttato le carenze nello scambio d'informazioni transfrontaliero per il loro approvvigionamento, intende superare tali divergenze normative e costruire un quadro normativo comune che scoraggi i traffici illeciti.

In particolare, tra le innovazioni introdotte segnala l'estensione del campo di applicazione delle norme sulla detenzione e il commercio di armi ai collezionisti, identificati come potenziale fonte di traffici illegali; il divieto di detenzione e di scambio delle armi da fuoco più pericolose, anche se disattivate, e norme più severe per la loro disattivazione; l'obbligo di iscrivere le armi da fuoco disattivate in registri nazionali e di identificare il proprietario al fine di evitarne la riattivazione; il bando assoluto delle armi semiautomatiche (categoria B7) per usi civili, in quanto facilmente convertibili in armi automatiche; la restrizione dell'autorizzazione alla vendita di armi e componenti tramite *internet*, modalità da riservarsi unicamente agli armaioli e agli intermediari per evitare i gravi rischi evidenziati dai recenti attentati terroristici, effettuati con armi da fuoco,

assemblate illegalmente con componenti legalmente acquistati su *internet*; un migliore scambio di informazioni tra gli Stati membri sulle autorizzazioni rilasciate per i trasferimenti di armi da fuoco verso un altro Stato membro; l'introduzione del limite di cinque anni per la durata dell'autorizzazione all'acquisto e alla detenzione di armi da fuoco.

Dal momento che la normativa nazionale in materia risulta frammentata, segnala che, per raggiungere il risultato auspicato dalla direttiva, occorrerà procedere all'adeguamento del diritto interno attraverso un intervento articolato, avendo cura di definire una fase di transizione che tuteli l'utilizzo di alcune categorie di armi (in particolare la B7 semiautomatica per uso civile) in campo venatorio, sportivo e collezionistico.

Rilevato il rispetto dei principi di sussidiarietà e proporzionalità, propone di formulare una risoluzione in senso favorevole con osservazioni.

Il senatore CALDEROLI *(LN-Aut)* ritiene che sarebbe limitativo sottolineare l'esigenza di tutela per la sola categoria delle armi semiautomatiche per uso civile. Sarebbe preferibile, quindi, un riferimento complessivo alla tutela dell'attività in campo venatorio, sportivo e collezionistico, con particolare riferimento alle armi della categoria B7.

Il vice ministro BUBBICO osserva che il rilievo proposto dal relatore risponde perfettamente all'esigenza segnalata dal senatore Calderoli, evitando formulazioni generiche e astratte. La precisa individuazione della categoria di armi B7 sarà utile in fase applicativa, per consentire un controllo rigoroso della normativa.

Peraltro, appare effettivamente indispensabile una fase transitoria per l'adeguamento da parte delle categorie interessate alla nuova normativa.

Il senatore CALDEROLI *(LN-Aut)* interviene nuovamente per segnalare il rischio che le modifiche per la disattivazione irreversibile delle armi da fuoco, come previsto dall'articolo 10-*ter* introdotto dalla proposta di direttiva, possa determinare una diminuzione del valore delle armi da collezione.

Il relatore RUSSO *(PD)* ritiene che, in sede di regolamentazione, sarà certamente individuata la modalità per impedire l'utilizzo di tali armi per finalità criminose, senza penalizzare i collezionisti.

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

La seduta, sospesa alle ore 15,15, riprende alle ore 15,40.

SUI LAVORI DELLA COMMISSIONE

La PRESIDENTE riferisce l'esito della riunione dell'Ufficio di Presidenza integrato dai rappresentanti dei Gruppi parlamentari, che si è appena conclusa.

Comunica che non si è realizzato un consenso comune sulla proposta di iscrivere all'ordine del giorno il disegno di legge costituzionale n. 1429-D (revisione della Parte II della Costituzione) e di iniziarne l'esame a partire dalla prossima seduta.

Conseguentemente, la proposta dovrà essere posta in votazione.

Accertata la presenza del prescritto numero di senatori, la proposta di organizzazione dei lavori, posta in votazione, è accolta.

INTEGRAZIONE DELL'ORDINE DEL GIORNO

La PRESIDENTE comunica che l'ordine del giorno sarà integrato, a partire dalla seduta di domani, con l'esame in sede referente del disegno di legge costituzionale n. 1429-D.

La Commissione prende atto.

La seduta termina alle ore 15,45.

RISOLUZIONE APPROVATA DALLA COMMISSIONE SULL'ATTO COMUNITARIO N. COM (2015) 750 definitivo SOTTOPOSTO AL PARERE MOTIVATO SULLA SUSSIDIARIETÀ (*Doc.* XVIII, n. 103)

La Commissione,

esaminata, ai sensi dell'articolo 144, commi 1 e 6 del Regolamento, la Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica la direttiva 91/477/CEE del Consiglio, relativa al controllo dell'acquisizione e della detenzione di armi,

si pronuncia in senso favorevole,

segnalando che la normativa nazionale in materia rimane frammentata e che pertanto, per raggiungere il risultato auspicato dalla direttiva, occorrerà procedere all'adeguamento del diritto interno attraverso un intervento articolato, avendo cura di definire una fase di transizione che tuteli l'utilizzo di alcune categorie di armi (in particolare la B7 semiautomatica per uso civile) in campo venatorio, sportivo e collezionistico.

EMENDAMENTI AL DISEGNO DI LEGGE N. 1870

Art. 2.

2.100
LEPRI, *relatore*

Al comma 1, sostituire la lettera b) *con la seguente:*

«*b)* riconoscere e favorire l'iniziativa economica privata il cui svolgimento, secondo le finalità e i limiti di cui alla presente legge, può concorrere ad elevare i livelli di tutela dei diritti civili e sociali;».

Art. 5.

5.500
LEPRI, *relatore*

Al comma 1, sopprimere la lettera d).

5.501
LEPRI, *relatore*

Al comma 1, sostituire la lettera e) *con le seguenti:*

«*e)* revisione del sistema dei centri di servizio per il volontariato, di cui all'articolo 15 della legge 11 agosto 1991, n. 266, prevedendo:

1) che alla loro costituzione possano concorrere gli enti del Terzo settore di cui all'articolo 1, comma 1, con esclusione di quelli costituiti nelle forme di cui al libro V del codice civile, assumendo la personalità giuridica e una delle fattile giuridiche previste per gli enti del Terzo settore;

2) che la loro costituzione sia finalizzata a fornire supporto tecnico, formativo e informativo per promuovere e rafforzare la presenza e il ruolo dei volontari nei diversi enti del Terzo settore;

3) il loro accreditamento e il loro finanziamento stabile, attraverso un programma triennale, con le risorse previste dall'articolo 15 della legge 11 agosto 1991, n. 266, e che, qualora gli stessi utilizzino risorse diverse, le medesime siano comprese in una contabilità separata;

4) il libero ingresso nella base sociale e criteri democratici per il funzionamento dell'organo assembleare, con l'attribuzione della maggioranza assoluta dei voti nell'assemblea alle organizzazioni di volontariato di cui alla legge 11 agosto 1991, n. 266;

5) forme di incompatibilità per i soggetti titolari di ruoli di direzione o di rappresentanza esterna;

6) che gli stessi non possano procedere a erogazioni dirette in denaro ovvero a cessioni a titolo gratuito di beni mobili o immobili a beneficio degli enti del Terzo settore;

e-bis) revisione dell'attività di programmazione e controllo dell'attività e della gestione dei centri di servizio per il volontariato, svolta mediante organismi regionali o sovra-regionali, tra loro coordinati sul piano nazionale, prevedendo:

1) che tali organismi, in applicazione di criteri definiti sul piano nazionale, provvedano alla programmazione del numero e della collocazione dei centri di servizio, al loro accreditamento e alla verifica periodica del mantenimento dei requisiti, anche sotto il profilo della qualità dei servizi dagli stessi erogati, nonché all'attribuzione delle risorse finanziarie anche in applicazione di elementi di perequazione territoriale;

2) che alla costituzione di tali organismi si provveda con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, secondo criteri di efficienza e di contenimento dei costi di funzionamento da porre a carico delle risorse di cui all'articolo 15 della legge 11 agosto 1991, n. 266, con l'eccezione di eventuali emolumenti previsti per gli amministratori e i dirigenti i cui oneri saranno posti a carico, in maniera aggiuntiva, delle fondazioni bancarie finanziatrici;».

5.502

LEPRI, *relatore*

Al comma 1, sostituire la lettera f)*, con la seguente:*

«*f)* superamento del sistema degli Osservatori nazionali per il volontariato e per l'associazionismo di promozione sociale, attraverso la istituzione del Consiglio nazionale del Terzo settore, quale organismo unitario di consultazione degli enti di Terzo settore a livello nazionale, la cui composizione valorizzi il ruolo delle reti associative di secondo livello di cui all'articolo 4, comma 1, lettera *n)*;».

Art. 6.

6.100

LEPRI, *relatore*

Al comma 1, sostituire la lettera a) *con la seguente:*

«*a)* qualificazione dell'impresa sociale quale organizzazione privata che svolge attività d'impresa per le finalità di cui all'articolo 1, comma 1, destina i propri utili prioritariamente allo svolgimento delle attività statutarie nei limiti di cui alla lettera *d)*, adotta modalità di gestione responsabili e trasparenti, favorisce il più ampio coinvolgimento dei dipendenti, degli utenti e di tutti i soggetti interessati alle sue attività e quindi rientra nel complesso degli enti del Terzo settore;».

6.101

LEPRI, *relatore*

Al comma 1, sostituire la lettera b) *con la seguente:*

«*b)* individuazione dei settori in cui può essere svolta l'attività d'impresa di cui alla lettera *a),* all'interno delle attività di interesse generale di cui all'articolo 4, comma 1, lettera *b)*;».

6.102

LEPRI, *relatore*

Al comma 1, sostituire la lettera d) *con la seguente:*

«*d)* previsione di forme di remunerazione del capitale sociale che assicurino la prevalente destinazione degli utili allo svolgimento delle attività statutarie, da assoggettare a condizioni e limiti massimi in analogia con quanto disposto per le cooperative a mutualità prevalente e previsione del divieto di ripartire eventuali avanzi di gestione per gli enti per i quali tale possibilità è esclusa per legge, anche qualora assumano la qualificazione di impresa sociale;».

6.103

LEPRI, *relatore*

Al comma 1, dopo la lettera d)*, aggiungere la seguente:*

«*d-bis)* previsione per l'organizzazione che esercita l'impresa sociale dell'obbligo di redigere il bilancio ai sensi degli articoli 2423 e seguenti del codice civile;».

6.104

LEPRI, *relatore*

Al comma 1, sostituire la lettera f) *con la seguente:*

«*f)* ridefinizione delle categorie di lavoratori svantaggiati tenendo conto delle nuove forme di esclusione sociale, anche con riferimento ai principi di pari opportunità e non discriminazione di cui alla vigente normativa nazionale e dell'Unione europea, prevedendo una graduazione dei benefici finalizzata a favorire le categorie maggiormente svantaggiate e in coerenza con la definizione di lavoratore svantaggiato di cui all'articolo 4 della legge 8 novembre 1991, n. 381;».

Art. 7.

7.100

LEPRI, *relatore*

Al comma 1, secondo periodo, sostituire le parole: «le strutture di cui all'articolo 5, comma 1,» *con le seguenti:* «l'organismo di cui all'articolo 5, comma 1,».

7.101

LEPRI, *relatore*

Al comma 1, secondo periodo, sopprimere le seguenti parole: «, e informa delle attività svolte i soggetti di volta in volta interessati».

7.102

LEPRI, *relatore*

Al comma 2, sostituire le parole: «con gli organismi maggiormente rappresentativi degli enti stessi» *con le seguenti:* «con le reti associative nazionali di cui all'articolo 4, comma 1, lettera *n)*,».

7.103

LEPRI, *relatore*

Al comma 3, sostituire le parole: «sentiti gli organismi maggiormente rappresentativi del Terzo settore,» *con le seguenti:* «sentito l'organismo di cui all'articolo 5, comma 1, lettera *f)*,».

7.104

LEPRI, *relatore*

Dopo il comma 3, inserire il seguente:

«3-*bis.* Con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, da adottarsi entro sessanta giorni dalla completa attuazione della presente legge, sono definiti i termini e le modalità per il concreto esercizio della vigilanza, del monitoraggio e del controllo di cui al presente articolo».

Art. 9.

9.100

LEPRI, *relatore*

Al comma 1, sostituire la lettera g) *con la seguente:*

«*g)* istituzione di un fondo destinato a sostenere lo svolgimento di attività di interesse generale di cui all'articolo 4, comma 1, lettera *b),* attraverso il finanziamento di iniziative e progetti promossi da organizzazioni di volontariato, associazioni di promozione sociale e fondazioni rientranti negli enti del Terzo settore di cui all'articolo 1, comma 1, disciplinandone altresì le modalità di funzionamento e di utilizzo delle risorse, anche attraverso forme di consultazione del Consiglio nazionale del terzo settore;».

Art. 10.

10.100
LEPRI, *relatore*

Sostituire il comma 2 con il seguente:

«2. Per l'attuazione di quanto previsto dall'articolo 9, comma 1, lettera *g)*, è autorizzata la spesa di 30 milioni di euro per l'anno 2016. Al relativo onere si provvede per 20 milioni di euro mediante corrispondente riduzione dell'autorizzazione di spesa di cui all'articolo 10, comma 5, del decreto-legge 29 novembre 2004, n. 282, convertito, con modificazioni, dalla legge 27 dicembre 2004, n. 307, relativo al Fondo per gli interventi strutturali di politica economica e, per 10 milioni di euro, mediante corrispondente riduzione, per il medesimo anno, dell'autorizzazione di spesa di cui all'articolo 47, secondo comma, della legge 20 maggio 1985, n. 222, relativamente alla quota destinata allo Stato dell'otto per mille dell'imposta sul reddito delle persone fisiche».

Ufficio di Presidenza integrato dai rappresentanti dei Gruppi parlamentari

Riunione n. 96

Presidenza della Presidente
FINOCCHIARO

Orario: dalle ore 15,30 alle ore 15,40

PROGRAMMAZIONE DEI LAVORI

BILANCIO (5ª)

Martedì 12 gennaio 2016

Plenaria

515ª Seduta

Presidenza della Vice Presidente
LEZZI

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

La seduta inizia alle ore 15,10.

IN SEDE CONSULTIVA

(1678-B) ***Deleghe al Governo per l'attuazione delle direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, sull'aggiudicazione dei contratti di concessione, sugli appalti pubblici e sulle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali, nonché per il riordino della disciplina vigente in materia di contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture***, approvato dal Senato e modificato dalla Camera dei deputati

(Parere all'Assemblea sul testo e sugli emendamenti. Seguito dell'esame del testo e rinvio. Rinvio dell'esame degli emendamenti)

Prosegue l'esame del testo, sospeso nella prima seduta pomeridiana del 15 dicembre 2015.

La presidente Barbara LEZZI, ricordando che non risulta ancora pervenuta la relazione tecnica aggiornata con le modifiche approvate dall'altro ramo del Parlamento, chiede se la stessa sia disponibile.

Il vice ministro MORANDO conferma che gli uffici del Governo hanno svolto l'analisi delle misure, ma che al momento non si è ancora concluso il processo di verifica della Ragioneria generale dello Stato, che necessitava di alcune integrazioni da parte dell'amministrazione di settore.

La PRESIDENTE, preso atto delle informazioni comunicate dal rappresentante del Governo, ritiene necessario rinviare l'esame del provvedimento.

Il seguito dell'esame è dunque rinviato.

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 S.p.A. (n. 251)

(Osservazioni alla 8ª Commissione. Esame e rinvio)

Il relatore FRAVEZZI *(Aut (SVP, UV, PATT, UPT)-PSI-MAIE)* illustra lo schema di decreto in oggetto, segnalando, per quanto di competenza, che occorre acquisire conferma che la infrastruttura ferroviaria, facente capo alla Società per azioni RFI, rimanga, secondo quanto affermato nei *considerata,* di proprietà dello Stato. Occorre, inoltre, acquisire conferma che dal meccanismo premiale disposto dall'articolo 1 in ordine alla partecipazione all'offerta dei dipendenti del Gruppo Ferrovie dello Stato S.p.A. e al pubblico indistinto dei risparmiatori, non derivino effetti indiretti negativi per il bilancio dello Stato.

Il vice ministro MORANDO, alla luce delle questioni poste dal relatore, precisa che l'intenzione del Governo è senz'altro quella di mantenere la proprietà pubblica dell'infrastruttura ferroviaria, e che pertanto non riterrebbe inopportuno un riferimento alla necessità di esplicitare questo impegno nel parere che la Commissione renderà. Quanto, poi, alla partecipazione dei lavoratori al capitale e alle possibili forme di agevolazione nell'acquisto delle azioni, ricorda che vi saranno ulteriori provvedimenti a valle dello schema in esame, cosicché sarà possibile verificare in quella sede l'assenza di pregiudizio per la finanza pubblica nelle specifiche modalità di alienazione.

Si apre il dibattito.

La senatrice COMAROLI *(LN-Aut)* osserva la poca chiarezza dello schema di decreto proposto dal Governo, dal momento che già allo stato attuale esistono due diverse società che gestiscono rispettivamente la rete ferroviaria e l'erogazione del servizio, mentre il decreto interverrebbe, in modo poco comprensibile, sulla società *holding* che controlla entrambe.

Il senatore D'ALÌ *(FI-PdL XVII)* considera eccessivamente generico e poco chiaro il decreto trasmesso, specialmente nella parte in cui prevede interventi di incentivazione all'acquisto di azioni e agevolazioni per i dipendenti, senza peraltro identificare concretamente tali forme di sostegno e i loro effetti sull'incasso finale da parte dello Stato. Ritiene, dunque,

inaccettabile che la Commissione si pronunci su un'operazione di alienazione di rilevanti proporzioni senza conoscerne i dettagli.

Il senatore AZZOLLINI *(AP (NCD-UDC))*, pur precisando che la competenza della Commissione bilancio non riguarda la decisione di vendere azioni in sé, dal momento che il processo di cessione avrà sicuramente un effetto positivo dal punto di vista finanziario, considera in ogni caso necessario che il Governo specifichi più chiaramente il rapporto tra società cedute e cespiti mantenuti a proprietà pubblica. Ravvisa, infatti, una contraddizione tra la parte del decreto in cui si prevede la cessione di azioni della società controllante l'intero gruppo e la specificazione che la proprietà della rete sarà mantenuta allo Stato.

Il rappresentante del GOVERNO ribadisce, rispetto alle osservazioni intervenute, che i dettagli del processo di cessione saranno elaborati e comunicati successivamente e che essi saranno compiutamente verificabili. Conferma, in ogni caso, che le specificazioni prefigurate dai senatori appaiono conformi alle intenzioni del Governo e che sarà pertanto possibile tenerne conto in sede di predisposizione del testo finale del decreto, qualora nel parere che la Commissione renderà vi siano indicazioni al riguardo.

Il senatore D'ALÌ *(FI-PdL XVII)* chiede che si disponga del tempo necessario a prendere compiutamente conoscenza del testo e a proporre alla Commissione le modifiche che reputa necessarie.

La PRESIDENTE ritiene che nulla osti a proseguire l'esame nel corso delle sedute già convocate per la giornata di domani.

Il seguito dell'esame è, dunque, rinviato.

(1870) ***Delega al Governo per la riforma del Terzo settore, dell'impresa sociale e per la disciplina del Servizio civile universale***, approvato dalla Camera dei deputati
(Parere alla 1ª Commissione sul testo e sugli emendamenti. Seguito dell'esame e rinvio)

Prosegue l'esame, sospeso nella seduta del 17 dicembre 2015.

La PRESIDENTE ricorda che nella seduta di precedente trattazione erano stati resi alcuni chiarimenti da parte della rappresentante del Governo e che la Commissione era rimasta in attesa della trasmissione di una relazione tecnica che asseverasse i punti in discussione.

Il vice ministro MORANDO conferma la disponibilità del Governo a fornire le delucidazioni richieste sotto forma di integrazione della relazione tecnica, verificata dalla Ragioneria generale dello Stato che, tuttavia, allo stato, non è ancora disponibile.

Il seguito dell'esame è, dunque, rinviato.

IN SEDE CONSULTIVA SU ATTI DEL GOVERNO

Schema di decreto del Presidente del Consiglio dei ministri recante ripartizione della quota dell'otto per mille dell'IRPEF devoluta alla diretta gestione statale per il 2014 concernente gli interventi relativi alla fame nel mondo (n. 214)

Schema di decreto del Presidente del Consiglio dei ministri recante ripartizione della quota dell'otto per mille dell'IRPEF devoluta alla diretta gestione statale per il 2014 concernente gli interventi relativi alle calamità naturali (n. 215)

Schema di decreto del Presidente del Consiglio dei ministri recante ripartizione della quota dell'otto per mille dell'IRPEF devoluta alla diretta gestione statale per il 2014 concernente gli interventi relativi alla conservazione dei beni culturali (n. 216)

Schema di decreto del Presidente del Consiglio dei ministri recante ripartizione della quota dell'otto per mille dell'IRPEF devoluta alla diretta gestione statale per il 2014 concernente gli interventi relativi all'edilizia scolastica (n. 217)

(Parere al Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei ministri, ai sensi dell'articolo 7 del decreto del Presidente della Repubblica 10 marzo 1998, n. 76. Seguito dell'esame congiunto e rinvio)

Prosegue l'esame congiunto, sospeso nella prima seduta pomeridiana del 15 dicembre 2015.

Il relatore SANTINI *(PD)* riferisce che si sono svolte compiute interlocuzioni con la Presidenza del Consiglio, al fine di identificare le norme attualmente vigenti che traggono copertura finanziaria a carico dei fondi destinati dai contribuenti con il meccanismo dell'otto per mille. Sarà, pertanto, a breve in grado di proporre uno schema di parere.

Il vice ministro MORANDO dichiara la disponibilità del proprio Dicastero a collaborare con il relatore per ottenere un quadro compiuto degli utilizzi dei fondi in questione.

Il senatore AZZOLLINI *(AP (NCD-UDC))* conferma la necessità di tale approfondita verifica, dal momento che risultano esistere norme finanziate tramite i fondi dell'otto per mille anche rispetto ad oneri a carattere permanente.

Il seguito dell'esame congiunto è, dunque, rinviato.

IN SEDE CONSULTIVA

(1641) ***Disposizioni per la salvaguardia degli agrumeti caratteristici***, approvato dalla Camera dei deputati in un testo risultante dall'unificazione dei disegni di legge d'iniziativa dei deputati Cirielli e Totaro; Catanoso Genoese; Mongiello ed altri; Oliverio ed altri; Russo e Faenzi; Caon e altri: Catanoso Genoese)

(Parere alla 9ª Commissione sul testo e sugli emendamenti. Esame e rinvio)

Il relatore BROGLIA *(PD)* illustra il disegno di legge in titolo e i relativi emendamenti, segnalando, preliminarmente, che il provvedimento

in esame è sprovvisto della relazione tecnica prevista dall'articolo 17, comma 3, della legge di contabilità e finanza pubblica. Per quanto di competenza, in relazione al testo, appare opportuno aggiornare al triennio 2015-2017 il periodo di riferimento per la concessione dei contributi, di cui agli articoli 3 e 4, nonché per la costituzione del Fondo e la copertura dei relativi oneri, di cui all'articolo 6. Alla luce delle condizioni poste per il parere dalla Commissione bilancio della Camera, nel presupposto che l'accantonamento del fondo speciale di parte corrente relativo al Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali utilizzato a copertura degli oneri rechi le necessarie disponibilità anche nel triennio 2015-2017, non vi sono ulteriori osservazioni da formulare.

Quanto agli emendamenti, occorre valutare le proposte 3.2, 3.4, 3.5, 4.2, 4.5, 6.3, 6.4 e 6.0.1. Non vi sono osservazioni sui restanti emendamenti.

Il vice ministro MORANDO conferma quanto segnalato dal relatore circa la necessità di aggiornare i riferimenti all'anno ed al triennio finanziari. Ritiene che il Governo potrebbe integrare in tal senso la relazione tecnica già prodotta, che mantiene la sua attualità per le restanti parti. Con l'integrazione si provvederà anche alle verifiche sulla congruità dei fondi segnalate al relatore.

Il seguito dell'esame è, dunque, rinviato.

(2125) ***Ratifica ed esecuzione del Protocollo che modifica la Convenzione tra la Repubblica italiana e la Confederazione svizzera per evitare le doppie imposizioni e per regolare talune altre questioni in materia di imposte sul reddito e sul patrimonio, con Protocollo aggiuntivo, conclusa a Roma il 9 marzo 1976, così come modificata dal Protocollo del 28 aprile 1978, fatto a Milano il 23 febbraio 2015***, approvato dalla Camera dei deputati

(Parere alla 3ª Commissione. Esame. Parere non ostativo)

Il relatore DEL BARBA *(PD)* illustra il disegno di legge in titolo, segnalando, che è munito di relazione tecnica positivamente verificata. Per quanto di competenza, preso atto che la finalità del provvedimento è quella di consentire lo scambio di informazioni fiscali tra le amministrazioni dei due Paesi, non ritiene vi siano osservazioni da formulare.

Il vice ministro MORANDO si dichiara concorde con la relazione testé svolta.

Il senatore D'ALÌ *(FI-PdL XVII)* stigmatizza la formulazione del titolo del provvedimento, a suo avviso molto carente nella forma, dal momento che non appare chiaro il legame e la sequenza temporale dei diversi protocolli sottoposti a ratifica.

Il RELATORE, fatte salve le legittime critiche alla formulazione del titolo del provvedimento, ritiene comunque non possano generarsi equivoci di sorta, dal momento che si è provveduto ad integrare un precedente Trattato, a sua volta risultante quale consolidato di risalenti modifiche.

Nessun altro chiedendo di intervenire e verificata la presenza del prescritto numero di senatori, è messa ai voti una proposta di parere non ostativo.

La Commissione approva.

SCONVOCAZIONE DELLA RIUNIONE DELL'UFFICIO DI PRESIDENZA

La PRESIDENTE avverte che la riunione dell'Ufficio di Presidenza integrato dai rappresentanti dei Gruppi, già convocata alla fine dell'odierna seduta plenaria, non avrà più luogo.

La Commissione prende atto.

La seduta termina alle ore 16.

FINANZE E TESORO (6ª)

Martedì 12 gennaio 2016

Ufficio di Presidenza integrato dai rappresentanti dei Gruppi parlamentari

Riunione n. 46

Presidenza del Presidente
Mauro Maria MARINO

Orario: dalle ore 15,40 alle ore 16,05

PROGRAMMAZIONE DEI LAVORI

Plenaria

309ª Seduta

Presidenza del Presidente
Mauro Maria MARINO

Interviene il sottosegretario di Stato per l'economia e le finanze Zanetti.

La seduta inizia alle ore 16,05.

IN SEDE CONSULTIVA

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 S.p.A. (n. 251)

(Osservazioni alla 8ª Commissione. Seguito dell'esame e rinvio)

Prosegue l'esame sospeso nella seduta del 16 dicembre.

Il presidente Mauro Maria MARINO segnala che ai fini di un più compiuto approfondimento dei contenuti dello schema di decreto in esame i commissari potranno giovarsi di quanto acquisito dalla Commissione di merito in occasione dell'odierna audizione del Ministro dell'economia e delle finanze.

Dichiara quindi aperta la discussione generale.

Il senatore VACCIANO *(Misto)* rileva la sussistenza di una dicotomia nell'ambito delle attività delle Ferrovie dello Stato, consistente nell'alto livello di redditività dell'alta velocità e nella mancanza di interesse nei confronti del settore del trasporto locale. In merito alla privatizzazione del Gruppo, fa presente che il criterio di orientamento prevalente deve essere il miglioramento del servizio, con particolare riferimento alle esigenze dei pendolari. Inoltre, la privatizzazione dovrebbe opportunamente essere preceduta da una seria razionalizzazione degli assetti societari e organizzativi, specie allo scopo di una riduzione dei costi.

Il senatore TOSATO *(LN-Aut)* pone quesiti al Governo in merito alla effettiva riduzione dell'ammontare del debito pubblico conseguente all'operazione di cessione di parte del capitale delle Ferrovie dello Stato, richiamando l'attenzione sulla prospettiva, non auspicabile ma concreta, di uno scarso successo dell'operazione presso gli investitori. Esprime quindi preoccupazione che la società, successivamente all'ingresso dei privati nel capitale, possa dedicare minore attenzione e investimenti per i servizi meno redditizi, quale il trasporto locale. Ulteriori motivi di perplessità sono riconducibili alla scelta di privatizzare il gruppo Ferrovie dello Stato nel suo complesso, senza provvedere a scorporare i soggetti responsabili della gestione delle infrastrutture ferroviarie, che potrebbero più opportunamente rimanere di proprietà pubblica.

La senatrice BOTTICI *(M5S)* sottolinea l'opportunità di una valutazione approfondita del bilancio del gruppo Ferrovie dello Stato, in tutte le sue ramificazioni societarie, quale condizione preliminare all'avvio di qualsiasi collocazione sul mercato delle azioni. Rileva inoltre come nell'articolato (diversamente da quanto affermato nella relazione governativa) manchino garanzie in ordine al mantenimento della proprietà pubblica della dotazione infrastrutturale e osserva la generale mancanza di previsioni cogenti, che denota la volontà di conferire al Governo un mandato generico nella gestione dell'operazione di privatizzazione.

Il senatore SCIASCIA *(FI-PdL XVII)* esprime il favore della propria parte politica rispetto all'ingresso dei privati nella proprietà delle Ferrovie dello Stato e osserva che tale operazione non potrebbe essere condotta attraverso operazioni di scorporo di parti del Gruppo, pena la prevedibile conseguente perdita di valore. Riguardo alla destinazione dei ricavi della

collocazione ritiene che questi potrebbero essere destinati in parte all'adeguamento e alla modernizzazione del sistema ferroviario.

Il seguito dell'esame è quindi rinviato.

La seduta termina alle ore 16,20.

ISTRUZIONE (7ª)

Martedì 12 gennaio 2016

Plenaria

243ª Seduta

Presidenza del Presidente
MARCUCCI

Interviene il sottosegretario di Stato per l'istruzione, l'università e la ricerca Toccafondi.

La seduta inizia alle ore 14,10.

PROCEDURE INFORMATIVE

Interrogazione

Il sottosegretario TOCCAFONDI risponde all'interrogazione n. 3-01847 della senatrice Moronese sulla proposta di cambiamento della denominazione della Seconda Università degli Studi di Napoli, ricordando preliminarmente che il consiglio comunale ha approvato all'unanimità un ordine del giorno per la sostituzione dell'attuale denominazione dell'ateneo. Riferisce poi che, anche su impulso di alcune interrogazioni parlamentari, la competente Direzione generale del Ministero ha provveduto a chiedere all'ateneo chiarimenti in merito alla questione. Dopo aver precisato che il nuovo nome sarebbe «Università degli Studi della Campania – Luigi Vanvitelli», fa presente che l'ateneo ha attivato le procedure amministrative di consultazione coinvolgendo non soltanto i competenti organi collegiali di ateneo, quali il senato accademico e il consiglio di amministrazione, ma anche i consigli di dipartimento e il consiglio degli studenti.

Comunica indi che, a detta del rettore, si è tenuto conto della preferenza espressa in larga misura dalle componenti universitarie per la nuova denominazione, nella piena consapevolezza del valore storico, culturale e sociale di tale espressione, e che è stato affrontato anche l'aspetto relativo all'impegno economico da sostenere.

Informa tuttavia che il Ministero non ha ancora ricevuto dall'università alcuna modifica statutaria inerente il cambio di denominazione, secondo quanto previsto dall'articolo 51 dello statuto di ateneo. Assicura infine che, qualora tale modifica dovesse essere sottoposta all'attenzione del Ministero, sarà esercitato il controllo di legittimità e di merito previsto dall'articolo 6, comma 9, della legge n. 168 del 1989.

La senatrice MORONESE *(M5S)* si dichiara parzialmente soddisfatta, dal momento che l'università non ha ancora formalizzato la richiesta di cambio di denominazione e la vicenda pertanto non può dirsi conclusa. Attende che il Ministero, al momento debito, possa esercitare i dovuti poteri di controllo.

Lamenta in ogni caso che sia stata data alla vicenda in questione una pubblicità insufficiente. In particolare non è stata soddisfatta la richiesta di *referendum* sul cambio di denominazione avanzata lo scorso anno dalle rappresentanze degli studenti al rettore, mentre non soddisfacenti sono stati a suo avviso i sondaggi limitati commissionati di recente dal rettorato.

Chiede inoltre quali possano essere i benefici attesi dai costi che dovranno essere sostenuti per un eventuale cambio di denominazione dell'ateneo. A tale proposito ricorda le difficili condizioni di molte strutture dell'università che richiederebbero investimenti adeguati.

Conclude infine sottolineando che la denominazione dell'università è parte integrante di una identità culturale che deve essere opportunamente tutelata.

Il PRESIDENTE dichiara conclusa la procedura informativa all'ordine del giorno.

La seduta, sospesa alle ore 14,20, riprende alle ore 14,25.

IN SEDE REFERENTE

(1892) ***Deputato Raffaella MARIANI ed altri. – Interventi per il sostegno della formazione e della ricerca nelle scienze geologiche***, approvato dalla Camera dei deputati
(Seguito dell'esame e rinvio)

Riprende l'esame, sospeso nella seduta del 14 ottobre, nel corso della quale – ricorda il PRESIDENTE – erano stati illustrati gli emendamenti, pubblicati in allegato alla seduta del 16 settembre.

La relatrice DI GIORGI *(PD)* si riserva di compiere ulteriori approfondimenti sulle proposte emendative e sulla copertura prevista dal provvedimento, augurandosi comunque che giunga presto il parere della Commissione bilancio, onde concludere l'esame in tempi rapidi.

Il seguito dell'esame è rinviato.

(74) ***ZANDA. – Legge quadro in materia di valorizzazione della qualità architettonica e disciplina della progettazione. Delega al Governo per la modifica del codice dei contratti pubblici, di cui al decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163***

(Seguito dell'esame e rinvio)

Riprende l'esame, da ultimo rinviato nella seduta del 1º dicembre.

Il PRESIDENTE ricorda che era stata prospettata la possibilità di svolgere un ciclo di audizioni. Invita pertanto i rappresentanti dei Gruppi a far pervenire eventuali indicazioni in tal senso.

Il seguito dell'esame è rinviato.

(1196) ***Mauro Maria MARINO ed altri. – Norme per l'educazione alla cittadinanza economica***

(Seguito dell'esame e rinvio)

Prosegue l'esame, sospeso nella seduta del 21 ottobre.

Il PRESIDENTE, nel rammentare che era stata avanzata la richiesta di svolgere un ciclo di audizioni, fa presente che sono pervenute finora solo le indicazioni della relatrice. Invita dunque i rappresentanti dei Gruppi a far pervenire entro questa settimana ulteriori eventuali soggetti da audire, al fine di discuterne la calendarizzazione in Ufficio di Presidenza integrato dai rappresentanti dei Gruppi.

Il seguito dell'esame è rinviato.

SULL'ASSEGNAZIONE DI ALCUNI ATTI DEL GOVERNO PER IL PARERE PARLAMENTARE

Il PRESIDENTE comunica che sono stati assegnati due atti del Governo su cui la Commissione deve rendere il proprio parere. Si tratta della nomina del Direttore generale del Grande progetto Pompei (nomina n. 63) e dello schema di riparto del Fondo per la tutela del patrimonio culturale (atto n. 253). Stante la rilevanza dei due provvedimenti, reputa corretto discuterne la calendarizzazione in Ufficio di Presidenza integrato dai rappresentanti dei Gruppi.

Prende atto la Commissione.

La seduta termina alle ore 14,30.

LAVORI PUBBLICI, COMUNICAZIONI (8ª)

Martedì 12 gennaio 2016

Ufficio di Presidenza integrato dai rappresentanti dei Gruppi parlamentari

Riunione n. 101

Presidenza del Presidente
MATTEOLI

Orario: dalle ore 12,05 alle ore 13,30

AUDIZIONE INFORMALE DEL PRESIDENTE DELL'AUTORITÀ DI REGOLAZIONE DEI TRASPORTI NELL'AMBITO DELL'ESAME DELL'ATTO DEL GOVERNO N. 251 (PRIVATIZZAZIONE FERROVIE DELLO STATO)

Plenaria

203ª Seduta

Presidenza del Presidente
MATTEOLI

indi del Vice Presidente
Stefano ESPOSITO

Interviene il ministro dell'economia e delle finanze Padoan accompagnato dal direttore generale della Direzione «Finanza e Privatizzazioni», dottor Francesco Parlato, dal capo della segreteria dottor Francesco Alfonso, dal portavoce del Ministro, dottor Roberto Basso e dal capo ufficio stampa, dottoressa Laura Sala.

La seduta inizia alle ore 14,40.

SULLA PUBBLICAZIONE DEI DOCUMENTI ACQUISITI

Il presidente MATTEOLI comunica che nel corso dell'audizione informale del Presidente dell'Autorità di regolazione dei trasporti, nell'ambito dell'esame dell'atto del Governo n. 251 (privatizzazione Ferrovie dello Stato) svolta oggi in Ufficio di Presidenza integrato dai rappresentanti dei Gruppi parlamentari, è stata acquisita documentazione che sarà resa disponibile per la pubblica consultazione sulla pagina *web* della Commissione.

PROCEDURE INFORMATIVE

Comunicazioni del Ministro dell'economia e delle finanze sulle operazioni di privatizzazione delle Ferrovie dello Stato Italiane S.p.A.

Il presidente MATTEOLI ringrazia preliminarmente il ministro Padoan per la sua presenza, che consente di approfondire un tema di grande rilevanza strategica, ovvero quello della privatizzazione del gruppo Ferrovie dello Stato Italiane S.p.A., sul quale la Commissione sta svolgendo un ampio ciclo di audizioni, in relazione all'esame dell'atto del Governo n. 251.

Il ministro PADOAN ringrazia a sua volta il Presidente e la Commissione per l'occasione dell'incontro. Ricorda anzitutto che il Governo sta portando avanti un ambizioso programma di privatizzazioni di società partecipate e di proprietà immobiliari, finalizzato a ridurre il debito pubblico, ad aumentare l'efficienza della gestione e della risposta degli stimoli di mercato, nonché ad ampliare le fonti di finanziamento tramite strumenti di mercato.

Tra le operazioni già portate a termine ricorda la cessione di quote ENEL e la quotazione di circa il 40 per cento di Poste Italiane, mentre sono già state fissate le condizioni per la cessione del 49 per cento di ENAV. Tra il 2016 e il 2018, si prevede che l'insieme di programma di privatizzazioni potrà portare all'Erario introiti pari allo 0,5 per cento del PIL su base annua.

Si sofferma quindi in particolare sul processo di privatizzazione di Poste Italiane, che ha ottenuto grande successo e che costituisce un punto di riferimento anche per la privatizzazione di Ferrovie dello Stato Italiane.

L'approvazione dello schema di decreto del Presidente del Consiglio dei ministri di cui all'atto del Governo n. 251 costituisce l'avvio formale del processo di privatizzazione parziale di Ferrovie dello Stato Italiane, che fa parte del programma di privatizzazioni del Governo. Evidenzia che la quotazione della società è prevista nei prossimi mesi del 2016, in un arco temporale che dovrà tenere conto delle condizioni di mercato e del grado di preparazione dell'azienda alla quotazione.

Ricorda quindi che Ferrovie dello Stato Italiane S.p.A (di cui il Ministero dell'economia e delle finanze detiene l'intero capitale sociale) è la *holding* di un grande gruppo industriale, tra i maggiori del Paese, e ne richiama i dati salienti. Si tratta di un'azienda strategica, e di una infrastruttura chiave dotata di grandi competenze tecniche e manageriali, che fornisce servizi di trasporto o *know how* tecnico in Europa e in tutto il mondo.

La privatizzazione intende esaltare tali caratteristiche, ponendosi come obiettivi lo sviluppo ulteriore del gruppo, la creazione di un azionariato diffuso popolare e dei dipendenti tra i risparmiatori e il recepimento di risorse finanziarie da destinare alla riduzione del debito pubblico.

Il Governo ha scelto di procedere alla quotazione attraverso un'offerta pubblica di investimento sulla Borsa di Milano: ricorda quindi il quadro regolatorio europeo e nazionale al quale è assoggettato il gruppo e che, in particolare, prevede la determinazione dei canoni di accesso e l'utilizzo dell'infrastruttura ferroviaria in modo da garantire un trattamento equo e non discriminatorio degli operatori ferroviari.

Sottolinea che la quotazione accrescerà la trasparenza e l'efficienza dell'azienda, anche per quanto riguarda la separazione contabile fra infrastruttura e trasporto, su cui vigila l'Autorità di regolazione dei trasporti.

Conferma che, come previsto dalla legge, le entrate derivanti dalle quotazioni della società saranno destinate esclusivamente al fondo ammortamento dei titoli di Stato e quindi alla riduzione del debito pubblico. Non è comunque ancora possibile formulare una stima sull'ammontare degli introiti, perché la quotazione dovrà essere preceduta da alcune azioni preparatorie, nonché da quelle necessarie ad una piena valorizzazione del gruppo.

Richiama quindi sinteticamente la normativa attualmente vigente in materia di privatizzazione, sottolineando che per le società che svolgono attività di pubblica utilità come Ferrovie dello Stato Italiane S.p.A. si prevede un *iter* più articolato, che richiede tra l'altro il parere preventivo delle Commissioni parlamentari competenti sullo schema di decreto del Presidente del Consiglio dei ministri e la presenza di organismi indipendenti di regolazione nei settori di interesse, che nel caso di Ferrovie dello Stato Italiane è assicurata dall'Autorità di regolazione dei trasporti, istituita dal decreto legge n. 201 del 2011.

Passa quindi a riferire sul contenuto dello schema di decreto, che prevede la dismissione fino al 40 per cento del capitale di Ferrovie dello Stato Italiane S.p.A., che potrà essere realizzata anche in più fasi, attraverso un'offerta pubblica di vendita sui mercati finanziari, rivolta al pubblico dei risparmiatori in Italia (inclusi i dipendenti del gruppo) e a investitori istituzionali italiani e internazionali.

Si vuole in tal modo realizzare, tra l'altro, gli obiettivi dell'azionariato diffuso e la stabilità dell'assetto societario, anche per tutelare le caratteristiche di servizio di pubblica utilità dell'attività svolta. In tale contesto, potranno essere introdotti limiti al possesso azionario come già fatto per Poste ed ENEL. Inoltre, come già avvenuto per Poste Italiane, po-

tranno essere previste anche forme di incentivazione differenziate per i risparmiatori e per i dipendenti del gruppo.

Fa quindi presente che, in attesa della delibera definitiva da parte del Governo, il Ministero dell'economia e delle finanze ha attivato la selezione per l'affidamento del ruolo di *global coordinator* funzionale allo svolgimento dell'operazione di privatizzazione.

In vista della quotazione, si stanno inoltre valorizzando separatamente attività e beni collaterali ai servizi di trasporto, per i quali cita la recente vendita della rete elettrica di Ferrovie dello Stato Italiane a Terna e la privatizzazione delle attività commerciali e degli immobili che fanno capo a Grandi Stazioni Retail, di cui richiama le fasi salienti, sottolineando che parte del ricavato della vendita a Terna sarà reinvestito in opere di infrastruttura ferroviaria e di potenziamento dei trasporti pubblici.

Ribadisce poi che la proprietà dell'infrastruttura ferroviaria rimarrà pubblica, sottolineando che proprietà e gestione sono aspetti distinti e si possono quindi individuare varie soluzioni. Il Governo ha comunque ritenuto che, per la collocazione sul mercato, il modello preferibile fosse, come avvenuto anche per ENEL e Poste Italiane quello della privatizzazione dell'intera *holding* (sia pure entro la quota del 40 per cento), piuttosto che quello della privatizzazione per segmenti.

Conclusivamente, sottolinea che la quotazione di Ferrovie dello Stato Italiane S.p.A. rappresenta una sfida strategica per il Paese, trattandosi di una azienda di rilevanza nazionale e che è stata oggetto di forte rilancio negli ultimi anni, fermo restando lo svolgimento del servizio universale.

Il presidente MATTEOLI invita i senatori interessati a rivolgere quesiti al Ministro.

Il senatore ORELLANA *(Aut (SVP, UV, PATT, UPT)-PSI-MAIE)* osserva che, dato l'elevato ammontare del capitale sociale e del valore aziendale di Ferrovie dello Stato Italiane, è ragionevole attendersi un cospicuo introito dalla privatizzazione. Il Ministro ha ribadito che, come previsto dalla legge, tale introito sarà destinato interamente alla riduzione del debito pubblico: chiede però di valutare di destinare almeno una parte di tali proventi allo sviluppo del trasporto ferroviario e in particolare del servizio universale.

Prendendo poi atto della volontà di procedere alla quotazione dell'intera *holding* e non di singole parti, domanda chiarimenti su come tale strategia si integri con le cessioni di alcune società del Gruppo già avviate.

Il senatore SONEGO *(PD)* esprime il suo pieno sostegno al processo di privatizzazione di Ferrovie dello Stato Italiane, non solo perché attraverso tale via si contribuirà a ridurre il debito pubblico con la destinazione degli introiti al Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato, ma anche perché l'operazione consentirà di rafforzare la capacità del Gruppo di competere a livello industriale su un mercato realmente aperto e contendibile.

Dopo aver evidenziato gli aspetti positivi della cessione della rete elettrica a Terna, osserva che nelle premesse dello schema di decreto si prevede, oltre al mantenimento della proprietà pubblica dell'infrastruttura ferroviaria, che il Governo possa valutare a tal fine anche la possibile separazione societaria del gestore dell'infrastruttura stessa. Chiede quindi chiarimenti al riguardo, anche per comprendere, qualora il Governo decida invece di non attuare la separazione societaria del gestore, come sarebbe possibile in quel caso garantire la proprietà pubblica della rete che è attualmente nel patrimonio della *holding* che si sta per privatizzare.

Con riferimento agli investitori istituzionali presso i quali potrebbero essere collocate le azioni del Gruppo, domanda se il Governo intenda limitarsi a investitori finanziari puri o se, nell'ottica di realizzare anche un'operazione di valenza industriale, non voglia considerare anche soggetti industriali stranieri, in una logica di scambio di partecipazioni, in modo da consentire una maggiore internazionalizzazione del Gruppo Ferrovie dello Stato, attualmente troppo concentrato nel mercato domestico.

Il senatore RANUCCI *(PD)* esprime un giudizio positivo sull'operazione, che dà anche un importante segnale sul fatto che l'Italia torni ad essere un Paese appetibile per gli investitori nazionali e internazionali.

Chiede quindi se, fermo restando il limite massimo del 40 per cento del capitale sociale, siano stati previsti lotti minimi di azioni per i grandi investitori e se, prima di procedere all'offerta pubblica di vendita, si intenda sondare preliminarmente il mercato con un invito pubblico a offrire (IPO). Al fine di evitare conflitti di interesse, domanda inoltre come il Governo pensi di selezionare gli investitori industriali o i grandi fondi di investimento.

Segnala poi la necessità di garantire il servizio pubblico universale e chiede se saranno ammessi patti parasociali. Inoltre, nel condividere il principio del mantenimento della proprietà pubblica dell'infrastruttura ferroviaria, chiede al Ministro di chiarire attraverso quali accorgimenti si intenda prevenire le possibili pressioni derivanti dalle richieste degli investitori privati di sviluppare determinati segmenti della rete che possono essere più profittevoli.

Il senatore SCIBONA *(M5S)* sottolinea con forza la contrarietà del suo Gruppo all'operazione di privatizzazione in esame, trattandosi di servizi pubblici essenziali che dovrebbero rimanere di proprietà dello Stato.

Poiché lo stesso Ministro ha confermato il carattere strategico dell'infrastruttura ferroviaria, mentre è accettabile la cessione di elementi non essenziali dell'azienda come la rete elettrica a Terna o la rete telefonica a Telecom, appare meno comprensibile la privatizzazione di Grandi Stazioni Retail. Negli immobili di tale società, infatti, oltre a quelli di uso commerciale, vi sono anche apparati tecnologici essenziali per il funzionamento dell'infrastruttura e che dovrebbero quindi rimanere di proprietà esclusiva dello Stato.

Chiede pertanto di chiarire in che modo si intenda garantire la proprietà pubblica della rete. Riguardo alle condizioni di favore per la cessione delle quote azionarie ai dipendenti, auspica che il tutto non si risolva in un danno per gli stessi, dato che in altre occasioni ai dipendenti delle società privatizzate sono state date azioni al posto del TFR.

Inoltre, poiché gli introiti dell'operazione sono palesemente insufficienti a ridurre l'enorme debito pubblico italiano, né l'Unione europea ha mai chiesto all'Italia di privatizzare i servizi pubblici essenziali, si domanda quale sia la vera ragione alla base dell'operazione.

Il senatore Maurizio ROSSI *(Misto-LC)* formula un giudizio critico sull'operazione, esprimendo la preoccupazione per le ricadute che la stessa avrà sui servizi di trasporto ferroviario ai cittadini.

Sottolinea che in molte regioni del Paese vi sono gravi carenze strutturali in tale comparto, ricordando in particolare la tragica situazione della regione Liguria, penalizzata sia per quanto concerne i collegamenti ferroviari interni, sia riguardo a quelli con il resto del Paese, che registrano tra l'altro tariffe più elevate come nel caso della linea Genova-Roma. Tale situazione si somma poi a una riduzione anche dei collegamenti aerei conseguente alla privatizzazione di Alitalia, con tariffe anche in questo caso più elevate che per altre tratte.

In generale, osserva che esiste nel Paese una spaccatura tra alcune regioni, servite dai collegamenti ferroviari al alta velocità, e altre che sono invece gravemente penalizzate: una volta che investitori privati entreranno nella compagine di Ferrovie dello Stato Italiane, c'è il rischio concreto che gli investimenti del Gruppo vengano indirizzati solo sulle tratte e i servizi più remunerativi come l'alta velocità, penalizzando ulteriormente il trasporto pubblico locale.

Per tali ragioni, ritiene di non poter sostenere questo progetto di privatizzazione, che sembra mirato solo a fare «cassa».

Il senatore CIOFFI *(M5S)* ritiene la relazione del ministro Padoan eccessivamente tecnica e priva di visione politica. Ferrovie dello Stato Italiane è già da tempo una società di diritto privato che opera secondo logiche di mercato e fa utili: non è quindi necessario privatizzarla per ottenere un aumento dell'efficienza, che potrebbe essere ottenuto con interventi sulla gestione e sulle spese.

Invece, l'ingresso di soci privati potrebbe portare a privilegiare gli investimenti sulle linee e sui servizi ferroviari più remunerativi, tagliando quelli meno profittevoli, in particolare le linee del trasporto pubblico locale che sono invece quelle più importanti per i cittadini.

Poiché l'introito dell'operazione, per quanto cospicuo, avrebbe solo un minimo impatto sulla riduzione dei debito pubblico, anche tale finalità non giustifica la privatizzazione.

Critica quindi la politica del Governo, che sembra soltanto voler «galleggiare» senza una visione strategica dei problemi e che rischia, anche in questo caso, di ripetere gli errori di privatizzazioni sbagliate del

passato come quella di Telecom, senza tenere conto dell'interesse nazionale.

Il senatore MARGIOTTA *(Misto)* osserva che Ferrovie dello Stato Italiane è un'azienda strategica per il Paese. Pur dichiarando di sostenere l'operazione di privatizzazione, chiede alcuni chiarimenti in merito alle modalità di effettuazione della stessa. Se è condivisibile il modello di privatizzazione dell'intera *holding*, ritiene molto difficile, senza adeguati accorgimenti, mantenere la proprietà pubblica della rete e contemporaneamente non procedere alla separazione societaria del gestore.

Esprime poi anch'egli il timore che una privatizzazione non controllata possa incidere negativamente sulla qualità dei servizi ferroviari dato che, come detto in altri interventi, in molte regioni italiane, tra cui la sua Basilicata, vi sono enormi carenze infrastrutturali.

Domanda poi indicazioni circa i grandi investitori istituzionali ai quali il Governo intende rivolgersi e, più in generale, maggiori dettagli sulle modalità di dismissione delle quote di Ferrovie dello Stato Italiane, tenuto conto del carattere generico dello schema di DPCM e anche di alcune divergenze di opinioni che sembrano riscontrarsi tra il Ministero dell'economia e delle finanze e il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti.

Il senatore FILIPPI *(PD)* ringrazia il Ministro per il suo contributo. Pur comprendendo il carattere tecnico e necessariamente sintetico della relazione da lui svolta, evidenzia l'esigenza di acquisire maggiori dettagli sui contenuti dell'operazione di privatizzazione. In particolare, occorre chiarire in che modo si intenda assicurare la proprietà pubblica della rete senza procedere ad una separazione societaria, ma collocando sul mercato l'intera *holding*.

Inoltre, accanto ai tre obiettivi dell'operazione indicati dal Ministro, ve ne dovrebbe essere un quarto, quello della completa liberalizzazione del settore ferroviario. Ciò si collega anche alle iniziative propedeutiche all'operazione citate dal Ministro per la valorizzazione della società, per comprendere le quali chiede di acquisire quanto prima il piano industriale.

Domanda poi al Ministro di precisare il senso di alcune valutazioni critiche da lui fatte nel corso dell'odierna audizione dinanzi alla Camera dei deputati in merito alla gestione ordinaria del precedente gruppo dirigente di Ferrovie dello Stato Italiane S.p.A.

Occorre inoltre chiarire come questa privatizzazione possa incidere sull'esigenza di accrescere gli investimenti sull'infrastruttura ferroviaria.

Infine, condivide l'invito del senatore Sonego ad aprire il capitale di Ferrovie dello Stato Italiane anche all'ingresso di operatori industriali stranieri, per espandere il mercato dell'azienda.

Il senatore CROSIO *(LN-Aut)* segnala che il suo Gruppo condivide, in termini generali, l'intenzione di privatizzare Ferrovie dello Stato Italiane, ma esprime forti dubbi sull'impatto che l'operazione potrà avere

sulle politiche industriali del settore ferroviario e, più in generale, del trasporto nazionale.

Si tratta peraltro di questioni sulle quali la Commissione attende da tempo indicazioni chiare dal ministro Delrio, che però sembra sottrarsi al confronto. Manca, infatti, una strategia chiara sulla politica dei trasporti in Italia, ad esempio in merito alla riconversione del trasporto merci dalla gomma al ferro. Cita in proposito gli sviluppi che si avranno nel traffico ferroviario delle merci proveniente dal nord Europa con l'apertura, nei prossimi anni, del tunnel ferroviario AlpTransit tra Italia e Svizzera, tenuto conto che l'Italia non ha ancora realizzato al di qua del confine le necessarie linee di adduzione ad alta velocità, con il rischio di creare un pericoloso collo di bottiglia.

Nel richiamare anche i problemi legati alla privatizzazione di Alitalia, auspica che sull'operazione in esame il Ministero dell'economia e delle finanze e quello delle infrastrutture e dei trasporti abbiano finalmente una posizione chiara e soprattutto unitaria e ribadisce che, in tali condizioni, il suo Gruppo non può sostenere questa iniziativa.

Il senatore BORIOLI *(PD)*, nel ringraziare il Ministro per il suo intervento, sottolinea che la privatizzazione deve essere anche l'occasione per una più ampia liberalizzazione del settore ferroviario e un recupero di efficienza dei servizi.

Condivide quindi le considerazioni dei colleghi sulla grave dicotomia che si registra nel comparto, tra i collegamenti ad alta velocità, che sono a livello di eccellenza, e quelli in ambito regionale e locale, quanto mai carenti e trascurati. Per tale ragione, la privatizzazione deve essere anche finalizzata a un complessivo rilancio del settore, anche nei segmenti meno remunerativi.

In merito al mantenimento della proprietà pubblica dell'infrastruttura, evidenzia che occorre definire con chiarezza che cosa debba rientrare in tale perimetro. L'infrastruttura non è infatti composta solo dai binari delle linee ferroviarie, ma anche da centri servizio, depositi e altri *asset* che negli anni sono stati ceduti a varie società del Gruppo e che dovrebbero invece essere riassorbiti nella rete pubblica.

Infine, sul tema dei *partner* industriali, invita a valutare la possibilità di stringere alleanze anche con operatori nazionali attivi in altri settori dei trasporti, come ad esempio Alitalia.

Il senatore CERVELLINI *(Misto-SEL)* osserva che non è ancora chiaro come il Governo intenda garantire il mantenimento di un servizio ferroviario efficiente per il trasporto pubblico locale, trattandosi della parte più carente e meno remunerativa del comparto. Occorre che il Governo chiarisca che cosa intende fare in tale settore, ad esempio nei collegamenti intorno alle grandi aree metropolitane, particolarmente scadenti e penalizzati.

Non essendovi altre richieste di intervento, il presidente MATTEOLI cede la parola al ministro Padoan per le repliche.

Il ministro PADOAN osserva preliminarmente che, anche se gli introiti attesi dall'operazione di privatizzazione non possono certo esaurire lo *stock* del debito pubblico, essi possono contribuire a migliorare il rapporto debito-PIL, che rappresenta un indice importante tenuto in considerazione anche in sede internazionale. Nel 2016 vi saranno comunque altre misure di risanamento delle finanze pubbliche.

Anche se il valore attuale del Gruppo sconta la presenza dell'infrastruttura ferroviaria che rimarrà comunque pubblica, occorre tenere conto che la collocazione sul mercato non è mirata solo all'ottenimento di introiti, ma a un più generale processo di efficientamento dell'azienda, che si avrà anche attraverso il rilancio di quelle parti della rete e del trasporto ferroviario meno «pregiate» e attualmente in più grave sofferenza.

Se questa politica di risanamento fosse già stata avviata, ci sarebbero meno ragioni per la privatizzazione; invece, con l'ingresso sul mercato si potranno anche reperire maggiori risorse per attuare gli investimenti richiesti dal settore.

Sottolinea che, preliminarmente, occorrerà valorizzare l'azienda con un adeguato piano industriale, in modo da portare sul mercato un'impresa più forte ed efficiente.

Per quanto riguarda gli investitori ai quali ci si rivolge, non ci sono preclusioni particolari, né è detto che vi debbano essere necessariamente limiti alle partecipazioni, anche perché un conto sono gli investimenti di carattere finanziario e un conto le alleanze di tipo industriale, per le quali esistono varie modalità di attuazione. In generale, ritiene che l'esposizione dell'azienda al confronto con il mercato possa determinare migliori strategie di sviluppo anche per il trasporto pubblico locale e per le linee finora più carenti.

Sottolinea quindi la possibilità di avere contemporaneamente la proprietà pubblica della rete e la gestione non pubblica dell'azienda, come accade anche in altri Paesi. In proposito, esiste piena identità di vedute tra il Ministero dell'economia e delle finanze e quello delle infrastrutture e dei trasporti, anche se la modalità concreta di attuazione dovrà essere definita più avanti.

Accoglie l'invito a realizzare maggiore concorrenza nel settore ferroviario, segnalando che oltre alla concorrenza nel mercato esiste anche la concorrenza per il mercato, intesa come processo di costruzione di un assetto realmente competitivo.

Occorre inoltre distinguere tra la proprietà della rete, che è un monopolio naturale, e l'esercizio del servizio di trasporto che si può invece svolgere in regime di concorrenza. La disponibilità di capitali sul mercato potrà poi accrescere anche le fonti di finanziamento degli investimenti.

Infine, in relazione alle dichiarazioni da lui rese nell'audizione odierna dinanzi alla Commissione Trasporti della Camera dei deputati, precisa che non intendeva né intende esprimere giudizi sulla precedente

gestione dell'azienda, non essendo sua competenza. Al tempo stesso, è vero che il Governo ha registrato l'esigenza di un cambiamento di strategia rispetto al passato, per ovviare a una serie di problemi.

Il senatore SONEGO *(PD)* chiede in quali Paesi sia presente il modello di infrastruttura ferroviaria di proprietà pubblica e gestione privata.

Il senatore FILIPPI *(PD)* ribadisce l'esigenza di utilizzare la privatizzazione per una vera liberalizzazione del mercato, garantendo il valore del servizio.

L'Autorità di regolazione dei trasporti sta vigilando in maniera attenta per assicurare la concorrenza nel mercato, attraverso la parità di trattamento di tutti gli operatori. Ma occorre anche, come ricordato dal Ministro, garantire la concorrenza per il mercato, evitando forzature tese a favorire determinati soggetti solo per garantire il successo dell'operazione di privatizzazione.

Il senatore RANUCCI *(PD)* chiede se sia già stato individuato l'*advisor* dell'operazione di privatizzazione.

Il senatore ORELLANA *(Aut (SVP, UV, PATT, UPT)-PSI-MAIE)* mette in guardia contro il rischio che, in nome dell'efficienza, si facciano scelte improntate solo a garantire utili ai nuovi soci privati, ad esempio aumentando le tariffe o riducendo gli investimenti a danno dei cittadini.

Il ministro PADOAN si riserva di rispondere in un momento successivo al quesito del senatore Sonego. Precisa poi che la scelta dell'*advisor* è ancora in corso e necessariamente riservata. Un test di mercato per la quotazione è in realtà già stato fatto durante il *road show* di presentazione dell'iniziativa.

Ritiene inoltre che la privatizzazione avrà effetti positivi anche sugli investimenti e sulle tariffe, attraverso un miglioramento dell'efficienza e dello sviluppo industriale.

Sul ruolo dell'Autorità di regolazione dei trasporti, si tratta di una competenza distinta, dovendo questa garantire la parità di trattamento nei settori già regolati, mentre il Governo sta lavorando per ampliare ulteriormente la concorrenza.

Il presidente Stefano ESPOSITO ringrazia il ministro Padoan per il suo contributo e dichiara concluse le procedure informative in titolo.

La seduta termina alle ore 16,15.

Ufficio di Presidenza integrato dai rappresentanti dei Gruppi parlamentari

Riunione n. 102

Presidenza del Presidente
MATTEOLI

Orario: dalle ore 20,35 alle ore 22

SEGUITO DELL'AUDIZIONE INFORMALE DEI VERTICI DI FERROVIE DELLO STATO ITALIANE SPA NELL'AMBITO DELL'ESAME DELL'ATTO DEL GOVERNO N. 251 (PRIVATIZZAZIONE FERROVIE DELLO STATO)

INDUSTRIA, COMMERCIO, TURISMO (10ª)

Martedì 12 gennaio 2016

Plenaria

198ª Seduta

Presidenza del Presidente
MUCCHETTI

Interviene il sottosegretario di Stato per lo sviluppo economico Giacomelli.

La seduta inizia alle ore 14,35.

PROCEDURE INFORMATIVE

Interrogazioni

Il sottosegretario GIACOMELLI risponde all'interrogazione n. 3-01653 del senatore Scalia e altri sugli impianti di produzione di calore da risorse geotermiche, ricordando in primo luogo che l'energia geotermica è una fonte rinnovabile, a bassa emissione, la cui continua disponibilità costituisce un valore aggiunto rispetto a molte altre fonti rinnovabili e che l'Italia ha risorse geotermiche importanti e poco sfruttate. L'industria italiana ha una lunga tradizione nella valorizzazione della risorsa geotermica e la ricerca collegata è stata sempre all'avanguardia sin da quando, agli inizi del Novecento, venne messo in funzione a Larderello, in Toscana, il primo impianto al mondo per la conversione dell'energia geotermica in energia elettrica. L'utilizzo di pompe di calore geotermiche a bassa entalpia può costituire un tassello importante nell'utilizzo strategico del potenziale geotermico, quale contributo alle politiche di decarbonizzazione e lotta ai cambiamenti climatici.

Il decreto legislativo n. 28 del 2011 prevede che un decreto del Ministro dello sviluppo economico stabilisca i casi in cui si applica la procedura abilitativa semplificata e le prescrizioni per la posa in opera degli impianti di produzione di calore da risorsa geotermica, ovvero sonde geotermiche, destinati al riscaldamento e alla climatizzazione di edifici. A tal

fine il Ministro dello sviluppo economico ha istituito un gruppo di lavoro che ha delineato un testo base per lo schema di decreto.

Affinché la citata disciplina possa rispondere ai più alti *standard* tecnologici esistenti, si è esaminata nel dettaglio la rispondenza, rispetto alle finalità del decreto, della normativa tecnica elaborata dall'UNI, l'Ente italiano di normazione, nella quale, in particolare, vengono definiti i criteri per l'installazione, il dimensionamento e la progettazione dei sistemi geotermici a pompa di calore oltre che i requisiti ambientali. Come sottolineato nell'interrogazione, il decreto costituisce inoltre l'occasione per procedere al riordino normativo sugli impianti geotermici a bassa entalpia: si è reso, quindi, necessario il confronto con i provvedimenti già emanati in materia dalle Regioni e dalle Provincie autonome.

Sulla base delle attività descritte, lo schema di decreto, già predisposto nelle sue linee principali, potrà essere adottato in tempi brevi.

Il senatore SCALIA *(PD)*, nel ringraziare il rappresentante del Governo, si dichiara soddisfatto della risposta ricevuta; sollecita il Governo ad adottare al più presto il decreto in questione, sottolineando come, a suo giudizio, nell'incentivare l'utilizzo delle fonti rinnovabili sia auspicabile ricorrere alla semplificazione dei procedimenti piuttosto che limitarsi a incentivi di natura economica, destinati a gravare sulle bollette elettriche.

Il SOTTOSEGRETARIO risponde quindi all'interrogazione n. 3-02033 dei senatori Girotto e Castaldi sul quadro regolatorio dei sistemi efficienti di utenza (SEU) e dei sistemi di distribuzione chiusi (SDC).

La risposta all'interrogazione richiede, a suo giudizio, che siano preliminarmente esaminate le considerazioni degli interroganti.

In merito alla prima considerazione, concernente la risposta ad altra interrogazione (3-01468, Sen. Girotto), fa presente che, nel settore elettrico, la possibilità di qualificare alcuni sistemi di distribuzione come SDC si basa esclusivamente sui requisiti previsti dalla direttiva 2009/72/CE, come precisati dalla nota interpretativa della Commissione europea del 22 gennaio 2010. L'Italia ha attuato le norme comunitarie in questione con l'articolo 38 del decreto legislativo n. 93 del 2011, che qualifica come SDC solamente le reti interne d'utenza nonché le altre reti elettriche private definite con decreto ministeriale in attuazione di una norma della legge n. 99 del 2009 (articolo 30, comma 27). In proposito, rammenta che il decreto ministeriale attuativo di tale norma è stato oggetto di parziale censura da parte del TAR del Lazio, che ha ritenuto illegittima la definizione di sistemi di auto approvvigionamento energetico e altre correlate disposizioni. In tutti i casi, non ritiene che si possa desumere che l'installazione su edifici estesi di impianti a fonte rinnovabile destinati a coprire i consumi interni possa configurarsi come SDC.

Quanto alla seconda considerazione, in cui si afferma che l'installazione di impianti da fonte rinnovabile sugli edifici di nuova costruzione

e soggetti a ristrutturazioni importanti, alla luce della normativa comunitaria, non solo è consentita, ma si configura addirittura come un obbligo, osserva che la considerazione appare corretta, ma che ciò non comporta che ne nasca necessariamente un SDC. Sul punto, ritiene che la realizzazione di impianti da fonte rinnovabile sugli edifici sia pienamente regolata dalla normativa italiana, che ha introdotto obblighi crescenti di penetrazione e di soddisfacimento del fabbisogno di energia – elettrica ma anche termica – dell'edificio nuovo o dell'edificio ristrutturato. L'obbligo non presuppone tuttavia un incentivo: anzi, normalmente ciò che è obbligatorio non viene incentivato. Rammenta che sono state anche recentemente semplificate le regole amministrative per installare impianti fotovoltaici integrati nell'edificio e che è in corso di adozione un nuovo provvedimento di analoga semplificazione amministrativa per la realizzazione di impianti integrati negli edifici e di interventi a favore dell'efficienza energetica, così favorendo proprio ciò che gli stessi interroganti considerano prioritario. Ribadisce, però, che la promozione della produzione di energia integrata in edilizia non coincide necessariamente con la diffusione di modelli di sistemi di distribuzione chiusi né con l'esenzione dal pagamento degli oneri.

Per la terza considerazione, concernente la posizione assunta dall'Autorità per l'energia elettrica, il gas e il sistema idrico (AEEGSI), fa presente che l'Autorità ha indubbiamente cercato di inquadrare, con qualche difficoltà, alcune configurazioni «nuove», come i SDC, in un contesto tecnico, normativo e regolatorio già esistente. Tuttavia, pur riconoscendo che la continua evoluzione della produzione rinnovabile richiede una parallela costante evoluzione anche del quadro normativo più generale, quanto esposto a proposito delle prime due considerazioni appare sufficiente per ritenere non condivisibile la considerazione formulata dagli interroganti, dal momento che l'articolo 38, comma 5, del decreto legislativo n. 93 del 2011 individua i sistemi di distribuzione chiusi e che, del resto, la normativa sugli obblighi di utilizzo di fonti rinnovabili non comporta che ne derivi necessariamente la costituzione di un SDC.

La quarta considerazione paventa l'apertura di una procedura d'infrazione per il mancato rispetto degli obblighi comunitari: sottolinea come questa ipotesi non sembri verosimile, poiché le norme comunitarie sugli obblighi di fonti rinnovabili negli edifici sono state recepite nell'ordinamento nazionale e notificate alla Commissione; il Ministero dello sviluppo economico ha inoltre da poco concluso un'ampia consultazione pubblica a livello nazionale, tramite *web*, per la «promozione di edifici ad energia quasi zero» e il conseguente decreto attuativo è adesso in via di approvazione; infine, su un altro versante, gli obiettivi di produzione di energia rinnovabile sono stati ampiamente raggiunti e superati dall'Italia con largo anticipo rispetto al 2020. Per quanto attiene ai SDC, le disposizioni europee prevedono che gli Stati membri hanno la facoltà (non l'obbligo) di classificare alcuni sistemi come SDC. L'Italia ha deciso di esercitare tale facoltà nei limiti indicati dall'articolo 38, comma 5, del decreto legislativo n. 93 del 2011.

Con la quinta considerazione si afferma che entro il 30 settembre 2015, sulla base delle istruzioni dell'Autorità, un grande numero di operatori sarà costretto a chiedere la disconnessione dalle attuali reti private interne alimentate in autoconsumo per assumere energia direttamente dalla rete pubblica quali utenze virtuali, in quanto non è stata prevista dall'Autorità la possibilità di collegare un SEU a un SDC; a tale riguardo ribadisce quanto già espresso in risposta all'interrogazione 3-01468 già ricordata: le definizioni di sistema efficiente di utenza (SEU, anche con le modifiche introdotte dal collegato ambientale) e di unità di consumo, escludono che tra i SEU siano compresi i sistemi multicliente. Più in generale, le due definizioni portano a escludere che un SEU possa essere connesso a un sistema di distribuzione (qualificato o meno come chiuso) per alimentare più clienti ad esso connessi.

Con riferimento al quesito posto dall'interrogazione, circa la possibile modifica normativa, egli considera opportuno chiarire che gran parte dell'interesse degli operatori per la realizzazione di SEU e per l'estensione del concetto di SEU alla configurazione multicliente (ossia i SDC) discende dal fatto che la configurazione SEU gode di un importante beneficio economico; per i SEU i corrispettivi tariffari a copertura degli oneri generali di sistema sono applicati sostanzialmente all'energia elettrica prelevata sul punto di connessione alla rete pubblica e non anche all'energia direttamente fornita dall'impianto di generazione facente parte del SEU: su questa energia, vi è un «risparmio» sul pagamento di oneri stimato in circa 60 €/MWh.

Questo assetto particolarmente vantaggioso è destinato probabilmente a cambiare. Infatti, le Linee guida comunitarie in materia di aiuti di Stato a favore dell'ambiente e dell'energia 2014-2020 e i relativi orientamenti applicativi della Commissione europea portano a concludere che, in via generale, gli oneri diversi da quelli destinati all'incentivazione delle fonti energetiche rinnovabili (dunque, ciò che è diverso dalla attuale componente A3, per la sola quota riferita al sostegno delle rinnovabili) debbano essere pagati interamente da tutti i consumatori. Sui soli oneri per l'incentivazione delle fonti rinnovabili sono possibili, secondo le richiamate Linee guida, significative riduzioni, ma esclusivamente per le imprese dei settori manifatturieri a elevata intensità elettrica ed esposte alla concorrenza internazionale.

Tale regola generale trova applicazione dall'entrata in vigore delle richiamate Linee guida, ovvero dal 1° luglio 2014; per il periodo fino al 2018, è previsto, in via transitoria, che le imprese che non ricadono nella categoria su citata e che hanno pagato e pagano in misura ridotta, possano continuare a godere del beneficio a patto di incrementare il contributo al finanziamento delle fonti rinnovabili per giungere, alla fine del 2018, al 20 per cento di quanto pagato dall'analoga impresa che non ha benefici, fermo restando l'incremento al 100 per cento a partire dal 2019.

Pertanto, ritiene che sarà effettivamente necessario modificare l'attuale legislazione nazionale per stabilire, con la gradualità consentita, an-

che per le attuali configurazioni previste dalla legge, un regime coerente con i nuovi indirizzi europei.

Il senatore GIROTTO *(M5S)*, nel ringraziare il rappresentante del Governo, si dichiara insoddisfatto della risposta ricevuta; premesso che l'inquadramento come sistema di distribuzione chiuso (SDC) non presuppone incentivazioni, né esenzioni da oneri di sistemi, sottolinea come l'interrogazione intenda contestare l'impossibilità di realizzare detti sistemi. L'utilizzo di fonti rinnovabili *in loco* per l'approvvigionamento energetico degli edifici è un elemento strategico per il risanamento ambientale delle città, oltre che per il conseguimento degli obiettivi comunitari di generazione distribuita e la realizzazione di edifici ad energia quasi zero. Tale obiettivo non può però essere conseguito senza la creazione di reti private (SDC) che distribuiscano alle varie utenze all'interno degli edifici l'energia prodotta negli stessi. Al riguardo, rammenta come la Commissione Europea, nella sua comunicazione COM (2015) 339, abbia recentemente sottolineato la necessità di sviluppare quanto più possibile le reti private; egli censura la confusione e l'ostruzionismo che connotano invece la normativa nazionale in materia. Alcune disposizioni della recente delibera dell'Autorità per l'energia elettrica il gas e il sistema idrico, n. 539 del 12 novembre 2015, hanno di fatto vietato le reti private realizzate successivamente al 15 agosto 2009 e disposto controlli per disconnettere le reti esistenti, senza prevedere eccezioni, nemmeno per gli impianti costruiti per obbligo di legge ai fini di autoconsumo (ad esempio ai sensi dell'articolo 11 del decreto legislativo n. 28 del 2011), con la conseguenza, a suo giudizio assurda, che l'energia dovrà essere in gran parte immessa in rete anziché autoconsumata, per l'impossibilità di distribuirla all'interno dell'edificio. Conclude chiedendo al Governo di sostenere l'iniziativa del suo Gruppo – che sarà presentata come emendamento al disegno di legge n. 2085 – volta a fare chiarezza sulla possibilità di costituire nuovi sistemi di distribuzione chiusi, segnalando che su questi temi è stato inviato un esposto all'*Antitrust* e alla Commissione Europea.

Il PRESIDENTE ringrazia il sottosegretario Giacomelli e dichiara esaurito lo svolgimento delle interrogazioni iscritte all'ordine del giorno.

La seduta, sospesa alle ore 15, riprende alle ore 15,10.

SUI LAVORI DELLA COMMISSIONE

Il PRESIDENTE riferisce sull'esito della riunione dell'Ufficio di Presidenza integrato dai rappresentanti dei Gruppi parlamentari che si è appena conclusa.

In quella sede si è convenuto di integrare l'ordine del giorno delle sedute che saranno convocate la prossima settimana con l'esame in sede consultiva dell'atto comunitario COM (2015) 627, in materia di portabilità

transfrontaliera dei servizi di contenuti *online* nel mercato interno, al fine di formulare osservazioni alla Commissione lavori pubblici, comunicazioni.

Si è inoltre convenuto di richiedere l'assegnazione alla Commissione della Comunicazione della Commissione europea «Migliorare il mercato unico: maggiori opportunità per i cittadini e le imprese», COM (2015) 550, in cui sono preannunciate 22 iniziative, da adottare tra il 2016 e il 2017, volte a migliorare il funzionamento del mercato interno.

Si è infine convenuto di riprendere l'esame del disegno di legge n. 1629 in materia di orari di apertura degli esercizi commerciali.

La Commissione prende atto.

Il presidente MUCCHETTI segnala infine che martedì 19 gennaio, alle ore 14, le Commissioni riunite 8ª e 10ª, nella sede degli Uffici di Presidenza riuniti e integrati dai rappresentanti dei Gruppi parlamentari, procederanno all'audizione informale dei vertici della società francese Vivendi SA, in relazione all'affare assegnato n. 645 sui nuovi assetti societari di Telecom Italia S.p.A.

Rispondendo a un intervento della senatrice FISSORE *(PD)*, che sollecita l'avvio dell'esame del disegno di legge n. 1950 in materia di *class action*, già approvato dalla Camera dei deputati, assegnato in sede referente alle Commissioni riunite 2ª e 10ª, il PRESIDENTE assicura che prenderà i necessari contatti con la presidenza della Commissione Giustizia per concordare la convocazione delle Commissioni riunite a tale scopo.

La Commissione prende atto.

La seduta termina alle ore 15,20.

Ufficio di Presidenza integrato dai rappresentanti dei Gruppi parlamentari

Riunione n. 118

Presidenza del Presidente
MUCCHETTI

Orario: dalle ore 15 alle ore 15,10

PROGRAMMAZIONE DEI LAVORI

LAVORO, PREVIDENZA SOCIALE (11ª)

Martedì 12 gennaio 2016

Plenaria

204ª Seduta

Presidenza della Vice Presidente
SPILABOTTE

Interviene il sottosegretario di Stato per il lavoro e le politiche sociali Teresa Bellanova.

La seduta inizia alle ore 15,30.

PROCEDURE INFORMATIVE

Interrogazione

Rispondendo all'interrogazione n. 3-02154, la sottosegretaria BELLANOVA ricorda che il Governo è fortemente impegnato a contrastare il fenomeno del caporalato, anche attraverso il coinvolgimento di tutte le istituzioni territoriali e nazionali, e che il Ministero del lavoro, in particolare, ha pianificato una serie di interventi nel settore agricolo. Nello scorso mese di agosto l'attività ispettiva si è concentrata nelle regioni in cui tali problematiche sono più evidenti, con una particolare e specifica attenzione alle aree interessate da lavorazioni a carattere stagionale.

Per quanto concerne gli accertamenti condotti in provincia di Forlì-Cesena, sono state verificate 58 aziende agricole, 30 delle quali risultate irregolari. Con il decreto-legge n. 91 del 2014 è stata inoltre istituita la *Rete del lavoro agricolo di qualità*, che introduce un meccanismo che premia le imprese in regola, e con il decreto legislativo n. 149 del 2015 è stato istituito l'Ispettorato nazionale del lavoro.

La Sottosegretaria ripercorre quindi i contenuti dei disegni di legge n. 1039, contenente disposizioni normative nell'ambito del codice antimafia, attualmente all'esame del Senato, e del cosiddetto «collegato agricoltura», allo stato all'esame della Camera dei deputati. Ricorda, infine, che recentemente il Consiglio dei Ministri ha approvato un disegno di legge conte-

nente disposizioni in materia di contrasto al caporalato, che auspica venga al più presto esaminato dal Parlamento.

La senatrice BERTUZZI *(PD)* si dichiara soddisfatta e ringrazia la Sottosegretaria per la risposta articolata, che dà conto della grande attenzione del Governo nei confronti del caporalato.

La presidente SPILABOTTE dichiara quindi concluse le procedure informative.

La seduta termina alle ore 15,45.

IGIENE E SANITÀ (12ª)

Martedì 12 gennaio 2016

Ufficio di Presidenza integrato dai rappresentanti dei Gruppi parlamentari

Riunione n. 167

Presidenza della Presidente
DE BIASI

Orario: dalle ore 15,20 alle ore 15,50

PROGRAMMAZIONE DEI LAVORI

TERRITORIO, AMBIENTE, BENI AMBIENTALI (13ª)

Martedì 12 gennaio 2016

Ufficio di Presidenza integrato dai rappresentanti dei Gruppi parlamentari

Riunione n. 135

Presidenza del Presidente
MARINELLO

Orario: dalle ore 14 alle ore 14,10

PROGRAMMAZIONE DEI LAVORI

Ufficio di Presidenza integrato dai rappresentanti dei Gruppi parlamentari

Riunione n. 136

Presidenza del Presidente
MARINELLO

Orario: dalle ore 14,30 alle ore 16,25

AUDIZIONE INFORMALE DI RAPPRESENTANTI DELL'AGENZIA REGIONALE PER LA PROTEZIONE AMBIENTALE CAMPANIA E DI UN CONSULENTE TECNICO DELLA PROCURA DI SANTA MARIA CAPUA VETERE, NELL'AMBITO DELL'AFFARE ASSEGNATO N. 590 (EX CAVA DI TUFO MONTI – MADDALONI)

AUDIZIONE INFORMALE DEL PRESIDENTE DELL'ASSOCIAZIONE NAZIONALE SANITARIA DELLE PICCOLE ISOLE, NELL'AMBITO DELL'ESAME CONGIUNTO DEI DISEGNI DI LEGGE NN. 117, 512, 828, 962 E 1650 (ISOLE MINORI)

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

Martedì 12 gennaio 2016

Plenaria

Presidenza della Presidente
Rosy BINDI

La seduta inizia alle ore 13,50.

Seguito dell'audizione del Procuratore della Repubblica presso il tribunale di Palermo, Francesco Lo Voi
(Svolgimento e conclusione)

Rosy BINDI, *presidente*, propone che la pubblicità dei lavori sia assicurata anche mediante l'attivazione dell'impianto audiovisivo a circuito chiuso. Non essendovi obiezioni, ne dispone l'attivazione.

Introduce quindi il seguito dell'audizione del Procuratore della Repubblica presso il tribunale di Palermo, Francesco Lo Voi.

Francesco LO VOI, *Procuratore della Repubblica presso il tribunale di Palermo,* risponde ai quesiti posti in occasione della precedente audizione del 4 novembre 2015.

Rosy BINDI, presidente, propone che la Commissione si riunisca in seduta segreta.

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

Rosy BINDI, *presidente*, ringrazia il Procuratore Francesco Lo Voi per il contributo fornito e dichiara conclusa l'audizione.

La seduta termina alle ore 15,50.

UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI

L'Ufficio di Presidenza, integrato dai rappresentanti dei gruppi, si è riunito dalle ore 20,10 alle ore 20,50.

COMMISSIONE PARLAMENTARE per l'infanzia e l'adolescenza

Martedì 12 gennaio 2016

Plenaria

(1ª pomeridiana)

Presidenza della Presidente
Michela Vittoria BRAMBILLA

La seduta inizia alle ore 13,45.

INDAGINE CONOSCITIVA

Indagine conoscitiva sui minori fuori famiglia

Audizione di rappresentanti dell'Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza
(Svolgimento e conclusione)

Michela Vittoria BRAMBILLA, *presidente*, propone che la pubblicità dei lavori sia assicurata anche mediante impianti audiovisivi a circuito chiuso. Non essendovi obiezioni, ne dispone l'attivazione. Introduce quindi l'audizione all'ordine del giorno.

Comunica che sono presenti in qualità di componenti dell'Osservatorio, la Presidente dell'Istituto degli Innocenti, Alessandra Maggi, che è accompagnata dalla responsabile del Servizio di ricerca dell'Istituto, Donata Bianchi e, per Save the Children, Arianna Saulini.

Ricorda poi che l'Osservatorio è l'organo che ha predisposto il Piano nazionale di azione e di interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva su cui la Commissione al termine dell'audizione esprimerà il parere.

Alessandra MAGGI, *Presidente dell'Istituto degli Innocenti*, svolge un intervento sui temi oggetto dell'audizione.

Arianna SAULINI, *responsabile monitoraggio ed advocacy di Save the Children* e coordinatrice del gruppo CRC Italia, svolge un intervento sui temi oggetto dell'audizione.

Michela Vittoria BRAMBILLA, *presidente*, nel ringraziare le rappresentanti dell'Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza per la partecipazione all'odierna seduta, dichiara conclusa l'audizione e dispone che la documentazione presentata sia pubblicata in allegato al resoconto stenografico della seduta odierna.

La seduta termina alle ore 14,30.

Plenaria

(2ª pomeridiana)

Presidenza della Presidente
Michela Vittoria BRAMBILLA

La seduta inizia alle ore 14,30.

ATTI DEL GOVERNO

Schema del IV Piano nazionale di azione e di interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva, ai sensi dell'articolo 2 della legge 23 dicembre 1997, n 451 (Atto n. 247)

(Seguito esame, ai sensi dell'articolo 143, comma 4, del regolamento e conclusione – Parere favorevole con osservazioni)

La Commissione prosegue l'esame dello schema di Piano all'ordine del giorno rinviato nella seduta del 16 dicembre 2015.

Michela Vittoria BRAMBILLA, *presidente,* nel ringraziare la relatrice Vanna Iori per l'impegno profuso nella predisposizione della relazione introduttiva e della proposta di parere in cui ha tenuto conto dei suggerimenti espressi dai colleghi, stigmatizza i tempi ristretti con cui la Commissione ha dovuto esaminare il provvedimento in esame che, pur essendo stato approvato in via preliminare dall'Osservatorio nazionale il 28 luglio 2015, è stato trasmesso al Parlamento e assegnato alla Commissione il 19 novembre scorso, facendo scattare proprio a ridosso della sospensione dei lavoratori parlamentari per la pausa natalizia il termine di 60 giorni previsto dalla legge per esprimere il parere, fissato al 18 gennaio prossimo. Avrebbe infatti preferito un dibattito più approfondito sullo schema di Piano in esame.

Vanna IORI *(PD), relatrice,* presenta ed illustra una proposta di parere favorevole con osservazioni sullo schema di Piano in esame *(vedi al-*

legato 1), che tiene conto dei suggerimenti espressi dai componenti la Commissione nel dibattito.

Rosetta Enza BLUNDO *(M5S), relatrice*, preannuncia di aver predisposto, a nome del proprio gruppo una proposta di parere alternativo a quello illustrato dalla deputata Iori.

Prima di illustrare la proposta di parere, esprime apprezzamento sul piano metodologico per il percorso virtuoso seguito nella predisposizione dello schema del IV Piano di azione, che ha visto il coinvolgimento sia dei soggetti istituzionali competenti in materia di infanzia, sia del mondo dell'associazionismo e del mondo accademico. Pur condividendo gli obiettivi generali e specifici contenuti nel provvedimento, stigmatizza l'assenza dello stanziamento delle risorse necessarie a perseguirli.

Passa quindi ad illustrare la propria proposta di parere *(vedi allegato 2)*.

Michela Vittoria BRAMBILLA, *presidente,* interviene per dichiarare il voto favorevole del suo gruppo sul provvedimento in esame, apprezzando e condividendo l'analisi dell'Osservatorio sul contesto di riferimento, benché condotta su dati in parte superati. Rileva poi che la tendenza di fondo della società italiana è caratterizzata dal costante declino della natalità, e le singole criticità sono evidenziate da cifre eloquenti. Le priorità individuate nel Piano (contrasto alla povertà dei bambini e delle famiglie, servizi socio-educativi per la prima infanzia e qualità del sistema scolastico, strategie e interventi per l'integrazione scolastica e sociale) corrispondono ad esigenze reali. Le proposte formulate sono condivisibili, articolate per schede operative e fornite di stime sui costi.

Tuttavia la clausola di invarianza finanziaria, recata nel Piano, demanda ogni vera scelta alle decisioni di finanza pubblica, facendo sì che il provvedimento in esame si possa considerare una mera dichiarazione di intenti. Considerata tuttavia la natura programmatica del Piano, tale circostanza non determina un eccessivo stupore.

Ritiene però che la Commissione non possa accontentarsi di integrare qua e là il pregevole lavoro dei tecnici, ma debba approfondire le debolezze del sistema, peraltro ben note e «fotografate» nel Piano stesso, e indicare possibili soluzioni.

Ringrazia quindi la relatrice per aver recepito nella sua proposta di parere l'invito al Governo ad impegnarsi per approvare finalmente i Livelli essenziali delle prestazioni (LEP), come premessa per una stabile allocazione di risorse destinate alle politiche giovanili che, a quel punto, diventerebbero strutturali e renderebbero i LEP effettivamente esigibili.

Occorre cioè superare la logica nella quale si sono mossi finora tutti i governi, compreso quello in carica: dare perché si percepisce un'emergenza, e magari un'opportunità elettorale, invece di prevenire l'emergenza, investendo stabilmente sulle giovani generazioni. Ricorda poi – come risulta da un recente studio dell'Autorità Garante – che nel 2014,

la spesa diretta per l'infanzia e l'adolescenza è stata pari allo 0,7 per cento del bilancio, cioè lo 0,2 per cento del Pil: 398 euro l'anno per ogni bambino o ragazzo.

L'altro tema sul quale ha ritenuto di chiedere un integrazione del parere è quello della *governance*. Lo studio già citato, pubblicato il 17 dicembre scorso, contiene peraltro anche una mappatura delle istituzioni centrali competenti in materia di infanzia e adolescenza: il Garante ne ha contate 239. È un sistema molto frammentato – di cui fanno parte la Commissione, un'autorità indipendente, 7 ministeri, 5 dipartimenti e 9 direzioni generali – in pratica privo di collegamenti a livello apicale e per di più inserito, dopo la riforma del 2001, in un ordinamento costituzionale di ispirazione federalista, che assegna competenze diverse a livelli istituzionali diversi.

Neanche il Piano nazionale, per quanto ben scritto, può sperare di riassumere e presentare in un quadro unitario tutte le iniziative della pubblica amministrazione. Auspica quindi un intervento di riordino. Nell'attesa, il Governo potrebbe affidare ad una figura politica (sottosegretario, viceministro, ministro) il compito di coordinare e di ricondurre ad obiettivi ben definiti l'azione del maggior numero possibile di istituzioni, enti, osservatori e comitati con competenze sull'infanzia e sull'adolescenza. In alternativa sarà difficile contrastare la tendenza alla dispersione, di energie e di risorse.

Ritiene infine che la tutela dell'infanzia e dell'adolescenza non siano argomenti sui quali è opportuno alimentare divisioni che non siano fondate nel merito.

Donella MATTESINI *(PD)*, nel ringraziare la relatrice Iori per l'approfondito lavoro svolto e per il recepimento nella proposta di parere dei suggerimenti emersi nel dibattito, dichiara il voto favorevole del suo gruppo. Esprime apprezzamento sia sul metodo seguito, sia sui contenuti del provvedimento in esame. Sotto il profilo metodologico sottolinea come il Piano sia stato predisposto con il coinvolgimento di tutti i soggetti competenti in materia di infanzia e adolescenza (ministeri/regioni/enti locali/associazioni) Sotto il profilo contenutistico fa presente che l'approccio del Piano è di tipo multidimensionale e da una visione di insieme di tutte le problematiche concernenti il settore. Si tiene conto infatti di molte delle questioni in divenire e della necessità di integrare tutti i soggetti- istituzionali e non – coinvolti nell'ambito di una *governance* unitaria.

Condivide la necessità di una programmazione unitaria nella materia in esame, auspicando il riordino delle competenze in materia di infanzia attualmente diffuse tra molti soggetti istituzionali, individuando un luogo di programmazione e di confronto tra gli stessi e ritenendo insufficiente la mera designazione di un unico responsabile a livello governativo. Pur nella consapevolezza che si tratta di un piano di tipo programmatico, fa presente che in esso sono indicate le risorse ritenute necessarie per la sua attuazione, rilevando altresì come in tema di risorse sia necessario tenere conto di quelle attualmente investite nei vari settori (giustizia, sanità,

servizi educativi e scolatici) per comprendere le somme complessivamente già impiegate. Infine, apprezza in particolare l'obiettivo dell'inclusione sociale, della lotta alla povertà e del rilievo dato nel parere alla questione della salute mentale. Non ritiene utile in materia di infanzia distinzioni meramente politiche.

Nunzia CATALFO *(M5S)*, pur apprezzando l'obiettivo dei livelli essenziali delle prestazioni *(LEP)* contenuto nella proposta di parere della relatrice, stigmatizza l'assenza di risorse per l'attuazione del Piano stesso. Come componente della Commissione lavoro del Senato, fa presente che vi sono tre proposte di legge all'esame, una del suo Movimento, una di SEL ed una del PD, recanti tutte misure di sostegno alla povertà delle famiglie, di cui auspica la rapida approvazione. Cita al riguardo un recente rapporto dell'ISTAT sulla povertà, in cui si specifica che in Italia ci sono circa 750 mila famiglie con figli minori in condizioni di povertà e 250 mila famiglie circa mono-genitoriali con figli minori. Per quanto attiene alle risorse stanziate nel disegno di legge di stabilità per il 2016, pari a circa 380 mln di euro per l'anno in corso, e a 1 mld di euro per il 2017, fa presente che esse non sono sufficienti per supportare l'attuazione degli obiettivi recati nel Piano in esame e per dare risposte concrete ai minori in stato di povertà, pari a circa 1 milione e 400 mila. La sua parte politica ritiene che il problema povertà vada affrontato globalmente per tutte le famiglie. Sempre in tema di risorse non condivide le modalità di attivazione del fondo contenuto nella legge di stabilità per il contrasto alla povertà educativa, ritenendo che tutti i bimbi debbano poter accedere alle medesime prestazioni. Dichiara infine il voto contrario del suo gruppo sulla proposta di parere favorevole della relatrice.

Antimo CESARO *(SCPI)*, ringrazia preliminarmente la deputata Iori, relatrice sul provvedimento in esame, e dichiara il voto favorevole del suo gruppo sulla proposta di parere favorevole con osservazioni. Lo schema di Piano in esame è stato predisposto coinvolgendo tutti i soggetti impegnati nel settore dell'infanzia e tenendo conto altresì del documento conclusivo sulla povertà e il disagio minorile approvato dalla Commissione nel dicembre 2014.

Apprezza il combinato obiettivo della lotta contro la povertà minorile in senso stretto e contro quella educativa contenuto sia nella legge di stabilità per il 2016, sia nel provvedimento in esame. Condivide la necessità di armonizzazione delle risorse nell'ambito di un approccio multidimensionale, come sottolineato dalla collega Mattesini e come altresì rilevato dalla Presidente dell'Istituto degli Innocenti poc'anzi audita. Avrebbe apprezzato lo stanziamento di ulteriori risorse per il raggiungimento degli obiettivi indicati nel Piano. Ritiene necessaria una *governance* unitaria della materia, sottolineando la necessità di garantire condizioni di eguaglianza a livello nazionale. Provenendo da una regione del Sud ha ben presente il *gap* esistente con quelle del Nord. Auspica il rafforzamento del sistema educativo, che ritiene fondamentale per abbattere il disagio so-

ciale e le barriere culturali, nella speranza che vengano garantiti servizi uniformi su tutto il territorio nazionale, incrementando le buone pratiche esistenti e limitando i finanziamenti «a pioggia». Apprezza le osservazioni contenute nella proposta di parere relative sia alla trasformazione in atto dei legami familiari, sia alle nuove forme di violenza, come il cyberbullismo, la pedofilia e la pedopornografia, che vanno combattute anche attraverso opportuni investimenti nelle politiche culturali.

Gabriella GIAMMANCO *(FI-PdL)*, dichiara il proprio voto di astensione, considerando lo schema di Piano in esame un elenco di buone intenzioni, privo dello stanziamento delle risorse necessarie. Si sofferma poi sull'osservazione contenuta nella proposta di parere relativa all'acquisizione della cittadinanza per i minorenni provenienti da contesti migratori che ripropone quanto previsto nella proposta di legge approvata alla Camera, sulla quale ha espresso a suo tempo il proprio voto contrario. Si sofferma altresì su quanto previsto nel Piano in merito all'integrazione scolastica di bambini e ragazzi provenienti da contesti migratori, Rom, Sinti e Caminanti, che prevede deroghe all'attuale normativa *standard* prevista per i ragazzi italiani e che appare discriminatoria nei confronti di questi ultimi.

Eleonora BECHIS *(Misto-Alternativa Libera-Possibile)*, dichiara la propria astensione sulla proposta di parere in esame, richiamandosi alle considerazioni svolte dalla senatrice Catalfo in materia di scarsità delle risorse economiche e non ritenendo possibile una seria programmazione in materia di infanzia e adolescenza con dati risalenti all'anno 2013.

Nessun altro chiedendo di intervenire, la Commissione approva la proposta di parere favorevole con osservazioni della relatrice, Vanna Iori *(vedi allegato 1)*.

Michela Vittoria BRAMBILLA, *presidente,* avverte che la proposta di parere della senatrice Blundo deve intendersi conseguentemente preclusa.

La seduta termina alle ore 15,30.

ALLEGATO 1

Schema del IV Piano nazionale di azione e di interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo di soggetti in età evolutiva, ai sensi dell'articolo 2 della legge 23 dicembre 1997, n.451 (Atto n. 247)

PARERE APPROVATO

La Commissione parlamentare per l'infanzia e l'adolescenza:

– esaminato lo schema del IV Piano nazionale di azione e di interventi per la tutela e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva;

– rilevato che il suddetto schema per il biennio 2016-2017 predisposto dall'Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza ed approvato preliminarmente dal suddetto organismo nella seduta del 28 luglio 2015 alla presenza del Ministro del lavoro e delle Politiche sociali è stato presentato dal Governo alle Camere il 19 novembre 2015, ai sensi dell'articolo 1, comma 5, del D.P.R. 14 maggio 2007, n. 103 e su di esso la Commissione è chiamata ad esprimere il proprio parere entro il 18 gennaio 2016;

– premesso che l'articolo 1 della legge 23 dicembre 1997, n. 451, attribuisce alla Commissione parlamentare per l'infanzia e l'adolescenza compiti di indirizzo e controllo sulla concreta attuazione degli accordi internazionali e della legislazione relativi ai diritti ed allo sviluppo dei soggetti in età evolutiva (comma 1), nonché il potere di formulare osservazioni e proposte sugli effetti, sui limiti e sull'eventuale necessità di adeguamento della legislazione vigente, in particolare per assicurarne la rispondenza alla normativa dell'Unione europea ed in riferimento ai diritti previsti dalla Convenzione sui diritti del fanciullo, fatta a New York il 20 novembre 1989 e resa esecutiva con legge 27 maggio 1991, n. 176; al fine di assicurare la piena implementazione dei diritti dei minori (comma 5);

– considerato che l'ultimo Piano di azione (III) era relativo al biennio 2010-2011, ed è stato esaminato dalla Commissione nell'ottobre del 2010 (XVI legislatura) e che pertanto, si registra un ritardo nell'adozione di tale strumento programmatico e di indirizzo, fondamentale per un efficace controllo dei progressi raggiunti e della verifica dell'impatto delle politiche adottate in favore dei minori. Tale ritardo è da attribuirsi anche alla tardiva ricostituzione dell'Osservatorio, organo preposto all'adozione del Piano stesso, avvenuta con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali del 17 giugno 2014;

– sottolineato che il Piano è il risultato di un lavoro coordinato tra i 50 componenti tutti soggetti rappresentanti di realtà che si occupano dell'infanzia e, punto qualificante, comprendente gli studiosi ma anche gli

Enti che concretamente conoscono e gestiscono i servizi (Ministeri, Regioni, Enti locali, esperti, garanti, studiosi); questi esperti hanno elaborato la stesura che costituisce la base istituzionale per fornire un contributo competente e articolato alla definizione dell'azione del Governo nell'ambito delle politiche per l'infanzia e l'adolescenza;

– premesso inoltre che il Piano è stato elaborato tenendo conto delle indicazioni derivanti dalle osservazioni conclusive all'Italia da parte del Comitato ONU sui diritti del fanciullo – oltre al monitoraggio del 7º e 8º *report* della *Convention on the Rights of Child* (CRC) – degli esiti della IV Conferenza nazionale sull'infanzia e l'adolescenza, tenutasi a Bari il 27 e il 28 marzo 2014, nonché delle raccomandazioni contenute nel documento conclusivo dell'indagine conoscitiva sulla povertà e il disagio minorile, approvato dalla Commissione parlamentare per l'infanzia e adolescenza nel dicembre 2014 ed, infine, del Piano nazionale di prevenzione e contrasto dell'abuso e dello sfruttamento sessuale dei minori 2015 – 2017;

– apprezzando, sul piano metodologico, il principale aspetto innovativo del IV Piano di azione dato dai principi di coordinamento, consultazione, co-progettazione, corresponsabilità, e monitoraggio coniugati con l'integrazione tra Amministrazione centrale, Regioni ed Enti locali, sia a livello politico sia tecnico, attuata anche attraverso la costituzione di un coordinamento tecnico scientifico composto da membri dell'Osservatorio rappresentanti le Regioni, l'ANCI e le realtà del mondo associativo e accademico;

– valutando altresì positivamente la scelta – per ottimizzare i lavori e le competenze – da parte dei componenti dell'Osservatorio di suddividersi in quattro gruppi di lavoro, ciascuno riferito alle priorità tematiche ritenute prioritarie nel contesto del quadro socio-economico attuale del Paese: contrasto della povertà dei bambini e delle famiglie; servizi socio educativi per la prima infanzia e qualità del sistema scolastico; strategie e interventi per l'integrazione scolastica e sociale; sostegno alla genitorialità, sistema integrato dei servizi e sistema dell'accoglienza, sviluppate individuando interventi e azioni di tipo legislativo, amministrativo e/o programmatorio, nonché di natura operativa da parte di Amministrazioni centrali, Regioni e Province autonome, e, ove possibile, Enti locali e realtà del terzo settore;

– considerato che per ogni area tematica, ed anche per le aree trasversali, sono state elaborate schede sintetiche, puntuali e di grande chiarezza comunicativa, in ciascuna delle quali sono individuati obiettivi generali che si articolano in obiettivi specifici, azioni e interventi necessari per raggiungerli, indicando anche i soggetti coinvolti (promotori, collaboratori e destinatari), la tipologia degli interventi e, quasi sempre, anche le risorse necessarie;

– sottolineato inoltre che parte integrante del processo attuativo del Piano d'azione sono il suo monitoraggio e la verifica finale, azioni che vedono coinvolto nuovamente tutto l'Osservatorio nazionale nella valutazione dei risultati raggiunti e degli interventi effettuati a livello nazionale, regionale e locale, relativamente alle necessità segnalate nel Piano di

azione; e che nel Piano sono pertanto riportate le rilevazioni quantitativa e qualitativa dei dati che forniscono indicazioni utili per l'analisi delle condizioni dell'infanzia e dell'adolescenza, l'identificazione di esperienze significative e aree di maggiore criticità in relazione alla diversa tipologia delle azioni individuate ed, infine, il supporto alle attività decisionali, anche attraverso la verifica del grado di partecipazione di soggetti terzi, quali associazioni di volontariato, terzo settore e società civile;

– sottolineando che le premesse metodologiche e l'individuazione dei contenuti sono strettamente collegati al contesto socio-economico di riferimento, poiché il IV Piano di azione si inserisce in un momento storico caratterizzato da eventi recessivi che, nel corso dell'ultimo quinquennio, hanno visto intensificarsi le fragilità e le vulnerabilità sociali, economiche, educative, relazionali, rendendo più difficile offrire servizi all'infanzia e alle famiglie, a fronte di un aumento della domanda e che pertanto le due finalità predominanti individuate nella stesura del Piano sono state: la prevenzione e il contrasto del disagio;

– considerato inoltre che nella legge di stabilità per il 2016 (l.28 dicembre 2015 n.208) sono state previste voci specifiche di investimento sulla povertà minorile e sulla povertà educativa, nonché per le situazioni di degrado e marginalità minorile, e che risulta particolarmente apprezzabile, al fine della realizzazione degli obiettivi strategici nelle politiche per l'infanzia, che il IV Piano rilevi per ogni linea di azione e proposta operativa, una precisa indicazione dei costi;

– considerato ancora positivamente che, trasversalmente, nei vari gruppi tematici, sono state approfondite la questione della *governance* complessiva-nazionale delle risorse e i livelli essenziali delle prestazioni (LEP), a fronte di una frammentarietà delle politiche per l'infanzia in una molteplicità di settori e servizi, indicando la necessità di una *governance* unitaria che coordini e raccolga progetti, buone pratiche, esiti di monitoraggio, erogazione di risorse, garantendo in tutto il territorio nazionale condizioni per l'uguaglianza di accesso ai servizi e alle risorse, attraverso una pianificazione integrata fra il sistema sociale e sanitario, della giustizia minorile, della scuola e del sostegno al reddito, al fine di porre in essere interventi in grado di rispondere ai bisogni dei bambini e delle famiglie, anche attraverso l'adozione di modelli di *welfare* generativo;

– sottolineata l'importanza che le risorse trasferite per le politiche territoriali educative siano coordinate dagli Enti locali affinché risultino efficaci, trasversali e sostenibili con continuità; ed apprezzata l'esigenza di rigore e tempestività nella programmazione degli interventi, in un contesto di risorse scarse, prevedendo che le Regioni e gli Enti locali predispongano, ogni anno, una relazione sull'utilizzazione dei finanziamenti destinati all'infanzia e all'adolescenza provenienti da fondi statali o regionali in un sistema di *governance* locale;

– valutando altresì positivamente la grande importanza attribuita infine all'integrazione formativa tra operatori sociali, sanitari ed educativi, anche nella prospettiva di percorsi di interazione e collaborazione tra ser-

vizi pubblici e Terzo settore, con particolare riferimento alla cooperazione sociale;

ESPRIME PARERE FAVOREVOLE

con le seguenti osservazioni relative alle quattro priorità tematiche individuate:

1. Linee di azione a contrasto della povertà dei bambini e delle famiglie

a) prendendo atto che le priorità da perseguire per il contrasto alla povertà delle persone di minore età è obiettivo strategico fondamentale del Piano, si rileva che il crescente fenomeno della povertà minorile e dell'esclusione sociale, relativamente al quale i bambini e gli adolescenti sono più vulnerabili, impone una riflessione e un'azione di Governo che ponga l'accento sulla multidimensionalità, anche sulla base della raccomandazione della Commissione UE *Investire nell'infanzia per spezzare il circolo vizioso dello svantaggio sociale* (2013/l 12/UE) e della strategia Europa 2020;

b) si rileva l'opportunità di contrastare efficacemente anche la povertà assoluta – obiettivo prioritario del Piano – che non può prescindere dal rafforzamento del sistema educativo per il contrasto del disagio sociale, dal miglioramento della reattività dei sistemi sanitari nel rispondere alle esigenze dei minori svantaggiati, dalla partecipazione di tutti i minorenni ad attività ludiche, ricreative, sportive e culturali, per ridurre le disuguaglianze sin dalla più tenera età, investendo nei servizi di educazione e accoglienza per la prima infanzia e di sostegno alla genitorialità, per un accompagnamento all'inclusione attiva del nucleo familiare con presa in carico globale delle fragilità familiari;

c) si eprime altresì l'esigenza di rafforzare il sistema educativo come contrasto al disagio sociale che è indicato tra l'altro tra gli obiettivi prioritari per combattere le molteplici e diverse forme di povertà; pertanto la scuola può contrastare l'abbandono precoce degli studi, che colpisce l'Italia molto più di altri paesi UE, offrendo sostegno materiale attraverso le mense e la somministrazione di pasti adeguati; la mensa assume rilievo fondamentale in contesti territoriali fortemente deprivati economicamente e socialmente, contrastando la povertà alimentare degli alunni, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera *m)* della Costituzione e in attuazione della Convenzione ONU sui diritti del fanciullo; inoltre la permanenza per parte della giornata in ambienti più salubri di quelli in cui spesso i bambini svantaggiati vivono, la possibilità di socializzazione, la fruizione di eventuali servizi di assistenza e sostegno degli enti locali o delle ASL; il Piano incoraggia infatti una scuola aperta al territorio, che sia luogo di riferimento per l'aggregazione sociale, luogo di scambio tra studenti, realtà associative e famiglie soprattutto per lo sviluppo delle competenze, l'inclusione sociale e il dialogo interculturale;

d) considerato altresì che oltre all'alimentazione sono indicati interventi precoci di promozione della salute e prevenzione dei principali rischi legati all'indigenza e che il Piano assume la necessità di strategie che delineino nuove alleanze per promuovere lo sviluppo umano, la sostenibilità e l'equità, e migliorare la salute, ciò richiede l'integrazione tra i servizi per privilegiare le azioni di sostegno alla genitorialità, la preparazione al ruolo genitoriale, l'assistenza *post partum*, l'orientamento delle neomamme. Si sottolinea quindi l'esigenza che la prevenzione tenda sempre di più al superamento delle disuguaglianze nell'accesso ai servizi, adottando strategie operative integrate e trasversali tra sistemi sanitario, sociale, educativo, ambientale, urbanistico, tenendo conto dei determinanti primari della salute (psicosociali, biologici, ambientali), nonché della precocità degli interventi nella vita dei bambini;

e) considerato poi che la dimensione economica da sola non basta a rendere ragione del fenomeno delle povertà – sono molti i bambini e gli adolescenti che non hanno la possibilità di crescere attraverso lo sport, il contatto con la bellezza e la cultura – si sottolinea l'importanza della partecipazione ad attività culturali quali visite a musei e siti archeologici, o a concerti e a spettacoli teatrali o altre opportunità educative al di fuori della scuola; così come la valorizzazione dell'educazione motoria e dell'attività sportiva, la promozione della lettura, garantendo altresì ai «nativi digitali» la fruizione delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (TIC);

2. Servizi socio-educativi per la prima infanzia e qualità del sistema scolastico:

a) considerato che i servizi socio-educativi vanno sempre più affermandosi come un investimento sulla possibilità del Paese di tornare a crescere e di pensare al futuro; considerato che l'Unione europea ha prodotto numerosi documenti in tal senso e il Comitato Onu ha raccomandato all'Italia di porre speciale attenzione per garantire il diritto di tutti i bambini ad un pieno sviluppo del proprio potenziale e per assicurare ad ognuno di essi il miglior inizio possibile; si auspica che la recente riforma scolastica realizzi un cambio di passo nella cultura dei servizi educativi per l'infanzia con la definizione di elevati *standard* di qualità educativa e gestionale omogenei in tutto il Paese;

b) sottolineando che il Piano fornisce indicazioni per contribuire alle strategie per la prevenzione dell'abbandono scolastico tramite l'indicazione di affrontare in maniera «sinergica» il problema della dispersione e dell'integrazione scolastiche, attuate attraverso la condivisione di livelli essenziali, omogenei e di qualità a livello nazionale sulla fascia 0-3 anni, nel rispetto delle competenze regionali; si esprime la necessità dell'omogenizzazione del titolo di studio per l'accesso alla professione di educatrice/educatore, individuando adeguati percorsi di livello universitario, ed armonizzando i percorsi di studio per l'accesso alla professione di insegnante della scuola, all'interno del sistema 0-6;

3. Strategie e interventi per l'integrazione scolastica e sociale:

a) considerato che il Piano è elaborato in sintonia con i principi della «Via italiana alla scuola interculturale» e con le indicazioni dell'Osservatorio nazionale per l'integrazione degli alunni stranieri e per l'educazione interculturale istituito dal MIUR, al fine di costruire una società «integrata» ed «inclusiva», *si rileva l'esigenza* di porre maggiore attenzione alla necessità di una visione positiva della diversità nella quale differenti competenze culturali o linguistiche, siano vissute come un arricchimento o un'opportunità nella scuola e nella società;

b) considerato interessante l'obiettivo di qualificare l'offerta educativa 0-18 per la valorizzazione delle differenze e delle diverse culture, poiché sviluppare la cultura del valore delle differenze, contrastare stereotipi e discriminazioni basate sulle diversità di genere, cultura, abilità e orientamento sessuale si coniuga con l'obiettivo specifico di promuovere un adeguato equilibrio tra sapere scientifico e sapere umanistico, al fine di concorrere alla formazione umana integrale; si segnala anche l'importanza di attivare adeguate risorse per l'educazione alla vita emotiva e all'affettività;

c) riguardo all'acquisizione della cittadinanza per minorenni provenienti da contesti migratori, si valuti l'opportunità di una scelta di equilibrio tra nascita, anni di residenza e percorsi scolastici, così come previsto nella proposta di legge approvata alla Camera; il Piano di azione pone al centro dell'azione politica e programmatoria anche l'accoglienza dei minorenni non accompagnati (MNA), da affrontare con un approccio che non sia puramente emergenziale, ma prevedendo percorsi finalizzati all'inclusione nel tessuto sociale attraverso istruzione e formazione;

d) considerato poi che altro tema affrontato dal Piano riguarda il miglioramento delle strategie e degli interventi per favorire una migliore inclusione dei minorenni italiani e stranieri con disabilità e bisogni educativi speciali (BES), tema che porta in primo piano la necessità di riuscire ad ottenere delle risposte omogenee in tutto il territorio nazionale;

e) rilevato che il Piano di azione prende in esame anche il tema della devianza minorile e dei minorenni che si trovano nel circuito penale minorile, ponendo la necessità di migliorare le strategie di integrazione, rendendo migliore il funzionamento dei servizi sociali degli Enti territoriali; e ritenuta di particolare interesse la proposta di attuare le misure in area penale esterna per i minorenni stranieri senza un contesto familiare che lo agevoli; per rafforzare strategie di inclusione sociale a favore dei minorenni e giovani adulti italiani, stranieri e Rom, Sinti, Camminanti (RSC) nel circuito penale, occorre implementare i percorsi di prevenzione e di inclusione sociale, educativi e d'inserimento lavorativo;

4. Sostegno alla genitorialità, sistema integrato dei servizi e sistema dell'accoglienza:

a) si rileva l'opportunità di un maggiore sostegno alla genitorialità che appare quanto mai urgente a causa delle rilevanti trasformazioni della famiglia e della società e dell'aumento delle conoscenze sull'impatto

della genitorialità (in senso positivo o negativo), sullo sviluppo dei bambini, e dei loro comportamenti a livello sociale; in tal senso l'indicazione del Piano è di privilegiare due macroaree: il sostegno alla genitorialità e il sistema dell'accoglienza dei minorenni allontanati dalla famiglia di origine;

b) sostenere la genitorialità implica alcune azioni che appaiono prioritarie ed urgenti: interventi e servizi di cura e sostegno alla quotidianità e di promozione delle competenze genitoriali, per riconoscere e implementare le risorse, accogliere e prevenire le fragilità; riorganizzare/ implementare il sistema locale dei servizi di prossimità e degli interventi di sostegno per garantire risorse uniformi, stabili e complementari a tutte le famiglie secondo il principio delle pari opportunità, garantire il diritto alla cura delle vittime di abuso e maltrattamento tramite «esperienze riparative» e interventi di psicoterapia da assicurare anche oltre la fase d'emergenza; favorire il recupero delle relazioni familiari disfunzionali tramite la valutazione e cura dei genitori maltrattanti; organizzare l'accompagnamento giudiziario delle vittime, sia in ambito civile che penale, garantendo un ascolto empatico e attento ai bisogni soggettivi; promuovere la piena attuazione dei diritti del minorenne in stato di potenziale di abbandono, in tema di adozione nazionale ed internazionale; rafforzare percorsi di accompagnamento e di sostegno appropriati e integrati nell'ambito dell'iter adottivo; sostenere la diffusione e la valorizzazione delle linee di indirizzo per l'affidamento familiare;

c) si rileva inoltre che occorre riordinare e qualificare il sistema di accoglienza dei minorenni allontanati dalla famiglia di origine, creando un sistema stabile di monitoraggio di quelli collocati in comunità di accoglienza e riordinando le tipologie delle comunità di accoglienza che li accolgono e individuando requisiti uniformi a livello nazionale; da ciò discende l'opportunità di rendere strutturali e continuative sull'intero territorio nazionale le azioni e i programmi già sperimentati con esito positivo in alcuni ambiti al fine di prevenire gli allontanamenti impropri e garantire condizioni di benessere familiare-relazionale; l'attivazione e cura degli interventi di prevenzione e promozione della salute dovrà inoltre accompagnarsi all'attivazione di livelli integrati e complementari tra Ente pubblico (servizio sociale, consultori familiari, istituzioni scolastiche, servizi socioeducativi, centri per le famiglie, strutture sanitarie, servizi e sportelli informativi, cooperazione sociale ed altri) e soggetti della società civile presenti nelle diverse comunità territoriali;

d) si sottolinea l'opportunità che gli obiettivi di sostegno familiare siano garantiti dal potenziamento e dalla riqualificazione della rete dei consultori familiari e promuovendo funzioni ed esperienze dei centri per le famiglie; in tal senso sono indispensabili azioni di sistema nei contesti territoriali tra soggetti istituzionali e non (Enti locali, ASL, istituzione scolastica, medicina e pediatria di base, cooperazione sociale, volontariato, reti e aggregazioni di cittadini) per costruire un sistema di corresponsabilità che promuova le competenze genitoriali anche in situazioni di vulnerabilità;

e) considerata poi la particolare importanza attribuita alle forme di maltrattamento legate ai nuovi media (cyberbullismo, pedopornografia e pedofilia online ecc.) si ritiene che ciò imponga una presa in carico integrata che coinvolga figli e genitori su più livelli (psicologico, educativo, sociale), consentendo un recupero della famiglia e limitando la necessità di interventi come adozione o affidamento;

f) nell'ambito delle strategie dell'integrazione e dell'accoglienza, si sottolinea l'importanza di implementare le iniziative concernenti la lotta alla tratta e allo sfruttamento sessuale dei minorenni; in tale contesto si ricorda che l'Italia finanzia e realizza, direttamente o attraverso le Organizzazioni internazionali e le organizzazioni non governative, interventi mirati alla prevenzione e alla lotta al traffico di bambini, bambine e adolescenti a rischio di abuso e sfruttamento, anche attraverso il turismo sessuale, volti a contrastare il loro utilizzo nei conflitti armati e a combattere tutte le forme peggiori di sfruttamento del lavoro minorile (in particolare quelle definite dalla Convenzione ILO n. 182 e dalla relativa Raccomandazione n. 190 quali nuove forme di schiavitù); oltre a ciò si segnala l'urgenza della vigilanza e della prevenzione nei confronti delle mutilazioni genitali femminili e dei matrimoni precoci; nonché la lotta contro lo sfruttamento del lavoro minorile.

e con le ulteriori seguenti osservazioni:

– si ritiene utile, in considerazione delle criticità che negli ultimi tempi vengono riportate da chi opera nei servizi, segnalare le aree di lavoro su cui sarebbe opportuno proseguire con gli approfondimenti da parte dell'Osservatorio Nazionale per l'infanzia e l'adolescenza:

a) genitorialità e sostegno alle diverse situazioni di criticità genitoriale (dall'insicurezza educativa, alle nuove forme di genitori separati, single, omogenitorialità ecc.)

b) rapporto della famiglia con la scuola e collaborazione educativa con altre famiglie, stante la crescente solitudine educativa, cercando di ridisegnare il crocevia educativo tra famiglie e comunità territoriali;

c) attivazione e implementazione dell'azione di monitoraggio per qualificare l'evolversi dei progetti per cui sono stati indicati obiettivi specifici e per i quali la legge di stabilità per il 2016 ha investito risorse;

d) un impegno strutturato per la definizione dei LEP come premessa per un finanziamento stabile, della spesa per i bambini e gli adolescenti, rafforzando anche la vigilanza sulla concreta traduzione operativa delle azioni indicate, con particolare riferimento alla necessità di riordino tramite una *governance* unitaria per superare la frammentazione nei servizi all'infanzia, attualmente facenti capo a diversi ambiti: salute, economia, sociale, scuola, sport ed altri; (ciascuno operante in modo autonomo e generalmente senza coordinarsi con gli altri settori);

e) si rileva l'opportunità di rivolgere particolarmente attenzione al versante che riguarda la giustizia e i minori coinvolti nei circuiti processuali o penitenziari, sia come vittime sia come autori di reati;

f) sul versante della salute, intesa in senso vasto, si ritiene opportuno un maggiore approfondimento delle aree della corretta alimentazione (la lotta all'obesità e ai disturbi del comportamento alimentare), della prevenzione degli incidenti domestici, soprattutto nei contesti familiari di origine straniera, della salute mentale, delle diverse forme di dipendenza (alcool e sostanze);

g) in merito alla prevenzione delle diverse forme di disagio sociale, educativo, relazionale, si segnala infine l'esigenza dell'educazione alla sessualità e alla prevenzione delle malattie sessualmente trasmissibili, oltre che dell'educazione alla vita emotiva e all'affettività.

h) in attesa di un indispensabile intervento di riordino della *governance*, si ritiene necessaria la nomina nell'esecutivo di un «referente politico» per l'infanzia che coordini l'azione del maggior numero possibile di istituzioni centrali con competenze in materia.

ALLEGATO 2

Schema del IV Piano nazionale di azione e di interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo di soggetti in età evolutiva, ai sensi dell'articolo 2 della legge 23 dicembre 1997, n.451 (Atto n. 247)

PROPOSTA DI PARERE ALTERNATIVO

La Commissione,

esaminato lo schema del IV Piano biennale di azioni e di interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva (c.d. Piano Nazionale per l'Infanzia) ai sensi dell'articolo 2 della legge 23 dicembre 1997, n. 451,

premesso che:

– il Piano Nazionale per l'Infanzia è uno strumento programmatico e di indirizzo col quale l'Italia si impegna a dare attuazione ai principi e diritti contenuti della Convenzione sui diritti del fanciullo, sottoscritta a New York il 20 novembre 1989. Più precisamente l'articolo 4 della Convenzione, ratificata dal nostro Parlamento con legge n. 176 del 27 maggio 1991, prevede che il nostro Paese, come tutti gli altri Stati firmatari, adotti sul piano legislativo e amministrativo, tutte le iniziative utili a garantire concretamente i diritti sanciti nella Convenzione e negli annessi protocolli;

– lo schema del IV Piano Nazionale per l'Infanzia è stato predisposto dal Governo con gravissimo ritardo, in piena continuità con quanto già avvenuto in passato, nonostante la legge n. 451/1997 ne disponga l'adozione con cadenza biennale. L'ultimo Piano Nazionale per l'Infanzia è stato, infatti, approvato il 21 gennaio 2011 e, aspetto ancor più grave, dal 1997, anno della sua previsione, ad oggi sono stati adottati solo quattro Piani nazionali per l'Infanzia. Questi continui ritardi testimoniano la scarsa attenzione dei governi di centrodestra e di centrosinistra degli ultimi anni nella promozione di un'efficace tutela dei diritti dei bambini e degli adolescenti e la totale assenza di qualsivoglia minimo coordinamento e programmazione negli interventi a sostegno delle famiglie in difficoltà;

– la lentezza che ha caratterizzato la definizione, da parte del Governo, dello schema in oggetto, appare ancor più ingiustificata alla luce delle continue sollecitazioni fatte in questi anni dalle varie associazioni impegnate per la difesa dei diritti dei minori sul territorio nazionale. In particolare, il gruppo CRC all'interno del 8º Rapporto di aggiornamento sul monitoraggio della Convenzione sui diritti dell'Infanzia e dell'adolescenza in Italia 2014-2015, ha invitato il Ministero del lavoro e delle politiche sociali ad approvare il prima possibile il IV Piano Nazionale per l'Infanzia;

– anche la Corte di Giustizia Europea dei Diritti dell'Uomo è, in questi anni, più volte intervenuta, più recentemente con la sentenza del 13 ottobre 2015, (QUARTA SEZIONE CAUSA S.H. c. ITALIA (Ricorso n. 52557/14), sanzionando l'Italia per non riuscire a salvaguardare il legame familiare tra minore e famiglia di origine, sottolineando che le autorità interne avessero tagliato ogni legame della famiglia con i figli mentre la Corte ha accertato che vi potevano essere adottate altre misure volte a salvaguardare il legame famigliare. Pertanto, essa ha ritenuto, come in altre occasioni, che le autorità interne si siano sottratte al loro obbligo positivo di fare ogni sforzo necessario per salvaguardare il legame genitori-figli, inerente all'articolo 8 della Convenzione, che recita: «1.; Ogni persona ha diritto al rispetto della propria vita privata e familiare, del proprio domicilio e della propria corrispondenza. 2. Non può esservi ingerenza di una autorità pubblica nell'esercizio di tale diritto a meno che tale ingerenza sia prevista dalla legge e costituisca una misura che, in una società democratica, è necessaria alla sicurezza nazionale, alla pubblica sicurezza, al benessere economico del paese, alla difesa dell'ordine e alla prevenzione dei reati, alla protezione della salute e della morale, o alla protezione dei diritti e delle libertà altrui. La Corte rammenta che, al di là della protezione contro le ingerenze arbitrarie, l'articolo 8 pone a carico dello Stato degli obblighi positivi inerenti al rispetto effettivo della vita famigliare. In tal modo, laddove è accertata l'esistenza di un legame famigliare, lo Stato deve in linea di principio agire in modo tale da permettere a tale legame di svilupparsi (si veda Olsson c. Svezia (n. 2), 27 novembre 1992, § 90, serie A n. 250; Neulinger e Shuruk c. Svizzera [GC], n. 41615/07, § 140, CEDU 2010; Pontes c. Portogallo, sopra citata, § 75). Il confine tra gli obblighi positivi e negativi derivanti dall'articolo 8 non si presta a una definizione precisa, ma i principi applicabili sono comunque comparabili. In particolare, in entrambi i casi, si deve avere riguardo al giusto equilibrio da garantire tra i vari interessi coesistenti, tenendo conto tuttavia che l'interesse superiore del minore deve costituire la considerazione determinante.

La Corte esige che le misure che conducono alla rottura dei legami tra un minore e la sua famiglia siano applicate solo in circostanze eccezionali, ossia solo nei casi in cui i genitori si siano dimostrati particolarmente indegni (Clemeno e altri c. Italia, n. 19537/03, § 60, 21 ottobre 2008), o quando siano giustificate da un'esigenza primaria che riguarda l'interesse superiore del minore (si vedano Johansen, sopra citata, § 84; P., C. e S. c. Regno Unito, n. 56547/00, § 118, CEDU 2002 VI).

Spetta a ciascuno Stato contraente dotarsi di strumenti giuridici adeguati e sufficienti per assicurare il rispetto degli obblighi positivi ad esso imposti ai sensi dell'articolo 8 della Convenzione.

A tale riguardo, e per quanto attiene all'obbligo per lo Stato di decretare misure positive, la Corte afferma costantemente che l'articolo 8 implica il diritto per un genitore di ottenere misure idonee a riunirlo al figlio e l'obbligo per le autorità nazionali di adottarle (si vedano, ad esempio, Eriksson c. Svezia, 22 giugno 1989, § 71, serie A n. 156, e Margareta

e Roger Andersson c. Svezia, 25 febbraio 1992, § 91, serie A n. 226-A; P.F. c. Polonia, n. 2210/12, § 55, 16 settembre 2014). In questo tipo di cause, l'adeguatezza di una misura si valuta a seconda della rapidità della sua attuazione, in quanto lo scorrere del tempo può avere conseguenze irrimediabili sui rapporti tra il minore e il genitore che non vive con lui (Maumousseau e Washington c. Francia, n. 39388/05, § 83, 6 dicembre 2007; Zhou c. Italia, sopra citata, 48; Akinnibosun c. Italia, sopra citata, § 63).

La decisione di interrompere immediatamente e definitivamente il legame materno è stata presa molto rapidamente, senza un'analisi attenta dell'incidenza della misura di adozione sulle persone interessate e nonostante le disposizioni di legge secondo le quali la dichiarazione di adottabilità deve rimanere *l'extrema ratio.* La Corte conclude con la summenzionata sentenza, che le autorità italiane, prevedendo come unica soluzione la rottura del legame famigliare, benché nella fattispecie fossero praticabili altre soluzioni al fine di salvaguardare sia l'interesse dei minori che il legame famigliare, non si sono adoperate in maniera adeguata e sufficiente per fare rispettare il diritto della ricorrente di vivere con i figli, e di conseguenza hanno violato il diritto di quest'ultima al rispetto della vita famigliare, sancito dall'articolo 8 della Convenzione.

Non si può, ad avviso di chi scrive, non tener conto di tali statuizioni e ritenere che quanto emerga dalle diverse associazioni costituitesi negli anni a difesa delle famiglie e dei minori, e quanto emerge dai mezzi di comunicazione di massa siano situazioni isolate da non tenere in considerazione al fine di intervenire in maniera tempestiva ed efficace sulle politiche sociali della famiglia e sul sistema della tutela dei minori al fine di salvaguardare i diritti che ai medesimi sono riconosciuti sia dalle Convenzioni Internazionali che dalla legge dello Stato Italiano che appare a tutt'oggi priva di applicazione.

I gravissimi eventi recessivi che contraddistinguono l'attuale momento storico, con la conseguente crisi del rapporto tra cittadini e istituzioni, rendono ormai indifferibile l'adozione di concrete misure di sostegno alle famiglie e impongono di accantonare piani di intervento che poi al momento della loro attuazione, quando cioè ci si confronta con le risorse finanziarie da impiegare, si riducono puntualmente a sterili programmi d'intenti, come accaduto col III Piano Nazionale per l'Infanzia. Il predetto piano, infatti, risalente al biennio 2010-2011, non è stato mai finanziato, ricevendo anche il parere negativo della Conferenza Stato – Regioni poiché «privo di riferimenti dettagliati sulle risorse finanziarie da impiegare, nonché sui livelli essenziali delle prestazioni». La disponibilità dei fondi diviene, dunque, uno dei criteri fondamentali per valutare l'effettiva efficacia del Piano, la cui importanza è evidenziata dallo stesso Governo nel momento in cui nella sua relazione lo definisce come «strumento programmatico e di indirizzo».

A ciò si aggiunga che i fondi pubblici erogati rimangono per la maggior parte privi di un efficace controllo di rendicontazione relativo

alle modalità del loro impiego al fine di verificarne l'effettivo utilizzo a tutela dei minori e delle famiglie.

Il IV Piano Nazionale per l'Infanzia si inserisce in un contesto più ampio, complesso e in costante e veloce evoluzione. L'Italia è un paese a demografia debole, dove le opportunità di sviluppo e crescita armoniosa dei bambini e degli adolescenti, in un quadro di progressivo invecchiamento della popolazione, si rivelano fortemente limitate. Dal Rapporto Istat «Natalità e fecondità della popolazione residente» si evidenzia che nel 2013 sono stati iscritti in anagrafe, per nascita, 514.308 bambini, quasi 20.000 in meno rispetto al 2012, dati che confermano una nuova fase di riduzione della natalità con oltre 62.000 nascite in meno a partire dal 2008.

Nella definizione delle politiche per la famiglia bisogna giustamente tenere conto anche dei notevoli mutamenti che le relazioni e i legami familiari hanno registrato negli ultimi anni, soprattutto a causa dell'aumento esponenziale di separazioni e divorzi, della gravissima crisi economica che sta vivendo il nostro paese. Secondo gli ultimi dati diffusi dall'Istat nel 2014 risultano essere in condizione di povertà 1.470.000 famiglie per un totale di 4.102.000 individui (il 6,8% dell'intera popolazione). Il disagio economico si fa ancora più diffuso se all'interno della famiglia sono presenti figli minori, come conferma anche l'Atlante dell'Infanzia a rischio redatto da Save the Children, nel quale si stima che nel nostro paese il 25% dei minori è a rischio povertà, circa due milioni e mezzo di bambini e adolescenti che, soprattutto nelle regioni del Sud, vivono in condizione di deprivazione materiale e spesso anche culturale, sociale e relazionale. A queste stime si affianca purtroppo un numero ufficiale: 1.000.000 di bambini vivono già in condizioni di povertà assoluta. Un dato che ha alimentato fortemente il numero dei provvedimenti di allontanamento dalla famiglia d'origine da parte dell'Autorità Giudiziaria, favorendo l'affidamento dei minori ad altre famiglie o a strutture di accoglienza presenti sul territorio nazionale.

Considerata la persistente mancanza di dati ufficiali e aggiornati sui minori allontanati e sulle strutture di accoglienza, al 31 dicembre 2012, i bambini e i ragazzi 0-17 anni fuori dalla famiglia d'origine accolti in famiglie affidatarie o nelle case famiglia risultano infatti essere 28.449. Questo dato, non è adeguato per valutate la situazione e non può essere preso come riferimento e ciò in quanto il risultato di informazioni ricevute in modo parziale (numerosi sono stati i tribunali per i minorenni che non hanno saputo e/o voluto fornire i dati relativi ai minori fuori famiglia dai medesimi gestiti) e raccolti secondo criteri non omogenei, e sempre più spesso i mass media ci informano di casi di minori allontanati dalle proprie famiglie per lunghi periodi di tempo per poi, nella migliore delle ipotesi, farvi rientro dopo molti anni ed a volte quando il minore raggiunge la maggiore età e, quindi, non può più essere preso in carico dallo Stato italiano.

In tale contesto, è quanto mai urgente intervenire con la modifica di una ormai vetusta e superata norma codicistica, l'articolo 403 del co-

dice civile, che disciplina «l'intervento della Pubblica Autorità in favore dei minori», in quanto lo stesso, nell'attuale formulazione, apre le maglie ad un allontanamento del minore dalle proprie famiglie basato su riscontri inesistenti e/o inappropriati, lasciando quindi che tale istituto venga applicato in modo estensivo o distorto, e ciò sia per la varietà di figure che possono attuare l'allontanamento del minore dalla famiglia d'origine sia per i presupposti che devono sottendere al medesimo. Le motivazioni, infatti, in molti casi risultano essere molto vaghe come ad esempio una non precisata situazione di abbandono morale in cui versa il minore ovvero l'esistenza di locali insalubri e pericolosi; ipotesi quest'ultima che, come spesso accade, non è direttamente da addebitare a una scelta genitoriale, bensì a una condizione di difficoltà economica, in molti casi transitoria, che non permette ai genitori di garantire al minore una condizione materialmente dignitosa.

Al fine di impedire la prassi degli «allontanamenti facili» dei minori dalle rispettive famiglie d'origine, che negli ultimi anni ha alimentato il discutibile business delle case –famiglia, occorre intervenire affinché le condizioni di indigenza dei genitori o del genitore esercente la potestà genitoriale non siano di ostacolo all'esercizio del diritto del minore alla propria famiglia. Più precisamente, come previsto dalla legge 28 marzo 2001, n. 149, è necessario che sia effettivamente rispettata la natura temporanea dell'istituto dell'affido che non deve protrarsi oltre i 24 mesi e vengano disposti a favore della famiglia d'origine interventi di sostegno e aiuto finalizzati al rapido superamento delle difficoltà esistenti. È, inoltre, indifferibile e urgente un intervento legislativo che leghi i provvedimenti di allontanamento del minore all'esistenza oggettiva, attuale e provata di un pericolo per la sua vita o integrità fisica, renda effettivo il già esistente obbligo dei servizi sociali di formulare un progetto funzionale al tempestivo reinserimento dei minori nella propria famiglia e privilegi, una volta appurata la fondatezza della misura di protezione, l'affido ai parenti entro il quarto grado del minore e, solo ove non esistenti e/o disponibili, una famiglia affidataria e, solo, in ultima istanza, consideri la collocazione in una struttura residenziale di tipo familiare.

premesso inoltre che:

è sotto gli occhi di tutti come gli interventi di sostegno al reddito adottati dagli ultimi governi per il contrasto alla povertà minorile, ad esempio la Social Card, abbiano avuto un'efficacia limitata se non nulla, non contribuendo affatto ad aiutare le famiglie, ancora più quelle con minori, a uscire dal disagio in cui versano. Nonostante i deludenti risultati, il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali ha avviato la sperimentazione della «Nuova Social Card» prevista nel Decreto Legge n.5 del 2012, conosciuta anche come misura di Sostegno per l'inclusione attiva (SIA). Tale misura, prevedendo la corresponsione di un importo mensile variabile a seconda dell'ampiezza del nucleo familiare, è stata adottata in forma sperimentale per un anno nei 12 comuni più popolosi d'Italia ed è rivolta solo alle famiglie con minori, ma lo stanziamento di 380 mi-

lioni di euro, previsto nell'ultima legge di stabilità per la sua estensione sull'intero territorio nazionale, appare del tutto risibile, in piena continuità con l'approccio estemporaneo utilizzato finora per le politiche a sostegno della famiglia;

l'attuale frammentarietà delle politiche per la famiglia è motivata anche dal fatto che gli interventi e i servizi previsti per i minori, oltre ad essere finanziati con risorse statali, sono anche sostenuti dagli enti territoriali e locali, ma l'assenza di una definizione a livello nazionale dei livelli essenziali delle prestazioni produce inevitabilmente situazioni del tutto differenti a seconda delle realtà locali e territoriali di riferimento, non garantendo ovunque uguali prestazioni ai soggetti da 0 a 18 anni;

considerato che:

al fine di garantire una maggiore organicità e semplicità nell'azione di contrasto alla povertà familiare e, di riflesso anche minorile, sarebbe forse più opportuno prevedere un unico strumento generale di contrasto alla povertà, come il reddito di cittadinanza, al fine anche di evitare l'allontanamento per motivi meramente economici dei figli dal nucleo familiare d'origine e la loro collocazione presso famiglie affidatarie o strutture di accoglienza. Il reddito di cittadinanza, presente in quasi tutti i paesi d'Europa tranne Italia e Grecia, è stato riconosciuto come unica valida misura di contrasto alla povertà da importanti associazioni nazionali, come «Libera» di Don Ciotti e la «Caritas», oltre che dall'Istat e parzialmente dall'Inps, e consentirebbe di abbandonare l'approccio «emergenziale» degli ultimi anni, assicurando alle famiglie in difficoltà economica un sostegno certo in attesa di poter nuovamente fare affidamento su un reddito da lavoro dignitoso;

la crescente difficoltà economiche delle famiglie è, al pari dell'inadeguatezza delle strutture scolastiche, dei percorsi formativi e della mancanza di servizi, una delle cause della dispersione scolastica, altra vera piaga del nostro paese, soprattutto nel Mezzogiorno. Secondo gli ultimi dati ufficiali sono circa 115.000 i ragazzi compresi tra i 14 e i 17 anni che ogni anno si trovano fuori dai percorsi formativi e scolastici e il 42% di loro appartengono alle regioni meridionali. Per abbattere il fenomeno della dispersione scolastica e portarlo, sulla base dell'obiettivo fissato in Horizon 2020, sotto il 10% del totale della popolazione in età scolare, occorrerebbe pertanto potenziare le misure per il diritto allo studio, aggiornare e ampliare i percorsi di istruzione, creare idonei ambienti di apprendimento e valorizzare le sperimentazioni con didattiche innovative che hanno portato a risultati positivi nel promuovere i processi di apprendimento e ridurre i fattori che determinano dispersione scolastica;

rilevato che:

le politiche statali per l'infanzia e l'adolescenza si sono contraddistinte negli ultimi anni per l'elevato grado di frammentarietà e la scarsa lungimiranza. Gli stanziamenti utilizzati per gli interventi a favore dei minori risultano, infatti, essere allocati in diversi fondi e le misure previste

nelle ultime leggi di stabilità, non essendo riconducibili a un unico centro di spesa, appaiono più come provvedimenti «tampone» che come interventi programmatici e risolutivi, espletando un grado diverso di efficacia nelle varie aree del paese;

queste differenze si riscontrano soprattutto nell'erogazione dei servizi socio – educativi per la prima infanzia, sebbene la legge 1044/1971 abbia riconosciuto come «servizio sociale di interesse pubblico « l'assistenza prestata ai bambini fino ai tre anni d'età negli asili nido e sono evidenziate in sede di monitoraggio del «Piano straordinario per lo sviluppo del sistema territoriale dei servizi socio educativi per la prima infanzia» varato con la legge finanziaria del 2007, quando si è ribadita la necessità di assicurare un livello di copertura uniforme del servizio su tutto il territorio nazionale. Tuttavia, nell'anno scolastico 2012-2013 il monitoraggio fotografa un ampio divario tra le regioni – sia in termini di spesa che di utenti – nell'offerta pubblica di asili nido: 3,6% i bambini tra 0 e 2 anni residenti al Sud che usufruiscono di asili nido comunali o finanziati dai comuni, 17,5% al Centro. Ancora più larga la forbice tra i comuni che garantiscono la presenza del servizio al Sud (22,5%) e al Nord (76,3%).

di fronte a gap così elevati appare oltremodo fondamentale un esercizio appropriato da parte del Governo della delega, contenuta nella legge 107/2015 (c.d. Buona Scuola), riguardante l'istituzione del servizio integrato di educazione e di istruzione dalla nascita fino ai sei anni, nelle parti in cui si devono definire i livelli essenziali delle prestazioni della scuola dell'infanzia e dei servizi educativi dell'infanzia, il livello di impiego delle risorse da parte dello Stato, la definizione delle funzioni e dei compiti delle regioni e degli enti locali nell'organizzazione dei servizi educativi dell'infanzia. Se da un lato è impossibile non condividere qualsiasi iniziativa finalizzata all'aumento quantitativo degli asili nido, nonché di assicurare la continuità degli stessi con le scuole dell'infanzia, dall'altro appare necessario continuare a garantire la specificità delle due realtà che necessitano di essere valorizzate, ma salvaguardando il ruolo educativo e didattico della scuola dell'infanzia che non deve essere ridotto ad un mero compito di servizio che tuttavia svolge per le famiglie;

considerato inoltre che:

la crescente permeabilità della nostra società ai cittadini stranieri e la necessità di garantire un sistema scolastico il più possibile inclusivo impone di considerare con la dovuta attenzione il tema dell'integrazione dei minori stranieri, anche di quelli non accompagnati, nell'ambiente scolastico, inteso come luogo di formazione della personalità e del senso di appartenenza del futuro cittadino, e quello del sostegno ai minori stranieri e italiani con disabilità;

è del tutto condivisibile l'approccio col quale si considera l'integrazione scolastica come propedeutica a quella sociale e la diversità di lingua, di colore, di cultura e religione non come un problema o addirittura una minaccia, bensì come fattore positivo e di arricchimento, sia a livello scolastico che sociale. Tuttavia, il Piano presentato dal governo diventa

una vera e propria presa in giro nel momento in cui si individua tra gli obiettivi fondamentale da perseguire quello di «garantire ogni anno la presenza di un numero congruo di collaboratori scolastici in relazione al numero di minorenni con disabilità» e invece per l'anno scolastico in corso mancano all'appello ben 30.000 insegnanti di sostegno, nonostante l'entrata in vigore della legge n. 10772015, più volte presentata dal Governo come risolutiva anche di questo deficit. Ancora una volta la realtà e le scelte politiche del'Esecutivo si dimostrano del tutto differenti rispetto agli annunci, visto che a molti alunni affetti da disabilità non è garantito il supporto di cui hanno bisogno;

considerato altresì che:

la problematica dei minori stranieri non accompagnati (MNA) assume nel nostro paese dimensioni importanti. Infatti, secondo i dati forniti dall'ultimo report del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali i minori stranieri non accompagnati non richiedenti asilo segnalati nel nostro paese al 30 novembre 2015 sono 10.952, di cui 5.902 allontanatisi dalle strutture di accoglienza o dalle famiglie affidatarie e dichiarati irreperibili;

i minori stranieri non accompagnati, sono particolarmente vulnerabili e dovrebbero essere accolti e protetti adeguatamente, con un tempestivo e adeguato percorso di integrazione, assicurando loro condizioni dignitose di ospitalità ed evitando il soggiorno in strutture sovraffollate, poco controllate e oggetto di attenzioni e interessi esterni che poco coincidono con i genuini valori dell'accoglienza, dell'assistenza e della solidarietà. Per questi motivi è opportuno che il Governo, promuova maggiormente forme di accoglienza di tipo familiare per i minori stranieri non accompagnati, in alternativa alle strutture residenziali istituzionali, incoraggiando l'attivazione, presso enti e servizi sociali locali di programmi di sensibilizzazione all'affido familiare. Oltremodo sarebbe anche utile incentivare progetti individuali di ricongiungimento familiare con parenti ubicati nel territorio di un altro stato membro dell'Unione Europea come previsto dal Regolamento UE 604/2013, meglio conosciuto come Dublino III;

considerato infine che:

nonostante si debba prendere atto dei profondi mutamenti, testé richiamati, che hanno investito la famiglia, quando si parla di diritti dei minori non si può non sottolineare il ruolo fondamentale che la stessa ancora ricopre nella crescita di ogni singolo bambino e adolescente. Il primo diritto del minore è quello di crescere in famiglia, a partire da quella d'origine, ma appare difficile garantirlo se la dotazione del fondo per le politiche per la famiglia continua a diminuire, come avvenuto anche con la Legge di Stabilità del 2016. Oggi più che mai è necessario invece considerare la famiglia come una risorsa da tutelare e non come un «fastidio» o un costo da non permetterci di poter sostenere. Il benessere della famiglia è e deve rimanere condizione indispensabile per lo sviluppo del paese;

lo schema in esame predisposto dal Governo appare, dunque, come una semplice dichiarazione d'intenti priva di sostanza., meramente programmatica e per nulla risolutiva delle problematiche che affliggono l'universo complesso dei minori. Questi dubbi diventano inequivocabilmente certezze nel momento in cui nello stesso schema si fa riferimento alla possibile definizione entro giugno 2016 di un ulteriore Piano Nazionale di contrasto alla povertà e all'esclusione sociale in cui dovrebbe essere riservata un'attenzione particolare ai minori. Un approccio che fa pensare all'ennesimo tentativo gattopardesco del Governo: far credere di cambiare tutto per non cambiare assolutamente nulla. Infine, sulle risorse destinate a ciascun intervento o azione, di cui si compongono i vari obiettivi tematici costitutivi del Piano, si evince come le stesse siano in moltissimi casi superficialmente addebitate agli ordinari stanziamenti di bilancio nei capitoli di previsione dei vari Ministeri senza che venga minimamente ipotizzato un loro consistente incremento rispetto al passato, peraltro necessario qualora si volessero effettivamente raggiungere gli ambiziosi traguardi in esso contenuti.

Per i suddetti motivi esprime

PARERE CONTRARIO

COMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA
sul fenomeno degli infortuni sul lavoro e delle malattie professionali, con particolare riguardo al sistema della tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro

Martedì 12 gennaio 2016

Plenaria
32ª Seduta

Presidenza della Presidente
FABBRI

Assistono alla seduta, ai sensi dell'articolo 23, comma 6, del Regolamento interno, i collaboratori dottor Bruno Giordano, dottoressa Marzia Bonacci, dottor Giovanni Lattanzi, dottor Gerardo Corea, Maresciallo Aiutante Claudio Vuolo e Maresciallo Capo Massimo Tolomeo.

La seduta inizia alle ore 13,10.

SULLA PUBBLICITÀ DEI LAVORI

La PRESIDENTE avverte che la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata attraverso il resoconto stenografico nonché, ai sensi dell'articolo 13, comma 2, del Regolamento interno, attraverso l'attivazione dell'impianto audiovisivo.

Poiché non vi sono obiezioni, resta così stabilito.

Proposta di relazione conclusiva dell'inchiesta in merito ai profili di sicurezza e salubrità degli ambienti di lavoro connessi al recente incendio sviluppatosi all'aeroporto Leonardo da Vinci di Fiumicino
(Esame e rinvio)

La PRESIDENTE illustra uno schema di relazione conclusiva sull'inchiesta in titolo (pubblicato in allegato al resoconto), rinviando il seguito dell'esame e la votazione finale alla prossima seduta, al fine di consentire

ai commissari la possibilità di presentare eventuali proposte di integrazione e modifica al testo in esame.

Il seguito dell'esame è quindi rinviato.

SUI LAVORI DELLA COMMISSIONE

Intervengono sui lavori della Commissione i senatori SERAFINI *(FI-PdL XVII)* e FUCKSIA *(M5S)*.

La seduta termina alle ore 14,15.

Proposta di relazione conclusiva dell'inchiesta in merito ai profili di sicurezza e salubrità degli ambienti di lavoro connessi al recente incendio sviluppatosi all'aeroporto Leonardo da Vinci di Fiumicino

La presente relazione integra quella intermedia approvata dalla Commissione in data 27 luglio 2015 circa l'accertamento dei fatti, delle cause, delle conseguenze per la salute dei lavoratori e dei profili di sicurezza del lavoro emersi a seguito dell'incendio verificatosi presso il terminal T3 dell'aeroporto di Roma Fiumicino Leonardo Da Vinci nella notte tra il 6 e 7 maggio 2015.

1. Gli atti dell'inchiesta

La Commissione ha proceduto alle audizioni dei rappresentanti della società ADR (concessionaria del sistema aeroportuale della Capitale), dei rappresentanti della ATI Gruppo ECF Spa – NA.GEST Global Service (appaltatrice della manutenzione dell'impianto di condizionamento presso l'aeroporto), dei rappresentanti sindacali di CGIL, CISL, UIL, CUB trasporti, USB, della dr.ssa Musmeci (responsabile del dipartimento ambiente dell'Istituto Superiore di Sanità), del dr. Vito Riggio (presidente ENAC), del Sindaco di Fiumicino Esterino Montino, del Comandante provinciale dei VV.FF. Ing. Marco Ghimenti, del responsabile distaccamento dei VV.F di Fiumicino Ing. Antonio Perazzolo, della dr.ssa Proietti e del dr. Chinni dell'ASL Roma D, nonché ad effettuare un sopralluogo presso lo stesso aeroporto in data 4 giugno 2015.

Si è proceduto ad acquisire una serie di atti e documenti dalle società ADR, ADR Engineering, ADR Security, dall'ASL Roma D, dai VV.FF., dall'I.S.S., dall'ATI Gruppo ECF Spa – NA.GEST Global Service nonché dalla Procura della Repubblica presso il Tribunale di Civitavecchia. Dal Presidente dell'Enac è stata prodotta anche la Relazione informativa per il consiglio di amministrazione dell'ENAC depositata in esito all'audizione del 7 luglio 2015. Sono stati inoltre acquisiti documenti comunemente reperibili presso siti internet della società ADR e di altri enti privati e pubblici interessati o banche dati pubbliche (ad es. visure camerali).

2. La dinamica dei fatti

In esito dell'audizione dei funzionari dei VV.FF. e dei dirigenti dell'ASL Roma D la Commissione aveva ritenuto esaustiva la ricostruzione

dei fatti (fedelmente ai propri compiti istituzionali e comunque riservando all'Autorità Giudiziaria procedente l'accertamento delle singole responsabilità penali) che qui viene sostanzialmente riproposta, ampliata e precisata per le considerazioni finali riassuntive.

All'aeroporto di Roma Fiumicino Leonardo Da Vinci, all'interno del piccolo vano tecnico E09, di circa 2,50 mq., contenente impianti elettronici (rack di trasmissione dati e telefonia) presso il terminal T3 al piano –1, dalla A.T.I. (ECF-Na.Gest.) – appaltatrice dei lavori di manutenzione degli impianti – mediante ricorso ad un subappalto alla Johnson Control era stato collocato un condizionatore mobile per il raffreddamento dell'aria in sostituzione di altro sistema permanente (fan-coil) disattivato in ragione dei lavori eseguiti in locali adiacenti. Il vano – cui si accedeva soltanto su autorizzazione di ADR o della Polizia di Frontiera – era senza ricambio di aria e dotato di una sonda di rilevamento della temperatura ambientale volto a segnalare al centro di controllo ADR il superamento della temperatura (26º-27,5º).

In particolare il 23 gennaio 2015 la Direzione infrastrutture Property e Aree commerciali di ADR, richiedeva ai diversi appaltatori urgentemente di «scollegare/sezionare gli impianti meccanici di condizionamento e di estrazione aria» nel Terminal 3; veniva quindi scollegato il fan-coil (v. comunicazione del 27 gennaio 2015).

Nei mesi successivi (13 aprile e 15 aprile 2015) v'erano segnalazioni di *preallarme* per temperature superiori alla norma (26º) rilevate anche all'interno del locale E09; successivamente (18 aprile, 21 aprile e 22 aprile 2015) vi erano varie segnalazioni di *allarme* per temperature superiori (da 27,5º a 30,1º). Seguivano interventi di verifica seguiti dall'installazione di un condizionatore portatile denominato «pinguino».

Si è trattata di una scelta incauta richiesta da ADR, atteso che anche dopo tale istallazione si sono verificati nuovi preallarmi, a dimostrazione della scarsa attenzione anche tecnica con cui si era adottato un rimedio all'interruzione del fan-coil.

L'azienda preposta alla manutenzione si limitava a ripristinare il condizionatore mobile e quindi a reiterare le condizioni che già avevano portato non al raffreddamento ma addirittura al surriscaldamento del locale. Infatti ciò portava a un circuito chiuso di aria fredda-calda sempre all'interno dello stesso locale. Ancora poche ore prima dell'incendio veniva segnalato dai tecnici operativi della manutenzione di ADR con mail del 6 maggio 2015 alle ore 21.11 (tom@adr.it) che il *«pinguino... spesso si ferma per allarme. La temperatura media è di 28º-30º necessita condizionare il locale»,* e si evidenzia *«che molti tecnici della ditta Ciotola non sono abilitati per accedere ai locali tecnici necessita sollecitare chi di competenza»*.

Tale chiara segnalazione è indicativa della piena consapevolezza da parte di ADR (quale committente) e dell'A.T.I. ECF-NA.GEST (quale appaltatrice) del rischio di surriscaldamento e dell'inutilità o addirittura pericolosità diretta dell'installazione del «pinguino».

Non segue nelle ore successive alcun intervento nel locale tecnico E09. Ciò dimostra l'incapacità di gestire il rischio (ormai diventato pericolo e imminente danno) con operatività preventiva tra committente e appaltatore. Dalla ricostruzione dei VV.FF. emerge che il condizionatore, surriscaldando ulteriormente la temperatura nel locale, chiuso da una porta, innescava la fiamma che trovava rapido sviluppo.

Infatti intorno alla mezzanotte tra il 6 e 7 maggio 2015, dal collegamento tra il condizionatore e la rete elettrica si sviluppava una fiamma con conseguente fuoriuscita di fumo che veniva registrata dalla telecamera di sorveglianza installata all'interno del locale e avvertita dall'esterno del vano da operatori dei vicini esercizi commerciali.

Alle ore 23.59 il fumo invadeva il locale E09 e lo saturava in pochissimi secondi. Nel bar Gustavo adiacente al locale E09 veniva notato denso fumo nero fuoriuscire da una griglia dell'impianto di aerazione situata dietro un frigorifero, che di lì a poco esplodeva.

Un primo intervento di contrasto con estintori avveniva da parte di due agenti della Polizia di Stato i cui uffici erano a breve distanza dal luogo delle prime fiamme. Si tratta di un primo intervento urgente, particolarmente coraggioso ma improvvisato e avulso da qualsiasi procedura sistematica di emergenza antincendio.

La segnalazione dell'incendio, quindi, giungeva dalla Polizia di Frontiera alla sala operativa dei VV.FF. alle ore 00.05 del 7 maggio 2015, ed era attivata la procedura prevista dal «manuale verde» alle ore 00.07. Il primo intervento dei VV.FF. avveniva alle ore 00.12.

Si è trattato di ben sette minuti dalla segnalazione della Polizia, e non dalla diffusione di fumo che era stato avvertito evidentemente prima; minuti di certo rilevanti per lo sviluppo dell'incendio, quando un intervento diretto e immediato di addetti alla lotta antincendio avrebbe potuto impedire che la fiamma si propagasse.

Non sono emerse al riguardo misure o procedure di inibizione dello sviluppo di fiamma.

Si badi che le tecniche di ingegneria antincendio attribuiscono pacificamente alla prima segnalazione di surriscaldamento e/o di fumo il valore non soltanto di allarme ma soprattutto una determinante efficacia preventiva dell'ulteriore propagazione e sviluppo del calore in fiamma e, quindi, in fuoco e incendio, atteso che i rilevatori antincendio consentono di allarmare e quindi di intervenire per soffocare qualsiasi fiamma prima che si propaghi.

Alle ore 00.02 del 7 maggio 2015 infatti divampavano le fiamme nel locale e le prime squadre dei VV.FF. intervenivano sul posto alle 00.12.

L'accesso dei VV.FF. inizialmente avveniva lato *landside* (dove entrano i passeggeri). Verificato tuttavia che l'area dove si era sviluppato l'incendio verteva lato *airside* (area sterile oltrefrontiera) e, data la difficoltà di individuare e raggiungere il punto di origine dell'incendio, le operazioni di spegnimento iniziavano con un ritardo di circa 35-40 minuti.

La prima squadra dei VV.FF. tentava inutilmente da più accessi di penetrare verso la zona da cui originava il fumo (ballatoio, area transiti,

corridoio retrostante i negozi) e quindi doveva adottare una strategia di intervento alternativa sostanzialmente per l'impossibilità di accesso alle scale esterne lato *airside*. Soltanto alle ore 00.40 le squadre accedevano iniziando lo spegnimento dell'incendio.

Tali operazioni sono state ulteriormente ostacolate dal ritardo nello spegnimento dell'impianto di condizionamento, che ha consentito che l'ossigeno continuasse ad alimentare il rogo.

Quindi riguardo la prevenzione e protezione antincendio è possibile evidenziare due segmenti temporali e logistici che hanno avuto un ruolo determinante nello sviluppo dell'incendio:

1) il primo di almeno sette minuti intercorrente tra lo sviluppo della fiamma e l'intervento della squadra dei VV.FF. durante i quali soltanto i due agenti della Polizia di Stato tentavano invano di fronteggiare il fuoco con gli estintori disponibili e di far evacuare i lavoratori e i passeggeri presenti.

2) il secondo di altri 33 minuti dalla richiesta di intervento (circa 40 dall'inizio della fiamma) in cui i VV.FF. non riuscivano ad iniziare l'opera di spegnimento perché non potevano entrare e avvicinarsi al luogo teatro dell'incendio.

Si deve notare che per quasi 40 minuti la veloce propagazione dell'incendio per centinaia di metri (il fuoco procedeva alla velocità di dieci metri a minuto) coinvolgeva buona parte del terminal T3, non trovava nessun ostacolo e nessuna forma di efficace contrasto per la sostanziale inesistenza di misure effettive, idonee e proporzionate al volume di fuoco e per l'impossibilità di accesso da parte delle squadre dei VV.FF.

Alle ore 4.40 veniva sospeso il servizio Leonardo Express che collega la stazione Termini a Fiumicino, dove altresì arrivavano treni vuoti per l'evacuazione dello scalo aeroportuale.

Alle 5.36 la Polizia Stradale chiudeva le principali strade verso l'aeroporto di Fiumicino per isolare lo scalo e farvi accedere soltanto i mezzi di soccorso (si tratta della Roma-Fiumicino, in direzione aeroporto, e dello svincolo G.R.A. Roma-Civitavecchia).

Nonostante l'intervento di numerose squadre di VV.FF. da diversi distaccamenti, il fronte delle fiamme veniva fermato alle ore 5.50 e l'incendio veniva posto sotto controllo alle ore 6.30. Quindi quasi sei ore che divoravano la struttura aeroportuale del Terminal T3.

Il completo spegnimento di ogni focolaio avveniva alle ore 10.00 circa del 7 maggio. Alle ore 10.10 l'Anas riapriva le principali vie di comunicazione da e per l'aeroporto, ma il traffico restava congestionato.

Si noti che durante e subito dopo l'evento incendiario si imponeva la chiusura delle autostrade serventi l'aeroporto e la sospensione del traffico aereo fino alle ore 14 del 7 maggio 2015 che nelle settimane successive subirà una drastica riduzione del 40-50%.

Nella giornata del 7 maggio la società ADR, che gestisce in concessione l'aeroporto di Fiumicino, incaricava la multinazionale Belfor, spe-

cializzata in *recovery disaster,* della messa in sicurezza e della bonifica del Terminal 3.

3. L'ambiente di lavoro dopo l'incendio

La società ADR subito dopo l'evento incaricava – oltre la società Belfor specializzata in gravi emergenze – la società HSI Consulting per i rilievi ambientali sulla qualità dell'aria.

La società ADR si assumeva il coordinamento delle operazioni di recupero e bonifica della vasta area coinvolta dall'incendio. Nel corso dell'audizione del dr. Mangano, quale responsabile delle risorse umane di ADR, emerge che tale coordinamento sarebbe stato assunto volontariamente da ADR senza alcuna norma che ne imponesse il relativo obbligo. Si tratta di una considerazione errata atteso che ADR prima e dopo l'incendio avrebbe dovuto coordinare tutti i datori di lavoro presenti e non soltanto ai fini dell'emergenza e del post-emergenza in una struttura che ospita 42 milioni di utenti all'anno, circa 40.000 lavoratori a turno, con oltre 130 datori di lavoro compresenti.

La principale questione che ha impedito il pieno ripristino dell'attività aeroportuale nelle settimane successive è stata costituita non tanto dalla ricostruzione del terminal T3 – che a seguito dei gravi danni necessitava di interventi strutturali da realizzare nel tempo – ma soprattutto dalle condizioni di salubrità dell'aria nelle zone contigue tra cui il molo D a seguito della combustione dei materiali.

Al riguardo dalle audizioni e dalla lettura del corposo carteggio tra i vari enti coinvolti (ARPA, ISS, ASL, ENAC, ADR) emerge un'uniformità dei dati rilevati nel monitoraggio dalla società HSI Consulting, dall'ARPA e dall'ISS ma con una diversa considerazione circa i valori di tollerabilità in un ambiente di lavoro per molte sostanze nocive per la salute (ad es. toluene, diossina etc) prodottesi a causa dell'incendio.

Da un lato, emergeva una diversa valutazione dei risultati delle analisi ambientali dell'aria circa la considerazione dei limiti di esposizione professionale (sostenuti da ENAC e ADR) ritenuti «inappropriati per ambienti indoor professionali non industriali, ai quali sono ascrivibili gli ambienti di lavoro aeroportuali» (così nella comunicazione dell'ASL Roma D del 20 giugno 2015). Il tema su cui si è dibattuto – attorno ai provvedimenti cautelari reali – verte sul parametro di riferimento per garantire la salute dei lavoratori e di tutte le persone presenti sul luogo di lavoro, sul contesto di riferimento (ambiente industriale o ambiente indoor professionale) e sull'autorità sanitaria cui attingere (OMS o ACGHI).

Al riguardo si legga l'Accordo tra Ministero della Salute e le Regioni del 27 settembre 2001 (Linee guida per la tutela e la promozione della salute negli ambienti confinati), la Conferenza Permanente approva il documento sulla qualità dell'aria.

Al punto 1) si prevede che per ambiente indoor si devono intendere tutti i luoghi confinati «di vita e di lavoro non industriali...ed in partico-

lare quelli adibiti a dimora, svago, lavoro e trasporto» e comprende tra gli altri «le strutture comunitarie...ed infine i mezzi di trasporto pubblici e/o privati (auto, treno, aereo, nave etc)». Di talché non vi possono essere dubbi che l'aeroporto sia da qualificare quale ambiente indoor con la conseguente considerazione di valori più restrittivi. Ciò anche perché «i livelli di concentrazione che gli inquinanti raggiungono all'interno degli edifici generalmente sono uguali o superiori a quelli dell'aria esterna e soprattutto le esposizioni indoor sono maggiori di quelle outdoor, principalmente perché la quantità di tempo trascorso dalle persone all'interno degli edifici, rispetto a quello trascorso all'esterno, è di un ordine di grandezza maggiore» (V. Accordo cit. punto 2).

Sul punto si evidenzi comunque che in qualsiasi ambiente di lavoro non è il parametro di riferimento a rendere lecita un'attività ma «l'eliminazione dei rischi e, ove ciò non sia possibile, la loro riduzione al minimo in relazione alle conoscenze acquisite in base al progresso tecnico» e «la sostituzione di ciò che è pericoloso con ciò che non lo è, o è meno pericoloso»(art. 15.1 lett. *c)* e *f)* d.lgs 81/08).

Sulla base dei dati raccolti prima dall'ARPA e poi elaborati dall'ISS, quindi, l'Autorità Giudiziaria di Civitavecchia procedeva al sequestro del Molo D interessato dalla presenza di sostanze nocive e occupato da attività lavorative. Una volta rientrati i valori entro i limiti indicati dall'ISS, il Molo D è stato dissequestrato.

4. Le cause dell'incendio

Dagli elementi acquisiti durante l'inchiesta emergono una serie di cause tecniche, procedurali e organizzative dell'incendio, una serie di comportamenti attivi e omissivi che hanno contribuito eziologicamente all'evento nonché l'inesistenza e/o l'inefficienza delle misure di prevenzione e protezione antincendio.

Tra le cause tecniche si possono determinare:

1) Il collocamento dell'impianto manuale di raffreddamento all'interno di un vano chiuso, non aerato, che portava a un ricircolo interno, a un surriscaldamento e alla fiamma lungo il contatto elettrico.

2) La scelta di tale collocamento in sostituzione di altro sistema disattivato per via dei lavori edili in corso in modo improvvisato o sprovveduto senza alcuna verifica tecnica.

3) L'omessa valutazione del rischio incendio in relazione all'impianto improvvisato e al contesto di collocamento (vedi i materiali presenti, le condizioni dei controsoffitti, il contiguo esercizio commerciale di bar dove v'erano altre fonti di rischio o possibili concause, ad es. frigoriferi alimentati a gas).

4) Il mancato spegnimento dell'impianto di condizionamento che continuava ad emanare aria quando invece le procedure antincendio impongono di soffocare e non di alimentare l'areazione.

5) L'inutilità del rilevamento antincendio se non seguito da un intervento operativo di verifica. Sorprende al riguardo che le procedure non prevedessero un intervento al primo ma soltanto ai successivi allarmi.

Tra le cause procedurali e/o organizzative si possono determinare:

1) L'omessa valutazione del rischio incendio effettiva, completa, esauriente, organica, sistematica e soprattutto concreta in relazione alla complessità della struttura.

Si noti innanzi tutto che tale valutazione per un luogo di lavoro con circa 40.000 lavoratori per turno, facenti capo a circa 130 diversi datori di lavoro, in presenza di 42 milioni all'anno di passeggeri, non è soltanto una ricognizione dell'entità del rischio, delle misure preventive e protettive adottate e da adottare ma anche «l'individuazione delle procedure per l'attuazione delle misure da realizzare nonché dei ruoli dell'organizzazione aziendale che vi debbono provvedere, a cui devono essere assegnati unicamente soggetti in possesso di adeguate competenze e poteri» (art. 28.2 lett. *d*) d.lgs 81/08).

Quindi in relazione alla complessità della struttura e a tutte le persone presenti, a tutta l'attività svolta in quel luogo, una concreta ed esauriente valutazione del rischio non poteva essere la mera sommatoria delle valutazioni del rischio di oltre 130 diversi luoghi di lavoro ma doveva prevedere e attuare un'unica procedura di sicurezza, per l'intera struttura, promossa e coordinata dal datore di lavoro che ospita gli altri datori.

Nel caso specifico, ADR spa avrebbe dovuto adottare una politica aziendale sulla sicurezza comprensiva di tutti gli aspetti e le interferenze riguardanti anche le attività lavorative esercitate dagli altri datori di lavoro, sia quale committente (ex art. 26 d.lgs. 81/08 o per i cantieri, qual è considerata l'attività affidata in appalto all'A.T.I. ECF-Na.Gest. ex artt. 88 ss d.lgs. 81/08), sia quale soggetto tenuto a garantire «la sicurezza dei locali e degli edifici assegnati in uso a pubbliche amministrazioni o pubblici uffici» ex art. 18.3 d.lgs. 81/08 (in aeroporto sono presenti diversi uffici pubblici: forze di polizie, agenzia delle dogane, servizi sanitari etc), sia infine quale concedente in uso dei locali in cui si svolgono attività commerciali o servizi vari ex art. 23 d.lgs 81/08.

2) L'assenza e insufficienza del coordinamento e della cooperazione previsti dal titolo IV del d.lgs. 81/08.

Atteso che l'appalto affidato all'A.T.I. (ECF-Na.Gest.) rientra nel campo di applicazione del titolo IV del d.lgs. 81/08 in materia di cantieri temporanei e mobili (così ha previsto anche ADR), a prescindere dalla considerazione se l'installazione del «pinguino» rientrasse o meno nell'oggetto dell'appalto, si noti che l'adozione di tale apparecchiatura (da diverse settimane durante cui c'erano stati diversi preallarmi, allarmi e richieste di interventi) non era stata prevista dal POS (piano operativo di sicurezza) o dal PSC (Piano di sicurezza e di coordinamento) e soprattutto non è stata oggetto di alcun intervento da parte del Coordinatore per la

sicurezza e progettazione (CSP) e dal Coordinatore per l'esecuzione (CSE).

Quest'ultimo soggetto nominato dal committente ADR in base all'art. 92 d.lgs. 81/08 avrebbe dovuto:

a) verificare «con opportune azioni di coordinamento e controllo, l'applicazione da parte delle imprese esecutrici...delle disposizioni loro pertinenti...e la corretta applicazione delle procedure» (lett. *a)*;

b) verificare «l'idoneità del piano operativo di sicurezza...» e adeguare tale piano «in relazione all'evoluzione di lavori ed alle eventuali modifiche intervenute» (lett. *b*);

c) soprattutto contestare all'impresa esecutrice le violazioni in materia di sicurezza segnalandole al committente ADR e proponendo l'allontanamento dell'impresa, la sospensione dei lavori o infine la risoluzione del contratto di appalto.

Nulla di tutto questo risulta osservato. E si ricordi che in base all'art. 93.2 d.lgs. 81/08 «la designazione del coordinatore per la progettazione e del coordinatore per l'esecuzione dei lavori, non esonera il committente o il responsabile dei lavori dalle responsabilità connesse alla verifica dell'adempimento degli obblighi» di cui ...(anche) all'art. 92 d.lgs.81/08.

ADR era ben a conoscenza del pericolo di incendio (come dimostrano le mail e le richieste di intervento inviate fino a poche ore prima dell'incendio) ma non risulta che abbia rilevato alcunché sull'operato del CSE.

Non risulta condivisibile in proposito la tesi consegnata a questa Commissione nella nota inviata dall'A.T.I. ECF-Na.Gest. laddove si esclude la necessità che il pericolo indotto dall'uso del condizionatore mobile dovesse essere oggetto della valutazione dei rischi interferenziali (c.d. DUVRI).

Invero si consideri che laddove si applica il titolo IV d.lgs. 81/08 (norma speciale) in base al principio di specialità (ribadito dall'art. 298 d.lgs. 81/08) non si applica l'art. 26 stesso decreto (norma generale): non perché l'interferenza dei rischi non rileva ma perché viene valutata specificamente nell'ambito del POS e del PSC, con relative responsabilità da parte di committente, responsabile dei lavori, coordinatori, imprese esecutrici e affidatarie. Si leggano gli artt. 96.2 (PSC e POS «costituiscono adempimento» agli artt. 17, 26 e 29) e 89 lett. *h)* d.lgs. 81/08.

A nulla rileva a cosa fosse adibito il locale tecnico e se fosse ad accesso riservato perché comunque apparteneva al luogo di lavoro e comportava un rischio per le persone, l'attività, le strutture (come i fatti purtroppo hanno dimostrato).

3) Il documento di valutazione del rischio di ADR spa e delle altre società collegate ADR Engineering e ADR Security, almeno sotto il profilo antincendio, presenta una visione riduttiva, parcellizzata, astratta.

Tale documento si limita sostanzialmente a descrivere un assetto normativo e a rinviare la soluzione di un evento incendiario all'attivazione di

un allarme verso la centrale operativa, non tenendo conto di aspetti formativi, informativi, organizzativi, logistici, emergenziali, sanitari, psicologici, ergonomici tipici di una struttura complessa in cui quotidianamente sono presenti oltre 120.000 lavoratori e almeno altrettanti passeggeri o utenti.

Ciò a dispetto dell'art. 18 lett. *t)* d.lgs. 81/08 che per le misure antincendio da adottare impone l'adeguatezza «alla natura dell'attività, alle dimensioni dell'azienda ...e al numero delle persone presenti». Si badi: non lavoratori o dipendenti ma «persone presenti», quindi anche i lavoratori di altri datori e i passeggeri.

La medesima disposizione rinvia all'art. 43 d.lgs 81/08 laddove alla lett. *e)* impone al datore di lavoro di adottare provvedimenti «necessari affinché qualsiasi lavoratore [quindi anche quello non proprio dipendente] , in casi di pericolo grave ed immediato per la propria sicurezza o per quella di altre persone [ad es. i passeggeri] e nell'impossibilità di contattare il competente superiore gerarchico, possa prendere le misure adeguate per evitare le conseguenze di tale pericolo...».

4) L'assenza di squadre antincendio, di soggetti addetti all'emergenza/evacuazione effettivamente operativi sul luogo dell'incendio e quindi l'assenza di monitoraggio su tale personale nei primi momenti dell'evento.

Si noti che per i primi 40 minuti circa – un tempo lunghissimo che favoriva la propagazione delle fiamme – il contrasto antincendio era autogestito da due agenti di polizia maneggiando gli estintori disponibili e l'evacuazione era improvvisata poiché affidata all'istinto di fuga dei presenti. Da nessuna audizione o documento è emerso l'intervento di lavoratori addetti alla lotta antincendio, all'evacuazione in caso di pericolo, al salvataggio, alla gestione dell'emergenza ai sensi degli artt. 43 lett. *b)* e 18 lett. *b)* d.lgs 81/08.

Invero anche i VV.FF. nelle prescrizioni ex d.lgs 758/94 dispongono di «organizzare squadre dedicate di addetti antincendio, in possesso di attestato di idoneità tecnica ...che devono poter svolgere attività di sorveglianza e controllo dell'efficienza dei presidi e sistemi di protezione attivi e passivi» (punto 3 della comunicazione del Comando provinciale VV.FF. di Roma inviata ad ADR in data 11 giugno 2015, in cui si riassumono le prescrizioni).

5) L'assenza di una regia unica del primo intervento e dell'evacuazione.

Come osservato nel corso del sopralluogo eseguito dalla Commissione, nel lungo tratto interessato dall'incendio erano normalmente presenti decine di esercizi commerciali, con relativi addetti, nonché passeggeri in proporzione elevatissima rispetto ai dipendenti ADR. Sicché lo studio, la predisposizione, l'addestramento e l'esecuzione del primo intervento antincendio non poteva essere affidata all'iniziativa autogestita, autonoma di ciascun datore di lavoro esercente l'attività nel luogo conces-

sogli ma doveva essere curata dalla regia di ADR quale ente gestore di tutto l'aeroporto.

6) L'impossibilità di accesso immediato da parte dei VV.FF. al luogo dell'incendio.

I VV.FF. impiegavano circa 40 minuti dalla chiamata all'inizio dello spegnimento nonostante fossero sul luogo dopo pochi minuti. Sono tempi di intervento incompatibili con la più grande struttura aeroportuale italiana che stabilmente ha al suo interno una quota di VV.FF. : è di tutta evidenza la mancata organizzazione dei «necessari rapporti con i servizi pubblici competenti in materia di primo soccorso, salvataggio, lotta antincendio e gestione dell'emergenza» come preteso dall'art. 43 lett. a) d.lgs 81/08.

7) L'assenza di valutazione dell'interferenza dell'emergenza con i servizi pubblici, le vie di comunicazione autostradali e ferroviarie funzionali all'aeroporto.

L'entità dell'incendio comportava ingentissimi danni sia nelle prime ore (la chiusura dell'aeroporto, delle autostrade, dei collegamenti ferroviari, il dirottamento del traffico aereo su altri scali) sia nelle settimane successive (la sospensione del traffico aereo nella misura del 40-50%, in parte annullato e/o dirottato su Ciampino, che a sua volta rimaneva congestionato).

Si tratta di un ulteriore gravissimo danno che ha concretizzato il pericolo («proprietà o qualità intrinseca di un determinato fattore avente il potenziale di causare danni», art. 2.1 lett. *r)* d.lgs 81/08) e il rischio («proprietà di raggiungimento del livello potenziale di danno...», art. 2.1 lett. *s)* d.lgs.81/08) che avrebbe dovuto costituire oggetto della valutazione del rischio, delle misure di protezione attuate e delle procedure di sicurezza da adottare ai sensi dell'art. 28.2 lett. *b)* e *d)* d.lgs. 81/08.

5. L'organizzazione della sicurezza all'interno dell'aeroporto Leonardo Da Vinci

Le peculiarità dell'aeroporto di Fiumicino avrebbero dovuto comportare una diversa organizzazione in materia di sicurezza.

In particolare si consideri che:

a) Trattasi del più grande aeroporto italiano con oltre 100 compagnie aeree, decine di milioni di passeggeri all'anno, decine di migliaia di lavoratori per ogni turno di lavoro; quindi il più grande luogo di lavoro del Lazio.

b) L'aeroporto di Fiumicino costituisce un obiettivo sensibile per atti dolosi, non dimentichi degli episodi che lo videro teatro di due gravissimi attentati terroristici di matrice araba; di conseguenza i piani di emergenza devono essere commisurati alle caratteristiche del luogo a prescindere dalle ipotetiche cause.

c) All'interno dell'aeroporto è presente un numero altissimo di lavoratori pubblici e privati, facenti capo ad oltre 130 diversi datori di lavoro che non hanno di regola nessun rapporto tra loro, ma che operano nello stesso luogo e devono condividere le medesime procedure di sicurezza sia per la prevenzione sia per la protezione.

d) Vi sono esercitate stabilmente centinaia di attività, eterogenee, pubbliche e private, commerciali e non, di servizio (sanità, logistica, trasporti ferroviari e su gomma) etc che rendono l'aeroporto un luogo vastissimo e complesso in cui sono presenti le maggiori sinergie di rischio.

Pertanto in una struttura così complessa sia la prevenzione (si pensi alla formazione-informazione-addestramento sull'emergenza di tutti i lavoratori) sia la protezione (adozione e attuazione di un piano di emergenza e di evacuazione, il sistema antincendio, il collegamento con i servizi pubblici) non potevano gestirsi con criteri di mera osservanza burocratica della normativa di sicurezza.

E' fondamentale per chi gestisce un aeroporto il governo reale della sicurezza di tutto il luogo attraverso un effettivo coordinamento e cooperazione tra tutti i datori di lavoro compresenti. Ciò in primo luogo per i lavori in appalto o comunque concessi a ditte esterne ex art. 26 d.lgs 81/08 o in base agli artt. 88 ss d.lgs 81/08 (se trattasi di cantiere temporaneo o mobile, come nel caso concreto).

Al riguardo la A.T.I. (mandataria Gruppo EFC Spa e mandante Na.-Gest. Global Service Srl) è titolare di un contratto stipulato il 14 febbraio 2014 per la manutenzione, gestione, conduzione di «tutti gli impianti di condizionamento» (capitolato speciale d'appalto, all. A1) ma dall'oggetto contrattuale sono esclusi gli «impianti e quadri elettrici di centrale o di piano, a monte del quadro a bordo macchina/attrezzatura» (art. 4).

Di talché il collocamento dell'impianto mobile di raffreddamento rappresenta una decisione che doveva assumersi in esito ad una valutazione del rischio interferenziale (nel PSC e nel POS), con un'opera di coordinamento (dell'appaltatore e del subappaltatore) da parte di ADR spa nonché dopo la verifica anche da parte della citata A.T.I. della sicurezza dell'apparecchiatura installata (che si rivelerà alla base dell'incipit dell'incendio).

Inoltre, ma ancor prima delle singole disposizioni statali, non si poteva trascurare il principio generale – presente in tutte le direttive comunitarie poste a base della normativa in materia di sicurezza del lavoro – che affida indefettibilmente al *dominus* di un'organizzazione complessa la regia responsabile di tutti gli altri datori di lavoro.

6. La responsabilità dell'ente (d.lgs 231/01)

Tale principio trova fondamento nella nostra legislazione nell'applicazione della responsabilità degli enti per i reati di lesioni gravi o gravissime e di omicidio colposo secondo il d.lgs. 231/01.

Con la legge 123/07 e poi con il d.lgs. 81/08 si chiede agli organi apicali degli enti che vogliono evitare tale responsabilità di attuare efficacemente un modello di organizzazione e di gestione espressione di «una politica aziendale per la salute e sicurezza» (art. 2.1 lett. *dd)* d.lgs. 81/08).

Al riguardo possono porsi alcune considerazioni:

1) La prima, in concreto, riguarda la lettura del modello adottato da ADR spa per l'aeroporto di Fiumicino laddove v'è una mera descrizione di misure astratte se non la ripetizione di dati normativi (pag. 9 e parte speciale C), senza evidenziare quali siano gli interventi effettivi per la gestione di un sistema di messa in sicurezza in caso di incendio o altra emergenza al fine di impedire i reati di lesioni o omicidio.

2) ADR spa è concessionaria dall'ENAC fino al 30 giugno 2044 della gestione dell'intero «sistema aeroportuale della Capitale» (Fiumicino e Ciampino) ai sensi della legge 755/73 e dell'art. 17, comma 34 bis d.l. 78/09 conv. in l. 102/09 e del DPCM 21.12.2012, ed ha come scopo sociale anche la gestione unitaria di tale sistema aeroportuale nonché la progettazione e costruzione delle infrastrutture, le opere di ammodernamento, le manutenzioni, innovazioni, completamenti ed ampliamenti di tale sistema e la gestione dei servizi aeroportuali anche mediante appalti o subconcessioni.

3) ADR spa è controllata da Atlantia spa che esercita su ADR poteri di direzione e di coordinamento ex artt. 2497 e ss c.c.; ADR a sua volta controlla ed esercita i medesimi poteri su altre società (come ad es. ADR security srl, Airport Cleaning srl etc).

4) ADR spa ha adottato il Codice etico del gruppo Atlantia SpA.

5) Il modello di organizzazione e di gestione ruota attorno anche al sistema di deleghe e procure (richiamato a pag 13 del M.O.G.).

Di talché si può osservare che il modello di organizzazione e gestione dell'aeroporto di Fiumicino, almeno sotto il profilo della sicurezza, nell'ambito di tutto il gruppo Atlantia, non soltanto per ADR spa, avrebbe potuto avere un'effettiva idoneità a prevenire reati contro la persona in materia di sicurezza del lavoro, se le generiche disposizioni avessero avuto un'efficace attuazione. E' compito dell'Autorità Giudiziaria procedente accertare se vi sono gli estremi di tale responsabilità di ADR spa e della capogruppo controllante Atlantia spa in ordine ai reati di lesioni almeno gravi cagionate ai lavoratori.

Sul piano normativo si deve rilevare, però, che la responsabilità degli enti è prevista in materia di sicurezza del lavoro soltanto per i reati di lesioni (gravi o gravissime) e di omicidio e non per altri reati quali ad es. l'incendio, il disastro innominato, l'omissione di cautele antinfortunistiche etc.

Nel caso degli eventi oggetto dell'inchiesta, quindi, la responsabilità *de qua* si potrà applicare per i reati di lesioni che saranno accertati ma paradossalmente non per il reato di incendio che invece – come insegna

il caso di Fiumicino – appare direttamente riconducibile a fattori organizzativi e gestionali della sicurezza.

Si tratta di una lacuna normativa che dovrà essere colmata dal legislatore anche al fine di evitare un'irragionevole e quindi incostituzionale disparità di trattamento tra reati meno gravi (che danno luogo alla responsabilità dell'ente) e reati più gravi (che invece non danno luogo a tale responsabilità).

7. La normativa antincendio per gli aeroporti

In ordine agli eventi *de quibus* occorre soffermarsi sull'applicabilità agli aeroporti della normativa antincendio sulla base del DPR 151/2011 i cui termini di adeguamento sono stati prorogati da ultimo dal DL 192/2014 conv con L. 11/2015, al 7 ottobre 2016. Si tratta di termini imminenti, se si considerano gli adempienti necessari, e già oggetto di proroghe.

Il D.M. 17 luglio 2014 prevede la normativa tecnica di prevenzione incendi per le aerostazioni con superficie aperta al pubblico superiore a 5000 mq, come appunto l'aeroporto Leonardo Da Vinci di Fiumicino.

In proposito si deve evidenziare che in data 11 settembre 2014 ADR spa presentava istanza di valutazione del progetto relativo al terminal T3 ottenendo «parere favorevole ma con prescrizioni» da parte del Comando provinciale VV.FF. di Roma.

Si noti che dopo l'incendio i VV.FF. in data 11 maggio 2015 rilevano che *«lo stato dei luoghi rappresentato nella documentazione tecnica allegata all'istanza non corrisponde fedelmente a quello in essere al momento dell'evento, trattandosi di un progetto di ristrutturazione ed adeguamento».*

8. I VV.FF. quale organo di vigilanza

Di certo a seguito dell'incendio e specificamente del sopralluogo del 7 maggio 2015 del Comando provinciale dei VV.FF. di Roma emerge che *«l'attuale sistemazione dell'attività non è integralmente conforme alle norme applicabili di prevenzione incendi»,* tant'è che *«per le suddette difformità alle norme di sicurezza, relative anche al D.LVo 81/08, sono state adottate le procedure di legge in vigore elevando verbali ai sensi del D.Lvo 758/94 ai contravventori individuati».*

Si tratta in effetti di prescrizioni che evidenziano numerose violazioni alla normativa di sicurezza antincendio (con conseguente fissazione di perentorie nuove condizioni di esercizio) che se fosse stata osservata avrebbe potuto evitare lo sviluppo devastante dell'incendio: sala di controllo con sistema di video sorveglianza, in grado di fornire un collegamento video con la zona da cui perviene la segnalazione, squadre di addetti antincendio con capacità di intervento e assistenza in caso di emergenza, separazione

compartimentazione delle zone in disuso, sistema automatico di rilevazione incendi anche nei vani nascosti, efficienza e illuminazione dell'impianto di sicurezza, rimozione dei materiali combustibili anche nelle controsoffittature, delocalizzazione e razionalizzazione dei locali tecnici, piano di emergenza e evacuazione etc.

La lettura di tali prescrizioni suggerisce alcune considerazioni sui controlli effettuati prima dell'incendio da parte dei VV.FF.

Infatti le violazioni riscontrate dai VV.FF. in materia antincendio dopo l'evento del 6-7 maggio 2015, attengono a requisiti di sicurezza che avrebbero potuto essere rilevati anche prima e che attenevano alla stessa struttura e organizzazione dell'aeroporto. Se *«lo stato dei luoghi rappresentato nella documentazione tecnica allegata all'istanza non corrisponde fedelmente a quello in essere al momento dell'evento, trattandosi di un progetto di ristrutturazione ed adeguamento»* e se *«l'attuale sistemazione dell'attività non è integralmente conforme alle norme applicabili di prevenzione incendi»,* è legittimo interrogarsi se e quali siano stati i controlli da parte dei VV.FF. competenti territorialmente su Fiumicino. Tale interrogativo pretende una risposta sulla diligenza, attenzione, frequenza con cui è stato esercitato il potere-dovere di vigilanza antincendio.

Occorre in proposito porre due considerazioni:

1) Innanzi tutto si deve evidenziare che nelle more del termine di adeguamento previsto dalla normativa speciale antincendio per gli aeroporti vigono le norme generali *in subiecta materia* previste dal testo unico sicurezza del lavoro e specificamente dagli artt. 43 ss. Di talché – lungi dal legittimare un atteggiamento attendista – le proroghe della normativa speciale non intendono eludere ma anzi presuppongono l'immediata operatività della normativa ordinaria, altrimenti si dovrebbe giungere alla conclusione paradossale che proprio in strutture così complesse non si avrebbe alcuna prevenzione antincendio. Non v'è quindi un vuoto normativo.

2) L'attenzione della Commissione dovrebbe volgersi quindi su quali siano state le misure alternative equivalenti effettivamente applicate all'interno degli altri aeroporti italiani e specificamente quali siano stati i controlli effettuati dai VV.FF. su tali siti. Infatti la complessità degli interventi da eseguire sul piano strutturale non esclude – anzi impone – l'adozione di misure alternative sul piano logistico, organizzativo, procedurale, formativo, informativo etc., purché equivalenti per la tutela delle persone, dei beni e dell'ambiente.

9. Gli interventi strutturali e il ruolo dell'ENAC

Atteso che alcune misure in materia antincendio da adottare entro i prossimi mesi, o quelle che avrebbero già dovuto essere adottate, possono richiedere anche interventi sulle strutture aeroportuali, è bene evidenziare che l'ENAC si pone quale ente concedente rispetto alla società ADR e

alle altre società gerenti aeroporti, le quali a loro volta da concessionari diventano subconcedenti o committenti (nel caso di appalti) rispetto a luoghi, spazi, attività, servizi svolti nell'area aeroportuale.

Il rapporto di concessione in uso è considerato dalla normativa antinfortunistica (già dall'art. 6 d.lgs. 626/94 e ora) dall'art. 23 d.lgs. 81/08 che sanziona penalmente la concessione in uso di impianti non corrispondenti alle «norme ordinarie e regolamentari in materia di salute e sicurezza del lavoro». Di talché si consente a qualsiasi concedente il trasferimento di un impianto – quale deve essere considerato di certo una struttura organizzata complessa – soltanto se a norma.

Tale disposizione pone in questa sede il tema del mancato esonero di responsabilità per ENAC quale concedente e ADR Spa quale subconcedente.

Non si trascuri peraltro che un contratto avente per oggetto una concessione di un impianto non a norma, sarebbe comunque contrario a norme imperative, con conseguenze sul piano della validità contrattuale.

10. Gli interventi dell'ASL Roma D

Dopo l'evento incendiario sono state emesse una serie di prescrizioni dall'ASL Roma D nell'ambito di propria competenza.

La lettura di tali atti di polizia giudiziaria, acquisiti dalla Commissione il 22 luglio 2015, deve raffrontarsi con una serie di altri documenti anche prodotti dalle società ed enti operanti nello scalo (documento di valutazione del rischio con le varie integrazioni successive all'incendio, piano di emergenza, modello di organizzazione e gestione ai sensi del D.lvo 231/01, ordini di servizio, provvedimenti del medico competente, la formazione e informazione di lavoratori presenti, il sistema di deleghe da parte dei datori di lavoro, il sistema della sicurezza negli appalti edili e non edili nel cui ambito si è verificato l'incendio con relativa redazione del DUVRI o nomina del CSE etc).

Sembrano opportune una serie di riflessioni su quali siano stati i controlli e la prevenzione in materia antincendio precedentemente ai fatti del 7 maggio 2015.

Per quanto concerne l'operato dell'organo di vigilanza successivo al 7 maggio 2015 si deve rilevare che sorprende la tardività dell'intervento dell'ASL.

Non si può non registrare con allarme che al riguardo la dr.ssa Proietti, responsabile del servizio di vigilanza sui luoghi di lavoro, è stata colpita da un provvedimento disciplinare di sospensione dal servizio per due mesi cui ha fatto seguito il pensionamento su domanda della stessa.

Ferma restando l'autonomia del giudizio disciplinare, è evidente che anche per il personale dell'ASL Roma D – addirittura anche dopo l'evento – v'è stata una grave sottovalutazione del tema della sicurezza di un luogo di lavoro qual è l'aeroporto di Fiumicino.

A ciò si aggiunga l'episodio per cui il dr. Chinni, direttore dell'U.O.C. RMQS, partecipava alla riunione del 17 maggio 2015 tenutasi presso ADR in cui egli manifestava impropriamente una sorta di parere favorevole alla riapertura del molo D, atto per il quale egli risulta indagato dalla Procura della Repubblica di Civitavecchia per il reato ex art. 323 c.p.

Conclusioni

In breve la vicenda dell'incendio di Fiumicino, sul piano della sicurezza del lavoro indica che:

1) Anche una minima superficialità – quale può essere il collocamento improvvido di un impianto mobile di refrigerazione – può causare danni ingentissimi a persone, cose, aziende e all'intero Paese, enormi costi economici per il sistema pubblico, gravi disagi per la popolazione, perdita di immagine (nelle settimane in cui l'Italia guadagnava una visibilità mondiale per l'apertura di Expo 2015 di alcuni giorni prima), danni per i passeggeri, e non ultimo il danno per la salute di centinaia di lavoratori.

2) Le grandi strutture o le organizzazioni complesse che coinvolgono più datori di lavoro e utenti non lavoratori devono avere una regia responsabile di promozione e coordinamento in capo a chi ha la gestione della stessa.

3) La normativa antincendio specifica – per ora prorogata – presuppone l'operatività attuale delle norme antincendio generali.

4) La responsabilità degli enti ex d.lgs 231/01 non si applica all'incendio e ad altri reati tipici dell'ambiente di lavoro costituendo un vuoto normativo che deve essere colmato dal legislatore.

Licenziato per la stampa dal Servizio delle Commissioni parlamentari alle ore 22

ERRATA CORRIGE

Nel Resoconto sommario delle Giunte e Commissioni n. 509 di martedì 15 dicembre 2015, seduta n. 199 della Commissione Lavori pubblici, comunicazioni (8ª), sono apportate le seguenti modificazioni:

– alla pagina 49, quarto paragrafo, *sostituire le parole:* «e 2.2» *con le seguenti:* «, 2.2, 2.13 e 2.14».

€ 5,80